

Sitzung vom 9. April 2014

**447. Anfrage (Volle Gefängnisse im Kanton Zürich?)**

Kantonsrat Jean-Philippe Pinto, Volketswil, und Kantonsrätin Silvia Steiner, Zürich, haben am 3. Februar 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss verschiedenen Medienberichten sind die Gefängnisse in der Schweiz voll, ja sogar übervoll. Am Stichtag, 4. September 2013, waren in der Schweiz 7072 Erwachsene in Gefängnissen und Justizvollzugsanstalten inhaftiert. Bei einer landesweiten offiziellen Kapazität von 7048 Plätzen ergibt sich eine Belegungsrate von 100,3 Prozent. Die Zahl der Verurteilten hat seit 1999 um 35 Prozent zugenommen. Erheblich ist auch der Ausländeranteil, der 2013 bei 74,3 Prozent lag. Verschiedene Kantone wollen nun Massnahmen ergreifen.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie präsentiert sich die Situation im Kanton Zürich? Wie hoch ist die Belegungsrate? Wie hat sich die Belegungsrate seit 1999 im Kanton Zürich verändert? Wenn ja, weshalb?
2. Wie hat sich die Haftdauer im Kanton Zürich seit 1999 entwickelt? Wie haben sich die Verurteilungen zu unbedingten Strafen im Kanton Zürich entwickelt? Wie oft werden Geldstrafen in Form von Freiheitsentzug vollzogen?
3. Steuert der Kanton Zürich auch auf einen Notstand zu?
4. Welche Massnahmen unternimmt der Regierungsrat, um die Belegungsrate zu stabilisieren?
5. Trifft es zu, dass vorzeitige Haftentlassungen im Kanton Zürich seltener geworden sind? Wenn ja, was sind die Gründe hierfür?
6. Werden ausländische Strafgefangene zur Verbüsung ihrer Strafe in ihren Heimatstaat überstellt? Wenn ja, wie viele Personen betrifft dies im Kanton Zürich?
7. Welche Projekte für zusätzliche Haftplätze gibt es im Kanton Zürich? Welche Projekte hat der Kanton Zürich in den letzten Jahren realisiert?
8. Wie hat sich das Ostschweizer Konkordat zum Strafvollzug bewährt? Wie stellt sich der Regierungsrat zu einem nationalen Haftregister?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jean-Philippe Pinto, Volketswil, und Silvia Steiner, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Im Kanton Zürich nehmen die Gefängnisse des Kantons Zürich (GKZ; ab 1. April 2014 unterteilt in Untersuchungsgefängnisse [UGZ] und Vollzugseinrichtungen [VEZ]), die Justizvollzugsanstalt (JVA) Pöschwies und das Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) von den – auch ausserkantonalen – Vollzugs- und Strafverfolgungsbehörden eingewiesene Inassen auf. Die GKZ verfügen über elf Betriebe mit insgesamt 895 Vollzugsplätzen. Die Belegungssituation in den Betrieben der GKZ ist gegenwärtig besser als in anderen Kantonen. Dies ist massgeblich auf den Umstand zurückzuführen, dass mit der Eröffnung des Gefängnisses Limmattal 2010 zusätzlich 70 Plätze geschaffen wurden. Die Belegungsrate der GKZ liegt derzeit bei leicht über 90%. Die JVA Pöschwies und das MZU sind dauernd voll belegt.

Die Belegungsentwicklung über die vergangenen 13 Jahre zeigt starke Schwankungen. Gesamthaft betrachtet ist ein Anstieg des Bedarfs an geschlossenen Plätzen, vor allem für den Vollzug von Freiheitsstrafen und stationären Massnahmen, erkennbar. Dies ist unter anderem auf die strengere Praxis der Vollzugsbehörden bei der Gewährung der bedingten Entlassung zurückzuführen (vgl. dazu auch die Beantwortung der Frage 5). Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass in den geschlossenen Vollzugseinrichtungen Verwahrte und zu einer stationären therapeutischen Massnahme nach Art. 59 Abs. 3 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) Verurteilte über sehr lange Dauer eine nicht unbedeutende Anzahl von Plätzen fest belegen.

Zu Frage 2:

a) Die durchschnittliche Haftdauer (in Tagen) in den GKZ hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt (Quelle: Amt für Justizvollzug; statistisch vergleichbare und somit aussagekräftige Zahlen ab 2005):

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Untersuchungshaft <sup>1</sup>	57	62	53	54	54	65	61	57	58
Strafvollzug <sup>2</sup>	135	131	104	103	100	124	130	132	117
JVA Pöschwies <sup>3</sup>	668	698	801	1023	919	990	1027	884	917

<sup>1</sup> durchschnittliche Aufenthaltsdauer in den Gefängnissen für Untersuchungshaft (in Tagen)

<sup>2</sup> durchschnittliche Aufenthaltsdauer im für den Strafvollzug konzipierten Gefängnis Affoltern (in Tagen)

<sup>3</sup> durchschnittliche Aufenthaltsdauer (in Tagen), ohne Erweiterungsbau und ohne Haus Lägern

Für die grossen Schwankungen in der JVA Pöschwies, in der hauptsächlich längere Freiheitsstrafen und Massnahmen vollzogen werden, gibt es verschiedene Gründe. So kann die durchschnittliche Haftdauer stark sinken, wenn in einem Jahr mehrere Gefangene nur kurze Zeit in der JVA Pöschwies untergebracht waren oder in einem Jahr deutlich mehr Austritte zu verzeichnen sind als in einem durchschnittlichen Jahr.

b) Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung im Kanton betreffend die Verurteilungen von Erwachsenen für ein Verbrechen oder Vergehen nach Hauptsanktion auf (Quelle: Bundesamt für Statistik, Strafurteilsstatistik, Stand: 30. Juni 2013).

Jahr	Total Verurteilungen	Freiheitsstrafe in %			Geldstrafe in %			Gemeinnützige Arbeit in %			Busse in %
		unbedingt	teilbedingt	bedingt	unbedingt	teilbedingt	bedingt	unbedingt	teilbedingt	bedingt	
1985	8 427	23,3	–	47,9	–	–	–	–	–	–	28,8
1990	8 715	22,5	–	49,2	–	–	–	–	–	–	28,3
1995	9 544	21,0	–	61,2	–	–	–	–	–	–	17,7
2000	10 271	18,8	–	55,8	–	–	–	–	–	–	25,4
2005	13 477	19,3	–	51,5	–	–	–	–	–	–	29,2
2010	14 132	7,9	1,3	3,2	10,8	3,8	69,1	3,6	0,2	0,0	0,0
2012	15 839	9,9	1,0	2,4	11,5	2,9	70,0	2,0	0,1	0,0	0,0

Gemäss Statistik hat die Zahl der Verurteilungen in den letzten 30 Jahren insgesamt laufend zugenommen. Stark gesunken ist demgegenüber der Anteil von Freiheitsstrafen. Dies ist hauptsächlich auf die Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches 2007 zurückzuführen, als die Geldstrafe und die gemeinnützige Arbeit als Sanktionen eingeführt wurden. Die Gesetzesrevision führte zu einer kurzfristigen Entspannung in den Gefängnissen.

c) Viele Geldstrafen werden infolge Nichtbezahlung in Ersatzfreiheitsstrafen umgewandelt. Droht der Vollzug, wird die Geldstrafe in den meisten Fällen dann doch bezahlt, womit der Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe entfällt. 2013 sind beim für den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen zuständigen Vollzugszentrum Bachtel (VZB) insgesamt 23 862 Fälle eingegangen. Im selben Zeitraum haben 485 Verurteilte ihre Ersatzfreiheitsstrafe angetreten, wobei oftmals mehrere Ersatzfreiheitsstrafen zusammengezogen und als Gesamtstrafe verbüsst werden. Auch wer-

den Ersatzfreiheitsstrafen häufig in anderen Vollzugseinrichtungen im Anschluss an eine ordentliche Strafe vollzogen, weshalb zur Anzahl von in den Vollzug gesetzten Ersatzfreiheitsstrafen keine genaueren Angaben gemacht werden können.

Zu Frage 3:

Der Kanton Zürich ist – auch im Vergleich mit anderen Kantonen – hinsichtlich des Platzangebots gut eingerichtet. Die mitunter starken Schwankungen bei den Belegungen konnten bisher gut aufgefangen werden. Kurzzeitige Überbelegungen sind in Kauf zu nehmen, wobei bei einer starken Zunahme der Nachfrage an Gefängnisplätzen ein Überbelegungsszenario mit verschiedenen Massnahmen besteht, damit die GKZ auch in einem solchen Fall ihren Auftrag vollumfänglich gewährleisten können.

Zu Frage 4:

Die Belegungsrate lässt sich nur in wenigen Bereichen regulieren, so z. B. bei der ausländerrechtlichen Haft, bei deren Anordnung den Migrationsbehörden ein weiter Ermessensspielraum zusteht. Im Weiteren besteht im Bereich des offenen Vollzugs, der Halbgefangenschaft und des Vollzugs von Ersatzfreiheitsstrafen insofern eine Steuerungsmöglichkeit, als hier der Strafantritt in Berücksichtigung des zur Verfügung stehenden Platzangebots zeitlich verzögert erfolgen kann. Beim geschlossenen Vollzug, worunter auch die Durchführung von Untersuchungs- und Sicherheitshaft fällt, besteht demgegenüber kein Spielraum und sind Voll- und zeitweise auch Überbelegungen in Kauf zu nehmen. Hier gilt es, die Belegungsentwicklungen auszuwerten und langfristig den benötigten Platzbedarf zu planen, zumal die Kantone gemäss Art. 377 StGB die Pflicht haben, die für den Vollzug der strafrechtlichen Strafen und Massnahmen benötigten Anstalten zu errichten und zu betreiben. Zumindest haben sie sich das Mitbenutzungsrecht der Vollzugseinrichtungen anderer Kantone zu sichern (Art. 378 StGB). Das Amt für Justizvollzug verschafft sich im Rahmen einer mittel- bis langfristigen Institutionenplanung laufend einen Überblick über die Entwicklungen und den jeweiligen Stand der kantonalen und konkordatlichen Kapazitätsplanungen (vgl. dazu auch die Beantwortung der Fragen 7 und 8).

Zu Frage 5:

Es trifft zu, dass bedingte Entlassungen aus dem Strafvollzug nach Verbüßung von zwei Dritteln der Strafen eher seltener geworden sind. Zum einen wird gesamtschweizerisch dem gestiegenen Sicherheitsbedürfnis der Öffentlichkeit seitens der Vollzugsbehörden durch eine strenge Vollzugslockerungs- und Entlassungspraxis Rechnung getragen. So steht in der Vollzugspraxis – insbesondere bei Gewalt- und Sexualstraftätern –

der Sicherungsgedanke zunehmend im Vordergrund, indem der geschlossene Vollzug einer offenen Unterbringung grundsätzlich vorgezogen und Vollzugslockerungsschritte zurückhaltend und/oder mit deutlicher Verzögerung gewährt werden. Zum anderen gilt es zu berücksichtigen, dass seit der letzten Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches anstelle kurzer Freiheitsstrafen andere Strafen getreten sind (Geldbusse, gemeinnützige Arbeit). Dies hat sich auf die Gefängnispopulation dahingehend ausgewirkt, dass Verurteilte zu weniger schwerwiegenden Taten in den VEZ weitestgehend fehlen. Dabei handelt es sich aber gerade um die Täterinnen und Täter, denen aufgrund der Art und der Schwere der Taten grundsätzlich eine vorzeitige bedingte Entlassung gewährt wurde bzw. wird. Mit der erwähnten Revision wurde ferner die teilbedingte Strafe eingeführt. Eine Entlassung aus dem unbedingten Teil der Strafe ist nicht möglich.

Zu Frage 6:

Ein Überstellungsverfahren ist mit beträchtlichem Abklärungsaufwand und entsprechenden Kosten verbunden und dauert in aller Regel sehr lange. Dies ist vor allem bei Überstellungen gegen den Willen der verurteilten Person der Fall. Die Mitgliedstaaten des Übereinkommens des Europarats vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen (SR 0.343) sind zudem nicht verpflichtet, einen eigenen Staatsangehörigen aufzunehmen. Zudem sind die nach der Überstellung anfallenden Vollzugskosten vom Heimatstaat zu übernehmen. Überstellungsverfahren werden von den Kantonen deshalb nur eingeleitet, wenn hinreichend Aussicht darauf besteht, dass dem Gesuch innert vertretbarer Frist entsprochen wird und dann noch ein Strafrest offen ist, bei dem sich eine Überstellung lohnt. Deshalb kommt es in der Praxis selten zu Überstellungen ins Heimatland. Eine Statistik wird dazu nicht geführt.

Zu Frage 7:

a) Im Herbst 2009 wurde in der JVA Pöschwies die Forensisch-Psychiatrie Abteilung (FPA) eröffnet, um den gestiegenen Platzbedarf für die Durchführung von Massnahmen nach Art. 59 Abs. 3 StGB zu decken. Im September 2010 wurde das Gefängnis Limmattal in Betrieb genommen. Es verfügt über eine von den erwachsenen Insassen vollständig abgetrennte Jugendabteilung für männliche Jugendliche. Dank des flexiblen Nutzungskonzepts kann die Jugendabteilung je nach Platznachfrage verkleinert oder vergrössert werden, womit Platz für neun bis höchstens 24 jugendliche Insassen geschaffen werden kann. Daneben bietet das Gefängnis Limmattal Platz für rund 50 bis 60 erwachsene Untersuchungshäftlinge.

b) Mittelfristig rechnet das Amt für Justizvollzug mit einem ansteigenden Bedarf von rund 100 zusätzlichen Vollzugsplätzen. Laufende Projekte:

- Für Jugendliche und junge Erwachsene stehen aufgrund der Umbauarbeiten im MZU die zusätzlich 24 Vollzugsplätze ab Ende 2014 zur Verfügung.
- Das Polizei- und Justizzentrum (PJZ) sieht für 2019 eine Kapazität von 288 Plätzen vor, davon entfallen 128 Plätze auf Polizeihaft. Die übrigen Plätze stehen für Untersuchungs- und Sicherheitshaft zur Verfügung. Mit Inbetriebnahme des PJZ werden aber heute bestehende Haftplätze wegfallen, da es sich um befristete Bauten und Haftplätze handelt (141 Plätze im Provisorischen Polizeigefängnis, 34 Plätze im Containerprovisorium im Gefängnis Zürich, rund 40 Plätze durch den Wegfall von Zellen infolge Gesamtsanierung des Gefängnisses Zürich, 52 Plätze durch Aufhebung der vom Bundesamt für Justiz befristet bewilligten Doppelbelegung im Erweiterungsbau der JVA Pöschwies).
- Im VZB sind 50 zusätzliche Plätze für Kurz- und Ersatzfreiheitsstrafen geplant, wobei bei der baulichen Ausgestaltung darauf geachtet wird, dass das Platzangebot auf Bedarfsschwankungen bei den einzelnen Haftarten rasch angepasst werden kann. Hiermit soll auf die Anpassung des Sanktionenrechts (Wiedereinführung der bedingten und unbedingten kurzen Freiheitsstrafen, Abschaffung der bedingten und teilbedingten Geldstrafe) reagiert werden.
- In der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich sind auf dem Areal der Klinik für Forensische Psychiatrie in Rheinau zusätzlich 30 bis 40 Plätze für Massnahmenvollzug nach Art. 59 StGB mit mittlerem Sicherheitsstandard vorgesehen. Solche Plätze sind gesamtschweizerisch und im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat zu knapp und helfen, die teure Belegung in Hochsicherheitsabteilungen zu verkürzen.
- Der Bedarf an geschlossenen Plätzen im Straf- und Massnahmenvollzug soll im Übrigen zusätzlich durch den geplanten Bau einer zweiten grösseren Konkordatsanstalt im Kanton Graubünden gedeckt werden (Planungshorizont 2018).

Zu Frage 8:

Das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat hat sich betreffend Bedarfsabklärungen und Planungen von Platzkapazitäten sehr bewährt. Innerhalb des Konkordats ist der Kanton Zürich schwergewichtig für den geschlossenen Vollzug von Freiheitsstrafen, therapeutische Massnahmen nach Art. 59 Abs. 3 StGB sowie Verwahrungen nach Art. 64 StGB zuständig. Die anderen Konkordatskantone nehmen sich vor allem dem Vollzug von offenen Strafen oder Massnahmen an. Alljährlich werden

Erhebungen betreffend die Entwicklung des Platzangebots gemacht, wodurch die Planungen und Projekte aufeinander abgestimmt und Doppelspurigkeiten vermieden werden können.

Einem nationalen Haftplatzregister steht der Regierungsrat wie auch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren kritisch gegenüber. Sie würde die Entwicklung eines einheitlichen nationalen Programms voraussetzen. Die Einteilung der Haftplätze ist äusserst vielschichtig. Sie ist innerhalb der bestehenden drei Vollzugskonkordate gut organisiert. Der beträchtliche Aufwand für eine jederzeit aktuelle Übersicht über das vorhandene Platzangebot in den einzelnen Einrichtungen, aufgeteilt nach Haftarten und Insassenkategorien, wäre im Vergleich zum tatsächlichen Nutzen gering. Ob ein Insasse in eine Institution passt, ist von vielen Umständen abhängig. Hierfür braucht es eine Abklärung im Einzelfall, die ein IT-System für sich allein nicht erbringen kann. Der Nutzen wäre auch deshalb gering, weil eine zentrale Stelle die einzelnen Vollzugseinrichtungen selbst bei freien Plätzen nicht verpflichten könnte, bestimmte Insassen aufzunehmen. Wollte man dies erreichen, so müsste der gesamte Vollzug von Strafen und Massnahmen zur Bundessache erklärt und eine entsprechende Bundesvollzugsbehörde geschaffen werden. Dies würde eine vollständige und grundlegende Systemänderung im heute föderal organisierten System bedeuten und hätte erhebliche Kostenfolgen. Auch der Bundesrat hat kürzlich ein nationales Gesetz für den Strafvollzug abgelehnt.

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**