

Sitzung vom 12. Januar 1994

108. Interpellation und Anfrage (Missstände im Strafvollzug)

Die Kantonsräte Ernst Schibli, Otelfingen, Ernst E. Büchi, Zürich, und Werner Schwendimann, Oberstammheim, haben am 29. November 1993 folgende Interpellation eingereicht und schriftlich begründet:

Im Zusammenhang mit dem schrecklichen Mordfall in Zollikerberg und mit weiteren schweren Straftaten drängen sich im Strafvollzug Konsequenzen auf.

Aus diesem Grund bitten wir die Regierung, folgende Fragen zu beantworten:

1. In der Verordnung über die kantonale Strafanstalt Regensdorf heisst es in § 8 Abs. 4: «Flucht- und gemeingefährlichen Gefangenen werden trotz guter Qualifikation ... Urlaub und Halbfreiheit nicht gewährt.» Diese unmissverständliche Regelung wurde im Falle des gemeingefährlichen Täters von Zollikerberg in krasser Weise verletzt; sie wird offensichtlich auch in anderen Fällen nicht eingehalten. Die Folgen sind bekannt. Wie stellt sich die Regierung zur Missachtung dieser klaren Vorschrift? Welche Konsequenzen sind nach Meinung der Regierung zu ziehen?
2. Irrtümer im Bereich des Strafvollzugs, insbesondere bei Hafturlauben oder vorzeitiger Entlassung, müssen nach menschlichem Ermessen möglichst ausgeschlossen werden, sonst wird die Sicherheit unserer Bevölkerung in unverantwortlicher Weise gefährdet. Ist der Regierungsrat auch der Auffassung, dass vorzeitige bedingte Entlassungen aus dem Strafvollzug künftig dem Richter vorgelegt werden müssen? Ist die Regierung bereit, die nötigen Massnahmen an die Hand zu nehmen?
3. In der Fernsehsendung «Zischtigs-Club» vom 9. November 1993 hat der Justizdirektor geäussert, die Staatsanwaltschaft habe 1985 die Verwahrung des Täters verlangt, das Obergericht habe aber lediglich eine Zuchthausstrafe ausgesprochen. Laut Communiqué des Obergerichts hat die Staatsanwaltschaft aber keine Verwahrung beantragt. Dies trotz der unmissverständlichen Warnung der I. Strafkammer des Obergerichts, dass der Angeklagte «kaum therapierbare Abnormitäten» aufweise. Welche Darstellung entspricht den Tatsachen?
4. In der gleichen Sendung kam zum Ausdruck, dass der Justizdirektor auch in sehr schwierigen Fällen weder Namen noch Dossiers zu kennen scheint. Unter wichtige Entscheide lässt er, nach eigener Aussage in der erwähnten Sendung, den «Haken» eines Sekretärs machen. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass solche Zustände zu Besorgnis Anlass geben müssen? Ist die Regierung ebenfalls der Auffassung, dass ein Regierungsmandat im Kanton Zürich, besonders das des Justizdirektors, heute mit einer derartigen Belastung verbunden ist, dass eine zusätzliche Beanspruchung, wie sie ein Nationalratsmandat darstellt, nicht mehr verantwortbar ist?
5. Im Anschluss an den tragischen Mordfall in Zollikerberg hat der Justizdirektor seine Absicht bekanntgegeben, eine Untersuchungskommission unter der Leitung des I. Staatsanwalts einzusetzen, mit dem Auftrag, den Strafvollzug, die Urlaubs- und Entlassungspraxis zu überprüfen. Ist der Regierungsrat auch der Auffassung, dass eine unabhängige Instanz mit der Untersuchung zu beauftragen ist? Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass diese Unab-

hängigkeit beim I. Staatsanwalt nicht gegeben ist, da er bekanntlich der Weisungsbe-
fugnis des Justizdirektors untersteht? Wann wird diese Kommission Bericht erstatten?

Kantonsrat Hans Fehr, Eglisau, hat am 8. November 1993 folgende Anfrage eingereicht:

Kürzlich hat ein Doppelmörder und extremer Triebtäter, der 1985 zu lebenslänglichem Zuchthaus verurteilt wurde, während eines Hafturlaubs eine schreckliche Mordtat an einer Pfadfinderführerin in Zollikerberg verübt. Es erscheint unglaublich und unverantwortbar, dass einem derart gemeingefährlichen Schwerverbrecher und Triebtäter bereits nach wenigen Jahren Haft zahlreiche Urlaube gewährt worden sind. Die nötigen Konsequenzen sind rasch zu ziehen.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen:

- Gemäss Art. 35 StGB dauert die Zuchthausstrafe, wo es das Gesetz besonders bestimmt (nämlich bei Mord, Art. 112 StGB), lebenslänglich. Das heisst tatsächlich lebenslänglich und nichts anderes.
- Gemäss Art. 38 Ziffer 1 Abs. 2 StGB kann ein zu lebenslänglichem Zuchthaus Verurteilter nach 15 Jahren Strafvollzug bedingt entlassen werden.
- Für den Vollzug der Freiheitsstrafe sind gemäss § 16 StVG die Justizdirektion bzw. ihr unterstellte Behörden zuständig und verantwortlich.

Aufgrund des obigen Sachverhalts bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Entspricht es der Praxis der zuständigen Behörden, dass - wie im angesprochenen Fall - ein zu lebenslänglichem Zuchthaus Verurteilter bereits in den ersten Jahren seiner Strafverbüssung schon ca. 100 Urlaube gewährt erhält?
2. Gilt dies auch für Gewaltverbrecher und Triebtäter, die - wie der Genannte - gemeingefährlich sind?
3. Ist der Regierungsrat nicht auch der Ansicht, dass diese Praxis unhaltbar und nicht verantwortlich ist, weil dabei die Güterabwägung zwischen dem Resozialisierungs-/Freiheitsbedürfnis des Strafgefangenen und dem Sicherheitsanspruch der Allgemeinheit falsch vorgenommen wird?
4. Ist der Regierungsrat bereit, dafür zu sorgen, dass die Urlaubs- und Entlassungspraxis geändert wird, so dass insbesondere
 - Art. 38 Ziffer 1 Abs. 2 StGB wieder gesetzeskonform, nämlich als «Kann-Vorschrift» angewendet und die Entlassung nach 15 Jahren nicht einfach zur Regel gemacht wird;
 - dass generell bei Verbrechern, die schon durch ihre Straftaten ihre Gefährlichkeit gezeigt haben, wesentlich strengere Massstäbe in Sachen Urlaub und Entlassung angewendet werden?
5. Ist der Regierungsrat bereit, nötige Gesetzesänderungen rasch voranzutreiben?
6. Die Zunahme der Gewaltkriminalität hat zweifellos massgeblich damit zu tun, dass der von gewissen Kreisen propagierte «liberale, humane» Strafvollzug zunehmend zum Täterschutz auszuarten droht. Die Verantwortung dafür tragen jene, welche Kriminelle entschuldigen, den Strafvollzug aufweichen und Gefängnisbauten bekämpfen. Teilt die Regierung die Auffassung, dass die Sicherheit und der Schutz unserer Bevölkerung über die Wünsche und das Wohlbefinden von Verbrechern zu stellen sind?

Auf Antrag der Direktion der Justiz

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Ernst Schibli, Otelfingen, Ernst E. Büchi, Zürich, und Werner Schwendimann, Oberstammheim, und die Anfrage Hans Fehr, Eglisau, werden wie folgt beantwortet:

A. Neben der Sühne und der Wiedergutmachung gegenüber den Opfern ist Ziel des Strafvollzugs eine sichere Gesellschaft ohne Gewalttätigkeiten. Deshalb schreibt Art. 37 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vor, dass der Gefangene auf den Wiedereintritt in das bürgerliche Leben vorzubereiten ist. Diesem Ziel dient u.a. die bedingte Entlassung, die bei allen Strafen und Massnahmen möglich ist. Die Voraussetzungen für die bedingte Entlassung sind vom Gesetz und von der bundesgerichtlichen Praxis festgelegt.

Ein wichtiges Instrument zur Vorbereitung auf die Entlassung ist der Urlaub, insbesondere der Beziehungsurlaub, welcher der Aufrechterhaltung oder der Anknüpfung von Beziehungen zu Familie und Freunden des Verurteilten dient. Er wurde für die Strafanstalt Regensdorf mit Verordnung vom 12. Februar 1975 eingeführt, wie dies auch in allen anderen geschlossenen Strafanstalten der Schweiz geschah. 1978 wurde die Urlaubsgewährung durch verbindliche Richtlinien der Ostschweizerischen Strafvollzugskommission geregelt. In der Folge wurden die Urlaubsbestimmungen aller drei schweizerischen Strafvollzugskonkordate aufeinander abgestimmt, und heute sind die Voraussetzungen für die Gewährung von Sach- und Beziehungsurlauben in allen geschlossenen Strafanstalten der Schweiz gleich.

Gemäss diesen Richtlinien, denen die §§ 50 ff. der Verordnung über die kantonale Strafanstalt Regensdorf entsprechen, können bei Bedarf Sachurlaube von bis zu 16 Stunden Dauer gewährt werden. Beziehungsurlaube sind nach Verbüsung eines Drittels der Strafe, bei Strafen von mehr als 18 Jahren Dauer frühestens nach sechs Jahren möglich. Ende 1988 betrug diese Minimalfrist fünf Jahre. Beziehungsurlaube dürfen im ersten Jahr der Urlaubsberechtigung höchstens 56 Stunden dauern und gesamthaft höchstens 14 Tage ausmachen; in den folgenden Jahren beträgt die Maximaldauer 72 Stunden und der zulässige Gesamtumfang pro Jahr 16 Tage. Flucht- und gemeingefährliche Gefangene sind Gemäss § 8 Abs. 4 der Verordnung von der Beurlaubung ausgeschlossen.

B. Erich Hauert, der das Tötungsdelikt in Zollikerberg begangen hat, wurde am 3. Juni 1985 vom Obergericht des Kantons Zürich wegen wiederholten Mordes, wiederholter qualifizierter Notzucht und weiterer Delikte zu einer lebenslänglichen Zuchthausstrafe verurteilt, an die 720 Tage Untersuchungshaft angerechnet wurden. Mit diesem Urteil folgte das Obergericht dem Antrag der Staatsanwaltschaft. Die Verwahrung gemäss Art. 43 Ziffer 1 Abs. 2 des Strafgesetzbuches wurde geprüft, doch sah das Gericht von der Anordnung dieser Massnahme ab. Zur Gefährlichkeit des Täters führte das Gericht im Zusammenhang mit der Anrechnung der Untersuchungshaft bei einer allfälligen bedingten Entlassung aus, es werde von der zuständigen Behörde sehr sorgfältig zu prüfen sein, «ob angesichts der nach heutigen Erkenntnissen kaum therapierbaren Abnormalität des Angeklagten dannzumal eine Reintegration in die Gesellschaft überhaupt in Frage komme». Andererseits wiederholte das Urteil die Feststellung des psychiatrischen Gutachters, wonach «eine geeignete Betreuung soweit möglich (sei) und erzieherische Nachreifung auch durch den gewöhnlichen Strafvollzug gewährleistet werden könne, allenfalls unterstützt durch den Gefängnispsychiatrischen Dienst». Es berücksichtigte dieses Argument auch bei seinem Verzicht auf die Anordnung einer Verwahrung nach Art. 43 StGB.

C. Erich Hauert hatte Mitte Juni 1988 unter Berücksichtigung der anzurechnenden Untersuchungshaft fünf Jahre seiner Strafe erstanden, erfüllte daher die zeitlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Beziehungsurlauben und reichte ein Urlaubsgesuch ein. Die

Feststellungen des psychiatrischen Gutachtens und des Gerichtsurteils waren der Anlass dafür, in diesem Zusammenhang nicht nur die üblichen Abklärungen durch die zuständigen Stellen der Strafanstalt vorzunehmen. Vielmehr wurden nach Vorgesprächen mit Sozialdienstmitarbeitern, Therapeuten, Anstaltspsychiatern und Lehrmeister von der Anstaltsleitung begleitete Urlaube beantragt, der erste in Form eines durch mehrere Mitarbeiter begleiteten Lehrlingsausflugs am 22. Juni 1988. Die Justizdirektion stimmte diesem Vorgehen zu. Nach 2 1/2 Jahren begleiteter Urlaube wurde nach einer Besprechung mit Therapeut, Anstaltspsychiatern und einem externen Psychologen der Begleitung ab Frühjahr 1991 auch durch Familienangehörige zugestimmt. Auch dabei kam es wie in den durch das Anstaltspersonal begleiteten Urlauben zu keinerlei Unregelmässigkeiten.

Dies gab dazu Anlass, dem Gefangenen nach erneuter Zustimmung der erwähnten Fachleute und mit Billigung der Justizdirektion vorerst probeweise kurze Sachurlaube ohne Begleitung zu gewähren, damit er den Psychologen, der ihn bereits in der Anstalt behandelt hatte, in dessen Praxis aufsuchen konnte. Nach dem korrekten Ablauf dieser Urlaube wurden Ende März 1992 unbegleitete Beziehungsurlaube von 14 Stunden Dauer und ab Dezember 1992 - nach erneuter Überprüfung eineinhalbtägige Beziehungsurlaube mit Übernachtung in einem Entlassenenwohnheim bewilligt. Dabei blieb es bis zum Urlaub vom 29. und 30. Oktober 1993, an dessen zweitem Tag der Beurlaubte das Tötungsdelikt in Zollikerberg beging.

Erich Hauert erhielt in der Zeit vom 22. Juni 1988 bis Oktober 1993 insgesamt rund 100 begleitete und unbegleitete Urlaube. Dabei handelte es sich nicht nur um Beziehungsurlaube: Eingeschlossen waren auch die begleiteten Ausgänge im Zusammenhang mit der Berufslehre, die der Verurteilte in der Strafanstalt absolvierte, und die erwähnten Urlaube zum Aufsuchen des Therapeuten. Die zulässige Anzahl der Urlaube gemäss Anstaltsverordnung wurde eingehalten; der zulässige zeitliche Maximalumfang wurde nicht ausgeschöpft.

D. Wenn der Strafrest bis zum Strafablauf noch über zwei Jahre beträgt, ist die Justizdirektion für die Bewilligung der Urlaube zuständig. Bei Sachurlauben sowie bei Urlauben mit weniger als zwei Jahren Strafrest entscheidet die Direktion der Strafanstalt.

Wie in den anderen Direktionen des Regierungsrates sind auch in der Justizdirektion Entscheidungskompetenzen an Beamte delegiert. Dem Direktionsvorsteher obliegt es, Richtlinien oder generell-abstrakte Direktiven zu erlassen. Es ist nicht möglich, dass ein Regierungsrat sämtliche in seiner Direktion anfallenden Entscheide selber trifft. Dazu ist er weder in zeitlicher noch in fachlicher Hinsicht in der Lage. Es ist daher sachgerecht, diese an einen aufgrund seiner Ausbildung und Erfahrung dazu befähigten Beamten, allenfalls unter Beizug fachlich ausgewiesener Experten, zu delegieren.

Bei der Justizdirektion betrifft dies unter anderem die Zustimmung zu Urlaubsentscheiden der Strafanstalt. Da zudem Erich Hauert längst vor dem Amtsantritt des heutigen Justizdirektors beurlaubt wurde und bis dahin keinerlei Probleme aufgetaucht waren, bestand bei den späteren Urlauben auch kein Grund, von der Delegationsregelung abzuweichen und die Entscheide dem Direktionsvorsteher selbst zu unterbreiten.

Die erwähnte, seit vielen Jahren gültige Delegation von Kompetenzen steht auch in keinem Zusammenhang mit der Ausübung eines Nationalratsmandats durch den gegenwärtigen Justizdirektor. Dazu hat der Regierungsrat im übrigen bereits 1991 in der Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 225/1991 Stellung genommen.

E. Die vom Justizdirektor unmittelbar nach dem schweren Delikt in Zollikerberg eingesetzte Untersuchungskommission unter Leitung des I. Staatsanwalts arbeitet völlig unabhängig. Diese Unabhängigkeit wurde ihr mit dem Auftrag ausdrücklich attestiert.

Die Kommission hat abzuklären, ob im Falle Erich Hauert oder bei anderen Urlauben, welche die Prognosen nicht erfüllten, vermeidbare Fehler aufgetreten sind, die Verantwortlichkeit dafür zu klären und gegebenenfalls Straf- oder Disziplinarverfahren zu beantragen.

Gleichzeitig soll die Untersuchungskommission Vorschläge für ein Urlaubsverfahren ausarbeiten, das die Sicherheit der Öffentlichkeit optimiert, wobei sie auch Änderungen der gesetzlichen Vorschriften anregen kann.

Weder bezüglich der Untersuchung der Abläufe bei missbrauchten Urlauben noch hinsichtlich Änderungen der Praxis oder der Vorschriften soll den Feststellungen der Untersuchungskommission vorgegriffen werden. Aus heutiger Sicht war die Gewährung eines Urlaubs an Erich Hauert jedoch ohne Zweifel ein Fehler. Ob es dies auch aus damaliger Optik war, hat die Kommission zu prüfen. Der Kommissionsbericht dürfte im ersten Quartal 1994 vorliegen.

F. Die eingesetzte Untersuchungskommission soll im Rahmen ihres Auftrags Empfehlungen für die Regelung des Urlaubswesens und Hinweise für den Umgang mit gewalttätigen Straftätern geben. Die Vorschläge der Untersuchungskommission werden zu prüfen sein. Im Zusammenhang mit der Motion KR-Nr. 335/1993 und dem Postulat KR-Nr. 336/1993 zur Einschaltung einer verwaltungsunabhängigen Instanz für Urlaubsentscheide und solche über die probeweise Entlassung wie zu einer Verschärfung der Urlaubsregelung im Strafvollzug wird Stellung zu nehmen sein. Dabei wird sowohl vom gesetzlichen Auftrag der Wiedereingliederung der Strafgefangenen als auch vom Anspruch der Öffentlichkeit auf Sicherheit auszugehen sein. Im Zweifelsfall ist der Sicherheit Vorrang zu geben. Einen absoluten Schutz der Bevölkerung vor Straftätern, die unter Berücksichtigung neuer und allenfalls verschärfter Bestimmungen entlassen oder beurlaubt werden, kann aber niemand gewährleisten.

G. Die grundsätzlichen Fragen der Möglichkeiten und Risiken der sozialen Wiedereingliederung der fraglichen Täter bedarf jedoch vertiefter und wissenschaftlicher Abklärungen. Es ist deshalb vorgesehen, eine interdisziplinäre Projektgruppe einzusetzen. Diese soll fundierte Vorschläge für den Umgang mit dieser Tätergruppe im Rahmen der Rechtsprechung und des Strafvollzugs erarbeiten. Dabei steht folgendes im Vordergrund:

- Es sind Möglichkeiten und Grenzen aufzuzeigen, wie das Rückfälligkeitsrisiko bei den verschiedenen Tätergruppen abgeklärt werden kann.
- Zu prüfen sind Alternativen zum heutigen Umgang durch Rechtsprechung und Strafvollzug mit der fraglichen Tätergruppe (verlängerte Höchststrafen, lebenslängliche Verwahrung unter Verzicht auf Wiedereingliederung, Kriterien zur vorzeitigen bedingten Entlassung, intensivere Überwachung und Betreuung ausserhalb der Anstalt, neue Vollzugsformen, Therapien und Anstaltstypen). Dabei sind bauliche, personelle und finanzielle Konsequenzen aufzuzeigen.
- Erkenntnisse der Wissenschaft sowie in- und ausländische Erfahrungen sind auszuwerten.

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

Zürich, den 12. Januar 1994

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Roggwiller