



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern



Jacqueline Fehr
Regierungsrätin

Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Sachbearbeiterin: RA lic.iur. Pia von Wartburg
Juristische Sekretärin mbA
Direktwahl: 043 259 25 33
pia.vonwartburg@ji.zh.ch

Referenz: 2018-286 / PVW

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
(NKVF)
Herr Alberto Achermann, Präsident NKVF
Taubenstrasse 16
3003 Bern

10. April 2018

**Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
vom 27. Februar 2018 über den Besuch im Gefängnis Zürich vom 25.
August 2017; Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Präsident

Wir beziehen uns auf Ihre Einladung zur Stellungnahme in oben erwähnter Angelegenheit und äussern uns zu den Feststellungen und Empfehlungen gemäss Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) vom 27. Februar 2018 über den Besuch im Gefängnis Zürich vom 25. August 2017 wie folgt:

Vorbemerkungen

Das Gefängnis Zürich (GFZ) wurde im Jahre 1916 in Betrieb genommen und ist seither wiederholt erweitert und – im Rahmen der Möglichkeiten – modernisiert worden.

Eine rasche Korrektur der infrastrukturellen Verhältnisse im GFZ wäre nur mit umfassenden baulichen Massnahmen und kostenintensiven Investitionen zu erzielen. Angesichts der mittelfristigen Inbetriebnahme des neuen Polizei- und Justizgefängnisses (ca. im Jahre 2021/2022) und der darauffolgenden Totalsanierung des GFZ sind Verbesserungen in der Infrastruktur jedoch absehbar.

Die UGZ sind derzeit damit befasst, die Modalitäten der Untersuchungshaft in den fünf Zürcher Untersuchungsgefängnissen einer vertieften Überprüfung zu unterziehen und das realisierbare Verbesserungspotenzial auszuloten – zum einen geht es um die Prüfung eines 2-Phasen-Modells in der zürcherischen Untersuchungshaft und zum anderen um die Prüfung eines Modellversuchs für die Untersuchungshaft auf eidgenössischer Ebene. Im Rahmen dieser Bestrebungen wird auch die von der NKVF und vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) wiederholt geäusserte Kritik an den Haftbedingungen in der Untersuchungshaft aufgenommen. Von diesen Bestrebungen werden mittelfristig ebenfalls markante Verbesserungen der allgemeinen Haftbedingungen erwartet.



Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

a. Körperliche Durchsuchungen

Ziffer 6

Der Leiter Rechtsdienst der UGZ hat die Gefängnisleitenden der UGZ im Nachgang des Feedbackgesprächs vom 25. Januar 2018 nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass körperliche Durchsuchungen von inhaftierten Personen zwingend in zwei Phasen zu erfolgen haben.

b. Materielle Haftbedingungen – Infrastruktur

Ziffer 7

Die Delegation der NKVF hat – nicht zu Unrecht – festgehalten, dass die Infrastruktur des GFZ in die Jahre gekommen ist und den Anforderungen eines fortschrittlichen Vollzugs kaum bzw. nur noch minimal genügt. Dass der Blick aus den Zellen verunmöglicht wird bzw. dass die Fenster hoch angesetzt sind, hat seinen Ursprung in der früheren Gefängnisbauweise. Die Rüge betreffend Licht- und Luftverhältnisse in den Arrestzellen erfolgt ebenfalls nicht unberechtigt – aus diesem Grund werden im GFZ auch nur kurze Arreststrafen vollzogen (siehe auch unten).

Wie in den Vorbemerkungen erwähnt, wäre eine rasche Korrektur der Infrastruktur nur mit umfassenden baulichen Massnahmen zu erreichen. Angesichts der absehbaren Inbetriebnahme des neuen Polizei- und Justizgefängnisses liesse sich ein solcher Aufwand, insbesondere mit den damit verbundenen Kosten, kaum rechtfertigen.

Ziffer 8

Wenn die NKVF in ihrem Bericht auf einen Bundesgerichtsentscheid, welcher sich mit der Belegung einer Dreierzelle durch sechs Gefangene auseinandergesetzt hat, verweist, gilt auch zu berücksichtigen, dass in besagtem Entscheid die Fläche von 3.83 m² pro Gefangenen als tolerierbar eingestuft wurde, sofern die Haftdauer drei Monate nicht überschreite. Ausserdem erachtete das Bundesgericht die Belegung einer Einzelzelle mit drei Insassen bei einer zur Verfügung stehenden Fläche von 4 m² pro Gefangenen ebenfalls als mit Art. 3 EMRK vereinbar.¹ Die Richtlinien des Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) sehen bei Mehrfachbelegung im Übrigen eine Wohnfläche von 4 m² pro Individuum plus eine abgetrennte Nasszelle vor.²

Die Zellengrösse der grundsätzlich als Einzelzellen konzipierten Zellen im GFZ beträgt 8.28 m², inkl. des räumlich nicht abgetrennter Nassbereichs³, was bei einer Doppelbelegung zu 4.14m² pro gefangene Person im GFZ führt. Wird davon abgesehen, dass der Nassbereich in den Zellen des GFZ räumlich nicht abgetrennt ist, so erfüllen die Einzelzellen des GFZ bezüglich ihrer Grösse die nationalen und internationalen Standards gerade noch knapp.

¹ BGE 1B_387/2014, E.2.1

² Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards; CPT/Inf (2015) 44; vom 15. Dezember 2015

³ Vermessung durch das Hochbauamt des Kantons Zürich vom 17.02.2010

Zugegebenermassen ist die Situation mit dem nicht abgetrennten Nassbereich als nicht optimal einzustufen, zumal die Privat- bzw. Intimsphäre der Gefangenen dadurch kaum gewährt werden kann. Eine bauliche Abtrennung hätte aber eine zusätzliche Raumverkleinerung zur Folge. Betreffend bauliche Massnahmen kann im Übrigen auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.

Schliesslich hat die Direktion UGZ die Bereitschaft signalisiert, die Belegung der Einzelzellen im GFZ durch nur noch eine Person zu prüfen, soweit die allgemeine Belegungssituation dies zulässt.

Ziffer 9

Die Direktion UGZ wird im Rahmen der allgemeinen Überprüfung der Haftbedingungen in der Untersuchungshaft auch die Frage beleuchten, ob und in welchem Umfang die Duschzeiten – nicht nur für Insassinnen – ausgedehnt werden können.

Diese beabsichtigte Lockerung soll auch in der zu überarbeitenden Hausordnung UGZ Eingang finden und den aktuell restriktiven Passus bezüglich Duschen ablösen.

c. Freiheitsbeschränkende Massnahmen

i. Disziplinar-massnahmen

Ziffer 10

Auch in den UGZ sind sämtliche Disziplinar-massnahmen schriftlich zu verfügen. Dies gilt umso mehr für Disziplinar-massnahmen mit der stärksten Einschränkung für die inhaftierte Person wie die Arreststrafe. Das Verfassen einer zusätzlichen Weisung drängt sich nicht auf. Die Bestimmungen im kantonalen Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVg) und in der Justizvollzugsverordnung (JVv) zum Disziplinarwesen werden als ausreichende Grundlagen erachtet.

Den Gefängnisleitenden wurde im Nachgang des Feedbackgesprächs vom 25. Januar 2018 in Erinnerung gerufen, dass jede Disziplinar-massnahme schriftlich zu verfügen ist.

Ziffer 11

Die NKVF kritisierte die Licht- und Luftverhältnisse in den Arrestzellen des GFZ - wie erwähnt - zu Recht. Bereits das CPT hat anlässlich seines Besuchs im GFZ im Februar 1996 dahingehend Kritik geäussert⁴, weshalb die damalige Direktion der Gefängnisse Kanton Zürich (GKZ) mit der Weisung vom 20. August 2003⁵ (Ersatz der Weisung 3.2.1.) reagierte und festlegte, dass eine Arreststrafe in den Arrestzellen des GFZ nicht länger als vier Tage andauern dürfe. Sollten längere Arreststrafen ausgesprochen werden, seien diese in einem Gefängnis mit geeigneteren Arrestzellen zu vollziehen. Der Vollzug einer maximal viertägigen Arreststrafe erscheint unter den gegebenen Bedingungen gerade noch vertretbar. Es darf auch nicht vergessen werden, dass Arreststrafen immer schwerwiegendere Disziplinarvergehen zugrunde liegen.

⁴ Bericht CPT/Inf (97) 7, vom 26. Juni 1997, Ziffer 100

⁵ Sicherheitszellen, Weisung 2.2.2. vom 20.08.2003 (Beilage).



Die Ausgestaltung der Arrestzelle sowie die Einschränkungen, welche mit dem Arrestvollzug einhergehen, werden in § 161 Abs. 1 und 2 JVV aufgeführt.

Die Direktion UGZ wird zusammen mit der Gefängnisleitung des GFZ bzw. mit den Gefängnisleitenden der UGZ die weiteren Restriktionen, insbesondere die Verpflegung, thematisieren und soweit als möglich Änderungen umsetzen.

Zudem wurden die Gefängnisleitenden im Nachgang des Feedbackgesprächs vom 25. Januar 2018 angehalten, Gefangenen im Arrestvollzug neben der Bibel und dem Koran eine Auswahl an frei wählbarer Lektüre – unter Berücksichtigung von § 161 Abs. 2 JVV – zur Verfügung zu stellen.

ii. Schutz- und Sicherheitsmassnahmen

Ziffer 12

Seit geraumer Zeit werden Schutz- und Sicherheitsmassnahmen im Sinne von § 23 a lit. d StJVG schriftlich verfügt und den Gefängnisleitenden wurde eine entsprechende Musterschriftlichkeit zur Verfügung gestellt, welche zum einen das Vorgehen bei Schutz- und Sicherheitsmassnahmen vereinfacht und zum anderen dem Rechtsschutz der betroffenen Person ausreichend Rechnung trägt.

Im Rahmen des eingeleiteten Organisationsentwicklungsprozesses (OE-Prozess) werden sämtliche bestehenden Dienstanweisungen überprüft und bei Bedarf angepasst. In diesem Zusammenhang sollen auch die Grundsätze des Disziplinarwesens sowie der Schutz- und Sicherheitsmassnahmen je in einer Weisung abgebildet werden.

d. Sicherheit

Ziffer 13

Die Gefängnismitarbeitenden handeln bis heute gestützt auf eine Dienstanweisung⁶, welche ohne Ausnahme untersagt, nachts die Zellentür zu öffnen, wenn weniger als drei Personen im Gefängnis – eine Person in der Sicherheitszentrale und zwei am Ort des Geschehens – anwesend sind. Diese Weisung wurde durch den damaligen Direktor GKZ erlassen, welcher nach einer sorgfältigen Güterabwägung die Sicherheit seiner Mitarbeitenden höher gewichtete als allfällige gesundheitliche Risiken der inhaftierten Personen.

Da es zwischenzeitlich gelungen ist, den Nachtdienst personell aufzustocken, ist eine Neubeurteilung der Sicherheitslage angezeigt und wird – wie bereits anlässlich des Feedbackgesprächs vom 25. Januar 2018 in Aussicht gestellt – im Rahmen des OE-Prozesses überprüft.

e. Haftregime

Ziffer 14

Gemäss ratio legis soll es einem Untersuchungshäftling, für welchen die Unschuldsumutung gilt, nicht zugemutet werden, zusammen mit einem verurteilten Straftäter untergebracht zu werden. Liegt jedoch das ausdrückliche Einverständnis des Untersu-

⁶ Sicherheits-Standards, Weisung 2.4.2.vom 29.08.2005 (Beilage)

chungshäftlings für eine solche gemeinsame Unterbringung vor, so steht dem grundsätzlich nichts im Wege.

Betreffend das Trennungsgebot zwischen Untersuchungshäftlingen und Strafgefangenen stellt sich bei den Frauen die gleiche Problematik wie beim Trennungsgebot zwischen Jugendlichen und Erwachsenen in der ausländerrechtlichen Administrativhaft. Werden die Frauen strikte dem Trennungsgebot folgend untergebracht, so kann dies de facto zu Einzelhaft einer Gefangenen führen, was es nach Möglichkeit zu vermeiden gilt. Deshalb ist gegebenenfalls eine partielle Lockerung des Trennungsgebots vorzuziehen. Es ist im Einzelfall abzuwägen, was für die inhaftierte Person die beste Lösung ist. Bislang wurde zudem von einem konkludenten Einverständnis seitens der Untersuchungsgefangenen ausgegangen. Es gingen denn auch keinerlei entsprechende Beschwerden, weder von den Insassinnen noch von deren Rechtsvertretern, ein. Im Übrigen handelt es sich beim GFZ um ein *Untersuchungsgefängnis*, in welchem nur punktuell und für kurze Zeit *Frauen im (vorzeitigen) Strafvollzug* untergebracht werden. Es ist demnach nicht so, dass eine (möglicherweise) unschuldige Person in einer Strafanstalt untergebracht wird, sondern gegenteils wird eine Person im (vorzeitigen) Strafvollzug zusammen mit einer Vielzahl von Untersuchungshäftlingen untergebracht. Es handelt sich insoweit auch nicht um eine zu vermeidende Stigmatisierung der Untersuchungsgefangenen.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die Unterbringung von Frauen im (vorzeitigen) Strafvollzug im GFZ nur dann erfolgt, wenn in der Vollzugsabteilung des auf die Unterbringung von Frauen spezialisierten Gefängnisses Dielsdorf ein Engpass besteht.

Ziffern 15 und 16

Zelleneinschlüsse von mehr als 20 Stunden sind nicht mehr zeitgemäss, sind aber – wie die NKVF bereits selbst ausführte – mitunter der Personalsituation geschuldet.

Wie bereits ausgeführt sind Bestrebungen im Gange, die Haftbedingungen in der Untersuchungshaft generell weniger restriktiv auszugestalten – natürlich immer in Absprache mit der zuständigen Staatsanwaltschaft. Es sollen auch die Bewegungsfreiheit und die Beschäftigungsmöglichkeiten der Insassinnen und Insassen verbessert werden. Solche Massnahmen sind jedoch mit den heutigen personellen Ressourcen nicht ausreichend umsetzbar und bedürfen zwingend einer Aufstockung des Personals.

f. Zugang zu medizinischer Versorgung

Ziffer 17

Die UGZ verfügen – entgegen der Meinung der NKVF – über konzeptionelle Vorgaben zur medizinischen Versorgung der Insassen.⁷ Es wird jedoch geprüft, welche Bestimmungen der Bangkok-Rules allenfalls in das interne Arbeitspapier integriert werden könnten.

Ziffer 18

(Kurze) Befragungen zum Gesundheitszustand im Rahmen der Visiten durch die medizinischen Fachpersonen oder den Arzt auf dem Stockwerk finden tatsächlich in der

⁷ Handbuch medizinische Versorgung UGZ (Beilage)



Zelle und deshalb auch teilweise in Anwesenheit der mitinhaftierten Person statt. Dieses Vorgehen entspricht aber durchaus dem Procedere in den Abteilungen für allgemeinversicherte Patientinnen und Patienten in Spitälern. Unter dem Gesichtspunkt des Äquivalenzprinzips scheint dieses Vorgehen vertretbar.

Die ärztlichen Untersuchungen finden selbstverständlich im dafür vorgesehenen Arztzimmer statt.

Ziffer 19

Die Medikamente für die Nacht und für das Wochenende werden durch die medizinischen Fachpersonen gerichtet und durch das diensthabende Aufsichtspersonal abgegeben, wobei das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten ist. Dieses Procedere wurde mit der Heilmittelkontrolle abgesprochen und hat sich bewährt.

Die von der NKVF empfohlene Abgabe rezeptpflichtiger Medikamente ausschliesslich durch medizinisches Fachpersonal am Abend und an den Wochenenden hätte zur Folge, dass das medizinische Personal massiv aufzustocken wäre, was angesichts der bewährten Praxis als unverhältnismässig erscheint.

Ziffer 20

Die Anordnung von Untersuchungshaft geht grundsätzlich mit einer Vielzahl an Einschränkungen einher. Es gilt, die Fürsorgepflicht für alle Gefangenen wahrzunehmen. Im Bereich des Möglichen wird auch versucht, schwangere Frauen entsprechend ihren Bedürfnissen zu betreuen. Zu beachten ist aber, dass eine deutliche Besserstellung von schwangeren Frauen gegenüber nicht-schwangeren Frauen innerhalb der gleichen Abteilung zu Missstimmung im Gefangenenkollektiv führen kann, was ebenfalls zu vermeiden ist.

Ausserdem obliegt der Entscheid betreffend Anordnung bzw. Weiterführung von Untersuchungshaft den Staatsanwaltschaften. Das GFZ stellt lediglich Haftplätze zu Verfügung. Ob eine Unterbringung der Schwangeren in einer geeigneteren Einrichtung, bspw. in einem Spital mit entsprechender Bewachung durch Sicherheitspersonal, eine realistische Alternative wäre, müsste im Einzelfall mit der zuständigen Staatsanwaltschaft geklärt werden.

Wie die NKVF selbst angemerkt hat, erfolgt für die Phase der Niederkunft bereits heute die Verlegung in eine geeignete Klinik.

Ziffer 21

Entgegen der Behauptung der NKVF wurde bislang keine flächendeckende Gewichtszunahme der inhaftierten Frauen im GFZ festgestellt. Die Ernährung in den UGZ - nicht nur jene der Frauen - wird zusammen mit einer Fachperson für Ernährungsberatung überprüft und bei Bedarf angepasst.

Es versteht sich von selbst, dass keine Gefangene gezwungen wird, die Mahlzeiten vollständig einzunehmen. Und schliesslich gilt es an die Eigenverantwortung der einzelnen Gefangenen zu appellieren (z.B. Bewegungsmöglichkeiten wahrnehmen, Süsigkeiten aus dem Kioskangebot nicht übermässig konsumieren etc.). Es ist auch darauf hinzuweisen, dass mit der Einnahme von gewissen Medikamenten oftmals eine Gewichtszunahme einhergeht.



g. Informationen an die inhaftierten Personen

Ziffer 22

Die bisherige Praxis, die Hausordnung in deutscher Sprache abzugeben und die wichtigsten Rechte und Pflichten den Insassinnen in verschiedenen Sprachen zur Verfügung zu stellen, hat sich bewährt.

h. Freizeit- und Beschäftigungsmöglichkeiten

Ziffer 23

Der Zugang zu bzw. die Erweiterung von Beschäftigungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten für weibliche Gefangene im GFZ wird geprüft und im Rahmen der bereits eingeleiteten Bemühungen zur allgemeinen Verbesserung der Haftbedingungen nach Möglichkeit angepasst (vgl. auch Ziffern 15 und 16).

i. Kontakte mit der Aussenwelt

Ziffer 24

Auch wenn die NKVF die Besuchsbedingungen wiederholt kritisiert, ist dem entgegenzuhalten, dass die derzeit praktizierte Besuchsregelung bereits das Maximum dessen ist, was mit den aktuellen Personalressourcen geleistet werden kann. Ohne Aufstockung des aktuellen Personalbestands lässt sich eine Ausdehnung der Besuchsmöglichkeiten auf das Wochenende nicht realisieren.

Ziffer 25

Die Kritik der NKVF, dass Insassinnen keinen telefonischen Kontakt zu ihren Rechtsvertretern (und umgekehrt) aufnehmen können, erscheint bis zu einem gewissen Grad nachvollziehbar und wird im Rahmen der allgemeinen Überprüfung der Modalitäten der Untersuchungshaft beleuchtet.

Ziffer 26

Bei einer allgemeinen Lockerung der Besuchsregelung bzw. bei einem Verzicht auf die Trennscheibe während Besuchen kann die Sicherheit des Gefängnisses nicht mehr ausreichend gewährleistet werden. Mit dem Einsatz der Trennscheibe lässt sich in erster Linie verhindern, dass (unerlaubte) Gegenstände wie Waffen, Drogen, Mobiltelefone etc. in das Gefängnis gelangen.

Ein Verzicht auf die Trennscheibe würde zwangsläufig zu einem deutlich höheren Personalaufwand führen, da neben dem Insassen/der Insassin auch die Besucher einer umfassenden Kontrolle unterzogen werden müssten. Insbesondere beim Haftgrund der Kollusionsgefahr müsste zur Sicherung des Verfahrens eine Aufsichtsperson den Besuch überwachen. Der zusätzliche Kontroll- und/oder Überwachungsaufwand lässt sich mit dem aktuellen Personalbestand nicht bewältigen.



j. Personal

Ziffer 27

Betreffend die Kritik der NKVF einer nicht lückenlosen Betreuung der inhaftierten Frauen durch weibliche Mitarbeitende, insbesondere am Wochenende und in der Nacht, ist anzumerken, dass eine flächendeckende Betreuung der Insassinnen durch weibliches Personal – auch unter dem Aspekt des Normalisierungsprinzips – weder als zielführend noch als sinnvoll erachtet wird.

Das GFZ bemüht sich jedoch bei der Gestaltung der Dienstpläne, dass in allen Schichten weibliche Betreuungspersonen vertreten sind. Dies gelingt trotz eines Frauenanteils von 29 % nicht immer, insbesondere dann nicht, wenn Mitarbeiterinnen krankheitsbedingt ausfallen.

Bei der Rekrutierung von neuen Mitarbeitenden wird darauf geachtet, geeignete Frauen als Betreuungspersonen anzustellen.

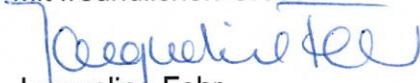
Ziffer 28

Unter Berufung auf die Bangkok-Rules regt die NKVF an, für die Mitarbeitenden im Betreuungsdienst Weiterbildungsmöglichkeiten zu schaffen, welche sich den spezifischen Anliegen von Frauen in Haft widmen. Da dieses Anliegen nicht nur das GFZ, sondern auch andere Institutionen in der gesamten Schweiz betrifft, in welchen Frauen inhaftiert sind, sollte dies auf nationaler Ebene angegangen werden.

Die Direktion UGZ wird diesbezüglich mit dem Schweizerischen Ausbildungszentrum für Justizvollzugspersonal (SAZ) bzw. mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Justizvollzug (SKJV) Kontakt aufnehmen, ob ein entsprechendes Modul in das Weiterbildungsangebot integriert werden könnte.

Abschliessend bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen


Jacqueline Fehr

Beilagen:

- Sicherheitszellen, Weisung 2.2.2. vom 20.08.2003
- Sicherheits-Standards, Weisung 2.4.2.vom 29.08.2005
- Handbuch medizinische Versorgung UGZ (Version 08.02.2016; "Vertraulich" und zur internen Verwendung, nicht aber zur Publikation [Website], bestimmt)

Kopie z.K. an das Amt für Justizvollzug, Amtsleitung/Stab