



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: 2023-1107 / PVW

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter  
(NKVF)  
Frau Regula Mader, Präsidentin  
Schwanengasse 2  
3003 Bern

Per E-Mail: [info@nkvf.admin.ch](mailto:info@nkvf.admin.ch)

11. Mai 2023

**Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)  
über deren Besuche im Gefängnis Limmattal vom 21. Februar 2022  
und im Gefängnis Horgen vom 26. Juli 2022**

**Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Wir beziehen uns auf Ihre Einladung zur Stellungnahme in oben erwähnter Angelegenheit. Zu den Feststellungen und Empfehlungen gemäss Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) über die Besuche in den Gefängnissen Limmattal und Horgen äussern wir uns wie folgt:

**Zu 3. Empfehlung NKVF: telefonische Dolmetscherdienste bei gesundheitlichen Untersuchungen**

*Die Kommission empfiehlt, im Rahmen von gesundheitlichen Untersuchungen und Behandlungen die Vertraulichkeit zu wahren und stets einen telefonischen Dolmetscherdienst zu nutzen.*

Grundsätzlich wird in Situationen, die geplant werden können, auf einen telefonischen Dolmetscherdienst (gerichtlich zugelassene Dolmetschende) zurückgegriffen. In Ausnahmesituationen kann es sein, dass auf Sprachkompetenzen von Mitarbeitenden oder Inhaftierten zugegriffen wird.

**Zu 4. Empfehlung NKVF: Abgabe Medikamente**

*Die Kommission erinnert an den Grundsatz, wonach rezeptpflichtige Medikamente grundsätzlich durch Gesundheitsfachpersonal abgegeben sind. Es sind Massnahmen zur Wahrung der Vertraulichkeit und Sicherheit zu treffen, falls die Abgabe durch Gesundheitsfachpersonal nicht möglich ist.*

*Weiter empfiehlt die Kommission, die Abgabe aller Medikamente aus der Hausapotheke korrekt und nachvollziehbar zu dokumentieren.*

Dem Grundsatz des Normalisierungsprinzips (Art. 75 StGB) folgend, werden in verschiedenen Untersuchungsgefängnissen Zürich (nachgenannt UGZ) die inhaftierten



Personen aufgefordert, ihre Medikamente selbstständig bei einer hierfür eingerichteten Station im Gefängnis beim Gesundheitsdienst abzuholen; dies jeweils vor dem Frühstück und vor dem Mittagessen. In den UGZ-Gefängnissen, in welchen die baulichen Möglichkeiten nicht derart sind, dass das Einrichten einer fixen Station möglich ist, sowie nach Zelleneinschluss abends, werden die Medikamente ausnahmsweise und nur, wenn sich keine andere personelle Möglichkeit bietet, durch Betreuende abgegeben (vgl. BGE 6B\_1354/2017 E.1.1: «Überdies müsse die Arzneimittelabgabe in Ausnahmefällen aufgrund von Ziff. 5 der Arzneimittelpolitik FMH nicht zwingend durch eine abgabeberechtigte Person bzw. eine von dieser direkt beaufsichtigte Hilfsperson erfolgen. Auch Art. 24 HMG lasse in begründeten Situationen Ausnahmen von den normalen Abläufen bei Arzneimittelabgaben zu.»). Das Richten erfolgt aber immer durch eine Pflegefachperson und die Abgabe unter Beachtung des vier bzw. sechs Augen-Prinzips.

Zukünftig werden mit dem sich in den UGZ in Einführung befindenden elektronischen Patientendossier und dem IT Programm siMed<sup>1</sup> sämtliche Medikamente, auch solche aus der Hausapotheke, erfasst und in der Inhaftierten-Dokumentation ersichtlich.

#### **Zu 7. Empfehlung NKVF: Beschränkung Zugriff auf Gesundheitsdaten**

*Die Kommission empfiehlt, den Zugang zu medizinischen Daten auf das Gesundheitsfachpersonal zu beschränken. Sie erinnert an die Sorgfaltspflicht bei der Dokumentation der medizinischen Informationen.*

Die Zugriffsrechte der Mitarbeitenden von Justizvollzug und Wiedereingliederung (nachfolgend: JuWe), folglich auch der UGZ, sind in Anwendung von § 4 der Verordnung über die Datenbearbeitung der Direktion der Justiz und des Innern vom 27. Januar 2016 (LS 172.110.11) in einem Bearbeitungsreglement geregelt. Die zuständigen ärztlichen Fachpersonen sowie der Gesundheitsdienst besitzen umfassende Schreib- und Einsichtsrechte. Der Besonderheit der Patientendaten wird damit jederzeit Rechnung getragen. Auch bezüglich der Einführung des IT Programms siMed wurde der Zugang zu medizinischen Daten in einer Berechtigungsmatrix geregelt.

Die Betreuenden haben einzig Einsicht in die Abgabedokumentation der Medikation und die Patientenstammdaten. Dies ist mit Blick auf die zwingende Kontrolle der gerichteten Medikation sowie Notfallsituationen, bei welchen externe Notfallärzt\*innen beigezogen werden müssen, erforderlich; es dient auch dazu, mögliche Missverständnisse und Verwechslungen zu vermeiden. Damit wird auch der Pflicht des Schutzes der Unversehrtheit eines Menschenlebens Rechnung getragen. Die Betreuenden haben aber keine Schreibberechtigung. Zudem unterstehen sie mit der Übernahme von Hilfsdiensten für die Gesundheitsdienste ebenfalls dem Berufsgeheimnis.

#### **Zu 14. Empfehlung NKVF: Zelleneinschlusszeiten**

*Die Kommission empfiehlt, auch am Wochenende die gleichen Zelleneinschlusszeiten einzuführen sowie auch Aktivitäten anzubieten.*

Eine Anpassung der Zelleneinschlusszeiten an Wochenenden und Feiertagen analog der Wochentage ist derzeit aufgrund der knappen Personalressourcen nicht möglich.

---

<sup>1</sup> Einführung des IT Programms siMed fand im GFL am 01.03.2023 statt.



### **Zu 15. Empfehlung NKVF: zur Verfügung stellen von sterilem Injektionsmaterial**

*Die Kommission empfiehlt, alle Massnahmen zur Verhütung von übertragbaren Krankheiten umzusetzen. Namentlich ist steriles Injektionsmaterial zugänglich zu machen.*

Gemäss Art. 30 Abs. 1 der Epidemieverordnung müssen die Institutionen des Freiheitsentzuges für die inhaftierten Personen Zugang zu geeigneten Verhütungsmassnahmen gewährleisten. Zudem sollen die inhaftierten Personen «bedarfs- und situationsgerecht Zugang zu geeigneten Mitteln und Therapien zur Verhütung von sexuell oder durch Blut übertragbaren Krankheiten erhalten, insbesondere zu Präservativen, sterilem Injektionsmaterial und zu einer betäubungsmittelgestützten Behandlung» (Art. 30 Abs. 2 lit. c Epidemieverordnung).

Grundsätzlich wird im GFL und GFH von einem drogenfreien Gefängnis ausgegangen, da grundsätzlich keine Sach- und Beziehungsurlaube stattfinden und regelmässige Kontrollen mit Unterstützung der Polizei, inklusive Hundeführer, durchgeführt werden.

Abgesehen vom medizinischen Einzelfall (ärztlich begleitete Abgabe von Betäubungsmitteln mit entsprechender Verordnung), bei welchem der Zugang zu sterilem Injektionsmaterial jederzeit sichergestellt ist, wird derzeit in den UGZ eine Vorgabe zuhanden der Gefängnisleiter\*innen zur Umsetzung der Verordnung erarbeitet: Dabei ist - bei Bedarf von Konsum von illegal erhaltenen Substanzen - grundsätzlich die Möglichkeit vorgesehen, vom Gefängnisarzt ein Set mit sterilen Spritzen verordnet zu erhalten. Der Erhalt der Spritzen soll streng vertraulich behandelt werden.

### **Zu 21. Empfehlung NKVF: Quarantänemassnahmen**

*Die Kommission erinnert daran, dass Quarantänemassnahmen verhältnismässig und an die Pandemieentwicklung angepasst anzuwenden sind. Bewegungseinschränkende Massnahmen sollten verhältnismässig, notwendig, zeitlich eingeschränkt angeordnet sein. Quarantäne und Isolationen aus medizinischen Gründen sollten unter Einhaltung minimaler Verfahrensrechtlicher Grundsätze angeordnet werden und die maximale Dauer von 15 Tagen nicht überschreiten.*

Aus Sicht des JuWe fanden die Quarantänemassnahmen nach Vorgaben und in einer der Pandemieentwicklung angepassten Verhältnismässigkeit statt. Die empfohlene Dauer von 15 Tagen der Quarantäne- und Isolationszeit wurde nie überschritten.

### **Zu 25. Empfehlung NKVF: Keine Verhinderung oder Verzögerung medizinischer Versorgung wegen möglicher Kostenfragen**

*Die Kommission bekräftigt die Behörden darin, die medizinische Versorgung nicht wegen möglicher Kostenfragen zu verzögern oder zu verhindern.*

Im Rahmen des «Modellversuchs Untersuchungshaft» der Kantone Zürich und Bern, wird der Sozialdienst in den Gefängnissen zunehmend verstärkt. Damit werden auch Prozesse im Bereich von Kostenfragen oder Kostenbeteiligungen weiter verbessert (schnellere Abwicklung).

Das JuWe stellt zudem mit einer jährlichen generellen Kostengutsprache an Drittparteien für die medizinische Versorgung von inhaftierten Personen sicher, dass diese jederzeit die notwendige medizinische Versorgung erhalten. Dies unabhängig davon, ob weitere Kostenträger vorhanden sind, oder diesbezüglich Abklärungen vorgenommen werden konnten.



## **Zu 26. Empfehlung NKVF: Licht- und Luftverhältnisse**

*Die Kommission empfiehlt, Massnahmen zur Verbesserung der Licht- und Luftverhältnisse in beiden Gefängnissen zu treffen»*

Im GFL wurden in den letzten Jahren diverse Anpassungen am Belüftungssystem durchgeführt. Eine weitere Verbesserung der Luftverhältnisse findet im Q2 / Q3 2023<sup>2</sup> statt. Danach sind die Möglichkeiten im GFL zur Verbesserung der Luftqualität nahezu ausgeschöpft. Betreffend Lichtverhältnisse im GFL werden die Korridore im GFL farblich gestaltet, was zu einer angenehmeren Wahrnehmung der Lichtverhältnisse in den Korridoren führen wird<sup>3</sup>.

Im GFH ist in den Hafträumen keine Lüftung installiert. Jedoch können beide Fensterflügel im Haftraum, von der inhaftierten Person selbständig und zu jeder Tageszeit, geöffnet und geschlossen werden. Aus Sicht der Gefängnisleitung sind die Lichtverhältnisse im Haftraum ausreichend. Die Korridore sind mit Fernstern versehen und das Betreten der Spazierhöfe ist morgens und nachmittags uneingeschränkt möglich.

## **Zu 27. Empfehlung NKVF: Einstellzellen GFL**

*Die Kommission empfiehlt, von der Nutzung der Einstellzellen im Untergeschoss des GFL abzusehen.*

Die Einstellzellen im Untergeschoss werden grundsätzlich nur genutzt, wenn mehrere inhaftierte Personen gleichzeitig als Neueintritte im GFL ankommen. Der Aufenthalt in der Einstellzelle wird dabei so kurz wie möglich gehalten (5 bis 10 Minuten). Es gibt keine Alternativen dazu.

## **Zu 28. Empfehlung NKVF: Absehen von Trennscheiben bei allen Besuchen, insbesondere bei Jugendlichen**

*Die Kommission empfiehlt, wenn immer möglich bei allen Besuchen, insbesondere bei Jugendlichen, auf Trennscheiben zu verzichten.*

Im GFL sind die Besuchsräume für private Besuche alle mit einer Trennscheibe versehen. Aktuell laufen Bestrebungen, die Besucherräume mit einem Hubschaltersystem zu versehen. Das Bauprojekt befindet sich in der Initialisierungsphase. Es ist noch nicht absehbar, wann es umgesetzt werden kann.

Zu erwähnen bleibt, dass die UGZ von Gesetzes wegen den Haftzweck sicherstellen müssen (meist: Verhinderung von Kollusions- und/oder Fluchtgefahr). Dies bedingt gegebenenfalls, dass - mit Anordnung der Verfahrensleitung - Besuche hinter Trennscheiben stattfinden. Dennoch ermöglichen die UGZ bereits heute - bei Bewilligung durch die Verfahrensleitung - Besuche von Drittpersonen (bspw. Angehörigen) auch ohne Trennscheiben (Haftphase 3).

---

<sup>2</sup> Verbesserung der Luftqualität im Arbeitsraum 2. OG. Vorbereitung zur Verbesserung der Luftqualität im Arbeitsraum 3. OG (Bewilligung ist noch ausstehend).

<sup>3</sup> Die Umsetzung ist im Q3 2023 geplant.

### **Zu 31. Empfehlung NKVF: Kompensationsmassnahmen für Defizite Infrastruktur**

*Die Kommission bekräftigt die Leitung darin, weiterhin Massnahmen wie erweiterte Zellenöffnungszeiten, mehr Beschäftigungsmöglichkeiten und nach Möglichkeit infrastrukturelle Anpassungen zu ergreifen, um den Nachteilen der schwierigen Infrastruktur entgegen zu wirken.*

Im Rahmen eines aktuellen Bauprojektes entstehen derzeit innerhalb des Zellenbaus weitere Gruppenräume für soziale Begegnungszeiten oder gemeinsame Mahlzeiten.

Weitere Massnahmen zu Zellenöffnungszeiten (Zellenöffnung von 8 Stunden und Zellenöffnung an Wochenenden oder Feiertagen) und mehr Beschäftigungsmöglichkeiten sind mit den aktuellen Personalressourcen nicht umsetzbar.

Das JuWe ist bestrebt, weitere Verbesserungen im Bereich der Betreuung und Beschäftigung sowie der Infrastruktur voranzutreiben.

### **Zu 34. Empfehlung NKVF: medizinische und psychiatrische Betreuung bei Sicherheitsmassnahmen**

*Die Kommission erinnert daran, dass der Gesundheitsdienst oder die zuständige medizinische Fachperson umgehend zu informieren ist und die betroffene Person während der Sicherheitsmassnahme so häufig wie gesundheitlich angezeigt, aber mindestens einmal pro Tag medizinisch und psychiatrisch betreut werden soll. Sie empfiehlt, sämtliche Massnahmen in einem Register festzuhalten.*

Die inhaftierten Personen in Sicherheitsmassnahmen werden durch die Betreuenden, den Gesundheitsdienst sowie die Psychiater\*innen der psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (nachgenannt PUK) ganzheitlich betreut und begleitet. In Akutsituationen werden die Notfallpsychiater der PUK, abends, nachts sowie an Wochenenden und Feiertagen die SOS-Ärzte jederzeit und sofort sowie unabhängig von einer vorherigen ärztlichen Beurteilung aufgeboten.

Im GFL und im GFH wurden die Prozesse betreffend Sicherheitsmassnahmen soweit angepasst, dass eine engmaschigere Betreuung durch die medizinischen Fachpersonen stattfindet.

### **Zu 36. Empfehlung NKVF: Umsetzung Sicherheitsmassnahmen**

*Die Kommission empfiehlt, im Gefängnis Horgen auch bei der Umsetzung zwischen den Massnahmen zu unterscheiden. Sie erinnert daran, dass eine Sicherheitsmassnahme keine Strafe ist und von der betroffenen Person nicht als solche wahrgenommen werden sollte. Bei einer Selbstgefährdung darf die Person keinen Zugang zu potentiellen Suizidmitteln haben.*

Die entsprechenden Prozesse wurden bereits angepasst. Im GFH werden die inhaftierten Personen, die sich in einer Sicherheitsmassnahme befinden, in einer Sicherheitszelle untergebracht. Die Anordnung einer Sicherheitsmassnahme geschieht mittels Verfügung «Versetzung in die Sicherheitszelle». Der Aufenthalt der inhaftierten Person wird vom medizinischen Fachpersonal begleitet.

In einer Sicherheitszelle wurden und werden sämtliche Suizidmittel entfernt oder sind von vornherein nicht vorhanden.



### **Zu 37. Empfehlung NKVF: Unterbringung von Jugendlichen**

*Die Kommission erinnert an den Grundsatz, dass Jugendliche und Erwachsene getrennt voneinander unterzubringen sind.*

*Da regelmässiger Kontakt zu Angehörigen für Jugendliche sehr wichtig ist, empfiehlt die Kommission, die Telefonzeiten für Jugendliche zu erhöhen und dies in der Hausordnung anzupassen. Sie empfiehlt, die Jugendlichen sozialpädagogisch betreuen zu lassen.*

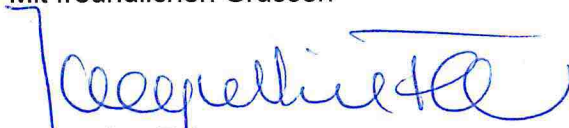
Das GFL hält sich strikt an die Trennungsvorschriften von jugendlichen und erwachsenen Inhaftierten. Im beschriebenen Fall handelt es sich um eine erwachsene inhaftierte Person, die auf einen Rollstuhl angewiesen ist. Da sich der einzige zumutbare Haftraum, für Personen, die einen Rollstuhl benötigen, auf der Jugendabteilung befindet, war eine Platzierung des Inhaftierten in diesem Haftraum unumgänglich.

Mit Zustimmung der Verfahrensleitung können jugendliche Inhaftierte in Untersuchungshaft neu wöchentlich für maximal 20 Minuten mit ihren Erziehungsberechtigten oder Angehörigen telefonieren. Das Gleiche gilt für jugendliche Inhaftierte in anderen Haftformen. Telefonate mit der Jugendanwaltschaft oder dem Rechtsanwalt sind vom Kontingent ausgenommen. In Ausnahmefällen oder bei besonderer Dringlichkeit, wird ein zweites Telefonat mit den Erziehungsberechtigten oder Angehörigen bewilligt.

Eine Verbesserung der sozialpädagogischen Betreuung ist derzeit aufgrund der knappen Personalressourcen nicht möglich.

Abschliessend bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen



Jacqueline Fehr

**Kopie z.K. an:** Justizvollzug und Wiedereingliederung, Amtsleitung/Fachbereich Recht