

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 297/2025

Sitzung vom 10. Dezember 2025

1276. Anfrage (Dauerhafte Anpassungen im U-Haft Regime)

Kantonsrätin Angie Romero, Zürich, und Kantonsrat Michael Biber, Bachenbülach, haben am 22. September 2025 folgende Anfrage eingereicht:

Die Antwort des Regierungsrates (RR) auf die Anfrage KR Nr. 387/2024 deutet an, die Direktion der Justiz und des Innern (JI) könne selbstständig das Regime der Untersuchungshaft (U Haft) dauerhaft anpassen. Tatsächlich regeln nach Art. 235 Abs. 5 StPO beim Vollzug der Untersuchungs- und Sicherheitshaft die Kantone Rechte und Pflichten der inhaftierten Personen. Im Kanton Zürich wird die Durchführung der Untersuchungs- und Sicherheitshaft insbesondere in der Justizvollzugsverordnung (JVV) geregelt, welche vom Regierungsrat, nicht aber von der JI alleine, erlassen wird. Abweichungen von der JVV kann die JI eigenständig nur zeitlich beschränkt für Pilotversuche bewilligen, nicht aber dauerhaft (§ 168 JVV). Ausserdem hat die Amtsleitung mit Genehmigung der JI die Möglichkeit, gewisse Sachverhalte der Haft – soweit durch die jeweilige Vollzugsform geboten – in einer Hausordnung zu regeln, wovon im Kanton Zürich Gebrauch gemacht wurde (§ 126 f. JVV)

In diesem Kontext bitten wir um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Auf welche Norm stützt sich die JI, wenn sie in ihrer Antwort auf Frage 4 der Anfrage KR-Nr. 387/2024 geltend macht, dauerhafte Änderungen und Anpassungen am Vollzugsregime der Untersuchungs- und Sicherheitshaft würden der JI obliegen?
2. Nach welchen Kriterien grenzt der RR bzw. die JI ab, welche Rechte und Pflichten bei der Untersuchungs- und Sicherheitshaft in der JVV geregelt werden müssen und welche «Sachverhalte» in einer Hausordnung definiert werden können?
3. Die Hausordnung Untersuchungsgefängnisse Zürich (Ausgabe April 2022) überlässt den Gefängnisleitungen in diversen – auch wichtigen – Punkten einen weiten Spielraum (z. B. Dauer des Aufenthalts im Freien). Wie stellt die JI sicher, dass die Inhaftierten nicht je nach Untersuchungsgefängnis mehr oder weniger Rechte und Pflichten haben?

4. Stützt sich der Modellversuch Untersuchungshaft, der seit 2023 läuft, auf § 168 JVV? Wenn nicht, auf welche Norm stützt er sich?
5. Wurden aufgrund des Modellversuchs Untersuchungshaft bereits dauerhafte Änderungen/Anpassungen am Vollzugsregime vorgenommen? Wenn ja, welche und wo sind diese konkret verankert (JVV oder Hausordnung)?
6. Sofern aufgrund des Modellversuchs Untersuchungshaft dauerhafte Änderungen/Anpassungen geplant sind: Welcher Zeitplan ist für eine JVV Revision vorgesehen? Welche genauen Schritte sind vorgesehen (z. B. Vernehmlassung)? Ist vorgesehen Änderungen/Anpassungen anstatt über eine JVV-Revision lediglich über eine Anpassung der Hausordnung einzuführen?
7. Wie wird sichergestellt, dass Anordnungen der Verfahrensleitung (z. B. Einzelhaft, Auflagen/Überwachung/Ausschluss bei Besuchen) jederzeit individuell durchsetzbar bleiben – auch bei gruppenorientiertem Regime?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Angie Romero, Zürich, und Michael Biber, Bachenbülach, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Kantone regeln mit Bezug auf die Untersuchungs- und Sicherheitshaft die Rechte und Pflichten der inhaftierten Personen (Art. 235 Abs. 5 Strafprozessordnung [SR 312.0]). Für den Justizvollzug ist die Direktion der Justiz und des Innern (JI) zuständig, wobei diese Aufgabe von Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) wahrgenommen wird (vgl. § 38 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 [LS 172.1] sowie Anhang 1 lit. A Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [LS 172.11] und § 3 Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 [LS 331]). Gemäss § 163 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (LS 211.1) erlässt der Regierungsrat die näheren Bestimmungen über den Vollzug der Untersuchungs- und Sicherheitshaft. Dies ist in der Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 (JVV; LS 331.1) geschehen, die in den §§ 128–136 auch die Untersuchungs- und Sicherheitshaft regelt.

Anpassungen und Änderungen am Vollzugsregime obliegen in diesem Rahmen der JI bzw. JuWe (vgl. auch §§ 2 Abs. 1 und 6 lit. a JVV). Der Rahmen selbst kann vom Bundesgesetzgeber, vom kantonalen Gesetzgeber und vom Regierungsrat angepasst werden.

Wenn für Änderungen oder Anpassungen am Vollzugsregime zusätzliche Stellen und Ausgaben notwendig sind, richtet sich deren Genehmigung nach der üblichen Zuständigkeitsordnung (vgl. dazu die Beantwortung der Frage 4).

Zu Frage 2:

Gemäss § 126 JVV erlässt die Amtsleitung zusammen mit den Gefängnisleitungen die Hausordnung. Diese ist durch die Vorsteherin oder den Vorsteher der JI zu genehmigen. In § 127 JVV ist festgehalten, welche Sachverhalte, falls von der Vollzugsform geboten, durch die Hausordnung zu regeln sind.

Zu Frage 3:

Die Untersuchungsgefängnisse Zürich halten sich bei der Umsetzung von Rechten und Pflichten an die geltenden Rechtsvorschriften und orientieren sich zudem an den Empfehlungen der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren. Letztere hat mit Datum vom 17. November 2023 die für die ganze Schweiz massgeblichen Empfehlungen für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft erlassen.

Zu Frage 4:

§ 168 JVV sieht vor, dass die Direktion für die Erprobung neuer Vollzugsformen und für Versuche zur Weiterentwicklung des Justizvollzugs zeitlich beschränkte Abweichungen von dieser Verordnung bewilligen kann. Für den Modellversuch sind keine Abweichungen von der JVV notwendig.

Zudem kann festgehalten werden, dass sich der Modellversuch nicht auf die JVV, sondern auf Bundesrecht stützt, konkret auf Art. 8 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1984 über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341). Demnach kann der Bund Beiträge an die Durchführung und Evaluation von Modellversuchen gewähren, welche die Entwicklung und Erprobung neuer Methoden und Konzepte zum Ziel haben.

Der Regierungsrat hat die für den Modellversuch notwendigen befristeten Stellen geschaffen und die notwendigen Ausgaben bewilligt (vgl. RRB Nr. 1477/2021). Zudem hat der Bund gestützt auf Art. 8 ff. des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug die Übernahme von 30% der Gesamtkosten zugesichert.

Zu Frage 5:

Folgende Massnahmen wurden aufgrund des Modellversuchs in den Untersuchungsgefängnissen der Kantone Zürich und Bern vorläufig eingeführt:

- Eintrittsverfahren mit ressourcenerhaltenden Sofortmassnahmen
- proaktive Angehörigenarbeit
- Case Management
- Übergangsmanagement
- PRISMA (Prison Stress Management)

Ob diese Anpassungen auch nach Abschluss des Modellversuchs beibehalten werden, wird erst nach Vorliegen der Ergebnisse der Evaluation des gesamten Modellversuchs entschieden. Erst mit dieser Grundlage können langfristig wirksame Anpassungen und wenn notwendig Modifikationen vorgenommen werden. Entsprechend kann auch erst dann über eine allfällige Verankerung in der Hausordnung oder in der JVV entschieden werden.

Zu Frage 6:

Wie bei der Beantwortung der Frage 5 ausgeführt, werden die im Rahmen des Modellversuchs implementierten Massnahmen auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert. Diese Evaluation wird einen Einfluss auf die langfristige Einführung von Anpassungen der Untersuchungshaft haben. Da sich die Massnahmen des Modellversuchs im Rahmen der geltenden Rechtsordnung bewegen, ist derzeit keine Anpassung der JVV vorgesehen.

Zu Frage 7:

Anordnungen der Verfahrensleitung sind immer bindend für die Gefängnisleitungen und bilden für JuWe die Richtschnur.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli