

Sitzung vom 26. September 2018

**887. Anfrage (Diskriminierende Haftbedingungen für Frauen  
in Zürcher Untersuchungshaft)**

Die Kantonsrätinnen Céline Widmer, Zürich, und Prisca Koller, Hettlingen, haben am 11. Juni 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF und das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) haben die Haftbedingungen in der zürcherischen Untersuchungshaft wiederholt kritisiert. In ihrem «Bericht an den Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Gefängnis Zürich vom 25. August 2017» vom 18. April 2018 kritisiert die NKVF aktuell die Haftsituation von Frauen im Gefängnis Zürich. Aus Sicht der NKVF werden die Anliegen der weiblichen Inhaftierten ungenügend berücksichtigt. Frauen werden im Gefängnis Zürich gemäss der NKVF systematisch diskriminiert. Neben infrastrukturellen Mängeln im Gefängnis Zürich gebe es für Frauen beispielsweise weniger Beschäftigungsmöglichkeiten und sie haben im Unterschied zu Männern keinen Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten. Der Bericht hält unter anderem fest, dass weibliche Inhaftierte insbesondere an Wochenenden 23 Stunden in ihren Zellen verbringen.

Gemäss der Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern vom 10. April 2018 und wie im Tages-Anzeiger vom 28. Mai 2018 zu lesen war, räumt die Justizdirektion Versäumnisse ein. Eine rasche Korrektur der infrastrukturellen Verhältnisse sei jedoch nur mit teuren baulichen Massnahmen möglich und werde daher erst mit der Inbetriebnahme des Polizei- und Justizzentrums in rund vier Jahren angegangen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Mit welchen Massnahmen stellt der Regierungsrat sicher, dass den eingewiesenen Frauen in der Zürcher Untersuchungshaft relativ identische Haftbedingungen wie den männlichen Inhaftierten angeboten werden?
2. Mit welchen Massnahmen gedenkt der Regierungsrat frauenspezifischen Anliegen (z. B. im Bereich Ernährung oder Schwangerschaft) in der Zürcher Untersuchungshaft besser Rechnung zu tragen?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Haftbedingungen in den Zürcher Untersuchungsgefängnissen im interkantonalen und im internationalen Vergleich?

4. Welche Verbesserungen der allgemeinen Haftbedingungen in der Untersuchungshaft erachtet der Regierungsrat als notwendig und wie und in welchem Zeitrahmen gedenkt er diese umzusetzen?
5. Bis wann wird das medial angekündigte 2-Phasen-Modell in der Zürcher Untersuchungshaft umgesetzt? Und wie sind weiteren Partner (Strafverfolgung und Gerichte) in den Prozess involviert?
6. Was unternimmt der Regierungsrat, um Zelleneinschlüsse von Frauen und Männern von über 20 Stunden zu verhindern?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Céline Widmer, Zürich, und Prisca Koller, Hettlingen, wird wie folgt beantwortet:

Der Kanton Zürich verfügt mit dem Gefängnis Dielsdorf über eine Einrichtung, in der ausschliesslich Frauen untergebracht sind und wo auf die frauenspezifischen Anliegen der Inhaftierten eingegangen werden kann. Für Untersuchungshaft und für den Vollzug von Kurzstrafen werden Frauen in erster Linie ins Gefängnis Dielsdorf eingewiesen. Das Gefängnis Zürich (GFZ) dient hauptsächlich als Ausweichbetrieb – zum einen bei Überlastung des Gefängnisses Dielsdorf und zum anderen, wenn Frauen, zwischen denen Kollusionsgefahr besteht, getrennt voneinander unterzubringen sind. Von den derzeit 45 im Kanton Zürich untergebrachten Frauen (Stand 16. August 2018) befinden sich sechs im GFZ, was einem Anteil von 13% entspricht.

Es ist richtig, dass sich die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) im in der Anfrage erwähnten Bericht kritisch zu den aus ihrer Sicht ungenügend berücksichtigten Anliegen weiblicher Inhaftierter äussert und anregt, den eingewiesenen Frauen mindestens identische Haftbedingungen wie den männlichen Inhaftierten anzubieten. Von einer *systematischen Diskriminierung* der Frauen im GFZ ist jedoch nicht die Rede.

Zu Frage 1:

Für alle Gefangenen in Untersuchungshaft, ob weiblich oder männlich, gilt die gleiche Hausordnung und somit bestehen auch für alle die gleichen Rechte und Pflichten. Die inhaftierten Frauen in der Zürcher Untersuchungshaft werden nicht grundsätzlich schlechter als inhaftierte Männer behandelt. Dennoch ist in einzelnen Punkten aufgrund des Mengengerüsts (derzeit sechs Insassinnen im GFZ) eine abweichende Behandlung der inhaftierten Frauen unvermeidbar.

In Bezug auf die Weiterbildungsmöglichkeiten waren die inhaftierten Frauen im GFZ bisher tatsächlich benachteiligt, weil sie nicht von einem Bildungsangebot profitieren konnten. Dies war und ist vor allem den fehlenden räumlichen und personellen Mitteln geschuldet. Derzeit werden Möglichkeiten geprüft, das Weiterbildungsangebot allgemein zu verbessern, denn in Untersuchungshaft sind die Weiterbildungsmöglichkeiten im Vergleich zum Angebot im Strafvollzug («Bildung im Strafvollzug») rudimentär ausgestaltet.

Während die Beschäftigungsmöglichkeiten für inhaftierte Männer im GFZ aufgrund der nur spärlich vorhandenen Arbeitsräume und des schwierigen Umfelds bei der Beschaffung von externen Arbeitsaufträgen sehr begrenzt sind, sodass längst nicht alle Männer dauerhaft beschäftigt werden können, kann das GFZ den inhaftierten Frauen konstant Arbeitsplätze im internen Kiosk, der internen Wäscherei oder in der eigenen Küche anbieten. Auch wenn die NKVF diese Arbeiten mit Recht als typische Frauenarbeiten kritisiert, sind die entsprechenden Arbeitsplätze immerhin nicht von der externen Auftragslage abhängig.

Zu Frage 2:

#### *Zur Ernährung*

Die NKVF kritisierte im eingangs erwähnten Bericht, dass bei den inhaftierten Frauen eine erhebliche Gewichtszunahme zu verzeichnen sei, die auf eine nicht an frauenspezifische Bedürfnisse angepasste Ernährung zurückzuführen sei. Das GFZ konnte eine flächendeckende Gewichtszunahme bei den inhaftierten Frauen nicht feststellen. Sicherlich haben einige Insassinnen im Verlaufe ihrer Haft zugenommen, hingegen haben andere auch an Gewicht verloren. Bekanntlich können Gewichtsschwankungen neben ungünstiger Ernährung auch andere Ursachen haben (z. B. Medikamenteneinnahme).

Derzeit stehen den Gefangenen folgende Menüs zur Auswahl: Normalkost, Schonkost, vegetarisch, halal / kein Schweinefleisch sowie spezifische Diätmenüs auf ärztliche Anordnung. Es steht jeder Gefangenen frei, weniger Kalorien zu sich zu nehmen und beispielsweise die vorhandenen Bewegungsmöglichkeiten auszuschöpfen. So fällt es auch in die Selbstverantwortung jeder einzelnen Inhaftierten, ob sie sich zusätzlich zum vom GFZ bereitgestellten Essen am internen Kiosk mit Süßigkeiten eindecken wollen. Das GFZ wird in Zusammenarbeit mit einer Fachperson für Ernährungsberatung die Menüpläne allgemein überprüfen und bei Bedarf anpassen.

### *Zu den schwangeren Inhaftierten*

Aufgrund der Nähe zur Frauenklinik im Stadtspital Triemli werden schwangere Inhaftierte ab dem fünften Monat ins GFZ verlegt. Nach der Geburt erfolgt eine Versetzung ins Gefängnis Dielsdorf, das über eine Mutter-Kind-Abteilung verfügt. Das Amt für Justizvollzug wird prüfen, ob die Zusammenarbeit zwischen dem GFZ und dem Stadtspital weiterhin die einzige Möglichkeit zur Betreuung von schwangeren Inhaftierten darstellt.

Was die von der NKVF kritisierten mangelnden Bewegungsmöglichkeiten für schwangere Inhaftierte anbelangt, so wird auf die allgemeinen Bemühungen verwiesen, die Bewegungsfreiheit der Inhaftierten innerhalb der Mauern zu verbessern (siehe Beantwortung der Frage 4). Es wird jedoch auch im Bereich des Möglichen versucht, schwangere Frauen entsprechend ihren besonderen Bedürfnissen zu betreuen. Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass eine deutliche Besserstellung von schwangeren Frauen gegenüber nichtschwangeren Frauen innerhalb der gleichen Abteilung zu Unstimmigkeiten bzw. Missstimmung im Gefangenkollektiv führen könnte, was es zu vermeiden gilt.

### *Zu den Duscmöglichkeiten*

Die Direktion der Untersuchungsgefängnisse Zürich (UGZ) wird im Rahmen der allgemeinen Überprüfung der Haftbedingungen in der Untersuchungshaft auch die Frage beleuchten, ob und in welchem Umfang die Duschzeiten ausgedehnt werden können.

### *Zum Betreuungspersonal*

Die NKVF kritisierte die nicht lückenlose Betreuung der inhaftierten Frauen durch weibliche Mitarbeitende, und zwar insbesondere am Wochenende und in der Nacht. Das GFZ achtet bei der Gestaltung der Dienstpläne darauf, 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 ebenfalls ein Augenmerk daraufgelegt, geeignete Frauen als Betreuungspersonen einzustellen. Eine flächendeckende Betreuung der Insassinnen durch weibliches Personal erachtet der Regierungsrat aber – auch unter dem Aspekt des Normalisierungsprinzips – nicht als zwingend.

### *Zu Frage 3:*

Die Haftbedingungen in den Zürcher Untersuchungsgefängnissen sind grundsätzlich gut, können und sollen aber auch verbessert werden. Deshalb wurden folgende Projekte aufgelegt bzw. befinden sich derzeit in der Umsetzung: die Krisen-Interventions-Abteilung im Gefängnis Limmattal, das 2-Phasen-Modell, der eidgenössische Modellversuch, die Organisationsentwicklung der UGZ und das Projekt für soziale Arbeit in der U-Haft.

Im interkantonalen Vergleich zeigt sich, dass die Gefängnisse im Kanton Zürich aufgrund ihrer Spezialisierung innerhalb der UGZ eine gute Ausgangslage aufweisen. In anderen Kantonen wird die Untersuchungshaft oftmals in sogenannten gemischten Betrieben vollzogen. Der Kanton Zürich verfügt mit dem Gefängnis Dielsdorf über ein auf Frauen spezialisiertes Gefängnis, in dem die Inhaftierten durch überdurchschnittlich viele Mitarbeiterinnen betreut werden. Abgesehen von der Justizvollzugsanstalt Hindelbank im Kanton Bern ist das Gefängnis Dielsdorf schweizweit die einzige Institution, die ausschliesslich Frauen aufnimmt. Insofern nimmt der Kanton Zürich im nationalen Vergleich eine gute Position ein.

Im internationalen Vergleich ist vor allem auf die Beschränkung der Haftdauer, welche die Nachbarländer kennen, hinzuweisen. Im Übrigen sind dem Regierungsrat die Haftbedingungen der Frauen im Ausland nicht näher bekannt.

Zu Frage 4:

In den vergangenen Jahrzehnten gab es kaum Bestrebungen, die Ausgestaltung der Untersuchungshaft zu hinterfragen und Verbesserungsmassnahmen einzuleiten. In der politischen Diskussion wurde der Schwerpunkt auf die Senkung der Rückfallhäufigkeit und damit auf die Reform des Strafvollzugs gelegt.

Seit ungefähr 2010 haben verschiedene internationale und auch nationale Organisationen die Ausgestaltung der Untersuchungshaft in der Schweiz kritisiert. Dies hat zu einem grundsätzlichen Umdenken geführt. Die über Jahrzehnte gewachsenen Strukturen lassen sich aber nicht von heute auf morgen aufbrechen. Während einige Verbesserungen rascher (d. h. 2019) umgesetzt werden können, brauchen andere Veränderungen mehr Zeit und müssen im Rahmen des vor einem Jahr eingeleiteten Organisationsentwicklungsprozesses der UGZ angegangen werden.

In einem ersten Schritt geht es darum, jene Rahmenbedingungen zu verbessern, die in den vergangenen Jahren von der NKVF und vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) übereinstimmend und wiederholt kritisiert worden sind (vgl. dazu insbesondere die Studie des SKMR «Untersuchungshaft: Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz», Bern 2015). Im Wesentlichen sind dies die folgenden Themenfelder, die allgemein – in Absprache mit der zuständigen Staatsanwaltschaft – zu weniger strengen Haftbedingungen führen sollen: Verbesserung der sozialen Kontakte innerhalb der Mauern (Gruppenvollzug, gemeinsame Einnahme der Mahlzeiten usw.), Verbesserung der Möglichkeiten, sich im Freien aufzuhalten, Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten, Verbesserung bei der Frei-

zeitgestaltung, Verbesserung der Kontakte zur Aussenwelt (Ausweitung der Besuchszeiten, Besuche ohne Trennscheibe, beschränkte Zulassung von Telefonaten usw.).

Schliesslich soll ein Modellversuch auf eidgenössischer Ebene, den der Kanton Zürich im Verbund mit den Kantonen Waadt und Bern durchzuführen beabsichtigt, weitere Hafterleichterungen beleuchten (beispielsweise die Aufrechterhaltung wichtiger Aussenkontakte unter Einbezug des Umfelds der Gefangenen mit dem Ziel, die schädlichen Folgen der Inhaftierung zu verringern). Dieser Modellversuch soll, vorbehaltlich der Bewilligung des Bundes, im Juni 2019 starten.

Im Zusammenhang mit all diesen beabsichtigten Verbesserungsmassnahmen in der Untersuchungshaft ist darauf hinzuweisen, dass diese nur mit einer Anpassung der personellen Mittel und mit Investitionen im baulichen Bereich machbar sind. Damit die Nachhaltigkeit der verschiedenen Massnahmen gewährleistet ist, ist ein besonnenes Vorgehen angezeigt, was auch bedeutet, dass Ergebnisse nicht unbedingt sofort sichtbar sind und nicht von heute auf morgen wirken.

Zu Frage 5:

Es ist vorgesehen, mit einem Pilotbetrieb des 2-Phasen-Modells im ersten Semester 2019 zu starten. Die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte wurden einbezogen. Sie sind zusammen mit einer Vertretung des Amtes für Justizvollzug Teil der Arbeitsgruppe, welche die konzeptionellen Rahmenbedingungen für das 2-Phasen-Modell erarbeitet. Auch werden die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte weiterhin in den Prozess eingebunden sein.

Zu Frage 6:

Zelleneinschlüsse von mehr als 20 Stunden sind nicht mehr zeitgemäss. Sie sind aber – wie die NKVF bereits selbst ausführte – mitunter der Personalsituation geschuldet. In den Zürcher Untersuchungsgefängnissen halten sich die Inhaftierten von Montag bis Freitag mindestens fünf Stunden pro Tag ausserhalb der Zelle auf. Weitere Bestrebungen zur Ausdehnung dieser Zeit sind – wie bereits ausgeführt – im Gange. Aufgrund der knappen personellen Mitteln ist aber (noch) keine Veränderung der Zelleinschlüsse am Wochenende und an Feiertagen möglich.

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**