

4384

KR-Nr. 71/2006

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum Postulat KR-Nr. 71/2006 betreffend Störsender  
gegen Handygebrauch von Strafanstaltsinsassen**

(vom 28. Februar 2007)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 3. Juli 2006 folgende von Kantonsrätin Barbara Steinemann, Regensdorf, am 13. März 2006 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche die Installation und den Betrieb eines Handystörers in den zürcherischen Justizvollzugsanstalten, insbesondere auch im Zuchthaus Pöschwies, vorsieht. Die dabei entstehenden Kosten sollen an anderen Orten im Strafvollzug kompensiert werden.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

**1. Ausgangslage**

Das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich (JuV) prüft seit Längerem die Errichtung einer Störsenderanlage zur Unterbindung des Mobiltelefonverkehrs zwischen Gefangenen untereinander, aber auch mit Dritten ausserhalb der Anstaltsmauern. Hierfür wirkten die Verantwortlichen der Kantonalen Strafanstalt Pöschwies unter anderem ab 2003 auch in einer gesamtschweizerischen Arbeitsgruppe mit, die sich aus Vertretungen des Bundesamts für Kommunikation (BAKOM), Telekommunikationsunternehmen (Providern) und Vollzugsinstitutionen zusammensetzte. Die Provider wiesen auf die damals noch fehlende gesetzliche Grundlage hin, waren schliesslich aber bereit, in den Anstalten Lenzburg, Champ Dollon und Pöschwies die Erteilung von befristeten Funkversuchskonzessionen zu dulden. Allerdings standen in der Arbeitsgruppe die Interessen der Strafanstalten, mit möglichst einfachen, finanziell verkraftbaren technischen Einrichtungen den Mobiltelefonverkehr zu stören bzw. mögliche deliktische Handlungen,

Fluchtvorbereitungen usw. zu verhindern, nicht im Vordergrund. Vielmehr setzten die Provider durch, dass das BAKOM hohe technische Anforderungen festlegte, die wirksame und gleichzeitig kostengünstige Lösungen kaum ermöglichen. Diese Einschätzung bestätigte sich auch im Rahmen der Versuche, die in den drei genannten Strafanstalten 2005 durchgeführt wurden. Zudem haben sich dabei Mängel in der Störwirkung bzw. der Funkabdeckung sowie qualitative Unterschiede in der Störwirkung je nach Bausubstanz ergeben. Danach ist davon auszugehen, dass der Mobilfunkverkehr in einem Bau wie der Strafanstalt Pöschwies schwieriger zu unterbinden ist als etwa in der Strafanstalt Lenzburg.

## **2. Gesetzliche Grundlagen**

Am 24. März 2006 haben die Eidgenössischen Räte das revidierte Fernmeldegesetz verabschiedet; die Referendumsfrist ist am 13. Juli 2006 unbenutzt abgelaufen. Gemäss Art. 32 a und 34 Abs. 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> besteht nun eine Rechtsgrundlage für Störsender in Strafanstalten (vgl. BBl 2006, 3565). Die Details sind in der Verordnung über Frequenzmanagement und Funkkonzessionen umschrieben, die derzeit erst im Entwurf vom 28. Juni 2006 vorliegt (E-FKV, Art. 36 a–d). Wesentlich sind die Bestimmungen in Art. 36 b E-FKV, die unter dem Titel «Voraussetzungen für den Betrieb von störenden Fernmeldeanlagen» wie folgt lauten:

<sup>1</sup> Die Bewilligung wird nur erteilt, wenn der Gesuchsteller darlegen kann, dass durch den Betrieb der Anlage keine anderen öffentlichen Interessen oder Interessen Dritter übermässig beeinträchtigt werden.

<sup>2</sup> Ortungs- und Überwachungssysteme werden nur bewilligt, wenn auf dem Markt keine den Vorschriften entsprechenden Anlagen erhältlich sind.

<sup>3</sup> Fest installierte störende Fernmeldeanlagen dürfen nur in einem genau bezeichneten Gefängnisareal betrieben werden und den Fernmeldeverkehr ausserhalb nicht stören.

<sup>4</sup> Mobile störende Fernmeldeanlagen dürfen nur betrieben werden, wenn dadurch eine unmittelbare und schwere Gefahr für Leib und Leben abgewendet werden kann.

### 3. Technische Voraussetzungen und Machbarkeit

In den Monaten März bis Juni 2005 wurden in der Strafanstalt Pöschwies mit einer befristeten Funkversuchskonzession des BAKOM Versuche mit Störsendern in zwei Zellentrakten durchgeführt. Dabei wurden die für den Mobiltelefonfunk reservierten GSM<sup>1</sup>-Frequenzen 900 und 1800 MHz gestört, aus Kostengründen nicht aber die bereits neueren UMTS<sup>2</sup>-Frequenzen. Dieser Versuch wurde vom Hochbauamt des Kantons Zürich technisch begleitet. Gestört wurde das so genannte Downlink-Signal. Das wirkungsvollere Stören des so genannten Uplink-Signals war und ist nicht gestattet, weil bei entsprechenden Versuchen auch der Mobilfunkverkehr in der weiteren Umgebung der Strafanstalt gestört würde.

Im Schlussbericht vom 23. August 2005 zuhanden der Strafanstalt Pöschwies hielt das Hochbauamt fest, dass das Stören des Verbindungsaufbaus im Testbetrieb nur zu 90% funktioniert habe. Wenn eine 100%ige Störabdeckung erzielt werden sollte, habe dies grosse Auswirkungen auf die Investitionskosten. Die Spezialisten der Swisscom hätten dem Hochbauamt gegenüber bezweifelt, ob eine 100%ige Störabdeckung überhaupt zu erreichen sei, und darauf hingewiesen, dass die Aufwendungen für die letzten 10% Abdeckung exponentiell erhöhte Kosten verursachen würden. Die bisherigen Störeinheiten seien für einen professionellen Einsatz wenig tauglich und lediglich prototypenhaft aufgebaut.

Im Weiteren erläuterte das Hochbauamt, dass mit der fortschreitenden technischen Entwicklung (Bluetooth, WIMAX usw.) neue, unabhärbare Lücken im Störkonzept entstehen könnten. Schliesslich wies es auch auf die Gewährleistung der NIS-Verordnung zum Schutz vor nicht ionisierender Strahlung (NISV; SR 814.710) hin. Das kantonale Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) sei für entsprechende Messungen hinzugezogen worden, die im Testbetrieb teils Überschreitungen von Anlagegrenzwerten (AGW) ergeben hätten. Die NIS-Verordnung setzt damit den Störmöglichkeiten ebenfalls Grenzen.

---

<sup>1</sup> Global System for Mobile Communications.

<sup>2</sup> Universal Mobile Telecommunications System (Mobilfunk der dritten Generation, Nachfolger von GSM).

Die geografische Lage der Strafanstalt Pöschwies mit ihrer Nähe zu privaten und öffentlichen Grundstücken und Bauten erschwert den Aufbau einer funktechnisch abgegrenzten Anlage wesentlich. Alle künftigen Ausbauten der Infrastruktur der verschiedenen Provider (Basisstationen) oder nur schon Pegeländerungen hätten jeweils Auswirkungen auf eine mögliche GSM-Störsenderanlage der Anstalt. Die im Vergleich zur Strafanstalt Lenzburg massivere Bauweise der Strafanstalt Pöschwies mit Wänden und Decken aus Eisenbeton sowie die Dämpfungen infolge des beschichteten Glases und der Metallflächen würden einen verästelten Aufbau einer Störsendeapparatur mit sehr vielen Störeinheiten erfordern.

Aus diesen Gründen wurde seitens des Hochbauamtes abschliessend empfohlen, vorläufig auf die Umsetzung eines GSM-Störsenderkonzeptes zu verzichten und allenfalls noch weitere Tests mit Anbietern durchzuführen.

#### **4. Kostenschätzung und Kompensationsmöglichkeiten**

Gemäss den Berechnungen des Hochbauamtes würden die Investitionskosten Fr. 1 700 000 bis über Fr. 3 000 000, je nach Umfang und gewünschten Funktionalitäten der Störsenderanlage, betragen. Nachrüstung und Wartung einer solchen Anlage würden zudem Kosten in heute noch unbekannter Höhe nach sich ziehen.

Das Personal der Strafanstalt Pöschwies führt heute verschiedene Kontrollmassnahmen mit unterschiedlichen Zweckausrichtungen durch. Die heute hierfür zur Verfügung stehenden Ressourcen lassen jedoch kein flächendeckendes Kontrollsystem zu. Eine Realisierung einer Störsenderanlage würde deshalb nicht zwangsläufig personelle Ressourcen im Sicherheitsbereich frei machen, sondern ermöglichen, dass notwendige Kontrollmassnahmen in anderen Bereichen der Sicherheit verstärkt werden.

#### **5. Erlaubter Telefonverkehr und Sicherstellungen von Mobiltelefonen**

Im September 2006 wurde in der Strafanstalt Pöschwies eine neue Telefonanlage in Betrieb genommen. In diesem Zusammenhang wurde der Telefonverkehr für die Insassen neu geregelt. Statt wie bisher zwei Beziehungstelefonate von je zehn Minuten pro Woche können die Insassen nun 120 Minuten oder für Fr. 100 pro Monat telefonieren, wobei das monatliche Guthaben erschöpft ist, sobald eine der genannten

Grenzen erreicht wird. Der Telefonverkehr wird nach wie vor überwacht, d. h., es dürfen nur zuvor überprüfte Telefonnummern angerufen werden. Zudem können nach wie vor Telefonate aufgezeichnet und nachträglich abgehört werden.

Den Insassen der Strafanstalt ist der Besitz von Mobiltelefonen aus Sicherheitsgründen nicht erlaubt und sie werden ihnen abgenommen (§ 100 Justizvollzugsverordnung, LS 331.1). 2005 hat die Strafanstalt 42 Disziplinierungen im Zusammenhang mit unerlaubten Mobiltelefonen ausgesprochen (2004: 32; 2003: 12). Die Mobiltelefone wurden auf verschiedenen Kanälen in die Anstalt geschmuggelt oder auch einfach über die Umfassungsmauer geworfen. Unter Berücksichtigung von Geräten, die nicht einer bestimmten Person zugeordnet werden konnten, wurden bis Ende 2003 104 Mobiltelefone sichergestellt. 2004 waren es 44; 2005 87 und bis Mitte Dezember 2006 71. Die Sicherstellungen sind das Ergebnis verschiedener Kontrollmassnahmen in allen Anstaltsbereichen.

Es wird zu prüfen sein, ob die neue Regelung des erlaubten Telefonverkehrs und die damit einhergehende Erweiterung der Kommunikationsmöglichkeiten der Inhaftierten zu einem Rückgang des Telefonschmuggels bzw. der Sicherstellungen unerlaubter Geräte führen werden.

## **6. Weiteres Vorgehen**

Die zurzeit vorliegenden gesetzlichen Grundlagen (FMG und E-FKV) ermöglichen zwar den Betrieb von Störsenderanlagen, doch werden diese nur dann bewilligt, wenn dadurch keine anderen öffentlichen Interessen oder Interessen Dritter übermässig beeinträchtigt werden. Fest installierte Anlagen sollen darüber hinaus nur in einem genau bezeichneten Gefängnisareal betrieben werden und den Fernmeldeverkehr ausserhalb nicht stören dürfen (vgl. vorne unter Ziff. 2, Art. 36 b Abs. 1 und 3 E-FKV). Die durchgeführten Versuche haben gezeigt, dass diese Vorgaben in der Strafanstalt Pöschwies aus den genannten Gründen derzeit technisch nur bedingt oder nur mit einem unverhältnismässig hohen finanziellen Aufwand eingehalten werden könnten. Auf Grund dieser Ausgangslage ist deshalb vorgesehen, die Erfahrungen der Strafanstalt Lenzburg und die technische Entwicklung im Bereich der Störsenderanlagen weiter zu beobachten und auszuwerten. Im Investitionsbudget der Jahre 2010 und 2011 werden für entsprechende Installationen vorderhand Mittel von rund Fr. 380 000 (Fr. 190 000 pro Jahr) eingestellt.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 71/2006 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

|                  |                      |
|------------------|----------------------|
| Die Präsidentin: | Der Staatsschreiber: |
| Diener           | Husi                 |