



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF  
Commission nationale de prévention de la torture CNPT  
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT  
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura CNPT  
National Commission for the Prevention of Torture NCPT

Bern, 18. April 2018

NKVF 15/2017

---

# **Bericht an den Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend den Besuch der Nationa- len Kommission zur Verhütung von Folter im Gefängnis Zürich vom 25. August 2017**

---

Angenommen an der Plenarversammlung vom 23. November 2017



## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Einleitung .....</b>	<b>3</b>
Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs .....	3
Zielsetzungen.....	3
Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit .....	3
<b>II. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf.....</b>	<b>4</b>
a. Körperliche Durchsuchungen .....	4
b. Materielle Haftbedingungen – Infrastruktur .....	4
c. Freiheitsbeschränkende Massnahmen .....	4
i. Disziplinar massnahmen.....	4
ii. Schutz- und Sicherheitsmassnahmen.....	5
d. Sicherheit .....	5
e. Haftregime.....	6
f. Zugang zu medizinischer Versorgung .....	6
g. Informationen an die inhaftierten Personen .....	7
h. Freizeit- und Beschäftigungsmöglichkeiten.....	7
i. Kontakte mit der Aussenwelt .....	8
j. Personal.....	8
<b>III. Zusammenfassung .....</b>	<b>9</b>



## I. Einleitung

1. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009<sup>1</sup> hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter am 25. August 2017 das Gefängnis Zürich besucht. Überprüft wurden vor allem die Haftbedingungen der eingewiesenen Frauen.

### Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs

2. Die Delegation der NKVF bestand aus Franziska Plüss (Delegationsleiterin), Alberto Achermann (Präsident der NKVF), Helena Neidhart (Kommissionsmitglied), Sandra Imhof (Geschäftsführerin) und Kelly Bishop (wissenschaftliche Mitarbeiterin).

### Zielsetzungen

3. Während des Besuches richtete die Delegation ein besonderes Augenmerk auf die Haftbedingungen von weiblichen Inhaftierten und überprüfte insbesondere folgende Aspekte:
  - Grundrechtliche Überprüfung der einschlägigen, gesetzlichen Grundlagen;
  - Vorgehen beim Eintritt und bei körperlichen Durchsuchungen;
  - Überprüfung des Haftregimes von inhaftierten Frauen;
  - Materielle Haftbedingungen, Verpflegung und Hygiene;
  - Zugang zu Freizeit- und Beschäftigungsmöglichkeiten;
  - Handhabung der Aussenkontakte;
  - Behandlung durch das Personal;
  - Zugang zu adäquater medizinischer Versorgung, insbesondere zu gynäkologischer Versorgung;
  - Handhabung von freiheitsbeschränkenden Massnahmen, namentlich von Disziplinar-, Schutz- und Sicherheitsmassnahmen.

### Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit

4. Der Besuch der NKVF fand unangemeldet statt. Das Antrittsgespräch wurde mit dem Gefängnisleiter geführt. Im Anschluss daran fand ein Rundgang durch die Frauenabteilung statt. Am Tag des Besuches waren 8 Frauen inhaftiert, dies bei 18 vorhandenen Plätzen. Die Delegation hat insbesondere auch die Spazierhöfe und die Arrest/- und Sicherheitszellen in Augenschein genommen. Sie führte im Laufe des Besuches Gespräche mit allen inhaftierten Frauen, dem Gefängnispsychiater, dem Arzt, der medizinischen Fachperson sowie mit drei Justizvollzugsmitarbeitenden verschiedener Stufen.
5. Der Empfang durch die Gefängnisleitung war offen und freundlich. Alle Mitarbeitenden standen der Delegation jederzeit kompetent zur Verfügung und die Delegation erhielt uneingeschränkten Zugang zu den gewünschten Unterlagen. Das Schlussgespräch fand in Anwesenheit des Direktors der Untersuchungsgefängnisse Zürich und der Gefängnisleitung statt. Die Erkenntnisse des Berichtes wurden dem Amtsleiter, dem Leiter Rechtsdienst, dem Direktor der Untersuchungsgefängnisse Zürich und dem Gefängnisleiter im

<sup>1</sup> <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/2109.pdf>.



Rahmen des Feedbackgesprächs vom 25. Januar 2018 mündlich präsentiert.

## II. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

### a. Körperliche Durchsuchungen

6. Das Personal teilte der Delegation mit, dass körperliche Durchsuchungen bei Frauen nur durch weibliches Personal vorgenommen werden. Die Delegation stellte jedoch fest, dass trotz Vorliegen einer entsprechenden, internen Richtlinie, die Durchsuchungen nicht durchwegs zweiphasig erfolgen. **Die Kommission regt eine konsequente Umsetzung der Richtlinie an.**

### b. Materielle Haftbedingungen – Infrastruktur

7. Die Infrastruktur im Gefängnis Zürich ist veraltet; die Zellen sind klein bemessen und die Licht- und Luftverhältnisse in den Arrestzellen aus Sicht der Delegation als ungenügend einzustufen. Das hoch angesetzte, vergitterte Fenster in den Zellen der Frauenabteilung kann zwar geöffnet werden, verunmöglicht jedoch den Blick nach aussen. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass das Gefängnis Zürich mittelfristig durch das sich aktuell im Neubau befindende Polizei- und Justizgefängnis abgelöst werden soll.
8. Die Zellen in der Frauenabteilung werden in der Regel doppelt belegt. Sie sind mit einem Tisch und Etagenbett versehen und verfügen über Toilette und Lavabo. In Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung<sup>2</sup> erachtet die Kommission die 7 m<sup>2</sup> grossen Zellen als zu klein für eine Doppelbelegung. Hinzu kommt, dass der Toilettenbereich lediglich durch einen Vorhang vom Rest des Zimmers abgetrennt und bei Doppelbelegung von der Mitinhaftierten einsehbar ist. **Der Intimsphäre der inhaftierten Personen ist bei Doppelbelegung durch entsprechende Massnahmen unbedingt Rechnung zu tragen. Wenn immer möglich sollten die Zellen nur einzeln belegt werden.**
9. Die drei zur Verfügung stehenden Duschkabinen können von den inhaftierten Frauen nur zwei Mal wöchentlich genutzt werden. **Unter Berücksichtigung der besonderen Hygienebedürfnisse von Frauen erachtet die Kommission dies als ungenügend und empfiehlt der Gefängnisleitung, den täglichen Zugang zur Dusche zu ermöglichen.**

### c. Freiheitsbeschränkende Massnahmen

#### i. Disziplinarmassnahmen

10. Die von der Kommission überprüften Disziplinarverfügungen wurden korrekt ausgestellt. Hingegen stellte die Kommission in Bezug auf die Arreststrafen fest, dass erst bei dreitägigen Sanktionen eine formelle Verfügung erlassen wird. **Die Kommission empfiehlt,**

<sup>2</sup> Vgl. BJ, Handbuch 2017, EB6.1, S. 43; BGer 1B\_335/2013, E.3.6.3; BGer 1B\_387/2014, E.2.1; BGer 1B\_239/2015, E.2.6.



**sämtliche Disziplinar massnahmen formell zu verfügen und dies in einer schriftlichen Weisung vorzusehen.** Sie nahm anlässlich des Feedbackgesprächs mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass dies zwischenzeitlich korrigiert wurde und die neu eingeführte Praxis den sofortigen Erlass einer Verfügung vorsieht.

11. Das Gefängnis Zürich verfügt über 3 Arrestzellen, welche sich im Untergeschoss befinden. Diese Zellen verfügen weder über genügend Tageslicht noch über angemessene Frischluftzufuhr und sind mit einer Stehtoilette, einer Matratze und einer reissfesten Decke und Kissen ausgestattet. Die künstliche Beleuchtung ist zu schwach. Zudem wird den Arretierten aufgrund möglicher Verstopfung des Ablaufs keine warme Mahlzeit (nur Sandwiches) und zur Lektüre nur religiöse Texte abgegeben. Die Anordnung gilt aber unabhängig von einem konkret zu erwartenden Verhalten der Arretierten. **Die Kommission stuft die Arrestbedingungen im Gefängnis Zürich als unangemessen ein. Personen im Arrest sollten in einer Zelle mit ausreichend Tageslicht und Frischluftzufuhr untergebracht sein und täglichen Zugang zu einer warmen Mahlzeit sowie zu einer freiwählbaren Lektüre haben.<sup>3</sup> Sie empfiehlt eine dringende Praxisänderung in Bezug auf die Arrestbedingungen bzw. die konsequente Verlegung der Personen nach dem vierten Arresttag.**

## ii. Schutz- und Sicherheitsmassnahmen

12. Schutz- und Sicherheitsmassnahmen bis zu 96 Stunden werden nicht formell verfügt. Weiter stellte die Kommission fest, dass sich die Trennung zwischen Disziplinar- sowie Schutz- bzw. Sicherheitsmassnahmen in der Praxis als unklar erweist. Die Delegation stellte namentlich fest, dass auch bei suizidalen Äusserungen oder Selbstverletzungen sowie bei Drohungen und renitentem Verhalten Arreststrafen angeordnet wurden. Arreststrafen sind als Folge eines Disziplinarverstosses, Schutz- und Sicherheitsmassnahmen in Fällen von Selbst- oder Fremdgefährdung anzuordnen. **Die Kommission empfiehlt der Gefängnisleitung, auch Schutz- und Sicherheitsmassnahmen stets formell zu verfügen. Diese sind klar von Disziplinar massnahmen zu trennen und in einem separaten Register zu führen. Die Kommission begrüsst die neu eingeführte Praxis, wonach jede Verletzung in Einzelhaft formell verfügt wird, regt jedoch den Erlass einer klaren schriftlichen Weisung an.**

## d. Sicherheit

13. Bei Notfällen in der Nacht oder bei reduziert anwesendem Personal sind die Mitarbeitenden angewiesen, die Zellentüre nicht zu öffnen und auf das Eintreffen der Polizei und Sanität zu warten. In Anbetracht einzelner medizinischer Notfälle, die sich in den letzten Monaten im Gefängnis Zürich ereignet haben, äusserte die Kommission ihre Bedenken bezüglich dieser Praxis. **Die Kommission empfiehlt der Gefängnisleitung, ihre Praxis in dieser Hinsicht zu überprüfen. Sie nahm anlässlich des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass diese Praxis überprüft werden soll.**

---

<sup>3</sup> CPT/Inf(2011)28-part2, Ziff. 61 lit. b.



#### e. Haftregime

14. Dem Trennungsgebot zwischen männlichen und weiblichen Inhaftierten wird entsprochen. Hingegen erfolgt keine klare Trennung zwischen Frauen in Untersuchungshaft und im Strafvollzug. **Die Kommission empfiehlt dringend, dem gesetzlich vorgeschriebenen Trennungsgebot angemessen Rechnung zu tragen.**
15. Weibliche Inhaftierte verbringen, insbesondere an Wochenenden 23 Stunden in ihren Zellen, da aufgrund des reduziert vorhandenen Personals keine Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden. **Die Kommission ist der Ansicht, dass Zelleneinschlüsse von mehr als zwanzig Stunden unangemessen sind. Sie empfiehlt der Leitung der Gefängnisse Zürich dringend, Massnahmen zur Reduktion der Zelleneinschlusszeiten am Wochenende zu treffen.**
16. Die Kommission nahm anlässlich des Feedbackgesprächs mit Interesse zur Kenntnis, dass im Kanton Zürich ein Modellversuch im Bereich der Untersuchungshaft vorgesehen ist, in welchem die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und der Aussenkontakte weniger restriktiv ausgestaltet werden sollen.

#### f. Zugang zu medizinischer Versorgung

17. Die Eintrittsuntersuchung wird in der Regel innert 48 Stunden durch einen externen Arzt bzw. eine Ärztin durchgeführt. Sie sollte eine allgemeine somatische Untersuchung sowie Abklärungen bezüglich geschlechterspezifischer Gewalt umfassen.<sup>4</sup> **Die Kommission vermisst in dieser Hinsicht klare konzeptionelle Vorgaben<sup>5</sup> und empfiehlt, diese entsprechend zu ergänzen.**
18. Die medizinische Versorgung wird durch eine täglich zwischen 07.00 und 16.30 Uhr anwesende, medizinische Fachperson sichergestellt. Bei Bedarf oder auf Anfrage wird eine psychiatrische Versorgung angeboten. Der Zugang zum psychiatrischen Dienst ist an drei Wochentagen jeweils vormittags gewährleistet. Zweimal wöchentlich führt eine/n Assistenzärztin/Assistenzarzt des Universitätsspitals Zürich eine Arztvisite durch und befragt die Inhaftierten meist nach deren Befindlichkeit in der Zelle, teilweise in Anwesenheit von Drittpersonen (namentlich von Mitinhaftierten). **Die Kommission empfiehlt der Gefängnisleitung sicherzustellen, dass Gespräche mit medizinischen Fachpersonen in vertraulichem Rahmen geführt werden. Bei ärztlichen Untersuchungen sollte nur das hierfür eingerichtete Untersuchungszimmer im Untergeschoss genutzt werden.**
19. Vom Arzt verordnete Medikamente werden während der Woche durch das medizinische Fachpersonal abgegeben. An Wochenenden und in der Nacht werden Medikamente durch das Vollzugspersonal abgegeben. **Die Kommission empfiehlt, die Abgabe rezeptpflichtiger Medikamente grundsätzlich durch eine medizinische Fachperson sicherzustellen.**

<sup>4</sup> Vgl. Bangkok-Regeln, Regel 6 (e).

<sup>5</sup> Z.B. Information an betroffene Frau bezüglich Beschwerdemöglichkeiten sowie fachkundige psychologische Unterstützung oder Beratung, vgl. Bangkok-Regeln, Regel 7.



20. Aufgrund der Nähe zum Universitätsspital werden schwangere Frauen aus anderen Gefängnissen regelmässig ab dem fünften Schwangerschaftsmonat im Gefängnis Zürich aufgenommen. Die Vorsorgeuntersuchungen werden im Universitätsspital Zürich durchgeführt und bei ersten Geburtsanzeichen werden Frauen umgehend ins Universitätsspital Zürich verlegt. Obwohl die schwangerschaftlichen Vorsorgeuntersuchungen umfassend sichergestellt sind, stuft die Kommission die materiellen Haftbedingungen und die mangelnden Bewegungsmöglichkeiten für schwangere Frauen im Gefängnis Zürich als problematisch ein. **Sie empfiehlt den Vollzugsbehörden, die Haftbedingungen den besonderen Bedürfnissen von schwangeren Frauen anzupassen und diese nach Möglichkeit in eine geeignetere Einrichtung zu verlegen. Wenn immer möglich, sollten Alternativen zur Inhaftierung von schwangeren Frauen geprüft werden.**<sup>6</sup>

21. Weiter stellte die Kommission im Rahmen ihrer Gespräche mit inhaftierten Frauen fest, dass frauenspezifischen Bedürfnissen hinsichtlich Ernährung nur ungenügend Rechnung getragen wird. Insbesondere stellte die Kommission bei vielen Frauen eine erhebliche Gewichtszunahme fest, welche wiederum auf die eingeschränkten Bewegungsmöglichkeiten und auf die auf männliche Inhaftierte angepasste Ernährung zurückzuführen ist. **Sie empfiehlt der Leitung der Gefängnisse Zürich, die diätetischen Bedürfnisse von Frauen unter Berücksichtigung ihres täglichen Kalorienbedarfs zu überprüfen und ggf. anzupassen.**

#### g. Informationen an die inhaftierten Personen

22. Die Kommission stellte anlässlich des Besuches fest, dass die Hausordnung nur in deutscher Sprache vorhanden ist. Den inhaftierten Frauen wird beim Eintritt jedoch ein in verschiedenen Sprachen vorhandenes Merkblatt mit den wichtigsten Informationen abgegeben.

#### h. Freizeit- und Beschäftigungsmöglichkeiten

23. Frauen verfügen über weniger Beschäftigungsmöglichkeiten als männliche Inhaftierte und es werden ihnen in der Regel typische Frauenarbeiten (etwa Nähen, Haus- und Küchendienst) zugewiesen. Auch am Wochenende sind die Beschäftigungsmöglichkeiten mit Ausnahme des einstündigen Spaziergangs begrenzt. Anders als männliche Inhaftierte haben Frauen keinen Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten (z.B. Sprachkurse). Kontaktmöglichkeiten zu anderen weiblichen Inhaftierten sind nur begrenzt (Freitagnachmittag während einer Stunde) möglich. Gestützt auf internationale Vorgaben, namentlich die Bangkok-Regeln<sup>7</sup>, ist die Kommission der Ansicht, dass Frauen im gleichen Umfang wie Männer Zugang zu Beschäftigungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten haben sollten und dabei ihren spezifischen Bedürfnissen angemessen Rechnung zu tragen ist. **Sie empfiehlt der Gefängnisleitung, das Angebot an sinnvollen Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen zu erweitern und auch an Wochenenden ein Mindestmass an Beschäftigung anzubieten.**

<sup>6</sup> Vgl. CPT/Inf(2018)5, Ziff. 4.

<sup>7</sup> Vgl. Bangkok-Regeln, Regel 1; 42; CPT/Inf(2000)13-part, Ziff. 25.



## i. Kontakte mit der Aussenwelt

24. Die Kommission stellte fest, dass inhaftierte Frauen am Wochenende keinen Besuch empfangen dürfen, wodurch insbesondere der Kontakt zu erwerbstätigen Personen, schulpflichtigen Kindern oder Personen mit langem Anfahrtsweg erschwert wird. **Sie empfiehlt der Gefängnisleitung, Besuche, insbesondere von Familienangehörigen, auch am Wochenende zu ermöglichen.**
25. Wie bereits im Bericht zum Gefängnis Pfäffikon<sup>8</sup> betont, erachtet die Kommission das in § 63 HO verankerte generelle Telefonverbot als zu restriktiv. **Sie betont in diesem Zusammenhang erneut<sup>9</sup>, dass der freie Verkehr mit Rechtsvertretern gewährleistet sein muss und empfiehlt der Direktion der Untersuchungsgefängnisse Zürich, ihre Praxis dahingehend anzupassen.**
26. Die Kommission äussert sich weiterhin kritisch zu der in § 67 ff. (insbesondere § 71) HO vorgesehenen, schematischen Anwendung von Trennscheiben im Rahmen von Besuchen. **Gestützt auf internationale Vorgaben sind Trennscheiben nur im begründeten Einzelfall einzusetzen.<sup>10</sup> Zudem sind Kontakte zu eigenen Kindern mit allen sinnvollen Mitteln zu fördern und möglichst ohne Trennscheibe zu ermöglichen.<sup>11</sup> Sie empfiehlt der Gefängnisleitung deshalb, auf den Einsatz von Trennscheiben wenn immer möglich zu verzichten.**

## j. Personal

27. Inhaftierte Frauen werden vorwiegend durch weibliches Personal betreut. Insbesondere am Wochenende und in der Nacht ist die Betreuung durch Frauen jedoch nicht lückenlos gewährleistet. **Die Kommission empfiehlt der Gefängnisleitung, in der Nacht und am Wochenende, die Anwesenheit einer weiblichen Mitarbeitenden sicherzustellen.**
28. Die Kommission ist der Ansicht, dass das Personal für den Umgang mit frauenspezifischen Anliegen einer besonderen Ausbildung bedarf. **Sie regt an, Weiterbildungsmöglichkeiten zu schaffen, in welchen das Personal auf die spezifischen Bedürfnisse von Frauen in Haft sensibilisiert wird.<sup>12</sup>**

---

<sup>8</sup> Vgl. NKVF Bericht zum Gefängnis Pfäffikon, Ziff. 30.

<sup>9</sup> Vgl. NKVF Bericht zum Gefängnis Pfäffikon, Ziff. 30.

<sup>10</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht NKVF 2014, S. 48.

<sup>11</sup> Vgl. Bangkok-Regeln, Regel 26, 28.

<sup>12</sup> Vgl. Bangkok-Regeln, Regeln 29, 32 und 33; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 81.3.



### III. Zusammenfassung

29. Die Kommission überprüfte im Gefängnis Zürich ausschliesslich die Haftsituation von Frauen. Sie äusserte sich kritisch zu den aus ihrer Sicht ungenügend berücksichtigten Anliegen weiblicher Inhaftierter und regte in dieser Hinsicht verschiedene Verbesserungen an. Sie nimmt zur Kenntnis, dass der Kanton Zürich mit dem Gefängnis Dielsdorf jedoch über eine kantonale Einrichtung verfügt, in welcher frauenspezifischen Anliegen besser Rechnung getragen wird. Nichtsdestotrotz ist die Kommission der Auffassung, dass den eingewiesenen Frauen mindestens identische Haftbedingungen wie den männlichen Inhaftierten anzubieten sind und frauenspezifischen Anliegen mit entsprechenden Massnahmen begegnet werden sollte. Schliesslich regt die Kommission an, vermehrt geschlechtergemischtes Personal einzusetzen und dieses hinsichtlich der spezifischen Bedürfnisse von Frauen in Haft zu sensibilisieren.

Für die Kommission

Alberto Achermann  
Präsident der NKVF