



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern



Jacqueline Fehr
Regierungsrätin

Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Sachbearbeiterin: lic. iur. Graziella Gallo
juristische Sekretärin mbA
Direktwahl 043 259 25 36
Fax 043 259 42 98
graziella.gallo@ji.zh.ch

Unsere Referenz: 2016/404/GG
Ihre Referenz: NKVF

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
(NKVF)
Herr Alberto Achermann, Präsident
Postfach
3003 Bern

28. Juni 2016

Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der geschlossenen Jugendeinrichtungen durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2014/2015

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die uns mit Schreiben vom 27. Mai 2016 gebotene Gelegenheit zur
Stellungnahme in obgenannter Angelegenheit und äussern uns wie folgt.

I. Feststellungen und Empfehlungen in formell-rechtlicher Hinsicht

Zur Empfehlung in formell-rechtlicher Hinsicht (Rz. 3 und 53-55)

Die Kommission hält fest, dass zur Regelung von allgemeinen Vollzugsfragen im jugendstrafrechtlichen Bereich unter anderem im Kanton Zürich die auf Erwachsene anwendbaren kantonalen Straf- und Justizvollzugsgesetze zum Zuge kämen. Aus kinderrechtlicher Sicht erscheine dies fragwürdig, zumal diese den internationalen Vorgaben für Minderjährige kaum angemessen Rechnung tragen würden. Immerhin enthalte die Justizvollzugsverordnung (JVV) im Kanton Zürich eine Bestimmung bezüglich der getrennten Unterbringung von Jugendlichen (§ 90 JVV). Die auf der JVV gründende Hausordnung, die für alle Gefängnisse des Kantons Zürich gelte, enthalte einzelne vollzugsrelevante Bestimmungen, welche sich an den internationalen Vorgaben orientierten. Demnach dürfen sich Jugendliche zwei Stunden am Tag bewegen und ihnen ist ein speziell auf sie ausgerichtetes Animationsprogramm anzubieten (§ 23 und § 53 der Hausordnung für die Gefängnisse Kanton Zürich [Ausgabe 2009]).

Die Empfehlung der Kommission, die gesetzlichen Lücken im Bereich des Vollzugs von jugendstrafrechtlichen Massnahmen unter Berücksichtigung der einschlägigen internationalen Vorgaben zu schliessen, ist nachvollziehbar. Der Kanton Zürich hat kein spezifisches Gesetz über den Vollzug von Jugendstrafen und Schutzmassnahmen erlassen. Die einschlägigen kantonalen Bestimmungen finden sich vielmehr im Straf- und Justizvoll-



zugsgesetz (StJV; LS 331), in der Justizvollzugsverordnung (JV; LS 331.1) sowie in der Verordnung über die Jugendstrafrechtspflege (JStV; LS 322). Es erscheint durchaus prüfungswert, ob zur Einhaltung der internationalen Vorgaben für Minderjährige eine Anpassung dieser gesetzlichen Grundlagen notwendig erscheint.

Werden die internationalen Vorgaben eingehalten und ginge es somit um eine rein formale Anpassung, ist der Erlass eines Gesetzes nach dem Vorbild des bernischen Gesetzes über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Vollzug von Jugendstrafen und -massnahmen und in der stationären Jugendhilfe vom 16. Juni 2011 (FMJG; 341.13) grundsätzlich nicht dringend angezeigt. Wir anerkennen zwar, dass ein solcher Erlass für die Überschaubarkeit der geltenden Vorschriften im Bereich Vollzug von Jugendstrafen und -massnahmen dienlich wäre. Gleichzeitig sind wir aber auch der Ansicht, dass auch mit der Verankerung der Vorschriften in verschiedenen Erlassen – wie dies im Kanton Zürich derzeit der Fall ist – den kinder- und jugendrechtlichen Besonderheiten genügend Rechnung getragen werden kann.

II. Feststellungen und Empfehlungen hinsichtlich des Vollzugs zivil- und jugendstrafrechtlicher Massnahmen

Zu den körperlichen Durchsuchungen (Rz. 5 und 57)

Wir befürworten die Empfehlung der Kommission, körperliche Durchsuchungen bei Jugendlichen auf das Minimum zu beschränken und nur zweiphasig durchzuführen.

Jugendliche in der Jugendabteilung des Gefängnisses Limmattal werden gemäss neuer Weisung immer nach der Methode der 2-Phasenkontrolle durchsucht. Die Durchsuchungen werden nur nach erfolgten Aussenkontakten (Besuche ausser Haus) durchgeführt.

Zur gemeinsamer Unterbringung von zivil- und jugendstrafrechtlich eingewiesenen Jugendlichen (Rz. 6 und 58)

Eine strikte Trennung zwischen zivil- und jugendstrafrechtlichen Jugendlichen scheint aus Sicht der Kommission aufgrund des gemeinsamen Erziehungsgedankens nicht angezeigt und wäre in der Praxis schwierig zu handhaben. Wir befürworten grundsätzlich die Empfehlung der Kommission, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und der Aussenkontakte differenziert und unter Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse der betroffenen Jugendlichen zu prüfen. Massgeblich scheinen uns im Hinblick auf die angestrebte Individualisierung indessen die Berücksichtigung der Einweisungsgrundlage (Jugendstrafrecht oder Zivilrecht), des Einweisungsgrundes (Untersuchungshaft, Vollzug einer geschlossenen Unterbringung etc.) sowie der Frage, inwieweit im Vollzug andere Interessen, z.B. Sicherheitsinteressen oder Aufklärung der Straftat (Untersuchungshaft), zu berücksichtigen sind.

Der Vollständigkeit halber halten wir fest, dass das Gefängnis Limmattal keine zivilrechtlich eingewiesenen Jugendlichen aufnimmt. Jugendliche dürfen nur zum Vollzug von Untersuchungs- oder Sicherheitshaft (solche von unter 15 Jahren nur im Falle einer begründeten Ausnahme) oder zum Vollzug des Freiheitsentzuges im Sinne von Art. 25 JStG aufgenommen werden (§ 11 Abs. 2 lit. d JV).

Zum Vollzug der Untersuchungshaft (Rz. 7 und 59)



Wir teilen grundsätzlich die Auffassung der Kommission, dass Jugendlichen zu ermöglichen ist, sich während mindestens acht Stunden ausserhalb der Zelle aufzuhalten und ihnen während mindestens zwei Stunden am Tag Zugang zu Bewegung an der frischen Luft zu gewähren ist. In diesem Zusammenhang scheint uns der Hinweis wichtig, dass durch diese Bewegungsfreiheiten der ausschliessliche Zweck der Untersuchungshaft, die Aufklärung der Straftat, nicht gefährdet werden darf. Namentlich bei Fluchtgefahr (Art. 221 Abs. 1 lit. a StPO) oder bei Kollusionsgefahr (Art. 221 Abs. 1 lit. b StPO) drängen sich differenzierte Betrachtungsweisen bzw. Regelungen auf und müssen Einschränkungen zulässig sein.

Die Jugendlichen in der Jugendabteilung des Gefängnisses Limmattal halten sich unter der Woche in hohem Masse ausserhalb der Zellen auf. Zugang an die frische Luft ist für zwei Stunden täglich möglich, wird jedoch auf regelmässigen Wunsch der Jugendlichen auf eine Stunde Spazieren und eine Stunde Gruppenvollzug aufgeteilt.

Zur Infrastruktur (Rz. 8 und 60 f.)

Erfreut haben wir zur Kenntnis genommen, dass die Kommission die Infrastruktur der Jugendabteilung Limmattal als hervorragend eingestuft hat. Zur Kritik, wonach bei einzelnen Einrichtungen (wie in der Jugendeinrichtung Limmattal) die übergitterten und kargen Spazierhöfe einen etwas zu starken Gefängnischarakter aufweisen, ist Folgendes zu bemerken: Die Spazierhöfe im Gefängnis Limmattal entsprechen den Vorgaben gemäss dem Gesetz und der Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG; SR 341 und LSMV; SR 341.1). Sie sind Gefängnishöfe und haben bewusst einen Gefängnischarakter. Im Gefängnis Limmattal sind zudem keine zivilrechtlich Eingewiesene untergebracht.

Zu den gesetzlichen Grundlagen im Zusammenhang mit disziplinarischen Sanktionen (Rz. 9 und 62 f.)

Die Kommission hält unter anderem fest, schweizweit liessen sich hinsichtlich des Verfahrens beim Verhängen oder des Vollzugs von Disziplinar-, Sicherheits- und Schutzmassnahmen mit Ausnahme der gemäss JStG verbindlich festgelegten Arrestdauer von maximal sieben Tagen kaum einheitliche Vorgaben ableiten. Das bernische FMJG regle als einzige kantonale gesetzliche Grundlage auf umfassende Weise die Anordnung und den Vollzug von freiheitsentziehenden Massnahmen während des Vollzugs von jugendstrafrechtlichen oder kindesschutzrechtlichen Einweisungen in Institutionen der stationären Jugendhilfe sowie in Gefängnissen. Das FMJG lege die auf Jugendliche anwendbaren Disziplinarartbestände und Sanktionen fest und schreibe eine klare Vorgehensweise beim Verhängen von Disziplinarsanktionen vor. Hingegen fänden sich im FMJG keine konkreten Ausführungen bezüglich des Arrests bzw. des strengen Einschlusses. Eine in dieser Form ausführliche gesetzliche Grundlage fehle in den übrigen Deutschschweizer Kantonen.

Im Kanton Zürich sind für inhaftierte oder sich im Sanktionenvollzug befindliche Jugendliche im Bereich des Disziplinarrechts unter dem Titel „Besondere Vorschriften über den Vollzug jugendstrafrechtlicher Sanktionen“ die §§ 35b und 35c StJVG massgebend. Die Disziplinarartbestände ergeben sich aus § 35b Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit § 23b StJVG. Die Disziplinarmaßnahmen, die bei Jugendlichen ausgesprochen werden können, sind abschliessend in § 35c StJVG aufgezählt. Der Zellen- und Zimmereinschluss sowie der Arrest sind ausdrücklich auf höchstens sieben Tagen beschränkt (§ 35c Abs. 1 lit. i StJVG). § 34c JStV regelt das Disziplinarverfahren. Nach Abklärung des Sachverhalts



wird der oder dem Jugendlichen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Sachverhalt und Stellungnahme sind schriftlich festzuhalten (§ 34c Abs. 1 JStV). Der Disziplinentscheid erfolgt aufgrund einer umfassenden Würdigung, insbesondere der objektiven Schwere des Disziplinarvergehens, des bisherigen Verhaltens im Vollzug und der Beweggründe (§ 34c Abs. 2 JStV). Der Disziplinentscheid wird mit kurzer Begründung und Rechtsmittelbelehrung schriftlich mitgeteilt. Bei zeitlicher Dringlichkeit wird der Entscheid zuerst mündlich eröffnet und so bald wie möglich schriftlich bestätigt (§ 34c Abs. 3 JStV). Vgl. auch § 23d StJVG betreffend Rechtsschutz und § 34d JStV betreffend Verjährung. Es scheint uns, als hätte der Kanton Zürich mit den erwähnten Bestimmungen die freiheitsbeschränkenden Massnahmen umfassend genug geregelt. Und auch wenn sich die erwähnten Bestimmungen massgeblich am Erwachsenenstrafrecht orientieren, stellt doch § 35b Abs. 2 StJVG auf die sinngemässe Geltung der Bestimmungen für Erwachsene ab, d.h. der Handlungsmaxime von Art. 2 JStG und Art. 4 JStPO (Schutz und Erziehung des Jugendlichen) ist in der Praxis stets gebührend Rechnung zu tragen.

Zu den pädagogischen Sanktionen (Rz. 9 und 64)

Die Auffassung der Kommission, wonach sämtliche Einschränkungen im Bereich der Bewegungsfreiheit und der Aussenkontakte nur mittels schriftlich anfechtbarer Verfügung und unter Berücksichtigung der verfahrensrechtlichen Vorgaben anzuordnen sind, teilen wir im Grundsatz. Unserer Ansicht nach sollte dennoch Raum für eine restriktive Ausnahmeregelung, wie dies der Kanton Zürich in § 35b Abs. 3 StJVG für vorwiegend pädagogische Massnahmen von geringer Schwere oder Bedeutung vorgesehen hat, bestehen bleiben (vgl. auch § 34b Abs. 2 JStV). Denn zwecks sofortiger Deeskalation der Situation halten wir es für vertretbar, wenn sofortige temporäre Zelleneinschlüsse nicht schriftlich verfügt werden und von der Anfechtbarkeit ausgeschlossen bleiben. Wir schliessen uns hier dem Bericht an, wonach sich pädagogische Massnahmen zu erzieherischen Zwecken als durchaus sinnvoll erweisen können, sie jedoch klar von der Ahndung disziplinarischer Pflichtverstösse zu trennen sind. Entgegen der Schlussfolgerung im Bericht halten wir es gerade aus diesem Grund für keinen grundsätzlichen Mangel, wenn beim Verhängen sogenannter pädagogischer Sanktionen kein formelles Verfahren zur Anwendung kommt, sofern die Bewegungsfreiheit nur leicht bzw. nur kurzfristig tangiert wird.

In der Jugendabteilung des Gefängnisses Limmattal werden pädagogische Sanktionen betriebsintern durch das Personal und die Gruppenleitung ausgesprochen. Dies kann zwecks sofortiger Deeskalation der Situation mitunter auch einen kurzfristigen sofortigen Zelleneinschluss zur Folge haben. Strengere Massnahmen werden stets mittels schriftlicher Disziplinarverfügung angeordnet.

Zum Vollzugsort von Disziplinar- oder Sicherheits- und Schutzmassnahmen (Rz. 10 und 65)

Die Kommission steht der Praxis des Vollzugs von Disziplinar- oder Sicherheits- und Schutzmassnahmen in externen Einrichtungen, u.a. in Gefängnissen, kritisch gegenüber. Dem ist entgegenzuhalten, dass es einem gewichtigen Bedürfnis der Praxis entspricht, einen Jugendlichen bei erheblichen Schwierigkeiten im Vollzug befristet in einer geschlossenen Einrichtung, mithin auch in einem Gefängnis, unterzubringen. Die Erfahrung zeigt, dass durch eine solche Versetzung häufig eine Beruhigung der Situation eintritt, die die Weiterführung des Vollzugs der Schutzmassnahme erst ermöglicht. Dem im Jugendstrafrecht geltenden Erziehungs- und Schutzgedanken (Art. 2 JStG) wird dadurch Rechnung getragen, dass diese Massnahme nur mit Bedacht und befristet angeordnet wird.



Zum Arrest (Rz. 66)

Ohne Einschränkung ist dem Hinweis der Kommission zuzustimmen, dass der Disziplinararrest in der Form der Einzelhaft (Isolation) nur in Ausnahmefällen – mithin als ultima ratio – und für einen möglichst kurzen Zeitraum anzuordnen ist. Die gesetzliche Höchstdauer von sieben Tagen (Art. 16 Abs. 2 JStG) ist dabei für die Institutionsleitung wie auch die Vollzugsbehörde verbindlich (vgl. im Kanton Zürich auch § 35c Abs. 1 lit. i StJVg).

Zum Besuchsrecht im Disziplinararrest (Rz. 11 und 67)

Die Kommission äussert sich kritisch zu der in einigen Institutionen geübten Praxis, wonach den Jugendlichen der Besuch von Familienangehörigen während des Aufenthalts in der Disziplinarabteilung entweder gänzlich untersagt oder die Einschränkung Bestandteil einer angeordneten Disziplinar-massnahme ist. In diesem Sinne halte im Kanton Zürich § 161 JVV fest, dass die Person im Arrest keinen Besuch empfangen dürfe. Nach Auffassung der Kommission trägt Art. 9 Abs. 2 FMJG BE¹ den kinder- und jugendrechtlichen Vorgaben und insbesondere den europäischen Grundsätzen, wonach Disziplinar-massnahmen keine Einschränkungen von Besuchen oder familiären Kontakten umfassen dürfen, am ehesten Rechnung und sollte als Mindestgrundsatz von sämtlichen Jugendeinrichtungen übernommen werden.

Die Empfehlung der Kommission ist nachvollziehbar. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Art. 9 Abs. 3 UN-KRK², auf den die Kommission in ihren Ausführungen abstellt, in rechtlicher Hinsicht mit Art. 16 Abs. 1 JStG übereinstimmt: Für die Dauer der Unterbringung regelt die Vollzugsbehörde die Ausübung des Rechts der Eltern oder Dritter auf persönlichen Verkehr mit der oder dem Jugendlichen nach den Art. 273 ff. ZGB. Damit wird auf Art. 274 ZGB verwiesen, der die Schranken des Besuchsrechts regelt. Die Beschränkung oder gar gänzliche Aufhebung des persönlichen Verkehrs zwischen der oder dem untergebrachten Jugendlichen und seinen Eltern ist demnach nur unter sehr restriktiven Bedingungen zulässig, namentlich wenn das Wohl der oder des Jugendlichen durch den persönlichen Kontakt gefährdet wird. Situative Entscheidungen im Sinne des Kindeswohls werden durch die Gefängnisleitung getroffen, zumal diese gestützt auf § 161 Abs. 3 JVV durchaus Erleichterungen beim Vollzug des Arrests vorsehen kann. In der Jugendabteilung des Gefängnisses Limmattal sind Besuche von Anwälten und Behörden sowie die Besuche der zuständigen Sozialarbeiterin bzw. des zuständigen Sozialarbeiters grundsätzlich erlaubt.

Die Empfehlung des Europarates, mithin auch Ziff. 95.6 der Rec(2008)11³, der mutmasslich als Vorreiter für Art. 9 Abs. 2 FMJG diene, ist dem soft law zugehörig und damit für die Schweiz nicht bindend. Unabhängig vom Charakter der europarätlichen Empfehlung (2008)11 gehen unsere Bedenken dahin, dass gerade im Vollzug von vorsorglichen

¹ Art. 9 Abs. 2 FMJG lautet: Der Besuch von Familienangehörigen darf nur eingeschränkt werden, wenn die disziplinarische Widerhandlung in engem Zusammenhang mit dem Besuch steht.

² Art. 9 Abs. 3 UN-KRK lautet: Die Vertragsstaaten achten das Recht des Kindes, das von einem oder beiden Elternteilen getrennt ist, regelmässige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen zu pflegen, soweit dies nicht dem Wohl des Kindes widerspricht. Die UN-KRK ist für die Unterzeichnerstaaten verbindlich und zwingt sie zur Anpassung ihres nationalen Rechts. Gleichwohl wird sie wegen ihrer schwachen Durchsetzbarkeit gelegentlich als soft law bezeichnet.

³ Ziff. 95.6 Rec(2008)11 lautet: Disziplinar-massnahmen dürfen keine Einschränkungen von Besuchen oder familiären Kontakten umfassen, ausser in den Fällen, in denen der Pflichtverstoß in Zusammenhang mit diesen Besuchen oder Kontakten steht.



Schutzmassnahmen (Art. 5 JStG), mithin zu einem Zeitpunkt, bei dem die Untersuchung gegen fehlbare Jugendliche noch nicht abgeschlossen ist, die Anordnung von Disziplinarsanktionen möglich sein muss. Im Hinblick darauf, dass auch während laufendem Untersuchungsverfahren der Untersuchungszweck (Klärung des Sachverhalts) zu wahren ist, scheint es zweckmässig, das Besuchsrecht restriktiver zu regeln als nach der rechtskräftigen Verurteilung der oder des Jugendlichen. Der Empfehlung der Kommission können wir nach dem Gesagten nicht zustimmen.

Zum Verfahren betreffend Sicherheits- und Schutzmassnahmen bei Selbst- oder Fremdgefährdung (Rz. 12 und 68)

Die Kommission empfiehlt den Jugendeinrichtungen, eine Weisung zur Anordnung von Sicherheits- und Schutzmassnahmen zu erlassen und solche Massnahmen, zum Zwecke des Rechtsschutzes, stets formell zu verfügen.

Wir teilen die Auffassung der Kommission, dass solche Massnahmen grundsätzlich formell zu verfügen sind. Welche Sicherheits- und Schutzmassnahmen ergriffen werden können, ergibt sich im Kanton Zürich aus § 23 und § 23a StJVG. Diesbezügliche Verfahrensbestimmungen fehlen allerdings. Entsprechend unterstützen wir die Empfehlung der Kommission.

In der Zürcher Praxis verhält es sich so, dass Sicherheits- und Schutzmassnahmen in aller Regel schriftlich angeordnet werden, soweit es sich dabei nicht um pädagogische Interventionen handelt. Unter Letztere fallen Sicherheits- und Schutzmassnahmen in der Arrestzelle von sehr kurzer Dauer (ein bis zwei Stunden). Hat sich bis dann die Situation wieder beruhigt, wird die oder der Jugendliche wieder in den normalen Betrieb integriert. Andernfalls erfolgt ein Rapport und es wird ein Disziplinarverfahren durchgeführt (mit Anhörung und schriftlicher Disziplinarverfügung). Bei Suizidgefahr wird der Kinder- und Jugendforensische Dienst sofort aufgeboten und innert ein bis zwei Stunden über eine Verlegung oder Rückversetzung in die Zelle entschieden.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die oder der Betroffene bei Sicherheits- und Schutzmassnahmen, die nicht formell angeordnet werden, stets eine anfechtbare Verfügung verlangen kann (vgl. § 10c Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; LS 175.2). Sodann steht der bzw. dem Betroffenen auch der Rechtsbehelf der Aufsichtsbeschwerde offen (§ 30 StJVG).

Zum Vollzug von Sicherheits- und Schutzmassnahmen bei Selbst- oder Fremdgefährdung (Rz. 69)

Die Kommission hielt in diesem Zusammenhang fest, dass ihr positiv aufgefallen sei, dass in der Jugendabteilung Limmattal keine formellen Sicherheits- und Schutzmassnahmen vollzogen und suizidgefährdete Jugendliche innerhalb von 24 Stunden in die Psychiatrische Klinik Rheinau oder in die Psychiatrische Universitätsklinik nach Zürich verlegt würden. Gerne weisen wir darauf hin, dass die Psychiatrische Universitätsklinik (PUK) Zürich mittelfristig einen Ausbau im Bereich der Forensischen Psychiatrie auf dem Gebiet der Klinik Rheinau plant, worunter auch gesonderte Plätze für Jugendliche, namentlich für Kriseninterventionen oder bei Suizidalität, geschaffen werden sollen. Dieses Projekt der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich wird auf Seiten der Justizvollzugsverantwortlichen respektive der Oberjugendanwaltschaft sehr begrüsst.



Zur Anwendung von Zwangsmitteln (Rz. 13 und 71)

Die Kommission empfiehlt, die Anwendung von Zwangsmitteln bei Jugendlichen nach dem Modell des bernischen FMJG⁴ zu regeln. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass § 23 und 23a StJVG die Anwendung von unmittelbarem Zwang als Sicherheits- und Schutzmassnahme regelt. Indessen entsprechen die genannten Bestimmungen materiell nicht denjenigen des FMJG. Insbesondere fehlt eine Definition der Zwangsmittel⁵, die Abgrenzung zu medizinischen Zwangsmassnahmen⁶ sowie der Hinweis auf formelle Erfordernisse⁷. Gerne nehmen wir die Empfehlung der Kommission als Anlass zu prüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit unsere gesetzlichen Grundlage einer Anpassung bedürfen.

Zur Anwendung von Abwehrsprays (Rz. 13 und 72)

Wir teilen die Haltung der Kommission, dass Abwehrsprays gegenüber Jugendlichen nur als ultima ratio eingesetzt werden sollen und dass nach einer Anwendung die Jugendlichen umgehend von medizinischen Fachpersonen untersucht werden sollen.

Die Mitarbeitenden des Gefängnisses Limmattal sind in der Verwendung von Abwehrsprays geschult. Im Rahmen einer Verlegung in die Sicherheitszelle wird jeweils ein Mitarbeiter mit einem solchen Spray ausgerüstet. Der Einsatz kann im Bedarfsfall jedoch nur von der Gefängnisleitung angeordnet werden. Bis heute kam es noch nie zu einem Einsatz von Sprays, weder gegenüber Jugendlichen noch gegenüber Erwachsenen.

Zum Zugang zu Grundschulunterricht und/oder beruflicher Ausbildung (Rz. 14 und 73)

Um den kinder- und jugendrechtlichen Vorgaben hinsichtlich des Rechts auf Bildung angemessen Rechnung zu tragen, sollte – so die Kommission – der obligatorische Schulunterricht für schulpflichtige Minderjährige intern nach Möglichkeit täglich, aber mindestens drei Mal pro Woche angeboten werden. Andernfalls ist dem Jugendlichen der Schulbesuch ausserhalb der Einrichtung zu ermöglichen.

Im Gefängnis Limmattal ist eine Lehrperson mit einem 50%-Pensum angestellt. Dies ermöglicht es, an drei Tagen pro Woche die Jugendlichen individuell nach ihren Bedürfnissen, Neigungen und Fähigkeiten zu schulen. Die individuelle Förderung ist zwar ressourcenintensiver, ermöglicht jedoch eine gezieltere Schulung der Jugendlichen. Demzufolge wird in der Jugendabteilung des Gefängnisses Limmattal die Mindestforderung der NKVF (Schulungsangebot mindestens drei Mal pro Woche) erfüllt. Der Auffassung der Kommission, dass den Jugendlichen gegebenenfalls der Schulbesuch ausserhalb der Einrichtung zu ermöglichen ist, stehen wir kritisch gegenüber, solange die oder der Jugendliche in einer geschlossenen Einrichtung untergebracht ist.

⁴ Gemeint sind Art. 16 FMJG (Zwangsmittel) und Art. 17 FMJG (nachträgliche Verfügung).

⁵ Vgl. dazu Art. 16 Abs. 2 FMJG; als Zwangsmittel gelten physischer Zwang, Hand- und Fussfesseln sowie chemische Reizstoffe.

⁶ Vgl. dazu Art. 16 Abs. 4 FMJG.

⁷ Vgl. dazu Art. 17 FMJG.



Zum Sport- und Freizeitangebot (Rz. 75)

Die Kommission empfiehlt den Jugendeinrichtungen, dem Grundsatz, dass Jugendlichen zwei Stunden Bewegung am Tag einzuräumen ist, nachzuleben und verweist dabei auf Ziff. 81 von Rec(2008)11. Wir begrüssen diese Empfehlung im Grundsatz, erlauben uns indessen einerseits den Hinweis auf die nicht bindende Wirkung der Empfehlung des Europarats und andererseits, dass gerade bei der Untersuchungshaft Ausnahmen von dieser Regelung zulässig sein müssen.

Zum Zugang zu medizinischer und psychiatrischer Versorgung (Rz. 16 und 77-80)

Die Kommission empfiehlt im Sinne der Prävention, beim Eintritt mindestens eine medizinische Befragung durch eine medizinisch geschulte Fachperson vorzunehmen und sicherzustellen, dass Jugendliche auch während des Vollzugs von Disziplinarmaßnahmen medizinisch angemessen betreut werden. Wir unterstützen diese Empfehlung und erlauben uns den Hinweis, dass im Kanton Zürich die Klinik für Forensische Psychiatrie (KFP) mit der kinder- und jugendpsychiatrischen Versorgung (Liaison- und Konsiliardienst) in den Jugendabteilungen der Gefängnisse Limmattal und Dielsdorf sowie in der Durchgangsstation Winterthur (DSW) betraut ist.

Weiter begrüssen wir im Grundsatz die Empfehlung der Kommission, wonach einer kontrollierten Abgabe von Medikamenten besonders Rechnung zu tragen ist. Gleichwohl erlauben wir uns die Bemerkung, dass die Medikamentenabgabe für die Institutionen im Vollzugsalltag einfach handhabbar bleiben muss. Ein Handel mit Psychopharmaka und/oder Benzodiazepine kann im Übrigen auch durch eine Medikamentenabgabe durch eine medizinische Fachperson nicht gänzlich unterbunden werden.

Zu den Kontakten mit der Aussenwelt (Rz. 17 und 81)

Nach Auffassung der Kommission ist die vollkommene Unterbindung der telefonischen Kontakte oder des Besuchsrechts, insbesondere bei Familienangehörigen, aufgrund der Minderjährigkeit der Betroffenen grundrechtlich stossend. Im Zusammenhang mit der Jugendabteilung des Gefängnisses Limmattal wird kritisiert, dass der Zugang zum Telefon gänzlich unterbunden werde und der Besuch teilweise nur über die Trennscheibe erfolge. Die Kommission empfiehlt den Vollzugsorganen eine weniger restriktive Handhabung. Im Sinne eines Mindeststandards sei den Jugendlichen der Zugang zum Telefon mindestens einmal pro Woche während 15 Minuten zu gewähren und der Empfang von Besuchen mindestens einmal pro Woche während einer Stunde zu ermöglichen.

Zunächst möchten wir richtigstellen, dass die Jugendlichen in der Jugendabteilung des Gefängnisses Limmattal – Einverständnis der zuständigen Jugendanwaltschaft vorausgesetzt – in der Woche 10 Minuten telefonieren dürfen. Dazu benötigen sie eine Telefonkarte und sie werden vom diensthabenden Betreuungspersonal begleitet. Zutreffend ist, dass die Jugendlichen in der Jugendabteilung Limmattal in der Regel mindestens einmal pro Woche während einer Stunde Besuch empfangen dürfen. Richtig ist weiter, dass die Besuche, was die Untersuchungshaft anbelangt, mit Trennscheibe stattfinden. Ohne Trennscheibe werden Besuche mit der resp. mit dem zuständigen Sozialarbeitenden der Jugendanwaltschaft durchgeführt.

Wir verstehen die Empfehlung der Kommission, dennoch lehnen wir die verlangten Mindeststandards ohne Ausnahmemöglichkeiten aus folgenden Gründen ab:



Aus rechtlicher Sicht ist darauf hinzuweisen, dass Ziff. 85.2 der Rec(2008)11⁸, auf die sich die Empfehlung stützt, soft law und damit für die Schweiz nicht verbindlich ist. Abgesehen davon erscheint es uns bei der Frage nach den Kontaktmöglichkeiten zur Aussenwelt wesentlich, nach dem Einweisungsgrund zu differenzieren, mithin ob es sich um den Vollzug einer geschlossenen Unterbringung oder um Untersuchungshaft handelt. Handelt es sich um den Vollzug einer geschlossenen Unterbringung, ist für die Regelung des persönlichen Verkehrs Art. 16 Abs. 1 JStG massgebend. Wie bereits ausgeführt (vgl. oben Bemerkungen zu Rz. 11 und 67), ist eine Beschränkung oder gänzliche Aufhebung des persönlichen Verkehrs nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen zulässig, namentlich wenn das Wohl der bzw. des Jugendlichen durch den persönlichen Kontakt gefährdet wird. Liegt eine solche Gefährdung nicht vor, ist der persönliche Verkehr einzelfallgerecht zu gestalten, unter Berücksichtigung der berechtigten Interessen der Institution, d.h. die Gewährung des persönlichen Verkehrs darf die Ordnung und Sicherheit in der Institution nicht gefährden und muss im Vollzugsalltag praktikabel sein. Handelt es sich um Untersuchungshaft, steht die Klärung des Sachverhalts im Vordergrund. Dieser Untersuchungszweck kann dem Kontakt mit der Aussenwelt diametral entgegenstehen und bedarf deswegen einer differenzierten Handhabung. Insbesondere bei Kollusionsgefahr (Art. 221 Abs. 1 lit. b StPO) muss der Kontakt mit der Aussenwelt gänzlich unterbunden sein. Bei den übrigen Haftgründen ist die bedingte Gewährung des Kontaktes zur Aussenwelt denkbar, ebenso, wenn eine vorsorgliche geschlossene Unterbringung zur Sicherung der Massnahme im Gefängnis vollzogen wird. Indessen ist auch bei diesen Fällen darauf hinzuweisen, dass die Gewährung des persönlichen Verkehrs die Ordnung und Sicherheit der Institution nicht gefährden darf.

Zur Sicherheit (Rz.18 und 83)

Die Kommission empfiehlt den Jugendeinrichtungen, zur Gewährleistung der Sicherheit nur Personen mit fachlich ausgewiesenen Kompetenzen im Kinder- und Jugendbereich einzusetzen und sicherzustellen, dass die Mitarbeitenden auf den spezifischen Umgang mit Kindern und Jugendlichen angemessen vorbereitet bzw. geschult werden.


Wir befürworten die Stossrichtung der Empfehlung der Kommission, erlauben uns jedoch den Hinweis, dass in der Praxis wohl auch in Zukunft Mitarbeitende ohne fachlich ausgewiesene Kompetenzen im Kinder- und Jugendbereich eingesetzt werden. Wichtig erscheint, die Mitarbeitenden, was auch gemacht wird, hinsichtlich ihrer anspruchsvollen Zielgruppe gezielt und individuell zu schulen und zu fördern. In der Jugendabteilung des Gefängnisses Limmattal gibt es im Übrigen keine Trennung zwischen Sicherheitspersonal und Betreuerinnen und Betreuer.

⁸ Rec(2008)2011 Ziff. 85.2 lautet wie folgt: Kontakte und Besuche können eingeschränkt und überwacht werden, wenn dies für eine noch laufende strafrechtliche Ermittlung, zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung, zur Verhütung von Straftaten und zum Schutz der Opfer von Straftaten erforderlich ist. Solche Einschränkungen, auch spezielle, von einer Justizbehörde angeordnete Einschränkungen, müssen jedoch ein Mindestmass an Kontakten zulassen.



Wir bedanken uns nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


Jacqueline Fehr

Kopie z.K. an:

- Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich (Zeichen: 2016/127/FF)
- Oberjugendanwaltschaft des Kantons Zürich (Zeichen: VRN/2016/20005126/NH)