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)

P.P. CH-3003 Bern, NKVF

Einschreiben
Frau Regierungsrätin Jacqueline Fehr
Direktion der Justiz und des Innern
Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Unser Zeichen: NKVF
Bern, 23. März 2023

Besuche der NKVF im Gefängnis Limmattal am 21. Februar 2022 und im Gefängnis Horgen am 26. Juli 2022

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Eine Delegation[1] der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) besuchte[2] am 21. Februar 2022 das Gefängnis Limmattal. Beim Besuch wurde ein Fokus auf die Überprüfung der menschenrechtlichen Standards im Bereich Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug gelegt. Darunter fallen die Schutzmassnahmen und zusätzlichen Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit von inhaftierten Personen im Rahmen der Covid-19-Pandemie. Ein weiteres Augenmerk wurde auf die Beteiligung der inhaftierten Personen an den Kosten der Gesundheitsversorgung sowie die Umsetzung der epidemienrechtlichen Vorgaben gelegt.[3]

Im Frühjahr 2020 wurde das Gefängnis Horgen als Quarantäne- und Isolationsstation aufgrund der Covid-19-Pandemie wiedereröffnet.[4] Danach wurde es als Eintrittsabteilung aller Untersuchungsgefängnisse des Kantons Zürich betrieben. Seit April 2022 ist es eine Abteilung des Gefängnisses Limmattal und dient dem Vollzug der Untersuchungshaft mit der

[1] Bestehend aus Dr. med. Ursula Klopfstein (Delegationsleitung und Kommissionsmitglied), Leo Näf (Kommissionsmitglied), Tsedön Khangsar (Wissenschaftliche Mitarbeiterin) und Charlotte Kürten (Hochschulpraktikantin).
[2] Der Besuch der NKVF wurde schriftlich angekündigt.
[3] Art. 30 Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 29. April 2015 (Epidemienverordnung, EpV), SR 818.101.1.
[4] Siehe Covid-19 Schutzkonzept Untersuchungsgefängnisse Zürich (UGZ) vom 1. Juli 2020, Untersuchungsgefängnisse Zürich, Justizvollzug und Wiedereingliederung, Kanton Zürich (Schutzkonzept vom 1. Juli 2020), Ziff. 5.1 und Ziff. 5.2.

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Schwanengasse 2, 3003 Bern
Tel. +41 58 465 16 20
info@nkvf.admin.ch
www.nkvf.admin.ch

Möglichkeit des Gruppenvollzugs.[5] Das Gefängnis Horgen wurde am 26. Juli 2022 ohne Ankündigung von einer Delegation der NKVF besucht.[6] Im Rahmen dieses Kurzbesuches legte die Delegation den Fokus auf die Massnahmen in Bezug auf die Covid-19-Pandemie. Es handelte sich um einen Erstbesuch im Gefängnis Limmattal und im Gefängnis Horgen.[7]

Die Delegation wurde freundlich und offen empfangen. Es wurden alle gewünschten Dokumente zur Verfügung gestellt.[8] Die Delegation sprach während beiden Besuchen mit mehreren inhaftierten Personen[9], der Direktion, einigen Mitarbeitenden und dem für die medizinische Versorgung zuständigen Fachpersonal.

Im Rahmen der Schlussgespräche teilte die Delegation der Direktion ihre ersten Erkenntnisse mit. Am 20. Februar 2023 fand ein Feedbackgespräch mit der Direktion der beiden Gefängnisse statt.

1. Gesundheitsversorgung

a. Organisation

1. Beide Gefängnisse verfügen über einen eigenen internen Gesundheitsdienst. Im Gefängnis Limmattal sind fünf Gesundheitsfachpersonen tätig[10], von denen vier sich hauptsächlich um die inhaftierten Personen in der Kriseninterventionsabteilung (KIA)[11] kümmern. Eine Gesundheitsfachperson ist für die Gesundheitsversorgung der übrigen inhaftierten Personen in der Untersuchungshaft im Gefängnis Limmattal zuständig. Die Kommission nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass das Gesundheitsfachpersonal Montag bis Freitag von 7.30 Uhr bis 21.30 Uhr anwesend ist.[12] Die Räume sind adäquat ausgestattet mit u.a. abschliessbaren Medikamentenschränken, einem eingerichteten Zahnarztraum mit Röntgengerät und einem weiteren Untersuchungsraum mit Liege und Geräte für bspw. EKG- und Laboruntersuchungen. Die Räume sind nur für das Gesundheitsfachpersonal zugänglich. Im Gefängnis Horgen sind zwei psychiatrische Pflegefachpersonen täglich anwesend.[13] Ein Raum steht für die Medikamentenaufbewahrung und für administrative Arbeiten sowie für medizinische Untersuchungen zur Verfügung.

2. In beiden Gefängnissen erfolgt die ärztliche Versorgung durch die SOS-Ärzte, die einmal pro Woche vor Ort sind[14], inhaftierte Personen konsultieren und behandeln und falls notwendig an externe Spezialisten weiterverweisen. Ein Zahnarzt führt jede Woche Behandlungen im Gefängnis Limmattal durch. Für zwei ältere inhaftierte Personen im Ge-

[5] Voraussichtlich bis 2028.
[6] Bestehend aus Leo Näf (Kommissionsmitglied) und Tsedön Khangsar (Wissenschaftliche Mitarbeiterin).
[7] Die Kommission hat im Rahmen der schweizweiten Überprüfung der geschlossenen Jugendeinrichtungen die Jugendabteilung des Gefängnisses Limmattal im Jahr 2015 besucht.
[8] Art. 10 Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF), SR 150.1.
[9] Das Gefängnis Limmattal bietet insgesamt Platz für 72 inhaftierte Männer. Davon stehen max. 24 Plätze für männliche Jugendliche zur Verfügung. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich 56 inhaftierte Personen in der Einrichtung, davon waren 39 Personen in Untersuchungshaft und 17 Personen im Strafvollzug. Es kann vorkommen, dass Frauen im Gefängnis Limmattal untergebracht werden. Es befanden sich zum Zeitpunkt des Besuches keine Frauen in der Einrichtung. 4 Jugendliche waren dort untergebracht. Im Gefängnis Horgen können insgesamt 51 erwachsenen Männer oder Frauen untergebracht werden. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich insgesamt 41 Männer und keine Frauen in der Einrichtung.
[10] Entspricht 500 Stellenprozenten.
[11] Siehe Ziff. 10.
[12] Es steht zudem an sieben Tagen während 24 Stunden Pikett zur Verfügung.
[13] Entspricht 200 Stellenprozenten.
[14] Siehe Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le CPT du 22 mars au 1 er avril 2021, CPT/Inf (2022) 9, (CPT Bericht Schweiz 2022), Ziff. 85.

fängnis Limmattal wurde die Spitex für deren tägliche pflegerische Betreuung beauftragt. Das Gesundheitsfachpersonal bietet allen inhaftierten Personen zudem verschiedene Alternativtherapien wie Moxia-Therapie[15], Massagen und Akupunktur an, was gemäss Rückmeldung rege genutzt wird.[16] Im Rahmen des Feedbackgesprächs erfuhr die Kommission, dass in der Zwischenzeit der Zugang zur Physiotherapie in beiden Gefängnissen gewährleistet wird.

3. Bei Sprachbarrieren im Rahmen der Gesundheitsversorgung wird ein telefonischer Dolmetscherdienst genutzt. Teilweise werden auch sprachgewandte Mitarbeitende des Justizvollzugspersonals bei medizinischen Untersuchungen beigezogen. **Die Kommission empfiehlt, im Rahmen von gesundheitlichen Untersuchungen und Behandlungen die Vertraulichkeit zu wahren und stets einen telefonischen Dolmetscherdienst zu nutzen.[17]**

4. Die Medikamente werden im Gefängnis Limmattal vom Gesundheitsdienst vorbereitet und vom Justizvollzugspersonal abgegeben. Das Justizvollzugspersonal wird spezifisch auf die Medikamentenabgabe geschult.[18] Weitere nicht rezeptpflichtige Medikamente, die vom Justizvollzugspersonal aus der Hausapotheke abgegeben werden, sind nicht in den individuellen Patientendossiers aufgeführt. Die Abgabe wird lediglich anhand eines Zettels dokumentiert, der in der Hausapotheke hinterlegt wird und somit den Gesundheitsdienst informiert, dass ein Medikament abgegeben wurde. Die Abgabe wird jedoch nicht in den medizinischen Patientenakten vermerkt. Die Kommission erinnert daran, dass jedes abgegebene Medikament dokumentiert werden muss.[19] Die Kommission erfuhr beim Feedbackgespräch, dass in der Zwischenzeit eine neue elektronische Krankenakte eingeführt wurde und die Abgabe der Reservemedikation dort erfasst wird. **Die Kommission erinnert an den Grundsatz, wonach rezeptpflichtige Medikamente grundsätzlich durch Gesundheitsfachpersonal abzugeben sind.[20] Es sind Massnahmen zur Wahrung der Vertraulichkeit und Sicherheit zu treffen, falls die Abgabe durch Gesundheitsfachpersonal nicht möglich ist.[21]**
Weiter empfiehlt die Kommission, die Abgabe aller Medikamente aus der Hausapotheke korrekt und nachvollziehbar zu dokumentieren.

5. Aus Sicht der Kommission besteht Handlungsbedarf beim Umgang mit der medizinischen Dokumentation (Krankenakten) im Gefängnis Limmattal. Diese sind sowohl elektronisch als auch physisch vorhanden. Der Zugang zu den elektronischen Unterlagen ist auf die Gesundheitsfachpersonen beschränkt. Die Kommission erhielt die Rückmeldung,

---

[15] Bei der Moxia-Therapie werden sorgfältig ausgewählte Meridianpunkte durch das Abbrennen von Moxakraut erwärmt.
[16] Beim Feedbackgespräch informierte die Direktion die Kommission über die Anstellung eines Naturheilpraktikers, der in den Gefängnissen Limmattal und Dielsdorf tätig ist.
[17] Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2018-2019 (Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2018-2019), Ziff. 73. Siehe auch Health care services in prisons, Extract from the 3rd General Report of the CPT, CPT/Inf(93)12-part, Ziff. 51; SAMW, Medizinisch-ethische Richtlinien, Ausübung der ärztlichen Tätigkeit bei inhaftierten Personen, 2002 – aktualisiert 2013 – Anhang lit. G ergänzt 2015 (SAMW-Richtlinien), S. 6.
[18] Information erhalten am Feedbackgespräch.
[19] §13 Gesundheitsgesetz des Kantons Zürich vom 2. April 2007 (GesG), 810.1.
[20] Siehe CPT Bericht Schweiz 2022, Ziff. 99.
[21] SAMW-Richtlinien, S. 9 und S. 17; Recommendation R(98)7 of the Committee of Ministers to member States concerning the ethical and organisational aspects of health care in prison, 8 April 1998 (Recommendation R(98)7), Ziff. 13; Siehe auch Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019-2021) (Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021), Ziff. 122; Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2018-2019, Ziff. 113.

dass das Justizvollzugspersonal hingegen aus Gründen der Patientensicherheit auf die ausgedruckten Unterlagen zugreifen kann.[22] Die Kommission kann nachvollziehen, dass ein Informationsaustausch zwischen dem Gesundheitsfachpersonal und dem Justizvollzugspersonal für das Wohlbefinden der inhaftierten Person nötig ist. Sie ist jedoch der Auffassung, dass dabei die Vertraulichkeit der medizinischen Informationen gewahrt werden muss.[23]

6. Zudem stellte die Kommission fest, dass die elektronische und physische Dokumentation nicht vollständig und teilweise fehlerhaft ist, weshalb bei der stichprobenartigen Überprüfung der Unterlagen Krankheitsverläufe, Medikationen und medizinische Eintrittsabklärungen für die Kommission nicht immer nachvollziehbar waren. So waren die medizinische Eintrittsformulare manchmal widersprüchlich[24], unvollständig oder inkorrekt[25] ausgefüllt.[26] Schliesslich konnte die Kommission in einem Fall nicht nachvollziehen, weshalb eine inhaftierte Person bei einer Verengung des Wirbelkanals eine konservative Behandlung mit Medikation erhält und nicht ein Konsilium erhalten hat.

7. **Die Kommission empfiehlt, den Zugang zu medizinischen Daten auf das Gesundheitsfachpersonal zu beschränken. Sie erinnert an die Sorgfaltspflicht bei der Dokumentation der medizinischen Informationen.[27]**

b. Psychiatrische Versorgung

8. Die psychiatrische Versorgung im Gefängnis Limmattal erfolgt durch eine Psychiaterin bzw. einen Psychiater der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK).[28] Sie sind hauptsächlich für die Betreuung der Personen in der KIA zuständig, behandeln jedoch auch andere inhaftierte Personen. Zudem ist eine Psychologin bzw. ein Psychologe regelmässig vor Ort. Im Gefängnis Horgen ist neben den beiden täglich anwesenden psychiatrischen Pflegefachpersonen[29] auch ein Psychiater der PUK einmal pro Woche in der Einrichtung.

9. Die Kommission stellte fest, dass zu den häufigsten Krankheitsbildern im Gefängnis Limmattal Depressionen, Schlafstörungen, Schizophrenie und Bipolare Störungen gehören. Falls eine mögliche Selbstgefährdung vorliegt, wird die Person gemäss Psychiater immer von ihm untersucht.[30] Das Gefängnis Limmattal verfügt über kein Suizidkonzept. In beiden Gefängnissen erhielt die Kommission die Rückmeldung, dass bei Bedarf eine

---

[22] Ausgedruckte Verläufe, Berichte, Laborergebnisse und Gefängnisakten sind chronologisch hinterlegt und für alle zugänglich.
[23] Übertragbare Krankheiten und Abhängigkeiten im Gefängnis, Vademekum, BAG, 2012, S. 20. Siehe auch Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2018-2019, Ziff. 118.
[24] Z.B. wurde die Suizidalität bei einer Person auf einem Eintrittsformular mit Ja und in einem anderen Eintrittsdokument mit Nein markiert.
[25] Z.B. wurde bei einer Person fälschlicherweise festgehalten, dass sie Methadon braucht und dass sie trotz rezeptpflichtiger Medikation, keine ärztlichen Visiten braucht. Teilweise fehlen Diagnoselisten in der Papierdokumentation.
[26] Siehe CPT Bericht Schweiz 2022, Ziff. 92.
[27] § 13 GesG Kanton Zürich; Siehe Recommendation R(98)7, Ziff. 13; SAMW-Richtlinien, S. 9. Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2018-2019, Ziff. 113.
[28] Es sind täglich eine Psychiaterin bzw. ein Psychiater der PUK in der Einrichtung anwesend.
[29] Sie sind in erster Linie für die allgemeine Gesundheitsversorgung zuständig.
[30] Der letzte Suizid fand im Jahr 2017 statt.

Person nach Möglichkeit in eine Psychiatrische Klinik verlegt werde[31], wobei die Zusammenarbeit aufgrund von Platzmangel in den Kliniken nicht einfach sei. Die Kommission unterstützt die Bestrebungen für eine engere Zusammenarbeit zwischen Psychiatrischen Kliniken und den Gefängnissen Limmattal und Horgen, damit die Unterbringung in eine Klinik so schnell wie möglich erfolgen kann.[32]

10. Die KIA im Gefängnis Limmattal hat neun Plätze für Personen in Untersuchungshaft mit psychischen Auffälligkeiten.[33] Die KIA wird als Gruppenvollzug für Frauen und Männer, die voneinander getrennt untergebracht werden, geleitet. Der Entscheid über die Einweisung wird von den zuständigen Psychiatern im Gefängnis Limmattal zusammen mit dem Gesundheitsdienst gefällt.[34]

11. Es war zu Beginn[35] vorgesehen, dass die betroffenen Personen höchstens drei Wochen in der KIA untergebracht sind. Den ihr zugestellten Dokumenten konnte die Delegation entnehmen, dass Personen sich auch länger dort aufhalten: Im Jahr 2020 waren 52 Personen dort untergebracht und der längste Aufenthalt betrug 169 Tage.[36] Im Jahr 2021 befanden sich dort 52 Personen und der längste Aufenthalt betrug 241 Tage.[37]

12. Die KIA verfügt über einen Raum für Gespräche mit dem Psychiater, über eine Sicherheitszelle[38], einen Küchenbereich und einen Gruppenraum mit Tisch und Bänken. Die Zellen sind zweckmässig mit Stuhl, Bett, Regal und Schrank eingerichtet.

13. Ziel eines Aufenthaltes in dieser Abteilung ist es, den Personen in akuten psychischen Krisen angemessen zu begegnen und Methoden zur Selbsthilfe beizubringen. Die Personen sollen in ein reguläres Haftsetting rückversetzt werden.[39] Betreut werden die inhaftierten Personen von einer psychiatrischen Pflegefachfrau, die die Leitung der KIA innehat und drei weiteren Gesundheitsfachpersonen.[40] Ausserdem ist eine Psychiaterin bzw. ein Psychiater an fünf Tagen in der Woche anwesend und eine Psychologin bzw. ein Psychologe sind ebenfalls regelmässig in der Abteilung.

14. Es handelt sich um ein betreutes Setting, das auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten ist.[41] So traf die Kommission eine inhaftierte Person an, die gerne malt und für die deshalb eine eigene Staffelei organisiert wurde. Neben dem täglichen Spaziergang werden verschiedene Aktivitäten wie bspw. gemeinsames Kochen, Gesellschaftsspiele etc. angeboten, wobei die inhaftierten Personen nicht zur Teilnahme verpflichtet sind. Die Zellen sind von 7.30 Uhr bis 11.30 Uhr und von 13.00 Uhr bis 16.00 Uhr geöffnet.[42] Die Kommission erhielt von den inhaftierten Personen mehrheitlich positive Rückmel-

---

[31] Im Gefängnis Horgen kam es im März 2022 zu einem Brand, der durch eine psychisch erkrankte Person gelegt wurde. Die Verlegung in eine psychiatrische Klinik wurde vor dem Vorfall bereits in die Wege geleitet und hätte am Tag nach dem Brand stattfinden sollen.
[32] Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021, Ziff. 53; Siehe auch CPT Bericht Schweiz 2022, S. 6.
[33] Siehe Internes Arbeitspapier: Zwei Jahre Kriseninterventionsabteilung im Gefängnis Limmattal, 30 April 2021, Justizvollzug und Wiedereingliederung, Kanton Zürich, (Internes Arbeitspapier zur Kriseninterventionsabteilung), S. 24 und S. 26.
[34] Bei Kollusionsgefahr in Absprache mit der Staatsanwaltschaft.
[35] Februar 2019.
[36] Weitere Personen verbrachten 124 Tage, 116 Tage und 104 Tage in der Abteilung.
[37] Weitere Personen waren dort während 201 Tagen, 188 Tagen, 176 Tagen, 174 Tagen untergebracht.
[38] Diese ist mit Schaumstoffmöbel und einem Toilettenbereich ausgestattet. Der Raum ist videoüberwacht.
[39] Siehe Internes Arbeitspapier zur Kriseninterventionsabteilung, S. 24.
[40] Siehe Ziff. 1.
[41] Internes Arbeitspapier zur Kriseninterventionsabteilung, S.24.
[42] Anlässlich des Feedbackgesprächs erfuhr die Kommission, dass die Zellen neu bis 19.00 Uhr geöffnet sind.

dungen zu ihrem Aufenthalt in der KIA. Aus Sicht der Kommission besonders positiv hervorzuheben sind die Betreuung durch psychiatrisches Fachpersonal, das auch über die Einweisung entscheidet, sowie auch der Betreuungsschlüssel von vier Gesundheitsfachpersonen für neun inhaftierte Personen.[43] Hingegen stellte die Kommission fest, dass am Wochenende die KIA nur von einer Person betreut wird und die inhaftierten Personen am Nachmittag in ihren Zellen eingeschlossen sind. Diese Umstellung am Wochenende empfinden die inhaftierten Personen als schwierig. Für die Kommission sind diese Einschlusszeiten nicht nachvollziehbar und kontraproduktiv.[44] **Die Kommission empfiehlt, auch am Wochenende die gleichen Zelleneinschlusszeiten einzuführen sowie auch Aktivitäten anzubieten.**

c. Epidemienrechtliche Vorgaben

15. Die epidemienrechtlichen Vorgaben sind in den Gefängnissen Limmattal und Horgen mehrheitlich umgesetzt. Eine medizinische Eintrittsabklärung durch Gesundheitsfachpersonal findet in beiden Gefängnissen innerhalb der ersten 24 Stunden grundsätzlich statt.[45] Nach Durchsicht der Dokumentation im Gefängnis Limmattal stellt sich jedoch die Frage nach der Vollständigkeit der medizinischen Eintrittsabklärung.[46] In beiden Gefängnissen werden Fragen zu übertragbaren Krankheiten, zur Suizidalität, anderen Erkrankungen, Medikation und Impfungen gestellt. Mögliche HIV- und Aidserkrankungen werden angesprochen. Im Gefängnis Horgen stehen Verhütungsmittel im Gesundheitsdienst auf Anfrage zur Verfügung. Im Gefängnis Limmattal sind diese in den Duschräumen aufzufinden. Beim Eintritt erhalten die inhaftierten Personen im Gefängnis Limmattal zudem eine persönliche Apotheke mit Informationen über übertragbare Krankheiten[47], Pflaster, Kondomen und Desinfektionsmittel.[48] Wenn nötig erhalten besonders vulnerable Personen, bspw. aus der Sexarbeit, auch präventiv HIV-Medikamente. Substitutionstherapien werden in den Gefängnissen Limmattal und Horgen nicht begonnen, jedoch fortgeführt.[49] Steriles Injektionsmaterial steht nicht zur Verfügung.[50] **Die Kommission empfiehlt, alle Massnahmen zur Verhütung von übertragbaren Krankheiten umzusetzen. Namentlich ist steriles Injektionsmaterial zugänglich zu machen.[51]**

---

[43] Aufnahmekriterien sind Absprache- und Kooperationsfähigkeit, keine Selbstverletzungsgefahr, Befolgen von Anweisungen und Medikamenten-Compliance. Siehe Internes Arbeitspapier zur Kriseninterventionsabteilung, S. 24.
[44] Im Rahmen des Feedbackgesprächs erhielt die Kommission die Rückmeldung, dass dies auf mangelnde Personalressourcen am Wochenende zurückzuführen ist.
[45] Siehe hierzu CPT Bericht Schweiz 2022, Ziff. 92
[46] Siehe oben Ziff. 5 zur Dokumentation der medizinischen Informationen.
[47] Merkblatt AIDS/AIDS-Prävention, Gefängnis Limmattal, Justizvollzug und Wiedereingliederung, Kanton Zürich.
[48] §56 Untersuchungsgefängnisse Zürich, Hausordnung, Ausgabe 2022, Justizvollzug und Wiedereingliederung, Kanton Zürich (Hausordnung der Untersuchungsgefängnisse Zürich).
[49] V.a. Methadon, jedoch kaum Benzodiazepine. Entzüge werden mit Temesta durchgeführt. Ritalin wird nur bei Nachweis abgegeben.
[50] Im Rahmen des Feedbackgesprächs teilte die Direktion mit, dass in den beiden Gefängnissen sehr wenige Fälle von intravenösem Konsum von Drogen und es somit wenig Nachfrage für steriles Injektionsmaterial gibt.
[51] Art. 30 EpV; Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021, Ziff. 34.

d. Schutz- und freiheitsbeschränkende Massnahmen während der Covid-19-Pandemie[52]

16. Im Gefängnis Limmattal wurden seit Beginn der Pandemie im März 2020 bis zum Zeitpunkt des Besuches (Februar 2022) fünf Erwachsene und zwei Jugendliche positiv auf Covid-19 getestet.[53] Es gab keine schweren Verläufe, die eine Hospitalisation erforderten.

17. Die Delegationen erhielten während ihren Besuchen die Rückmeldung, dass zu den Schutzmassnahmen der Zugang zu Desinfektionsmittel und die Durchführung von Tests gehörten. Impfungen wurden bei interessierten Personen durchgeführt, sobald diese zur Verfügung standen.[54] Die inhaftierten Personen und auch die Mitarbeitenden wurden regelmässig über die Krankheit und die Massnahmen informiert.[55] Zum Zeitpunkt des Besuches galt im Gefängnis Limmattal noch Maskenpflicht in den öffentlichen Räumen. Während des Besuches im Gefängnis Horgen waren, mit Ausnahme von Tests bei Symptomen bzw. bei Verdacht auf eine Infektion, keine Massnahmen mehr in Kraft.

18. Nach Ausbruch der Covid-19-Pandemie wurde das Gefängnis Horgen als Quarantäneabteilung für alle Untersuchungsgefängnisse im Kanton Zürich im März 2020 wiedereröffnet.[56] Gemäss der Direktion hat der Entscheid, das Gefängnis Horgen als Quarantänestation zu nutzen, den übrigen Untersuchungsgefängnissen erlaubt, einen relativ offenen und normalen Haftalltag während der Covid-19-Pandemie durchzuführen. So gab es im Gefängnis Limmattal keine Einschränkungen für die inhaftierten Personen mit Ausnahme von Besuchsverbot während den ersten Monaten.[57] Diese wurden mit mehr Telefonmöglichkeiten und der Einführung von Skype kompensiert. Zudem wurden keine Gaben, Kleider und Bargeldeinzahlungen mehr angenommen. Dies wurde wiederum mit einem erhöhten Beitrag für den Kioskeinkauf und mit Erlass der Fernsehmiete kompensiert.[58] Auch gab es keine spezifischen einschränkenden Massnahmen gegenüber besonders vulnerablen Personen. Im Gefängnis Horgen erhielten besonders vulnerable Personen die Möglichkeit der separaten Abschottung, was jedoch von niemanden wahrgenommen wurde. Jugendliche wurden direkt ins Gefängnis Limmattal gebracht und dort getestet und kamen allenfalls dort in Quarantäne.

19. In beiden Einrichtungen wurden bewegungseinschränkende Massnahmen, d.h. eine Quarantäne und Isolationen aus medizinischen Gründen durchgeführt. Bis kurz vor Aufhebung aller Massnahmen betrug im Gefängnis Horgen die Quarantänedauer zehn Ta-

---

[52] Siehe Schutzkonzept vom 1. Juli 2020.
[53] Gemäss Rückmeldung der Direktion können im Nachhinein keine Angaben mehr zur Anzahl positiver Covid-19 Fälle im Gefängnis Horgen gemacht werden. Die Zahlen wurden jeweils nicht für die einzelnen Gefängnisse erhoben, sondern flossen in die Gesamtstatistik des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats ein.
[54] Seit Anfang August 2020 verfügbar.
[55] Schutzkonzept vom 1. Juli 2020, Ziff. 7.
[56] Konzept Gefängnis Horgen, 4. Oktober 2020, Justizvollzug und Wiedereingliederung, Kanton Zürich (Konzept Gefängnis Horgen).
[57] Gemäss Rückmeldung galt dies nur für die ersten zwei bis drei Wochen. Gemäss Verfügung vom 17. April 2020 galt das Besuchsverbot bis Mitte Mai 2020. Siehe Verfügung vom 17. April 2020 betreffend Massnahmen zur Vermeidung der Verbreitung des Coronavirus in den Einrichtungen von Justizvollzug und Wiedereingliederung, Justizvollzug und Wiedereingliederung, Kanton Zürich, Siehe auch Verfügung vom 27. März 2020 betreffend Massnahmen zur Vermeidung der Verbreitung des Coronavirus in den Einrichtungen von Justizvollzug und Wiedereingliederung, Justizvollzug und Wiedereingliederung, Kanton Zürich Ziff. 4. Urlaube und Ausgänge wurden ebenfalls sistiert.
[58] Siehe Notfall- und Krisenmanagement am Beispiel der Covid-19-Pandemie, Justizvollzug und Wiedereingliederung, Kanton Zürich, S. 8.

ge.[59] Im Gefängnis Limmattal galt zum Zeitpunkt des Besuches eine Quarantänedauer von sieben Tagen. In beiden Gefängnissen wurde eine Quarantäne nach Eintritt und bei Kontakt mit infizierten Personen, jedoch nicht bei auswärtigen, begleiteten Terminen wie bspw. Gerichtsterminen durchgeführt.[60] Bei der Eintrittsquarantäne wurden Gruppen von Personen[61] mit gleichem Eintrittsdatum gebildet, die während der Quarantäne gemeinsam spazieren durften und ansonsten keinen Kontakt zueinander hatten. Im Gefängnis Horgen waren die inhaftierten Personen während 23 Stunden eingeschlossen[62], was nach Angaben der Direktion und der Mitarbeitenden zu Unruhe und einer angespannten Stimmung sowie zu mehr Disziplinarmassnahmen führte.

20. Im Gefängnis Horgen wurde eine Quarantäne auch bei nichtbehördlichen Terminen wie Aufenthalt in einer psychiatrischen Klinik angeordnet. Gemäss Rückmeldung führte dies dazu, dass inhaftierte Personen nach einem Aufenthalt in einer Klinik in Quarantäne mussten, wo sich ihre psychische Verfassung verschlechterte und die betroffene Person wiederum in eine Klinik gebracht werden musste. Diese Massnahme der Quarantäne nach einem Psychiatrieaufenthalt wurde Ende 2021 aufgehoben. Auch die Kontaktquarantäne führte zu Quarantänemassnahmen bis zu 18 Tagen, da eine Eintrittsgruppe nach ca. sieben Tagen getestet wurde und bei einem positiven Test die ganze Gruppe nochmals zehn Tage in Quarantäne musste.[63]

21. Positiv getestete Personen wurden sowohl im Gefängnis Limmattal als auch im Gefängnis Horgen je nach Aufenthaltsort medizinisch während fünf Tagen in den eigenen Zellen isoliert.[64] Isolationsmassnahmen wurden bei einem positiven Testergebnis nicht separat vom Kantonsarzt verfügt.[65] **Die Kommission erinnert daran, dass Quarantänemassnahmen verhältnismässig und an die Pandemieentwicklung angepasst anzuwenden sind.[66] Bewegungseinschränkende Massnahmen sollten verhältnismässig, notwendig, zeitlich eingeschränkt angeordnet sein. Quarantäne und Isolationen aus medizinischen Gründen sollten unter Einhaltung minimaler verfahrens-**

---

[59] Merkblatt vom 21. Oktober 2020 betreffend Massnahmen zur Vermeidung der Verbreitung des Coronavirus im Gefängnis Limmattal (GFL) und Horgen (GFH) sowie zum Vorgehen bei Verdachtsfällen und bei Erkrankten, Justizvollzug und Wiedereingliederung, Kanton Zürich, (Merkblatt vom 21. Oktober 2020) S. 3. Bei der Übergangsphase von Quarantänegefängnis zu Untersuchungsgefängnis dauerte die Quarantäne fünf Tage.
[60] Siehe Merkblatt vom 20. März 2020 betreffend Massnahmen zur Vermeidung der Verbreitung des Coronavirus in den Einrichtungen von Justizvollzug und Wiedereingliederung sowie zum Vorgehen bei Verdachtsfällen und bei Erkrankten, Fassung vom 3. April 2020, Justizvollzug und Wiedereingliederung, Kanton Zürich, S. 3.
[61] Es handelte sich um Gruppen von fünf bis sieben Personen.
[62] Konzept Gefängnis Horgen, S. 4.
[63] Siehe Merkblatt vom 21. Oktober 2020, S. 3.
[64] Gemäss Merkblatt vom 21. Oktober 2020 konnte die Isolation bis zu 14 Tagen dauern. Siehe Merkblatt vom 21. Oktober 2020, S. 3. Das Gefängnis Horgen verfügte auch über eine Isolationsstation, die gemäss Rückmeldung im Rahmen des Feedbackgesprächs während einigen Wochen genutzt wurde. Siehe Konzept Gefängnis Horgen.
[65] Siehe bspw. Merkblatt vom 21. Oktober 2020. Siehe auch Informationsblatt Isolationsmassnahme: Ihr Coronavirus SARS-CoV-2-PCR ist positiv, Gefängnis Horgen, Justizvollzug und Wiedereingliederung, Kantons Zürich. Dieses Informationsblatt erhielten die betroffenen Personen von der Gefängnisleitung und informiert sie über den positiven Covid-19-Test, den Tagesablauf auf der Isolierstation, Dauer der Isoliermassnahme und die Verhaltensregeln.
[66] FAQ about prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention, November 2020, WHO, Regional Office for Europe, S. 1 und 2; Art. 31 Abs. 3 und 4 Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG) vom 28. September 2012, SR 818.101; Interim Guidance COVID-19: Focus on Persons Deprived of Their Liberty, März 2020, Inter-Agency Standing Committee (IASC), OHCHR and WHO, (IASC, Interim Guidance), S. 5; Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to State Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic, adopted on 25. März 2020, (SPT, Advice), Ziff. 7 und Ziff. 9 Abs. 14; Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic, 20. März 2020, CPT/INF(2020)13 (CPT, Statement), Ziff. 4; Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention, Interim Guidance, 15 März 2020 (WHO, COVID-19 Guidance), S. 4.

rechtlicher Grundsätze angeordnet werden und die maximale Dauer von 15 Tagen nicht überschreiten.[67]

22. Während den bewegungseinschränkenden Massnahmen konnten die betroffenen Personen alleine oder in den oben erwähnten Eintrittsgruppen täglich spazieren.[68] Auch konnten sie täglich duschen. Der Zugang zu Ärztinnen und Ärzten bzw. zu Anwältinnen und Anwälten wurde nie eingeschränkt.[69] Da sie die Quarantäne oder die Isolation aus medizinischen Gründen in der eigenen Zelle verbrachten, konnten sie als Beschäftigung in der Zelle fernsehen oder Bücher aus der Bibliothek ausleihen. Für Gespräche seien die Betreuung und der Gesundheitsdienst nur bei Bedarf vorbeigegangen, da sie wenig Ressourcen dafür hatten. **Die Kommission erinnert daran, dass den betroffenen Personen täglich sinnvoller zwischenmenschlicher Kontakt ('meaningful contact')[70] und Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten gewährt werden sollte.[71]**

e. Kostenbeteiligung

23. Bis Januar 2022 mussten sich die inhaftierten Personen im Gefängnis Limmattal mit CHF 5.- pro Konsultation beteiligen. Diese Kosten wurden ab Februar 2022 aufgrund der Umsetzung der neuen Konkordatsrichtlinien des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats über das Arbeitsentgelt[72] abgeschafft.

24. Die zuständige Ärztin bzw. der zuständige Arzt entscheidet, welche Behandlungen durchgeführt werden müssen. Bei nicht-versicherten Personen werden die Behandlungen durchgeführt und Kostengutsprachen rückwirkend abgeklärt. Falls die Sozialhilfe lediglich einen Anteil bezahlt, bezahlt der Kanton Zürich vor dem Hintergrund der Fürsorgepflicht den restlichen Betrag.

25. Die Delegation sprach im Gefängnis Limmattal mit einer inhaftierten Person mit fehlenden Zähnen. Aufgrund der eingeschränkten Kaufähigkeit klagte sie über Magenbeschwerden. Bei der Durchsicht der Dokumentation stellte die Delegation fest, dass seit November 2021 der Gesundheitsdienst mit der Asylkoordination bzgl. eines Kostenvoranschlags für eine Behandlung zur Wiederherstellung der Kaufähigkeit in Kontakt war. In der Zwischenzeit erhielt die betroffene Person Spezialnahrung. Nachdem sich die Kommission im Nachgang zum Besuch beim Gefängnis Limmattal erkundigt hatte, nahm die

---

[67] Art. 31 Abs. 3 und 4 Epidemiengesetz; IASC, Interim Guidance, S. 5; SPT, Advice, Ziff. 7 und Ziff. 9 Abs. 14; CPT, Statement, Ziff. 4; WHO, COVID-19 Guidance, S. 4.

[68] Informationsdokument «Isolationsmassnahme», Gefängnis Horgen, Justizvollzug und Wiedereingliederung, Kanton Zürich.

[69] Art. 84 Abs. 3 und Abs. 4 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0. CPT, Statement: Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic, 20. März 2020, CPT/INF(2020)13 (CPT, Statement), Ziff. 9.

[70] Als sinnvoller zwischenmenschlicher Kontakt gilt täglicher menschlicher Kontakt mit Personen, die nach Möglichkeit nicht zum Personal gehören. So sollten bspw. täglich Telefonate mit Angehörigen ermöglicht werden. Ansonsten sollte der Kontakt von Angesicht zu Angesicht und direkt, d.h. nicht durch Schutzglas oder eine Klappe, und nicht nur flüchtig oder beiläufig erfolgen. Der Kontakt darf sich nicht auf die durch den Gefängnisalltag bedingten Interaktionen beschränken. Die tägliche, zwischenmenschliche Interaktion sollte so erfolgen, dass sie für das psychische Wohlbefinden der betroffenen Person während der Isolation aus medizinischen Gründen oder der Quarantäne förderlich ist. Siehe Empfehlung REC(2006)2-rev des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, 1. Juli 2020, Ziff. 53Aa; Essex Paper 3, Initial Guidance on the Interpretation and Implementation of the UN Nelson Mandela Rules, Penal Reform International and the Essex Human Rights Center, 2017, S. 88 u. 89.

[71] CPT, Statement, Ziff. 8; WHO, COVID-19 Guidance, S. 5

[72] Richtlinien über das Arbeitsentgelt vom 23 Oktober 2020, gültig ab 1. Januar 2022, Ostschweizer Strafvollzugskommission.

Einrichtung ihre Fürsorgepflicht wahr und hatte die Behandlung zwischenzeitlich eingeleitet. Die inhaftierte Person erhielt eine Teilzahnprothese, während parallel weiterhin die Kostengutsprache abgeklärt wurde. Die Kommission begrüsst dies. **Die Kommission bekräftigt die Behörden darin, die medizinische Versorgung nicht wegen möglicher Kostenfragen zu verzögern oder zu verhindern.**[73]

2. Allgemeine Feststellungen

26. Die Kommission stellte in beiden Gefängnissen Handlungsbedarf in Bezug auf die Licht- und Luftqualität in den Zellen fest. So erhielt sie von den inhaftierten Personen im Gefängnis Limmattal negative Rückmeldungen zur Luftqualität in den Zellen, da diese zu trocken und zu kalt sei. Die Kommission empfand die besichtigten Zellen im Gefängnis Horgen zum Zeitpunkt des Besuches trotz der sich öffnen lassenden Fenster als zu warm. Die Lichtverhältnisse stuft die Kommission als ungenügend ein. **Die Kommission empfiehlt, Massnahmen zur Verbesserung der Licht- und Luftverhältnisse in beiden Gefängnissen zu treffen.**[74]

27. Im Eintrittsbereich des Gefängnis Limmattal gibt es kleine Wartezellen bzw. Abstandszellen ohne Fenster, in denen die eintretenden Personen, u.a. auch Jugendliche, warten müssen. Nach Einschätzung der Kommission sind diese zu beengend. **Die Kommission empfiehlt, von der Nutzung dieser Zellen abzusehen.**

28. Alle Besucherräume im Gefängnis Limmattal sind mit Trennscheiben versehen. Besuche mit Trennscheiben für Jugendliche bewertet die Kommission als kritisch. **Die Kommission empfiehlt, wenn immer möglich bei allen Besuchen, insbesondere bei Jugendlichen, auf Trennscheiben zu verzichten.**[75]

29. Die Kommission begrüsst, dass im Gefängnis Limmattal die drei Spazierhöfe mit Malereien und Glasfenster in den Wänden freundlich gestaltet wurden. Hingegen sind sie mit engmaschigen Gittern überdacht, was die Sonneneinstrahlung stark vermindert. Im Gefängnis Horgen waren die zwei Spazierhöfe freundlich gestaltet und mit Grünflächen, Pflanzenbeeten, Tischtennis, Sitzbänken sowie einem Witterungsschutz versehen.

30. In beiden Gefängnissen kann Sport getrieben werden. Die Fitnessräume sind jeweils mit sieben bzw. mit neun Geräten ausgestattet und für alle inhaftierten Personen zweimal pro Woche zugänglich. Einmal pro Woche ist ein externer Fitnesstrainer in beiden Einrichtungen vor Ort. Weitere Sportgeräte stehen in den Spazierhöfen zur Verfügung und können so täglich genutzt werden.

31. Handlungsbedarf im Bereich der Infrastruktur besteht jedoch im Gefängnis Horgen, da es sich um ein altes Gebäude handelt. Die Zellen sind eng und entsprechen gemäss

---

[73] Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021, Ziff. 124.
[74] CPT Bericht Schweiz 2022, Ziff. 73.
[75] Rapport du Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le CPT du 24 septembre au 5 octobre 2007, CPT/Inf (2008) 33 (CPT Bericht Schweiz 2008), Ziff. 185; Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, Juli 2020, REC(2006)2-rev (Europäischen Strafvollzugsgrundsätze), Ziff. 24.2; Art. 84 Abs. 2 und Art. 90 Abs. 4 StGB; Tätigkeitsbericht, Nationale Kommission zur Verhütung von Folter, 2014, S. 48. Siehe auch Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der geschlossenen Jugendeinrichtungen durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2014/2015, 27. Mai 2016, Ziff. 81.

Rückmeldung der Mitarbeitenden nicht mehr den Vorgaben.[76] Auch sind die Besucherräume[77] nicht zweckmässig, da sie ebenfalls klein und teilweise fensterlos sind.[78] Die Direktion hat bereits Massnahmen eingeleitet, um den Besucherraum für Familien kinderfreundlicher einzurichten. **Die Kommission bekräftigt die Leitung darin, weiterhin Massnahmen wie erweiterte Zellenöffnungszeiten, mehr Beschäftigungsmöglichkeiten und nach Möglichkeit infrastrukturelle Anpassungen zu ergreifen, um den Nachteilen der schwierigen Infrastruktur entgegen zu wirken.[79]**

32. Die Kommission stellte fest, dass für erwachsene inhaftierte Personen der Spaziergang im Gefängnis Limmattal bereits um 6.30 Uhr beginnt, was von ihnen als zu früh empfunden wird. Im Rahmen des Feedbackgesprächs erfuhr die Kommission, dass in der Zwischenzeit die inhaftierten Personen am Nachmittag spazieren gehen können. Die Kommission bekräftigt das Gefängnis Limmattal darin, die Spazierzeiten flexibel zu handhaben.

33. Im Gefängnis Limmattal stehen Arbeitsmöglichkeiten in der Schreinerei zur Verfügung. Im Gefängnis Horgen haben die inhaftierten Personen die Möglichkeit bspw. bei anfallenden Malereiarbeiten im Gefängnis mitzuhelfen. Gemäss Rückmeldung stehen bereits weitere Arbeitsplätze zur Verfügung, wobei eine Betreuung durch eine Arbeitsagogin/einen Arbeitsagogen noch fehlt. Die Kommission regt an, personelle Massnahmen zu treffen, damit die inhaftierten Personen im Gefängnis Horgen die Arbeit aufnehmen können.

34. Bei der stichprobenartigen Durchsicht der Verfügungen stellte die Kommission fest, dass die Disziplinar- und Sicherheitsmassnahmen korrekt mit Angaben zur Dauer, Rechtsmittelbelehrung, Begründung und Unterschrift verfügt sind.[80] Sie erhielt die Rückmeldung, dass Sicherheitsmassnahmen mit einer Dauer von bis zu zehn Stunden nicht verfügt werden. Falls die Massnahme länger als 96 Stunden dauert, muss sie mit Zustimmung einer medizinischen Fachperson verfügt werden.[81] **Die Kommission erinnert daran, dass der Gesundheitsdienst oder die zuständige medizinische Fachperson umgehend zu informieren ist und die betroffene Person während der Sicherheitsmassnahme so häufig wie gesundheitlich angezeigt, aber mindestens einmal pro Tag medizinisch und psychiatrisch betreut werden soll. Sie empfiehlt, sämtliche Massnahmen in einem Register festzuhalten.[82]**

35. Das Gefängnis Limmattal verfügt über zwei Sicherheitszellen in der KIA bzw. in der ersten Etage sowie über eine Arrestzelle. Beide Sicherheitszellen sind mit Ausnahme des

---

[76] Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards, CPT/Inf(2015)44, Ziff. 9. Siehe auch Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD – Bundesamt für Justiz BJ, Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, 26. September 2016, S. 43 und S. 44.
[77] Es handelt sich um drei Räume. Ein Raum ist ein Durchgang, der in ein Besucherraum umfunktioniert wird. Ein Raum ist mit Trennscheibe versehen und ein Raum hat keine Trennscheibe.
[78] Anlässlich des Feedbackgesprächs erfuhr die Kommission, dass in der Zwischenzeit steuerbare Trennscheiben, die rauf- und runtergefahren werden können, installiert wurden.
[79] CPT Bericht Schweiz 2022, Ziff. 81 zu Haftregime im Gefängnis Limmattal. Siehe auch CPT Bericht Schweiz 2022, Ziff. 105.
[80] Im Jahr 2021 wurden im Gefängnis Limmattal neun Arrestverfügungen und sechs Kriseninterventionen angeordnet. Davon wurden drei direkt in eine Klinik gebracht und drei Personen befanden sich länger als 24 Stunden in der Sicherheitszelle und wurden dann in die Klinik gebracht. Im Jahr 2020 waren es drei Arrestverfügungen von jeweils einen Tag und 20 Kriseninterventionen. Davon kamen 19 Personen direkt in eine Klinik und eine Person befand sich länger als 24 h in der Sicherheitszelle.
[81] §8 Abs. 2 Hausordnung der Untersuchungsgefängnisse Zürich.
[82] Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021, Ziff. 52; §8 Abs. 4 Hausordnung der Untersuchungsgefängnisse Zürich.

Toilettenbereichs videoüberwacht. Aus Sicht der Kommission ist die Videoüberwachung von inhaftierten Frauen durch männliche Mitarbeitende zu überdenken.

36. Das Gefängnis Horgen hat zwei Arrest- bzw. Sicherheitszellen, die beide sowohl für eine Disziplinar- als auch eine Sicherheitsmassnahme gebraucht werden. Die Zellen haben ein Oblicht[83] und sind mit Nassbereich mit Toilette, Betonmöbel und Schaummatratze ausgestattet. Die inhaftierten Personen müssen bei einer Sicherheitsmassnahme eine Spezialkleidung tragen. Beide Zellen werden nicht videoüberwacht. Die Kommission erhielt die Rückmeldung, dass bei Selbstgefährdung ein Mitarbeiter des Justizvollzugspersonals regelmässig vorbeigeht oder vor der Zellentüre bleibt. Sie stellte zudem fest, dass in mindestens einem Fall eine Disziplinarmassnahme gegenüber einer psychotischen Person ausgesprochen wurde, bevor anschliessend eine Sicherheitsmassnahme verfügt wurde. **Die Kommission empfiehlt, im Gefängnis Horgen auch bei der Umsetzung zwischen den Massnahmen zu unterscheiden. Sie erinnert daran, dass eine Sicherheitsmassnahme keine Strafe ist und von der betroffenen Person nicht als solche wahrgenommen werden sollte. Bei einer Selbstgefährdung darf die Person keinen Zugang zu potentiellen Suizidmitteln haben.[84]**

37. Im Gefängnis Limmattal gibt es eine Abteilung für inhaftierte Jugendliche mit 24 Plätzen. Es werden keine zivilrechtlich eingewiesene Jugendliche dort untergebracht und gemäss Rückmeldung befinden sich selten weibliche Jugendliche dort. Die Jugendlichen sind durchschnittlich ca. 25 bis 35 Tage in der Einrichtung[85] und haben Zugang zur Schulbildung und zu Arbeitsmöglichkeiten in einer Fahrradwerkstatt. Betreut werden sie von stets den gleichen Mitarbeitenden und einer Lehrerin, die zu 50% angestellt ist. Aus Sicht der Kommission ist das Pensum der Lehrerin auszuweiten. Zudem werden die Jugendlichen regelmässig von kinder- und jugendpsychiatrischen Fachpersonen betreut. Es sind jedoch keine Sozialpädagogen vor Ort, die für bspw. weitere Beschäftigungen zuständig sind. Die Jugendlichen dürfen nur während zehn Minuten pro Woche telefonieren.[86] Zum Zeitpunkt des Besuches war eine erwachsene Person im Rollstuhl ebenfalls in der Jugendabteilung untergebracht, da es dort rollstuhlgängige Nasszellen gibt. **Die Kommission erinnert an den Grundsatz, dass Jugendliche und Erwachsene getrennt voneinander unterzubringen sind.[87]**
Da regelmässiger Kontakt zu Angehörigen für Jugendliche sehr wichtig ist, empfiehlt die Kommission, die Telefonzeiten für Jugendliche zu erhöhen und dies in der Hausordnung anzupassen.[88] Sie empfiehlt, die Jugendlichen sozialpädagogisch betreuen zu lassen.

---

[83] Dabei handelt es sich um ein Fenster in der Decke.
[84] Health care services in prisons, Extract from the 3rd General Report of the CPT, CPT/Inf(93)12-part, Ziff. 59; WHO, Preventing Suicide in Jails and Prisons, 2007, S. 9ff. Siehe auch SKMR, Studie zur Untersuchungshaft: Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, 2015, S. 54. Siehe auch EGMR, Keenan gegen Vereinigtes Königreich, 27229/95 (2001), Ziff. 114 und 116.
[85] Im Jahr 2020 befanden sich 87 Jugendliche und im Jahr 2021 89 Jugendliche im Gefängnis Limmattal.
[86] § 85 Hausordnung der Untersuchungsgefängnisse Zürich.
[87] Art. 37 lit. c Übereinkommen über die Rechte des Kindes, 20. November 1989, SR 0.107 sowie Art. 10 Abs. 2 lit. b Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 16. Dezember 1966, SR 0.103.2.
[88] Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der geschlossenen Jugendeinrichtungen durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2014/2015, Ziff. 81.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und ersuchen Sie um Stellungnahme innerhalb von 60 Tagen zu den obengenannten Ausführungen. Sofern Sie nichts dagegen einzuwenden haben, kann Ihre Stellungnahme auf der Website der Kommission veröffentlicht werden.

Freundliche Grüsse

Regula Mader
Präsidentin

- Kopie geht an: Staatskanzlei des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, Postfach, 8090 Zürich.

Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern

Jacqueline Fehr
Regierungsrätin

Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Sachbearbeiterin: RA lic.iur. Pia von Wartburg
Juristische Sekretärin mbA
Direktwahl: 043 259 25 33
pia.vonwartburg@ji.zh.ch

Referenz: 2023-1107 / PVW

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
(NKVF)
Frau Regula Mader, Präsidentin
Schwanengasse 2
3003 Bern

Per E-Mail: info@nkvf.admin.ch

11. Mai 2023

Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) über deren Besuche im Gefängnis Limmattal vom 21. Februar 2022 und im Gefängnis Horgen vom 26. Juli 2022

Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Wir beziehen uns auf Ihre Einladung zur Stellungnahme in oben erwähnter Angelegenheit. Zu den Feststellungen und Empfehlungen gemäss Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) über die Besuche in den Gefängnissen Limmattal und Horgen äussern wir uns wie folgt:

Zu 3. Empfehlung NKVF: telefonische Dolmetscherdienste bei gesundheitlichen Untersuchungen

Die Kommission empfiehlt, im Rahmen von gesundheitlichen Untersuchungen und Behandlungen die Vertraulichkeit zu wahren und stets einen telefonischen Dolmetscherdienst zu nutzen.

Grundsätzlich wird in Situationen, die geplant werden können, auf einen telefonischen Dolmetscherdienst (gerichtlich zugelassene Dolmetschende) zurückgegriffen. In Ausnahmesituationen kann es sein, dass auf Sprachkompetenzen von Mitarbeitenden oder Inhaftierten zugegriffen wird.

Zu 4. Empfehlung NKVF: Abgabe Medikamente

Die Kommission erinnert an den Grundsatz, wonach rezeptpflichtige Medikamente grundsätzlich durch Gesundheitsfachpersonal abzugeben sind. Es sind Massnahmen zur Wahrung der Vertraulichkeit und Sicherheit zu treffen, falls die Abgabe durch Gesundheitsfachpersonal nicht möglich ist.

Weiter empfiehlt die Kommission, die Abgabe aller Medikamente aus der Hausapotheke korrekt und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Dem Grundsatz des Normalisierungsprinzips (Art. 75 StGB) folgend, werden in verschiedenen Untersuchungsgefängnissen Zürich (nachgenannt UGZ) die inhaftierten

Personen aufgefordert, ihre Medikamente selbstständig bei einer hierfür eingerichteten Station im Gefängnis beim Gesundheitsdienst abzuholen; dies jeweils vor dem Frühstück und vor dem Mittagessen. In den UGZ-Gefängnissen, in welchen die baulichen Möglichkeiten nicht derart sind, dass das Einrichten einer fixen Station möglich ist, sowie nach Zelleneinschluss abends, werden die Medikamente ausnahmsweise und nur, wenn sich keine andere personelle Möglichkeit bietet, durch Betreuende abgegeben (vgl. BGE 6B_1354/2017 E.1.1: *«Überdies müsse die Arzneimittelabgabe in Ausnahmefällen aufgrund von Ziff. 5 der Arzneimittelpolitik FMH nicht zwingend durch eine abgabeberechtigte Person bzw. eine von dieser direkt beaufsichtigte Hilfsperson erfolgen. Auch Art. 24 HMG lasse in begründeten Situationen Ausnahmen von den normalen Abläufen bei Arzneimittelabgaben zu.»*). Das Richten erfolgt aber immer durch eine Pflegefachperson und die Abgabe unter Beachtung des vier bzw. sechs Augen-Prinzips.

Zukünftig werden mit dem sich in den UGZ in Einführung befindenden elektronischen Patientendossier und dem IT Programm siMed[1] sämtliche Medikamente, auch solche aus der Hausapotheke, erfasst und in der Inhaftierten-Dokumentation ersichtlich.

Zu 7. Empfehlung NKVF: Beschränkung Zugriff auf Gesundheitsdaten

Die Kommission empfiehlt, den Zugang zu medizinischen Daten auf das Gesundheitsfachpersonal zu beschränken. Sie erinnert an die Sorgfaltspflicht bei der Dokumentation der medizinischen Informationen.

Die Zugriffsrechte der Mitarbeitenden von Justizvollzug und Wiedereingliederung (nachfolgend: JuWe), folglich auch der UGZ, sind in Anwendung von § 4 der Verordnung über die Datenbearbeitung der Direktion der Justiz und des Innern vom 27. Januar 2016 (LS 172.110.11) in einem Bearbeitungsreglement geregelt. Die zuständigen ärztlichen Fachpersonen sowie der Gesundheitsdienst besitzen umfassende Schreib- und Einsichtsrechte. Der Besonderheit der Patientendaten wird damit jederzeit Rechnung getragen. Auch bezüglich der Einführung des IT Programms siMed wurde der Zugang zu medizinischen Daten in einer Berechtigungsmatrix geregelt.

Die Betreuenden haben einzig Einsicht in die Abgabedokumentation der Medikation und die Patientenstammdaten. Dies ist mit Blick auf die zwingende Kontrolle der gerichteten Medikation sowie Notfallsituationen, bei welchen externe Notfallärzt*innen beigezogen werden müssen, erforderlich; es dient auch dazu, mögliche Missverständnisse und Verwechslungen zu vermeiden. Damit wird auch der Pflicht des Schutzes der Unversehrtheit eines Menschenlebens Rechnung getragen. Die Betreuenden haben aber keine Schreibberechtigung. Zudem unterstehen sie mit der Übernahme von Hilfsdiensten für die Gesundheitsdienste ebenfalls dem Berufsgeheimnis.

Zu 14. Empfehlung NKVF: Zelleneinschlusszeiten

Die Kommission empfiehlt, auch am Wochenende die gleichen Zelleneinschlusszeiten einzuführen sowie auch Aktivitäten anzubieten.

Eine Anpassung der Zelleneinschlusszeiten an Wochenenden und Feiertagen analog der Wochentage ist derzeit aufgrund der knappen Personalressourcen nicht möglich.

---

[1] Einführung des IT Programms siMed fand im GFL am 01.03.2023 statt.

Zu 15. Empfehlung NKVF: zur Verfügung stellen von sterilem Injektionsmaterial

Die Kommission empfiehlt, alle Massnahmen zur Verhütung von übertragbaren Krankheiten umzusetzen. Namentlich ist steriles Injektionsmaterial zugänglich zu machen.

Gemäss Art. 30 Abs. 1 der Epidemieverordnung müssen die Institutionen des Freiheitsentzuges für die inhaftierten Personen Zugang zu geeigneten Verhütungsmassnahmen gewährleisten. Zudem sollen die inhaftierten Personen «bedarfs- und situationsgerecht Zugang zu geeigneten Mitteln und Therapien zur Verhütung von sexuell oder durch Blut übertragbaren Krankheiten erhalten, insbesondere zu Präservativen, sterilem Injektionsmaterial und zu einer betäubungsmittelgestützten Behandlung» (Art. 30 Abs. 2 lit. c Epidemieverordnung).

Grundsätzlich wird im GFL und GFH von einem drogenfreien Gefängnis ausgegangen, da grundsätzlich keine Sach- und Beziehungsurlaube stattfinden und regelmässige Kontrollen mit Unterstützung der Polizei, inklusive Hundeführer, durchgeführt werden.

Abgesehen vom medizinischen Einzelfall (ärztlich begleitete Abgabe von Betäubungsmitteln mit entsprechender Verordnung), bei welchem der Zugang zu sterilem Injektionsmaterial jederzeit sichergestellt ist, wird derzeit in den UGZ eine Vorgabe zuhanden der Gefängnisleiter*innen zur Umsetzung der Verordnung erarbeitet: Dabei ist - bei Bedarf von Konsum von illegal erhaltenen Substanzen - grundsätzlich die Möglichkeit vorgesehen, vom Gefängnisarzt ein Set mit sterilen Spritzen verordnet zu erhalten. Der Erhalt der Spritzen soll streng vertraulich behandelt werden.

Zu 21. Empfehlung NKVF: Quarantänemassnahmen

Die Kommission erinnert daran, dass Quarantänemassnahmen verhältnismässig und an die Pandemieentwicklung angepasst anzuwenden sind. Bewegungseinschränkende Massnahmen sollten verhältnismässig, notwendig, zeitlich eingeschränkt angeordnet sein. Quarantäne und Isolationen aus medizinischen Gründen sollten unter Einhaltung minimaler Verfahrens rechtlicher Grundsätze angeordnet werden und die maximale Dauer von 15 Tagen nicht überschreiten.

Aus Sicht des JuWe fanden die Quarantänemassnahmen nach Vorgaben und in einer der Pandemieentwicklung angepassten Verhältnismässigkeit statt. Die empfohlene Dauer von 15 Tagen der Quarantäne- und Isolationszeit wurde nie überschritten.

Zu 25. Empfehlung NKVF: Keine Verhinderung oder Verzögerung medizinischer Versorgung wegen möglicher Kostenfragen

Die Kommission bekräftigt die Behörden darin, die medizinische Versorgung nicht wegen möglicher Kostenfragen zu verzögern oder zu verhindern.

Im Rahmen des «Modellversuchs Untersuchungshaft» der Kantone Zürich und Bern, wird der Sozialdienst in den Gefängnissen zunehmend verstärkt. Damit werden auch Prozesse im Bereich von Kostenfragen oder Kostenbeteiligungen weiter verbessert (schnellere Abwicklung).

Das JuWe stellt zudem mit einer jährlichen generellen Kostengutsprache an Drittparteien für die medizinische Versorgung von inhaftierten Personen sicher, dass diese jederzeit die notwendige medizinische Versorgung erhalten. Dies unabhängig davon, ob weitere Kostenträger vorhanden sind, oder diesbezüglich Abklärungen vorgenommen werden konnten.

Zu 26. Empfehlung NKVF: Licht- und Luftverhältnisse

Die Kommission empfiehlt, Massnahmen zur Verbesserung der Licht- und Luftverhältnisse in beiden Gefängnissen zu treffen»

Im GFL wurden in den letzten Jahren diverse Anpassungen am Belüftungssystem durchgeführt. Eine weitere Verbesserung der Luftverhältnisse findet im Q2 / Q3 2023[2] statt. Danach sind die Möglichkeiten im GFL zur Verbesserung der Luftqualität nahezu ausgeschöpft. Betreffend Lichtverhältnisse im GFL werden die Korridore im GFL farblich gestaltet, was zu einer angenehmeren Wahrnehmung der Lichtverhältnisse in den Korridoren führen wird[3].

Im GFH ist in den Hafträumen keine Lüftung installiert. Jedoch können beide Fensterflügel im Haftraum, von der inhaftierten Person selbständig und zu jeder Tageszeit, geöffnet und geschlossen werden. Aus Sicht der Gefängnisleitung sind die Lichtverhältnisse im Haftraum ausreichend. Die Korridore sind mit Fernstern versehen und das Betreten der Spazierhöfe ist morgens und nachmittags uneingeschränkt möglich.

Zu 27. Empfehlung NKVF: Einstellzellen GFL

Die Kommission empfiehlt, von der Nutzung der Einstellzellen im Untergeschoss des GFL abzusehen.

Die Einstellzellen im Untergeschoss werden grundsätzlich nur genutzt, wenn mehrere inhaftierte Personen gleichzeitig als Neueintritte im GFL ankommen. Der Aufenthalt in der Einstellzelle wird dabei so kurz wie möglich gehalten (5 bis 10 Minuten). Es gibt keine Alternativen dazu.

Zu 28. Empfehlung NKVF: Absehen von Trennscheiben bei allen Besuchen, insbesondere bei Jugendlichen

Die Kommission empfiehlt, wenn immer möglich bei allen Besuchen, insbesondere bei Jugendlichen, auf Trennscheiben zu verzichten.

Im GFL sind die Besuchsräume für private Besuche alle mit einer Trennscheibe versehen. Aktuell laufen Bestrebungen, die Besucherräume mit einem Hubschaltersystem zu versehen. Das Bauprojekt befindet sich in der Initialisierungsphase. Es ist noch nicht absehbar, wann es umgesetzt werden kann.

Zu erwähnen bleibt, dass die UGZ von Gesetzes wegen den Haftzweck sicherstellen müssen (meist: Verhinderung von Kollusions- und/oder Fluchtgefahr). Dies bedingt gegebenenfalls, dass - mit Anordnung der Verfahrensleitung - Besuche hinter Trennscheiben stattfinden. Dennoch ermöglichen die UGZ bereits heute - bei Bewilligung durch die Verfahrensleitung - Besuche von Drittpersonen (bspw. Angehörigen) auch ohne Trennscheiben (Haftphase 3).

---

[2] Verbesserung der Luftqualität im Arbeitsraum 2. OG. Vorbereitung zur Verbesserung der Luftqualität im Arbeitsraum 3. OG (Bewilligung ist noch ausstehend).
[3] Die Umsetzung ist im Q3 2023 geplant.

Zu 31. Empfehlung NKVF: Kompensationsmassahmen für Defizite Infrastruktur

Die Kommission bekräftigt die Leitung darin, weiterhin Massnahmen wie erweiterte Zellenöffnungszeiten, mehr Beschäftigungsmöglichkeiten und nach Möglichkeit infrastrukturelle Anpassungen zu ergreifen, um den Nachteilen der schwierigen Infrastruktur entgegen zu wirken.

Im Rahmen eines aktuellen Bauprojektes entstehen derzeit innerhalb des Zellenbaus weitere Gruppenräume für soziale Begegnungszeiten oder gemeinsame Mahlzeiten.

Weitere Massnahmen zu Zellenöffnungszeiten (Zellenöffnung von 8 Stunden und Zellenöffnung an Wochenenden oder Feiertagen) und mehr Beschäftigungsmöglichkeiten sind mit den aktuellen Personalressourcen nicht umsetzbar.

Das JuWe ist bestrebt, weitere Verbesserungen im Bereich der Betreuung und Beschäftigung sowie der Infrastruktur voranzutreiben.

Zu 34. Empfehlung NKVF: medizinische und psychiatrische Betreuung bei Sicherheitsmassnahmen

Die Kommission erinnert daran, dass der Gesundheitsdienst oder die zuständige medizinische Fachperson umgehend zu informieren ist und die betroffene Person während der Sicherheitsmassnahme so häufig wie gesundheitlich angezeigt, aber mindestens einmal pro Tag medizinisch und psychiatrisch betreut werden soll. Sie empfiehlt, sämtliche Massnahmen in einem Register festzuhalten.

Die inhaftierten Personen in Sicherheitsmassnahmen werden durch die Betreuenden, den Gesundheitsdienst sowie die Psychiater*innen der psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (nachgenannt PUK) ganzheitlich betreut und begleitet. In Akutsituationen werden die Notfallpsychiater der PUK, abends, nachts sowie an Wochenenden und Feiertagen die SOS-Ärzte jederzeit und sofort sowie unabhängig von einer vorherigen ärztlichen Beurteilung aufgeboten.

Im GFL und im GFH wurden die Prozesse betreffend Sicherheitsmassnahmen soweit angepasst, dass eine engmaschigere Betreuung durch die medizinischen Fachpersonen stattfindet.

Zu 36. Empfehlung NKVF: Umsetzung Sicherheitsmassnahmen

Die Kommission empfiehlt, im Gefängnis Horgen auch bei der Umsetzung zwischen den Massnahmen zu unterscheiden. Sie erinnert daran, dass eine Sicherheitsmassnahme keine Strafe ist und von der betroffenen Person nicht als solche wahrgenommen werden sollte. Bei einer Selbstgefährdung darf die Person keinen Zugang zu potentiellen Suizidmitteln haben.

Die entsprechenden Prozesse wurden bereits angepasst. Im GFH werden die inhaftierten Personen, die sich in einer Sicherheitsmassnahme befinden, in einer Sicherheitszelle untergebracht. Die Anordnung einer Sicherheitsmassnahme geschieht mittels Verfügung «Versetzung in die Sicherheitszelle». Der Aufenthalt der inhaftierten Person wird vom medizinischen Fachpersonal begleitet.

In einer Sicherheitszelle wurden und werden sämtliche Suizidmittel entfernt oder sind von vornherein nicht vorhanden.

Zu 37. Empfehlung NKVF: Unterbringung von Jugendlichen

Die Kommission erinnert an den Grundsatz, dass Jugendliche und Erwachsene getrennt voneinander unterzubringen sind.

Da regelmässiger Kontakt zu Angehörigen für Jugendliche sehr wichtig ist, empfiehlt die Kommission, die Telefonzeiten für Jugendliche zu erhöhen und dies in der Hausordnung anzupassen. Sie empfiehlt, die Jugendlichen sozialpädagogisch betreuen zu lassen.

Das GFL hält sich strikt an die Trennungsvorschriften von jugendlichen und erwachsenen Inhaftierten. Im beschriebenen Fall handelt es sich um eine erwachsene inhaftierte Person, die auf einen Rollstuhl angewiesen ist. Da sich der einzige zumutbare Haftraum, für Personen, die einen Rollstuhl benötigen, auf der Jugendabteilung befindet, war eine Platzierung des Inhaftierten in diesem Haftraum unumgänglich.

Mit Zustimmung der Verfahrensleitung können jugendliche Inhaftierte in Untersuchungshaft neu wöchentlich für maximal 20 Minuten mit ihren Erziehungsberechtigten oder Angehörigen telefonieren. Das Gleiche gilt für jugendliche Inhaftierte in anderen Haftformen. Telefonate mit der Jugendanwaltschaft oder dem Rechtsanwalt sind vom Kontingent ausgenommen. In Ausnahmefällen oder bei besonderer Dringlichkeit, wird ein zweites Telefonat mit den Erziehungsberechtigten oder Angehörigen bewilligt.

Eine Verbesserung der sozialpädagogischen Betreuung ist derzeit aufgrund der knappen Personalressourcen nicht möglich.

Abschliessend bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Jacqueline Fehr

Kopie z.K. an: Justizvollzug und Wiedereingliederung, Amtsleitung/Fachbereich Recht