

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 9. November 2011

### **1355. Spitaleinweisung von Gefängnisinsassen, Berichterstattung**

#### **1. Ausgangslage und Zielsetzung**

Die Gefängnisse und Vollzugseinrichtungen haben eine (extramurale) ambulante oder stationäre Behandlung durch ein Spital oder eine Klinik zu veranlassen, sobald mit einer Behandlung vor Ort die angemessene somatische oder psychiatrisch-psychologische Behandlung von erkrankten oder verunfallten Gefängnisinsassen nicht mehr gewährleistet werden kann. Bei psychischen Erkrankungen kann die Behandlung je nach Gefährlichkeits- und Fluchtpotenzial des einzuweisenden Gefangenen durch das Zentrum für Forensische Psychiatrie der Psychiatrischen Universitätsklinik, die Klinik Hard der Integrierten Psychiatrie Winterthur-Zürcher Unterland und weitere Kliniken erfolgen. Ein auf die Behandlung von Gefangenen ausgerichtetes besonderes Angebot im somatischen Bereich gibt es innerhalb des Kantons Zürich nicht. Gefangene, die einer stationären somatischen Behandlung bedürfen, werden in die Bewachungsstation des Inselspitals Bern überwiesen. Ist eine solche Überweisung wegen der Dringlichkeit der Behandlung oder wegen dortiger Kapazitätsengpässe nicht möglich, werden die Patienten unter ständiger Bewachung durch die Kantonspolizei in Zürcher Akutspitälern versorgt. Die Behandlung von Gefangenen in dafür nicht eingerichteten Akutspitälern verursacht einen hohen Aufwand und vermag den Sicherheitsanforderungen nicht in jeder Beziehung zu entsprechen. Bereits seit Ende der 80er-Jahre wurde deshalb im Kanton Zürich über die Einrichtung einer Spitalabteilung für Gefangene an einem somatischen Zentrumsspital gesprochen (vgl. auch Bericht und Antrag des Regierungsantrages an den Kantonsrat zum Postulat KR-Nr. 272/1995 betreffend Einrichtung einer Behandlungsstation für Inhaftierte in einem Zürcher Spital; vgl. zum Ganzen auch RRB Nr. 682/2008).

Im März 2004 wurde im Inselspital in Bern eine neue Bewachungsstation mit 16 Betten (die alte Station verfügte über zehn Betten) in Betrieb genommen. Bei der Konzipierung des über 16 Mio. Franken teuren Bauprojektes war auch der Bedarf des Kantons Zürich an medizinischer Versorgung für Strafgefangene mit berücksichtigt worden. Eine Baukostenbeteiligung des Kantons Zürich wurde nicht verlangt. Die Vergütung für Gefangene aus dem Kanton Zürich erfolgt für die Behandlungskosten direkt mit den Krankenkassen und der Gesund-

heitsdirektion. Für die Kosten von Sicherheit und Bewachung wird der Direktion der Justiz und des Innern ein Pauschalbetrag pro Tag verrechnet. Für ausländische Gefangene ohne Krankenkasse werden die gesamten Kosten der einweisenden Stelle in Rechnung gestellt.

Diese neue Situation – und die Erkenntnis, dass ein eigenes Zürcher Angebot sehr teuer und von seinen Kostenstrukturen ungünstig wäre – veranlasste die Gesundheitsdirektion und die Sicherheitsdirektion dazu, eine Studie zur differenzierten Darstellung des Ist-Zustandes im Kanton Zürich und zum Bedarf für die stationäre akutsomatische Behandlung von Strafgefangenen in Auftrag zu geben. Mit der Analyse und Berichterstattung wurde die HUM Consult in Kilchberg beauftragt. Aufgrund der für die Periode 2001–2005 ermittelten Nutzungszahlen wurde für eine eigene, gesicherte Spitalabteilung im Kanton Zürich ein Bedarf von höchstens fünf bis sechs Betten prognostiziert, was zu wenig ist, um eine solche Station mit vertretbaren Kostenstrukturen zu betreiben. Der Bericht der HUM Consult schlug sodann zur Vereinfachung der Prozesse und zur Entlastung der Kantonspolizei unter anderem klare vertragliche Abmachungen zwischen den beteiligten Vollzugsbehörden und schlankere Abläufe für die medizinischen Abklärungen in der Notfallstation des Universitätsspitals Zürich vor, wurde doch festgestellt, dass es für Gefangenentransporte durch die Kantonspolizei in Zürcher Spitäler oder in das Inselspital in Bern keine standardisierten Abläufe gibt.

Aufgrund des Berichtes der HUM Consult und auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern, der Sicherheitsdirektion und der Gesundheitsdirektion entschied der Regierungsrat, aus fachlichen, finanziellen und politischen Überlegungen auf die Einrichtung einer eigenen, gesicherten Spitalabteilung im Kanton Zürich zu verzichten sowie die Praxis der Einweisung von Gefangenen mit akutsomatischen Erkrankungen in die Bewachungsstation im Inselspital in Bern beizubehalten. Gleichzeitig wurde der Direktion der Justiz und des Innern folgender Auftrag gegeben (RRB Nr. 682/2008, Dispositiv II):

*Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, zusammen mit den zuständigen Abteilungen der Sicherheitsdirektion, dem Universitätsspital sowie dem Inselspital den Prozess «Überweisung von Gefangenen zur stationären Behandlung» zu analysieren, zu optimieren und zu standardisieren.*

Ziel dieses Prozesses ist die verbesserte Koordination der Aktivitäten und damit die Senkung des Bewachungsaufwandes der Kantonspolizei durch möglichst rasche Aufnahme und medizinische Abklärung von Gefangenen im Universitätsspital Zürich, unter Zugriffsmöglichkeit des Inselspitals auf die Abklärungsergebnisse im Falle von Überwei-

sungen. Der Ablauf soll sich am Vorbild des bereits erprobten Aufnahmeverfahrens der Bewachungsstation des Inselspitals für Insassen der Justizvollzugsanstalt Pöschwies orientieren, wobei zusätzlich die direkte Vernetzung der Ärzteschaft in Bern und Zürich sicherzustellen ist.

## **2. Vorgehen**

Die Direktion der Justiz und des Innern hat das Amt für Justizvollzug mit der Umsetzung des Auftrages gemäss RRB Nr. 682/2008 beauftragt. Die Umsetzungsarbeiten erfolgten unter Beizug der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich, der Sicherheitsdirektion (Polizeigefängnisabteilung der Kantonspolizei Zürich), der Gesundheitsdirektion (Universitätsspital Zürich) und des Inselspitals Bern (Bewachungsstation). Das Amt für Justizvollzug hat der Direktion der Justiz und des Innern am 14. Juli 2011 seinen Bericht erstattet. Die Direktion der Justiz und des Innern hat die Gesundheitsdirektion sowie die Sicherheitsdirektion eingeladen, zum Bericht Stellung zu nehmen; die vorgeschlagenen Änderungen fanden Eingang in den Bericht. Vom Bericht der Direktion der Justiz und des Innern, Amt für Justizvollzug, vom 14. Juli 2011 zur Spitaleinweisung von Gefängnisinsassen ist Kenntnis zu nehmen (Dispositiv I dieses Beschlusses). In den Hauptpunkten ergibt sich aus dem Bericht Folgendes:

### **3. Bericht der Direktion der Justiz und des Innern, Amt für Justizvollzug, vom 14. Juli 2011 zur Spitaleinweisung von Gefängnisinsassen**

#### ***A. Analyse der Prozessabläufe***

##### *a) Prozessablauf bei ambulanten Behandlungen von Gefängnisinsassen vor Ort*

Die gefängnisärztliche Versorgung und die ambulante Akutversorgung der Gefangenen vor Ort sind bei den Polizeigefängnissen der Kantonspolizei und den Gefängnissen Kanton Zürich, auch wenn diese nicht wie die Justizvollzugsanstalt Pöschwies über einen eigenen Arztdienst verfügen, sichergestellt. Die Gewährleistung einer fachgerechten Versorgung während 24 Stunden am Tag durch Notfallärztinnen und -ärzte oder Notfallpsychiaterinnen und -psychiater, die mit der Gefangenarbeit und mit vollzugsspezifischen Fragestellungen wie der Beurteilung der Hafterstehungsfähigkeit weniger vertraut sind, kann jedoch eine Schwierigkeit bei der ambulanten Behandlung vor Ort darstellen.

##### *b) Prozessablauf bei Spitaleinweisungen von Gefängnisinsassen*

Der Grund, weshalb das Verfahren der Justizvollzugsanstalt Pöschwies bei der Spitaleinweisung von Gefängnisinsassen nach dem Bericht der HUM Consult vom 18. Mai 2006 vorbildlich abläuft, liegt darin, dass die

Justizvollzugsanstalt Pöschwies über einen eigenen Arztdienst verfügt. Die Polizeigefängnisse der Kantonspolizei und das Gefängnis Zürich können ebenfalls aufgrund der 2010 mit dem Universitätsspital Zürich abgeschlossenen Leistungsverträge auf eine mit den Abläufen des Universitätsspitals Zürich und der Bewachungsstation des Inselspitals Bern bestens vertraute Ärzteschaft zurückgreifen. Die ärztliche Betreuung der übrigen Gefängnisse wird demgegenüber durch ansässige Ärztinnen und Ärzte ausgeübt. Diese besuchen die Gefängnisse mit geringeren Platzzahlen oft nur an einem halben Tag pro Woche. Diese Ärztinnen und Ärzte sind jedoch gut erreichbar und stehen für die Klärung von medizinischen Fragen zur Verfügung. Die Befürchtung, dass sich eine allenfalls erforderliche Verlegung nach Bern bei solchen Gefängnissen verzögern und der polizeiliche Bewachungsaufwand dadurch erhöhen könnte, hat sich nicht bestätigt.

Die Vorgehensweise der Justizvollzugsanstalt Pöschwies lässt sich aber nicht wie von der HUM Consult vorgeschlagen auf alle Gefängnisse übertragen, weil die meisten Gefängnisse nicht die notwendige Grösse aufweisen, die eine Anstellung einer Ärztin oder eines Arztes mit entsprechenden Kostenfolgen rechtfertigen würde. Der Standardisierung der Abläufe bei der Spitaleinweisung von Gefängnisinsassen gemäss Vorbild der Justizvollzugsanstalt Pöschwies sind deshalb aufgrund der unterschiedlichen Organisation der Gesundheitsversorgung der verschiedenen Gefängnisse der Kantonspolizei Zürich und des Amtes für Justizvollzug somit Grenzen gesetzt und eine solche erscheint auch nicht notwendig.

*c) Prozessablauf bei Transport, Vorführung und Bewachung der Gefangenen durch die Kantonspolizei*

Die Kantonspolizei hat seit 2006 für den Aufwand, für den Transport, die Vorführung und die Bewachung von Gefangenen gegenüber der Bedürfnisabklärung durch die HUM Consult, die den Beobachtungszeitraum 2001 bis 2005 umfasste, eine deutliche Zunahme verzeichnet. Die von der Kantonspolizei dafür aufgewendeten Mannstunden haben sich während der Jahre 2006 bis 2010 verdoppelt. Der Trend zu einer Zunahme des Aufwandes dürfte sich fortsetzen. Die Zunahme kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass sich unter den Gefangenen vermehrt Personen mit schlechtem Allgemeinzustand befinden und die Gefängnisse bezüglich gesundheitlicher Probleme der Gefängnisinsassen stärker sensibilisiert sind. Der anwachsende Bewachungsaufwand der Kantonspolizei dürfte sich unter der Voraussetzung einer zunehmenden Aufwandsteigerung künftig nicht mehr durch die alleinige Optimierung von Abläufen kompensieren lassen.

*d) Prozessablauf bei den behandelnden Spitälern*

Die gegenwärtige Vorgehensweise mit Spitaleintritt der Gefangenen über die Notfallstation des Universitätsspitals Zürich genügt nach Auffassung sämtlicher beteiligten Stellen den Anforderungen an die Sicherheit und an den Schutz der Persönlichkeit nicht. Hingegen läuft die Überweisung aus zürcherischen Spitälern in das Inselehospital Bern nach der Optimierung des Aufnahmeverfahrens auf der Bewachungsstation weitgehend problemlos. Zu erwähnen bleibt aber, dass dort für zürcherische Gefangene keine Aufnahmepflicht besteht, was sich bei Kapazitätsengpässen der Bewachungsstation schon nachteilig auf Zuweisungen aus dem Kanton Zürich ausgewirkt hat. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass der vom Inselehospital erhobene Bewachungszuschlag mittlerweile, gemäss Kostgeldliste 2011 des Kantons Bern, bereits Fr. 361 pro Tag beträgt. Demgegenüber betrug dieser Zuschlag zum Zeitpunkt der Bedürfnisabklärung durch die HUM Consult noch zwischen Fr. 165 und Fr. 175 pro Tag.

***B. Optimierungen und Standardisierungen der Prozessabläufe***

Zusammen mit der Polizeigefängnisabteilung der Kantonspolizei wurden seitens der Direktion der Justiz und des Innern (Amt für Justizvollzug) aufgrund der Bedürfnisabklärung der HUM Consult aus dem Jahre 2006 sowie aufgrund der vorstehenden Erkenntnisse aus der Analyse der Prozessabläufe bereits verschiedene Massnahmen umgesetzt oder eingeleitet:

- *Abschluss von Leistungsverträgen:* Das Amt für Justizvollzug wie auch die Polizeigefängnisabteilung der Kantonspolizei haben 2009 mit der Klinik und Poliklinik für Innere Medizin des Universitätsspitals Zürich Verhandlungen für den Abschluss von Leistungsverträgen aufgenommen, welche die medizinische Grundversorgung der Insassen der verschiedenen Gefängnisse regeln sollen. Die Verhandlungen für den Leistungsvertrag des Amtes für Justizvollzug für das Gefängnis Zürich und der Leistungsvertrag der Kantonspolizei für die Polizeigefängnisse konnten 2009 bzw. 2010 abgeschlossen werden.
- *Einweisungsformulare:* Das Amt für Justizvollzug und die Kantonspolizei haben für die Einweisung von Gefangenen aus den Polizeigefängnissen und den Gefängnissen Kanton Zürich gemäss Absprache mit der Patientenadministration des Universitätsspitals Zürich die Einweisungsformulare aufeinander abgestimmt.
- *Leitfaden:* Zusammen mit der Oberstaatsanwaltschaft und der Kantonspolizei konnte das Amt für Justizvollzug 2011 einen Leitfaden bezüglich der Spital- und Klinikeinweisung von Untersuchungsgefangenen erstellen.

- *Gefangenentransporte nach Bern*: Mit der Bewachungsstation des Inselspitals Bern konnte auf Bestreben der Kantonspolizei insbesondere das Zeitfenster für eine direkte Aufnahme der zugewiesenen Gefangenen ausgedehnt werden.
- *Gesicherte Patientenzimmer*: Für das Universitätsspital Zürich sind zwei gesicherte Patientenzimmer (mit Sicherheitsschleuse) für die längerfristige oder besondere somatische und psychiatrische Behandlung von Gefangenen vorgesehen. Durch die entsprechenden baulichen Massnahmen soll insbesondere dem Sicherheitsaspekt, aber auch dem Persönlichkeitsschutz der von der Polizei vorgeführten Gefangenen, Rechnung getragen werden. Die baulichen Anpassungen sollen im Oktober 2011 abgeschlossen sein.

#### **4. Schlussfolgerungen und Ausblick**

Dem Bericht ist zu entnehmen, dass sich die Zusammenarbeit des Amtes für Justizvollzug und der Polizeifängnisabteilung der Kantonspolizei mit dem Universitätsspital Zürich sowie der Bewachungsstation des Inselspitals Bern seit 2006 erfreulich entwickelt und aufgrund der erarbeiteten Optimierungsmassnahmen zweifellos verbessert hat. Selbstverständlich müssen aber die Abläufe weiterhin laufend überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Angesichts der deutlichen Zunahme des vom Transportdienst der Polizeifängnisabteilung der Kantonspolizei für den Transport, die Vorführung und Bewachung von Gefangenen geleisteten Aufwands muss die weitere Entwicklung aufmerksam beobachtet werden.

Schliesslich kann festgehalten werden, dass die somatische Versorgung der Gefangenen derzeit sichergestellt ist. Nach wie vor stellt jedoch ein Problemfeld der Gesundheitsversorgung die Behandlung *psychisch auffälliger und psychisch kranker* Gefangenen dar, die einer stationären Behandlung und Betreuung durch eine psychiatrische Klinik bedürfen. Dies gilt namentlich dann, wenn es sich bei den behandlungsbedürftigen Gefängnisinsassen um gewaltbereite Gefangene handelt. Der Kanton verfügt zwar am Standort Rheinau mit dem Zentrum für forensische Psychiatrie der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich über eine auf die Behandlung von flucht- und gemeingefährlichen Gefangenen ausgerichtete Spezialabteilung mit 27 Plätzen. Immer wieder kommt es jedoch zu Kapazitätsengpässen. Entlastet werden könnte die Sicherheitsstation durch die Einrichtung einer Station mit einer mittleren Sicherheitsstufe. Das Anliegen wird von der Gesundheitsdirektion im Rahmen der Psychiatrieplanung 2012 behandelt. Was die spezifische Situation bei gewaltbereiten, psychisch kranken Gefangenen anbelangt,

kann darüber hinaus auch auf RRB Nr. 1048/2011 betreffend Unterbringung und Behandlung gewaltbereiter Personen verwiesen werden. Die gesamtheitliche Gesundheitsversorgung von unter Freiheitsentzug stehenden Personen bildet aufgrund dessen, dass schätzungsweise ein Drittel der Gefängnisinsassen gleichzeitig sowohl somatische wie auch psychiatrische Krankheits- und Störungsbilder zeigen, eine weitere Herausforderung für die Zukunft.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Bericht der Direktion der Justiz und des Innern vom 14. Juli 2011 betreffend Spitaleinweisung von Gefängnisinsassen wird zur Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion, die Gesundheitsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**