

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 16. Dezember 2020

1282. Justizvollzug und Wiedereingliederung, Stellenplan (Gefängnis Horgen)

I. Ausgangslage

Infolge des Ausbruchs der Coronapandemie wurde das Gefängnis Horgen Anfang April 2020 als temporäre Eintrittsquarantäne für inhaftierte Personen der Untersuchungshaft und damit als weitere Institution der Untersuchungsgefängnisse Zürich (UGZ) wieder in Betrieb genommen.

Das Schutzkonzept der Untersuchungsgefängnisse Zürich (UGZ Covid-19) beschreibt, dass sämtliche inhaftierten Personen, die in den UGZ untergebracht werden, zunächst für die Eintrittsquarantäne ins Gefängnis Horgen (28 Zellen, insgesamt 41 Plätze) gebracht werden. Zeigen die Inhaftierten nach insgesamt zehn Tagen Quarantäne keine Krankheitssymptome und ist der Covid-19-Test negativ, erfolgt die Verlegung in einen anderen Betrieb der UGZ. Während der Quarantäne werden die medizinisch indizierten Behandlungen, täglichen Spaziergänge, erste sozialarbeiterische Abklärungen sowie die körperliche Hygiene sichergestellt. Standardmässig erfolgt am achten Tag ein Covid-19-Test. Falls dieser Test positiv ausfällt, wird die inhaftierte Person in der Isolationsstation des Gefängnisses Horgen isoliert. Dafür sind sieben Zellen, insgesamt 13 Plätze, reserviert. In der Isolationsstation im Gefängnis Horgen werden erkrankte inhaftierte Personen gepflegt und mit Sauerstoff versorgt. Neben regelkonformem Verhalten müssen für den Verbleib während der Krankheit medizinische Kriterien erfüllt sein: Der Kreislauf der inhaftierten Person muss stabil sein und die Sauerstoffsättigung mindestens 90% betragen. Ist eine der Voraussetzungen nicht (mehr) gegeben, erfolgt die Verlegung in ein Spital.

Um die Quarantäne korrekt durchzuführen, werden die inhaftierten Personen in Tagesgruppen geführt. Damit diese sich nicht gegenseitig treffen, gestaltet sich die betriebliche Logistik sehr komplex und personalintensiv.

Betrieblich wurde das Gefängnis Horgen zunächst von der Leitung des Gefängnisses Zürich West geführt und ab 1. August 2020 dem Gefängnis Limmattal angegliedert. Mit der Unterstellung des Gefängnisses Horgen unter die Leitung des Gefängnisses Limmattal ist die Führungsstruktur des Gefängnisses Limmattal für Horgen nur zu ergänzen und nicht gänz-

lich neu aufzubauen. Damit lassen sich Synergien nutzen. Im Hinblick auf die Fertigstellung des Gefängnisses Zürich West (voraussichtlich im Frühjahr 2022) wird dieses Gefängnis die Aufgabe übernehmen, vorläufig Festgenommene zu betreuen. Die Quarantäne erfolgt damit sofort mit Eintritt in die Betriebe der UGZ und nicht erst nach vier Tagen Polizeiverhaft. Die Erkenntnisse und Erfahrungen des Gefängnisses Horgen im Umgang mit Quarantäne und Isolation bewirken auch hier einen beachtlichen Mehrwert für den sicheren und «gesunden» Gefängnisbetrieb, was sich auch darin zeigt, dass hier bis zum heutigen Tag die Ausbreitung des Coronavirus verhindert werden konnte.

Es war und ist ein sehr wichtiges Anliegen von Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe), die inhaftierten Personen vor Ansteckungen mit Covid-19 zu schützen. Die gesetzlich statuierte Fürsorgepflicht gegenüber den inhaftierten Personen sowie die Pflicht, die Sicherheit im Innern wie auch gegen aussen zu wahren, fordern ein überzeugendes Schutzkonzept, das Bestand hat. Mit Einführung des Quarantänegefängnisses Horgen sowie mit Inbetriebnahme von zusätzlichen Quarantäne- und Isolationszellen in sämtlichen UGZ-Betrieben konnte das Covid-19-Virus bis heute fast ganz erfolgreich aus den Betrieben der UGZ mit insgesamt 434 Plätzen für inhaftierte Personen herausgehalten werden. Die Fälle mit positivem Testergebnis wurden dank diesem Konzept erkannt. Zudem verhinderte die strenge Umsetzung des bestehenden Schutzkonzeptes in sämtlichen UGZ-Betrieben eine Ausbreitung des Virus trotz der engen Platzverhältnisse im normalen Untersuchungshaftvollzug. Mit den zusätzlichen Quarantäne- und Isolationszellen in sämtlichen UGZ wurde der Gefahr von möglichen Ansteckungen durch Auswärtstermine von inhaftierten Personen, an staatsanwaltschaftlichen Einvernahmen und Gerichtsterminen, durch Anwaltsbesuche und durch Besuche von Familien erfolgreich begegnet. Sämtliche medizinisch indizierte Versetzungen von inhaftierten Personen aus den UGZ, z. B. in die Bewachungsstation des Inselspitals Bern, erfordern sodann bei Rückkehr in die UGZ einen erneuten Quarantäneaufenthalt im Gefängnis Horgen. Im Gefängnis Horgen befinden sich ferner nicht nur männliche inhaftierte Personen, sondern auch Frauen in Verfahren mit Kollusionsgefahr.

Bei konstant steigenden Zahlen von inhaftierten Personen vor und nach dem Lockdown im Frühling trug die Wiedereinbetriebnahme des Gefängnisses Horgen zur erfolgreichen Verhinderung des Eintritts und Ausbreitung des Covid-19-Virus in den UGZ bei. Zudem führte das Gefängnis Horgen mit der Angliederung an die UGZ-Betriebe eine wesentliche Entlastung der für die inhaftierten Personen engen räumlichen Gegebenheiten (die UGZ hat in ihrer Zellenstruktur mehr Mehrfachzellen

als Einzelzellen, wobei der überwiegende Teil Doppelzellen sind, jedoch sind nach wie vor einige Viererzellen in Betrieb) herbei und ermöglichte die ausnahmslose Umsetzung des Schutzkonzeptes in sämtlichen UGZ-Betrieben trotz hoher Belegungszahlen. Dies bei gleichbleibendem Normalvollzug (Normalisierungsprinzip). Bei einer durchschnittlichen Gesamtbelegung von männlichen inhaftierten Personen der UGZ von 102% vor Covid-19 und damit Wiederinbetriebnahme vom Gefängnis Horgen, konnte mit Angliederung des Gefängnisses Horgen an die UGZ die Belegung bei 85–90% stabilisiert werden. Die Belegung auf diesen Wert zu festigen, ist auch inskünftig zwingend, um den gesetzlichen Vorgaben Sicherheit im Innern und gegen aussen, dem Schutzkonzept (UGZ Covid-19) und den Vorgaben der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (vor allem Einerzellenbelegung, Umbau Arrestzellen) nachhaltig zu genügen.

Es ist davon auszugehen, dass das Coronavirus die Gesellschaft noch längere Zeit herausfordern wird. Das heisst, die bestehende Quarantänemöglichkeit im Gefängnis Horgen wie auch die Quarantäne- und Isolationszellen in sämtlichen UGZ-Betrieben müssen ebenfalls langfristig Bestand haben. Ebenso gilt es, den engen Verhältnissen in den UGZ entgegenzuwirken. Aufgrund der Erkenntnisse aus der Coronapandemie sollten die Gefängnisse über mehr Einzelzellen verfügen oder höchstens Doppelzellen aufweisen. Es braucht daher mehr Zellen, die auch in Zukunft genutzt werden können, insbesondere im Zusammenhang mit den Umbauten der Sicherheitsabteilung des Gefängnisses Pfäffikon, dem Neubau des Gefängnisses Winterthur und dem Umbau des Gefängnisses Zürich. Zudem nehmen die UGZ gesamtschweizerisch eine wichtige Rolle ein. So besteht in der interkantonalen Zusammenarbeit eine starke Nachfrage nach Plätzen für inhaftierte Personen in den UGZ. Zudem bietet die Sicherheitsabteilung des Gefängnisses Pfäffikon für schwer gewalttätige und/oder eigengefährdende inhaftierte Personen Platz zur Stabilisierung bis zur Rückversetzung.

Mit den anstehenden Umbauten und Neubauten der UGZ in den nächsten fünf Jahren braucht es mehr Zellen für die inhaftierten Personen. In der Planung vor der Coronapandemie ging die Direktion der Justiz und des Innern davon aus, dass mit Verdichtungsmöglichkeiten und dem Ausnutzen von zusätzlichen Räumen in den bestehenden Gefängnissen die aus baulichen Gründen temporär wegfallenden Plätze kompensiert werden können. Die derzeitige Situation und die daraus abgeleiteten Erkenntnisse zeigen klar, dass mit dieser Planung weder Covid-19 erfolgreich begegnet werden kann, noch die gesetzlichen Vorgaben (Sicherstellung des Haftzwecks, Sicherheit im Innern und gegen aussen, Fürsorge-

pflicht und Normalitätsprinzip) umgesetzt werden können, nicht einmal vorübergehend. Dabei ist die wichtige interkantonale Zusammenarbeit mit den Gefängnissen der anderen Kantone nicht einmal miteinbezogen. Die einzige sichere Lösung bietet sich im Gefängnis Horgen als Ausgleichsgefängnis für einen Zeithorizont bis mindestens 2028. Das Gefängnis Horgen wird auch nach Inbetriebnahme des Gefängnisses Zürich West im Polizei- und Justizzentrum weiterhin benötigt.

2. Stellenbedarf

Der Betrieb des Gefängnisses Horgen ist mit zahlreichen Aufgaben verbunden. Der Gefängnisbetrieb richtet sich nach der Praxis und den Vorgaben für die Untersuchungshaft und dem Schutzkonzept (UGZ Covid-19). Diese verlangen Quarantäne- und Isolationszellen, von Montag bis Sonntag eine Tagesstruktur von 7.30 Uhr bis 19.30 Uhr sowie 3-Schichtbetrieb (Früh-, Spät- und Nachtschicht), wobei gleichzeitig die Ansprüche an die Sicherheit des Gefängnisbetriebs im Innern und gegen aussen zu erfüllen sind. Die zusätzliche Ausdehnung des Betriebs auf Randstunden und das Wochenende, die eigene Krankenabteilung sowie der mit dem Normalisierungsprinzip erhöhte Sicherheitsbedarf erfordern zusätzliche personelle Mittel. Dabei orientiert sich die Personalplanung an den Vorgaben des Bundesamts für Justiz von 2,3 Insassinnen bzw. Insassen pro Mitarbeitende/n (Benchmark) und ist damit personalintensiver als der heutige Personalschlüssel.

Die Betreuung der inhaftierten Personen in Quarantäne und/oder Isolation erfordert einen vergleichsweise grösseren Betreuungs- und Planungsbedarf, die in den Normalvollzug der UGZ zu integrieren ist. So sind z. B. das Duschen und die täglichen Spaziergänge getrennt von den anderen inhaftierten Personen zu vollziehen.

Neben der grössten Haftgruppe der erwachsenen Männer werden auch Frauen betreut. Bei allen Inhaftierten gilt die Unschuldsvermutung. Darauf muss das Betriebskonzept Rücksicht nehmen und der Fürsorgepflicht hohe Priorität einräumen. Menschen in Untersuchungshaft brauchen eine enge, teilweise medizinisch-psychiatrische Betreuung, da der abrupte Freiheitsentzug bei vielen Inhaftierten zu einem sogenannten Haftchock mit entsprechenden psychischen Belastungen führt. Für inhaftierte Personen in Quarantäne und/oder Isolation erhöht sich diese Belastung des Einschlusses umso mehr und damit auch der Betreuungsaufwand.

Der leitende und gesetzlich in Art. 75 StGB verankerte Grundgedanke des Schweizerischen Strafvollzugs ist das Normalisierungsprinzip. Dieses orientiert sich an der Tatsache, dass sich für über 99% aller inhaftierten Personen eines Tages die Gefängnistür wieder öffnet und sie

wieder in die Gesellschaft zurückkehren. Deshalb ist es Aufgabe der Untersuchungshaft, eine spätere Wiedereingliederung unter anderem damit zu unterstützen, dass die inhaftierten Personen vor Covid-19 geschützt bleiben sowie Beschäftigungsmöglichkeiten unter arbeitsagogischen Grundsätzen und Bildungsangebote zur Verfügung gestellt werden.

Um all diese Vorgaben sicherzustellen, erfordert der Betrieb des Gefängnisses Horgen insgesamt einen Stellenbedarf von zusätzlichen 24,0 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Der Stellenbedarf setzt sich wie folgt zusammen:

Anzahl Stellen	Richtposition	Klasse VVO
2,0	Oberaufseher/in	16
3,0	Aufseher/in mbA	14
15,0	Aufseher/in	13
2,0	Pflegefachfrau/-mann HF	15
1,0	Werkstattchef/in	16
1,0	Sozialarbeiter/in	16

Aufgrund des ausgewiesenen Bedarfs sind deshalb mit Wirkung ab 1. Januar 2021 diese Stellen zu schaffen. Im Stellenplan von JuWe bestehen bereits identische Stellen. Es handelt sich daher um ordentliche Stellenaufstockungen.

3. Finanzierung

Für den Betrieb des Gefängnisses Horgen wird der Direktion der Justiz und des Innern ein zusätzlicher Personalaufwand von 3,141 Mio. Franken im Jahr anfallen. Diese Kosten sind im Budget 2021 teilweise enthalten. Die Mittel sind im 2022–2025 in der Leistungsgruppe Nr. 2206, Justizvollzug und Wiedereingliederung, einzustellen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Im Stellenplan von Justizvollzug und Wiedereingliederung werden mit Wirkung ab 1. Januar 2021 folgende unbefristete Stellen geschaffen:

Anzahl Stellen	Richtposition	Klasse VVO
2,0	Oberaufseher/in	16
3,0	Aufseher/in mbA	14
15,0	Aufseher/in	13
2,0	Pflegefachfrau/-mann HF	15
1,0	Werkstattchef/in	16
1,0	Sozialarbeiter/in	16
24,0	Total	

II. Mitteilung an die Finanzdirektion sowie an die Direktion der Justiz
und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli