

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 387/2024

Sitzung vom 5. März 2025

199. Anfrage (Zuständigkeit für Anpassungen im U-Haft Regime)

Kantonsrat Michael Biber, Bachenbülach, sowie die Kantonsrätinnen Gabi Petri und Angie Romero, Zürich, haben am 25. November 2024 folgende Anfrage eingereicht:

Die Untersuchungshaft stellt einen zentralen Bestandteil unseres Strafrechtssystems dar. Sie dient nicht nur der Sicherung der Beweisführung und des ordnungsgemässen Ablaufs des Untersuchungsverfahrens, sondern auch dem Schutz der Öffentlichkeit. Der Kanton Zürich hat kürzlich im Rahmen eines Modellversuchs umfassende Anpassungen im Regime der Untersuchungshaft eingeführt. Die Einführung von Gruppenvollzug, verstärkten Betreuungsangeboten und einer differenzierten Übergangsbegleitung sind Schritte, die den Resozialisierungsgedanken stärker betonen sollen. In diesem Zusammenhang stellen sich Fragen zur rechtlichen und organisatorischen Grundlage dieser Veränderungen, insbesondere in Bezug auf die Beweissicherung und die damit einhergehende, notwendige Kontrolle.

Wir ersuchen den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Auf welcher rechtlichen Grundlage basiert das derzeitige Regime der Untersuchungshaft im Kanton Zürich?
2. Auf welcher rechtlichen Grundlage basiert der Modellversuch?
3. Wer hat die Einführung des Modellversuchs beschlossen?
4. Wer ist befugt, dauernde Änderungen oder Anpassungen am Regime der Untersuchungshaft vorzunehmen?
5. Weshalb ist die Regierung der Ansicht, die Resozialisierung solle in der Untersuchungshaft gestärkt werden, obschon die Insassinnen/Insassen (noch) nicht verurteilt wurden?
6. Wie wird sichergestellt, dass die im Modellversuch eingeführten Lockerungen wie der Gruppenvollzug und erweiterte Besuchsmöglichkeiten die Ziele der Untersuchungshaft – insbesondere die Beweissicherung – nicht gefährden?
7. Welche Mechanismen sind vorgesehen, um die Auswirkungen des Modellversuchs zu evaluieren, insbesondere in Bezug auf Sicherheit, Rückfallrisiko und den Einfluss auf die laufenden Ermittlungsverfahren?

8. Welche zusätzlichen finanziellen Mittel waren für die Umsetzung des Modellversuchs erforderlich, und wie wird die Wirtschaftlichkeit des neuen Systems geprüft?
9. Inwiefern sieht der Regierungsrat eine Übertragbarkeit der im Modellversuch gewonnenen Erkenntnisse auf andere Haftformen wie den Strafvollzug?
10. Welche Anhörungen fanden vor der Einführung des Modellversuchs statt, welche kritischen Rückmeldungen gingen von wem ein und wie wurde mit allenfalls kritischen Stimmen von involvierten Akteuren (insbesondere von Justiz, Staatsanwaltschaft und Polizei) umgegangen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Michael Biber, Bachenbülach, sowie Gabi Petri und Angie Romero, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Hauptzweck der Untersuchungshaft ist die Sicherung einer reibungslosen Strafuntersuchung. Der Vollzug stützt sich auf Art. 235 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0). Danach darf die inhaftierte Person in ihrer Freiheit nicht stärker eingeschränkt werden, als es der Haftzweck sowie die Ordnung und Sicherheit der Anstalt erfordern. Der Grundsatz der Unschuldsvermutung nach Art. 32 der Bundesverfassung (BV, SR 101) sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip nach Art. 36 BV erlauben die Einschränkung der Freiheit von Personen in Untersuchungs- und Sicherheitshaft, soweit dies notwendig ist, um ein unerwünschtes Einwirken auf das Strafverfahren, sei es durch Flucht oder Kollusion, zu verhindern oder die Ordnung und Sicherheit in der Haftanstalt zu gewährleisten. Bei einer Einschränkung ist jeweils die mildeste Massnahme zu wählen. Eine Einschränkung auf eine Tagesstruktur von 23 Stunden in der Zelle mit nur einer Stunde Hofgang wurde daher bereits 2014 durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter sowie mit der daraufhin in Auftrag gegebenen Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte von 2015 als rechtswidrig erachtet.

Die Kantone regeln die Rechte und Pflichten der inhaftierten Personen, ihre Beschwerdemöglichkeiten, die Disziplinar massnahmen sowie die Aufsicht über die Haftanstalten (Art. 235 Abs. 5 StPO). Kantonale Regelungen dazu finden sich namentlich im Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 19. Juni 2006 (StJVG, LS 331) sowie in der Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 (JVVG, LS 331.1).

Zu Frage 2:

Die rechtlichen Grundlagen für einen Modellversuch finden sich im Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341).

Zu Frage 3:

Für den Kanton Zürich entschied der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1477/2021 über die Einführung des Modellversuchs. Im Kanton Bern wurde der Entscheid in einem eigenen Verfahren festgehalten. Mit Verfügung vom 31. Mai 2022 beteiligte sich das Bundesamt für Justiz (BJ) am Modellversuch mit höchstens Fr. 3 850 155.

Zu Frage 4:

Die Kantone regeln die Rechte und Pflichten der inhaftierten Personen (Art. 235 Abs. 5 StPO). Für den Justizvollzug ist die Direktion der Justiz und des Innern (JI) zuständig, wobei diese Aufgabe von Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) wahrgenommen wird. JuWe vollzieht dabei auch die Untersuchungs- und Sicherheitshaft. Anpassungen und Änderungen am Vollzugsregime obliegen damit der JI bzw. JuWe (§ 38 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 [LS 172.1], Anhang 1A Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [LS 172.11], § 3 StJVG sowie §§ 2 Abs. 1 und 6 lit. a JVV).

Zu Frage 5:

Eine Deliktbearbeitung und/oder eine unmittelbare Resozialisierung, wie sie im Vollzug gesetzlich gefordert ist, findet während der Untersuchungshaft nicht statt. Hingegen soll Haftschäden entgegengewirkt werden, was sich mittel- und langfristig positiv auf eine spätere Rückkehr in die Gesellschaft auswirkt. Haftschäden bezeichnen psychische, physische, aber auch soziale Folgen, die durch eine Inhaftierung entstehen können. Verschiedene Untersuchungen und Studien belegen, dass gravierende Haftschäden (wie beispielweise Suizidalität) in der Untersuchungshaft häufig sind. Interventionen des Modellversuchs aktivieren daher bestehende Fähigkeiten, Möglichkeiten und Hilfsmittel, um Haftschäden entgegenzuwirken. Sozialarbeiterische Bemühungen zielen etwa darauf ab, externe Ressourcen (Arbeit, Wohnung, soziales Umfeld) zu erhalten. Mit psychologischen und pädagogischen Interventionen sollen Kompetenzen der inhaftierten Personen gefördert werden (Resilienz, Eigenständigkeit und Verantwortungsübernahme usw.).

Zu Frage 6:

Die Anpassungen erfolgen stets in enger Absprache mit den Staatsanwaltschaften. Die Durchführung eines reibungslosen Strafverfahrens und der Erhalt der Sicherheit sind die primären Zielsetzungen der Untersuchungshaft und sollen durch den Modellversuch unterstützt werden.

Da der Kanton Zürich mehrere Untersuchungsgefängnisse führt, sind räumliche Trennungen von sogenannten «Kollusionsgruppen» problemlos umsetzbar. Durch individuelle Lösungen und Kontrollmechanismen werden in Bezug auf soziale Kontakte sämtliche Auflagen der Verfahrensleitung eingehalten und umgesetzt. Es ergibt sich insoweit kein nachteiliger Einfluss mit Bezug auf zu beachtende Haftgründe und die Beweislage in der Voruntersuchung.

Bisherige Erfahrungen zeigen im Übrigen, dass das Angebot von Beschäftigungs- und Bewegungsmöglichkeiten sowie von sozialen Kontakten einen positiven Einfluss auf das Gefängnisklima und die Kooperationsbereitschaft der inhaftierten Personen haben.

Zu Frage 7:

Im Rahmen des Modellversuchs werden die fünf eingeführten Interventionen wissenschaftlich durch ein Forschungsteam der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich und des Universitätsspitals Zürich auf ihre Wirkungen hin untersucht. Es handelt sich um folgende Interventionen:

- *Eintrittsverfahren*: Strukturierte Eintrittserhebung und Massnahmenplanung zum Erhalt bestehender Strukturen wie Arbeit, Wohnung usw.
- *Angehörigenarbeit*: Proaktive Abfrage des familiären Umfeldes zur Einbindung unterstützender Hilffsysteme und Förderung von prosozialen Kontakten zu Kindern zur Stärkung sozialer Kompetenzen wie Beziehungsfähigkeit oder Verantwortungsübernahme
- *Case Management*: Regelmässige Sitzungen («runde Tische») zur interdisziplinär konsolidierten Gestaltung des Aufenthalts und Vernetzung aller beteiligter interner und externer Stellen
- *Übergangsmanagement*: Organisation von bedarfsgerechten Anschlusslösungen bei Übertritt in eine Folgeinstitution oder Entlassung in die Freiheit
- *Prison Stress Management (PRISMA)*: videobasierte Kurzberatung durch ausgebildete Trainerinnen und Trainer zum Aufbau von Strategien zur eigenständigen Stress- und Problembewältigung

Im Rahmen der Evaluation wird untersucht, welche Wirkungen diese Interventionen haben. Neben Gesundheit und externen Faktoren wie Arbeit oder Wohnen werden auch verschiedene Parameter zum Verhalten der inhaftierten Personen berücksichtigt. Zusätzlich wird über die Dauer von fünf Jahren – unter Berücksichtigung der Interventionen – auch das Gefängnisklima untersucht.

Zu Frage 8:

Gemäss RRB Nr. 1477/2021 entsteht der JI für den Modellversuch ein zusätzlicher Aufwand von insgesamt 5,3 Mio. Franken. Darin enthalten sind Personalkosten von 3,74 Mio. Franken sowie Sach- und Betriebskosten von 1,56 Mio. Franken.

Während die Wirkungsevaluation untersucht, ob und wie sich einzelne Interventionen auf verschiedene Faktoren auswirken, wird mittels Prozessevaluation geprüft, was es braucht, damit die Interventionen richtig umgesetzt und durchgeführt werden. Es war unter anderem eine Auflage des BJ, dass der Modellversuch bzw. die damit verfolgten Ansätze auf andere Gefängnisse und Kantone übertragbar sein müssen. Letztlich müsste eine «volkswirtschaftliche Opportunitätskostenanalyse» zeigen, welchen Nutzen der Modellversuch im Verhältnis zum «Status quo» hätte. Dies ist erst mit Vorliegen der Ergebnisse der Wirkungsevaluation möglich.

Zu Frage 9:

Der Modellversuch orientiert sich am klassischen Ablaufschema von Eintritt, Aufenthalt und Austritt bzw. Übertritt in den Straf- und Massnahmenvollzug. Mit aufeinander abgestimmten Interventionen vom Eintritt bis zum Übertritt wird darauf hingewirkt, einerseits ein reibungsloses Strafverfahren zu gewährleisten und andererseits die innere und äussere Sicherheit zu verbessern. Im Falle eines Übertritts werden dazu etwa die während der Untersuchungshaft gewonnenen Erkenntnisse der Folgeinstitution zur Verfügung gestellt. Auf den bereits bestehenden Arbeiten kann somit aufgebaut bzw. diese können ohne Unterbruch fortgesetzt werden.

Ebenfalls übertragbar sind die Erkenntnisse aus dem Praxiskurs für Mitarbeitende der Aufsicht und Betreuung. Obschon diese Ausbildung spezifisch auf die Untersuchungshaft ausgerichtet wurde, werden Elemente daraus bereits jetzt mit Schulungen anderer Hauptabteilungen von JuWe abgeglichen und teilweise in diese integriert.

Als weitere Möglichkeit ist denkbar, dass das psychologische Programm PRISMA auch in Vollzugsanstalten durchgeführt werden kann.

Zu Frage 10:

Der Modellversuch wurde von JuWe entwickelt und zusammen mit dem Kanton Bern als solcher beim BJ eingereicht. Zur Prüfung, ob die strengen Anforderungen erreicht werden können, fanden mehrere Anhörungen bei der zuständigen Fachkommission des BJ statt. Die konkrete Ausgestaltung der Interventionen wurde insbesondere mit den Staatsanwaltschaften und anderen Arbeitspartnern der Untersuchungsgefängnisse Zürich und Bern diskutiert und geplant. Auch während der Dauer des Modellversuchs erfolgt dazu ein regelmässiger Austausch.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli