



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Amt für Justizvollzug
Recht

Hohlstrasse 552
8090 Zürich
Telefon +41 43 258 34 12
Fax +41 43 258 34 34
info-juv@ji.zh.ch

Florian Funk, RA lic.iur.
florian.funk@ji.zh.ch

2015/293/FF

Überprüfung der Möglichkeiten zur Verbesserung der sozialen Kontakte für Untersuchungs- häftlinge - Teilprojekt

Schlussbericht

März 2019



INHALTSVERZEICHNIS

1.	Ausgangslage	4
1.1.	Anlass	4
1.2.	Vorgehen	4
1.3.	Umsetzung der identifizierten Handlungs- und Entwicklungsfelder	5
1.3.1.	Direkt umsetzbare Verbesserungsvorschläge 1 bis 5	5
1.3.2.	Gesetzliche Regelung der Haftdauer	5
1.3.3.	Verbesserung der sozialen Kontakte der Inhaftierten zur Aussenwelt	5
2.	Projektauftrag vom 27. Januar 2016	6
3.	Vorbemerkungen zum Projektauftrag	7
4.	Kritikpunkte und Empfehlungen von NKVF und SKMR	7
4.1.	Feststellungen und Kritikpunkte bezüglich Aussenkontakten	7
4.2.	Zum Empfang von Besuchen im Speziellen	8
5.	Vorgehen der Projektgruppe	10
5.1.	Auslegeordnung, Einflussfaktoren des Haftregimes	10
5.1.1.	Argumente aus Sicht der Staatsanwaltschaft	10
5.1.2.	Argumente aus Sicht des Zwangsmassnahmengerichts	10
5.1.3.	Argumente aus Sicht des Justizvollzugs / der Untersuchungsgefängnisse	11
5.2.	Zusammenfassende Würdigung	12
6.	Zweiphasen-Modell	13
6.1.	Allgemeine Überlegungen - Regelungen in der Strafprozessordnung	13
6.2.	Modalitäten der Untersuchungshaft in den anderen Kantonen	14
6.3.	Mögliche Ausgestaltung des Zweiphasensystems	16
6.4.	Das Verfahren für den Übertritt in die zweite Haftstufe	17
6.4.1.	Zeitpunkt des Übertritts	17
6.4.2.	Koppelung mit Verfahren betreffend Überprüfung der Haftverlängerung?	18



EXKURS: Ergebnisse der Vernehmlassungen der Oberstaatsanwaltschaft, des Obergerichtes, der Kantonspolizei und der Anwaltsverbände zum Vorentwurf des Schlussberichtes vom Herbst 2018	19
6.4.3. Prüfungsmechanismus für den Übertritt in die zweite Haftstufe	23
6.4.3.1. Regulärer Prüfungsmechanismus	23
6.4.3.2. Prüfung auf Gesuch hin	23
a) Gutheissung des Gesuchs	23
b) Abweisung des Gesuchs	24
6.4.4. Versetzungsentscheid durch die Gefängnisleitung	24
6.4.5. Aufnahmekapazität der zweiten Haftstufe - Bewirtschaftung der Warteliste	25
6.5. Mögliche Ausgestaltung des Haftregimes in der zweiten Haftstufe	26
7. Machbarkeit der zweiten Haftstufe (Testbetrieb)	27
7.1. Betriebliche Vorgaben für einen Testbetrieb	27
7.2. Mögliches Gefängnis für den Testbetrieb	27
<i>a. Eignung für die Unterbringung von ca. 40 Inhaftierten</i>	28
<i>b. Bauliche Eignung</i>	28
<i>c. Gute Anbindung an den Öffentlichen Verkehr</i>	28
<i>d. Nichteignung des GFL als Betrieb zur Kollisionsverhinderung</i>	28
7.3. Notwendige betriebliche Anpassungen für den Testbetrieb	28
7.3.1. Bauliche Anpassungen	28
7.3.2. Anpassung der personellen Ressourcen	29
7.4. Konzeptionelle Anpassungen bezüglich Haftregime	29
7.5. Realisierung des Testbetriebs	30
7.6. Konzept für die Umsetzung der zweiten Haftstufe im GFL	30



1. Ausgangslage

1.1. Anlass

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) hat in ihrem Tätigkeitsbericht 2014¹ gestützt auf ein durch sie in Auftrag gegebenes Gutachten des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte² (SKMR) die Grundrechtskonformität des Vollzugs von Untersuchungshaft in den Schweizer Gefängnissen kritisch beleuchtet und entsprechende Empfehlungen abgegeben. Nach einem tragischen Suizid im Gefängnis Zürich vom 7. August 2015 wurde diese Kritik von den Medien, aber auch von Justizvollzugsexperten aufgenommen.

Hauptsächlich geht es um die Zelleneinschlusszeiten, die Trennung der Haftarten, die mangelhaften Möglichkeiten für Beschäftigung und Freizeitaktivitäten, die restriktive Handhabung der sozialen Kontakte innerhalb der Gefängnisse und mit der Aussenwelt sowie den Umgang mit gesundheitlich angeschlagenen, psychisch auffälligen Gefangenen.

Dies führte Ende August 2015 zu einem Projektauftrag der Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern an den Chef des Amts für Justizvollzug (JuV) zur Überprüfung der Modalitäten der Untersuchungshaft in den Zürcher Gefängnissen. Gemäss diesem Auftrag sollen der Ist-Zustand in den Zürcher Untersuchungsgefängnissen erfasst und die Problemstellung unter besonderer Berücksichtigung des Jahresberichts 2014 der NKVF sowie der Studie des SKMR dargestellt werden. Anschliessend sollen mögliche Entwicklungsfelder aufgezeigt und schliesslich das weitere Vorgehen skizziert werden.

1.2. Vorgehen

Die Amtsleitung JuV hat mit Datum vom 27. November 2015 den Bericht der Untersuchungsgefängnisse Zürich (UGZ) betreffend Überprüfung der Untersuchungshaft im Kanton Zürich der Direktionsvorsteherin übermittelt. Aus diesem Bericht gehen im Wesentlichen folgende Aussagen hervor:

- Die durchschnittliche Haftdauer in den Betrieben der UGZ liegt bei rund 2 Monaten.
- In den UGZ herrscht in Bezug auf die sozialen Kontakte gegen aussen ein rigides Regime (generelles Telefonverbot, Besuche generell mit Trennscheibe).
- Im Innern der Gefängnisse sind die Möglichkeiten, soziale Kontakte zu pflegen, in den einzelnen Gefängnisbetrieben der UGZ recht unterschiedlich ausgestaltet (Gruppenvollzug, gegenseitige Zellenbesuche, Arbeit, Beschäftigung und Schule).
- Die medizinische Grundversorgung in den einzelnen Betrieben ist grundsätzlich gut, Jedes Gefängnis verfügt über eine Gefängnisärztin oder einen Gefängnisarzt, die oder der wöchentlich oder bei Bedarf im Gefängnis Visiten abhält. Der Gesundheitszustand der in das Gefängnis eintretenden Person wird durch medizinisches Fachper-

¹ https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/taetigkeitsberichte/2014/150623_ber-d.pdf

² http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/150619_Studie_Untersuchungshaft_web.pdf



sonal abgeklärt. Suizidale Insassen werden auf Anordnung der Gefängnispsychiaterin bzw. des Gefängnispsychiaters zu ihrem eigenen Schutz vorübergehend in einer Arrestzelle untergebracht, bis ein Platz in einer psychiatrischen Klinik frei wird.

- Die Ausbildung der Mitarbeitenden in Bezug auf das Erkennen einer möglichen Suizidalität erfolgt im Rahmen der Grundausbildung am Schweizerischen Ausbildungszentrum für Strafvollzugspersonal (SAZ). Diese Ausbildung erfolgt berufsbegleitend, in der Regel zwei Jahre nach Eintritt des oder der Mitarbeitenden. Daneben werden einzelne Mitarbeitende gezielt in entsprechende Weiterbildungsangebote des SAZ entsandt.

Schliesslich werden in diesem Bericht folgende Handlungs- und Entwicklungsfelder identifiziert:

1. Soziale Kontakte der Inhaftierten im Innern der Gefängnisse;
2. Gruppenvollzug;
3. Arbeit, Beschäftigung, Schule für die Inhaftierten;
4. Verbesserungen der Betreuungssituation;
5. Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden;
6. Soziale Kontakte der Insassinnen und Insassen zur Aussenwelt;
7. Haftdauer.

1.3. Umsetzung der identifizierten Handlungs- und Entwicklungsfelder

1.3.1. Direkt umsetzbare Verbesserungsvorschläge 1 bis 5

Die **direkt umsetzbaren Verbesserungsvorschläge 1 bis 5** werden seitens der UGZ nach Möglichkeit laufend umgesetzt oder in die weiteren Planungsarbeiten (z.B. Raumgestaltung PJZ) einbezogen.

1.3.2. Gesetzliche Regelung der Haftdauer

Was die **gesetzliche Regelung der Haftdauer** anbelangt, so kennt die Schweiz im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern in ihrer Strafprozessordnung keine feste Limitierung der Dauer der Untersuchungshaft. Dies führt zu teilweise sehr langen strafprozessualen Inhaftierungen, was von SKMR und NKVF als teilweise unverhältnismässig kritisiert wird.

Die Österreichische StPO beispielsweise beschränkt die Untersuchungshaft auf zwei Monate, wenn lediglich Kollusionsgefahr als Haftgrund vorliegt (§ 178 Abs. 1 Ziffer 1 StPO Österreich). In Deutschland darf bei Taten, die nur mit einer Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten bedroht sind, keine Untersuchungshaft angeordnet werden, wenn allein der Haftgrund der Verdunkelungsgefahr vorliegt (§ 113 Abs. 1 StPO Deutschland).

1.3.3. Verbesserung der sozialen Kontakte der Inhaftierten zur Aussenwelt

Hinsichtlich der **Verbesserung der sozialen Kontakte der Inhaftierten zur Aussenwelt** hat die Direktionsvorsteherin mit Datum vom 27. Januar 2016 einen eigenen Projektauftrag erlassen (vgl. Ziffer 2 nachfolgend).



2. Projektauftrag vom 27. Januar 2016

Auftraggeberin: RRin Jacqueline Fehr, Vorsteherin der JI

Auftragnehmer: Thomas Manhart, Chef JuV und Beat Oppliger, LOSTA

Auftrag (gestützt auf den Bericht des JuV vom 27. November 2015):

„Nachdem die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) in ihrem Jahresbericht 2014 u.a. gerügt hat, die sozialen Kontakte der Untersuchungsgefangenen (insbesondere betr. Besuche nur mit Trennscheibe und Verbot von Telefonaten) würden allzu schematisch und teilweise unverhältnismässig lange unterbunden, soll mit vorliegendem Projekt v.a. auch eine diesbezügliche Optimierung geprüft werden.

Allfällige Verbesserungsvorschläge dürfen dabei keinesfalls den eigentlichen Haftzweck (Verhinderung von Flucht und Kollusion³) beeinträchtigen, weshalb diese Überprüfung ergebnisoffen ist.

Schliesslich soll durch eine allfällige Optimierung bei den Haftbedingungen keine zusätzliche Belastung der schon jetzt stark belasteten Staatsanwaltschaften entstehen.“

Ziel bzw. erwartetes Ergebnis:

Schriftlicher Bericht, der

- eine kurze Übersicht über den IST-Zustand der Untersuchungsgefängnisse betreffend soziale Kontakte der Untersuchungsgefangenen gibt, unter Berücksichtigung der Praxis in anderen Kantonen;
- die Problemstellung unter besonderer Berücksichtigung des Berichts des SKMR darstellt;
- die Lösungsvorschläge gemäss Bericht JuV vom 27. November 2015 (Ziffer 7a S. 5f) prüft und die entsprechenden Mengengerüste dazu darstellt;
- für die Umsetzung der vom Projektteam entwickelten Lösungsvorschläge eine Ressourcenplanung und einen Vorschlag für das weitere Vorgehen enthält.

Projektorganisation:

Projektsteuerungsausschuss: Thomas Manhart, Chef JuV, Beat Oppliger, LOSTA

Projektleitung: Florian Funk, Leiter Rechtsdienst Stab JuV

Projektteam:

- Flurina Schorta, Oberrichterin OGZ
- Thomas M. Meyer, Vpr. 10. Abt. BGZ, Bezirks-/Zwangsmassnahmenrichter
- Matthias Stambach, Staatsanwalt STA IV, Abteilungsleiter
- Alain Fischbacher, Staatsanwalt, STA Winterthur/Unterland, Abteilungsleiter
- Roland Zurkirchen, Direktor UGZ/JuV (ab Mai 2017)
- Rudolf Hablützel, Rechtsdienst UGZ/JuV
- Thomas Noll, Fachstelle Forensik Stab JuV (ab September 2017)

³ Ergänzung aus der Arbeitsgruppe: Haftgründe sind auch die Wiederholungs- und Ausführungsgefahr.

3. Vorbemerkungen zum Projektauftrag

Einer Öffnung der sozialen Kontakte, die mit einer Schwächung der Aussenhülle der Gefängnisse einhergeht und damit die Gefängnissicherheit beeinträchtigen könnte (Besuche ohne Trennscheibe, Telefonate aus dem Gefängnis heraus), steht die Direktion UGZ naturgemäss skeptisch gegenüber. Ebenso – wenn auch aus anderen, vielmehr prozesstechnischen Gründen – skeptisch hinsichtlich dieses Projektes sind die Strafverfolgungsbehörden eingestellt. Aus diesem Grunde wird bereits im Projektauftrag ausdrücklich festgehalten, dass allfällige Verbesserungsvorschläge keinesfalls den eigentlichen Haftzweck (Verhinderung von Flucht und Kollusion) beeinträchtigen dürften, weshalb das Projekt bzw. die darin geforderte Überprüfung ergebnisoffen sein sollen. Andererseits erscheint die im Jahresbericht 2014 der NKVF sowie im Gutachten des SKMR geäusserte Kritik aber fachlich nachvollziehbar und gebietet die gemeinsame Suche nach praktikablen Lösungen.

4. Kritikpunkte und Empfehlungen von NKVF und SKMR

4.1. Feststellungen und Kritikpunkte bezüglich Aussenkontakten⁴

Gestützt auf ihre Besuche und Überprüfungen hielt die NKVF fest, dass

- ganz allgemein das Haftregime – trotz Unschuldsvermutung - restriktiver als jenes von rechtskräftig verurteilten Strafgefangenen ausgestaltet sei, was an sich nicht sein dürfe,
- der Zugang zu Aussenkontakten im Vergleich zu anderen Haftformen erheblich eingeschränkt sei,
- sich bei der Handhabung der Aussenkontakte die hierfür einschlägigen strafprozessualen Vorgaben, wonach Aussenkontakte der Bewilligung durch die Verfahrensleitung bedürften, in allen Kantonen wohl als wegweisend erwiesen,
- jedoch sehr unterschiedliche Regelungen hinsichtlich des Empfangs und der Überwachung von Besuchen, des Zugangs zum Telefon sowie des Brief- und Postverkehrs gelten,
- einzelne Kantone diesbezüglich sehr restriktive Regelungen kennen, während die Praxis in anderen Kantonen als durchaus grosszügig bezeichnet werden könne, wobei auch die Handhabung durch die Verfahrensleitungen durch unterschiedliche Sichtweisen geprägt scheine,
- diese unterschiedliche Handhabung auf Ebene der Verfahrens- und der Gefängnisleitung im Einzelfall dazu führe, dass die Aussenkontakte erheblichen Einschränkungen unterliegen, bisweilen sogar gänzlich unterbunden würden und folglich grundrechtlich als bedenklich einzustufen seien.

⁴ Tätigkeitsbericht NKVF 2014 (s. FN 1), S. 44ff.

Diese Feststellungen entsprächen mithin nicht der mit Blick auf die Unschuldsvermutung geforderten möglichst schadensmindernden und menschlichen Ausgestaltung der Untersuchungshaft. Die mit der Inhaftierung verbundene entsozialisierende Wirkung solle möglichst eingedämmt werden. Grundsätzlich diene die Untersuchungshaft nur der Verfahrenssicherung, in aller Regel liege der Haftgrund der Fluchtgefahr im Vordergrund und erschöpfe sich die Haft im Entzug der Freiheit. Weitere Einschränkungen aufgrund von Kollusionsgefahr müssten seitens der untersuchungsführenden Strafverfolgungsbehörde ausdrücklich benannt und begründet werden. Diese Einschränkungen seien nur dann vertretbar, wenn sie zur Verwirklichung des Haftgrundes notwendig und geeignet erscheinen und wenn sie im Einzelfall für die betroffene Person zumutbar seien. Nur dann seien über den Freiheitsentzug hinausgehende Einschränkungen zulässig (z.B. Einzelhaft, Besuchs- und Telefonsperre). Ansonsten müssten den Inhaftierten innerhalb des Gefängnisses möglichst viele, den allgemeinen Lebensverhältnissen draussen entsprechende Freiheiten gewährt werden (Normalisierungsprinzip, Verhältnismässigkeitsprinzip).

Die NKVF ist sich aber durchaus auch bewusst, dass ein ausschliesslich auf die individuellen Bedürfnisse der Inhaftierten ausgerichteter Haftvollzug nicht praktikabel ist. Die immer wieder vorgebrachten Einwände der Gefängnisleitungen hinsichtlich der Praktikabilität eines einzelfallgerechten Haftvollzugs seien sicherlich legitim und zu berücksichtigen. Dennoch habe sich der Haftvollzug primär an den Grundrechten zu orientieren, weshalb jegliche systematischen, den Gefängnisbetrieb erleichternden Einschränkungen als nicht zulässig erscheinen. Demgemäss wird seitens der NKVF die gegenwärtige Praxis scharf kritisiert, wonach für alle Inhaftierten unbesehen der konkreten Haftgründe dieselben Restriktionen gelten. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang einerseits die schematische Praxis der Staatsanwaltschaften, andererseits die schematischen Regelungen bezüglich des Haftregimes in den kantonalen Erlassen (z.B. in der Zürcher Justizvollzugsverordnung).

4.2. Zum Empfang von Besuchen im Speziellen⁵

Beim Besuchswesen in den Hafteinrichtungen, namentlich bei der Überwachung von Besuchen, lasse sich keine einheitliche Praxis beobachten. In einzelnen Kantonen, zum Beispiel Basel-Stadt, Bern und Zürich fänden Besuche systematisch und ausschliesslich über die Trennscheibe statt. Von dieser Regel werde auch bei Familienbesuchen grundsätzlich nicht abgewichen. Im Gegenzug fänden Besuche in den Kantonen Genf, Nidwalden, Solothurn und Waadt grundsätzlich ohne Trennscheibe in offenen Besuchsräumen im Beisein eines für die Überwachung zuständigen Mitarbeitenden statt.

Nach Auffassung der NKVF sollte der Einsatz einer Trennscheibe nur bei besonderen Sicherheitserwägungen und niemals systematisch erfolgen, so dass bei Besuchen von Angehörigen, insbesondere von Kindern, auch körperliche Berührungen möglich sind. Es wird deshalb empfohlen, die Nutzung der Trennscheibe nur bei Vorliegen besonderer

⁵ Tätigkeitsbericht NKVF 2014 (s. FN 1), S. 47f.

Sicherheitserwägungen anzuordnen und in diesem Bereich schweizweit einheitliche Richtlinien zu erlassen.

Die NKVF habe anlässlich der Überprüfung mehrere Einzelfälle angetroffen, in denen die Verfahrensleitung den Besuch von Familienangehörigen, teilweise bei Inhaftierten mit minderjährigen Kindern, wegen offenbar vorliegender Kollusions-, Flucht- oder Wiederholungsgefahr während mehrerer Monate vollkommen unterbunden habe. Wenngleich dies aus Gründen der laufenden Strafermittlungen nachvollziehbar sei, erscheine die vollkommene Unterbindung des Besuchsrechts im Lichte menschen- und grundrechtlicher Vorgaben kaum als verhältnismässig und stelle eine Verletzung des Rechts auf Privat- und Familienleben dar. Die NKVF empfiehlt der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden, in ihren Richtlinien das Recht auf Privat- und Familienleben gebührend zu berücksichtigen.

4.3. Zum Zugang zum Telefon im Speziellen⁶

In den von der NKVF überprüften Einrichtungen sei der Zugang zum Telefon in der Regel als restriktiv zu bezeichnen, wobei auch hier teilweise erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen bestünden. In den Kantonen Graubünden, Nidwalden, Solothurn und Waadt sei das Führen von Telefonaten nicht grundsätzlich ausgeschlossen, werde in der Regel aber durch das Personal überwacht. Demgegenüber kennen die Kantone Basel-Stadt und Zürich für Personen in Untersuchungshaft ein ausdrückliches Telefonverbot (vgl. für Zürich § 134 Abs. 2 der Justizvollzugsverordnung [JVV], seit Anfang 2018 mit einer Ausnahmeregelung). Im Kanton Basel-Stadt könne die Verfahrensleitung jedoch Ausnahmen bewilligen.

In den meisten Fällen werde das Telefonverbot jedoch durch die Verfahrensleitung angeordnet und von der Vollzugseinrichtung entsprechend umgesetzt. In der Praxis habe die NKVF nur selten Personen in Untersuchungshaft angetroffen, die regelmässigen Zugang zum Telefon gehabt hätten. Diese von den Verfahrensleitungen oftmals schematisch angeordneten Telefonverbote erscheinen insbesondere bei wegen Fluchtgefahr inhaftierten Personen kaum verhältnismässig. Das Gutachten des SKMR bezeichnet diese sogar als rechtswidrig und betont, dass dies insbesondere für Personen mit ausländischer Herkunft gelte, deren Angehörige im fernen Ausland wohnen und für die das Telefon die einzige Kontaktmöglichkeit darstelle⁷.

Nach Ansicht der NKVF ist ein ausdrückliches Telefonverbot als grundrechtswidrig zu bezeichnen, weshalb ein nötigenfalls überwachter Zugang zum Telefon aus grundrechtlicher Sicht unbedingt zu gewährleisten sei. Die NKVF empfiehlt der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden und den Vollzugsbehörden daher, von ausdrücklichen Telefonverboten abzusehen und insbesondere Personen mit ausländischen Angehörigen den Zugang grundsätzlich zu ermöglichen.

⁶ Tätigkeitsbericht NKVF 2014 (s. FN 1), S. 48f.

⁷ Gutachten SKMR (s. FN 2), S. 41.



5. Vorgehen der Projektgruppe

5.1. Auslegeordnung, Einflussfaktoren des Haftregimes

Die Projektgruppe hat sich anlässlich der Kickoff-Sitzung am 17. Juni 2016 im Sinne einer ersten, interdisziplinären Auslegeordnung einlässlich mit der Thematik auseinandergesetzt. Nachstehend werden vorab die einzelnen Kritikpunkte, Bemerkungen oder auch Anregungen der Bereichsvertretungen kurz wiedergegeben:

5.1.1. Argumente aus Sicht der Staatsanwaltschaft

- Im Tätigkeitsbericht der NKVF und auch im Gutachten des SKMR wird nur auf die Fluchtgefahr Bezug genommen, die weiteren Haftgründe wie Wiederholungsgefahr oder Ausführungsgefahr wurden ausgeblendet.
- Ebenfalls ausgeblendet wurde der Schutz der Mitinhaftierten vor psychisch hochauffälligen Untersuchungshäftlingen.
- Die Annahme von Kollusionsgefahr über längere Zeit hinweg betrifft eher Einzelfälle.
- Der Grund für eine länger andauernde Untersuchungshaft liegt oftmals in der begründeten Annahme von Wiederholungs- oder Ausführungsgefahr.
- Oftmals verlängert sich die Haftdauer aufgrund eines ausstehenden Gutachtens.
- Der vorzeitige Strafantritt wäre aus Sicht der Strafverfolgung in den Fällen, bei welchen keine Kollusionsgefahr mehr besteht, oftmals möglich, doch wird dieses Institut weder von den Beschuldigten noch von deren Rechtsvertretern beantragt.
- Eine Triage nach Haftgrund im Einzelfall, verbunden mit einer Versetzung in ein entsprechend ausgestaltetes Haftregime, wäre denkbar.

5.1.2. Argumente aus Sicht des Zwangsmassnahmengerichts

- Bei Einvernahme von wichtigen Zeugen durch den Sachrichter kann die Kollusionsgefahr trotz abgeschlossener Untersuchung bis zur Hauptverhandlung des Gerichts andauern.
- Ein sehr rigides Haftregime sollte grundsätzlich nicht über sechs oder acht Monate aufrecht erhalten bleiben.
- Das Zwangsmassnahmengericht soll keine Hafterleichterungen prüfen müssen, vielmehr ist es Sache der Verfahrensleitung, die diesbezüglichen Möglichkeiten zu prüfen, zumal das Zwangsmassnahmengericht nur die Haftgründe zu prüfen hat.

5.1.3. Argumente aus Sicht des Justizvollzugs / der Untersuchungsgefängnisse

- Verschiedene Haft-Settings innerhalb eines Gefängnisbetriebes sind höchst problematisch und auf demselben Stockwerk nicht möglich.
- Ein spezielles Haftregime mit Hafterleichterung bedingt die Bereitstellung eines ausschliesslich für dieses Haftregime vorgesehenen Gefängnisbetriebes oder zumindest die Möglichkeit der strikten Trennung der in den unterschiedlichen Haftregimes untergebrachten Inhaftierten innerhalb eines Gefängnisbetriebes (keine Mischung, ansonsten Kollusionsgefahr schlicht nicht gebannt werden kann).
- Bauliche Veränderungen in den Gefängnisbetrieben wie z.B. die Entfernung der Trennscheibe sind ohne grossen Aufwand möglich.
- Ein gewisser Schematismus im Haftvollzug ist aus betrieblichen Gründen unerlässlich, da mit Blick auf das Gleichbehandlungsgebot sowie aber auch ressourcenbedingt keine einzelfallgerechten Einschätzungen vorgenommen werden können.
- Das Haftregime mit Hafterleichterungen sollte nicht standardgemäss zur Alternative zum vorzeitigen Strafantritt verkommen, immerhin ist das Institut des vorzeitigen Vollzuges in Art. 236 der StPO ausdrücklich geregelt. Den Rechtsanwältinnen sollte bewusst sein, dass der vorzeitige Strafantritt kein Schuldeingeständnis bedeutet (evt. Sensibilisierung notwendig).
- In jenen Fällen, in welchen nur noch auf das Gutachten gewartet werden muss, sollte der vorzeitige Strafvollzug geprüft werden; sollte sich hernach das Gutachten für eine stationäre therapeutische Massnahme aussprechen, könnte immer noch der vorzeitige Massnahmenantritt bewilligt und der Übertritt in eine geeignete Massnahmenvollzugseinrichtung oder Psychiatrische Klinik in die Wege geleitet werden.
- Aus Sicht der UGZ ist die sehr lange Haftdauer in einzelnen Fällen tatsächlich schwer nachvollziehbar (zuweilen sehr lange Zeit keine Einvernahmen).
- Die Möglichkeit einer zweiten Haftstufe mit Hafterleichterungen im Bereich des Besuchswesens oder der Aussenkommunikation gilt es näher zu prüfen, jedoch darf es hierin keine weiteren Differenzierungen zwischen den möglichen Hafterleichterungen im Bereich des Telefonierens, der Korrespondenz oder dem Besuchswesen geben (alles oder nichts).
- Gefährliche Gefangene müssten zum Schutz der Mitgefangenen und des Personals im Einzelsetting belassen werden.
- Überwachung der Besuche mittels Video- und Tonaufnahmen bedeutet einerseits nicht mehr Sicherheit, andererseits sind die Ressourcen für die Sichtung und Auswertung des Videomaterials nicht zu unterschätzen.
- Besuche mit Kindern stellen für alle Beteiligten eine hohe Belastung dar und bedürfen einer besonderen Aufmerksamkeit.

5.2. Zusammenfassende Würdigung

Es zeigt sich, dass das zurzeit herrschende und von der NKVF kritisierte rigide Haftregime verschiedene Ursachen hat. Diese sind nicht nur strafprozessualer Natur und damit von den Strafverfolgungsbehörden gefordert, sondern massgeblich auch vollzugs- bzw. ressourcenbedingt und damit vom Justizvollzug bestimmt.

Beispielsweise könnte das in § 134 Abs. 2 JVV für die Dauer der Untersuchungshaft statuierte strikte Verbot des telefonischen Verkehrs in den Gefängnissen gelockert werden, indem die Kontrolle über die Kontaktperson sowie den Gesprächsinhalt dem Gefängnispersonal auferlegt wird. Dies wäre allerdings mit unverhältnismässigem Kontrollaufwand verbunden. So müsste sichergestellt werden, dass am anderen Ende des Telefons tatsächlich die von der inhaftierten Person angegebene Kontaktperson spricht, was sich kaum garantieren lässt. Alsdann müsste für den Fall, dass über das laufende Strafverfahren nicht gesprochen werden darf, dem mit der Kontrolle befassten Aufsichtspersonal stets der Gegenstand des Verfahrens bekannt sein und mittels Dolmetscher sichergestellt werden, dass diese Auflage tatsächlich eingehalten wird. Dies kann bei der Vielzahl von Inhaftierten nicht erwartet werden, weshalb im Falle von nach wie vor bestehender Kollusionsgefahr nur das Telefonieren im Beisein des/der zuständigen Staatsanwaltes/-anwältin in Frage kommt.

Dass Besuche in der Untersuchungshaft ausschliesslich mit Trennscheibe erfolgen, ist demgegenüber in erster Linie eine sicherheitsbedingte Massnahme der Gefängnisse zur Verhinderung der Übergabe von unerlaubten Gegenständen, welche die Gefängnissicherheit und -ordnung gefährden könnten. Denn nur bei Besuchen mit Trennscheibe ist gewährleistet, dass einerseits keine solche Gegenstände und andererseits aber auch keine unerlaubten Informationen aus dem bzw. in das Gefängnis gelangen.

Schliesslich stellt sich unweigerlich die Frage, weshalb in jenen Fällen, in denen keine Kollusionsgefahr mehr vorliegt, nicht vermehrt das in Art. 236 Abs. 1 StPO ausdrücklich geregelte Statut des vorzeitigen Straf- und Massnahmenantritts zur Anwendung gelangt. Gemäss dieser Bestimmung kann die Verfahrensleitung der beschuldigten Person bewilligen, eine in Aussicht stehende Freiheitsstrafe oder freiheitsentziehende Massnahme vorzeitig anzutreten, sofern der Stand des Verfahrens es erlaubt. Selbstverständlich darf die Möglichkeit des vorzeitigen Antritts nicht als Druckmittel verwendet werden. Es sollte aber auch nicht dazu kommen, dass der vorzeitige Antritt noch weniger als jetzt schon angeordnet wird, weil der inhaftierten Person durch die Möglichkeit des Übertritts in eine zweite Haftstufe praktisch ein vergleichbares Regime zur Verfügung steht. Dies würde eine nicht erwünschte Kapazitätsverlagerung von den für den vorzeitigen und kurzen geschlossenen Strafvollzug konzipierten Vollzugseinrichtungen Zürich (VEZ) zu den Untersuchungsgefängnissen Zürich (UGZ) zur Folge haben, was nicht Sinn der Sache sein kann.

Hier könnten die möglichen Ursachen noch genauer untersucht und seitens der Staatsanwälte/-anwältinnen möglicherweise noch verstärkt Einfluss genommen werden (z.B. Aufklärung, dass dies kein Schuldeingeständnis bedeutet, sondern im Hinblick auf die zu erwartende Sanktion lediglich bessere Vollzugsbedingungen zur Folge hat und dass für den Vollzug und die Modalitäten fortan die Vollzugsbehörde zuständig ist).



6. Zweiphasen-Modell

6.1. Allgemeine Überlegungen - Regelungen in der Strafprozessordnung

Die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) regelt im 7. Abschnitt in Art. 235 StPO den Vollzug der Haft nur sehr summarisch. So darf die inhaftierte Person in ihrer persönlichen Freiheit nicht stärker eingeschränkt werden, als es der Haftzweck sowie die Ordnung und Sicherheit in der Haftanstalt erfordern (Abs. 1). Die Kontakte zwischen der inhaftierten Person und anderen Personen bedürfen der Bewilligung der Verfahrensleitung; Besuche finden wenn nötig unter Aufsicht statt (Abs. 2). Die Verfahrensleitung kontrolliert die ein- und ausgehende Post, mit Ausnahme der Korrespondenz mit Aufsichts- und Strafbehörden; während der Sicherheitshaft kann sie diese Aufgabe der Staatsanwaltschaft übertragen (Abs. 3). Die inhaftierte Person kann mit der Verteidigung frei und ohne inhaltliche Kontrolle verkehren; besteht begründeter Verdacht auf Missbrauch, so kann die Verfahrensleitung mit Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts den freien Verkehr befristet einschränken (Abs. 4). Im Übrigen regeln die Kantone die Rechte und Pflichten der inhaftierten Personen, ihre Beschwerdemöglichkeiten, die Disziplinar-massnahmen sowie die Aufsicht über die Haftanstalten (Abs. 5).

Es gilt mit Blick auf ein Zweiphasen-Modell zu berücksichtigen, dass die Regelungen von Art. 235 StPO, v.a. bezüglich der Kontaktnahme der Inhaftierten mit der Aussenwelt und die diesbezüglichen Kompetenzen der Verfahrensleitung für alle Haftstadien der Untersuchungs- und Sicherheitshaft zur Anwendung gelangen und nicht wegbedungen werden können. So gilt als Grundsatz, dass alle Kontakte von Untersuchungs- oder Sicherheitshäftlingen zur Aussenwelt der Bewilligung der Verfahrensleitung bedürfen (Art. 235 Abs. 2 StPO).

Die Gefängnisleitung trägt somit die Verantwortung, dass ohne Bewilligung der zuständigen Verfahrensleitung keine Kontakte zur Aussenwelt stattfinden. Dies gilt ebenso für den Postverkehr wie den Telefonverkehr und die Kontakte mit Besuchspersonen. Der Kontakt mit der Verteidigung darf inhaltlich nicht kontrolliert werden, vorbehalten bei begründetem Verdacht auf Missbrauch, bei welchem die Verfahrensleitung mit Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts den freien Verkehr einschränken kann. Im Übrigen haben sich auch Rechtsanwälte und -anwältinnen den üblichen Eintritts- und Besuchskontrollen zu unterziehen. In jedem Falle liegt es in der Kompetenz der Gefängnisleitungen, bei begründeten und konkreten sicherheitsrelevanten Missbrauchsindizien die gebotenen Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit, Ruhe und Ordnung im Gefängnisbetrieb zu ergreifen.

Was die Ausgestaltung des Besuchsrechts angeht, so wird in Art. 235 Abs. 2 StPO hierzu lediglich statuiert, dass Besuche "wenn nötig" unter Aufsicht stattfinden. Die StPO geht mithin nur von einer ausnahmsweisen Überwachung aus. Sodann sollten Besuche nach Auffassung der NKVF im Regelfall ohne Trennscheibe durchgeführt werden, insbesondere nach Wegfall der Kollusionsgefahr. Hierzu ist zu bemerken, dass die Trennscheibenregelung grundsätzlich keine von den Strafverfolgungsbehörden geforderte strafprozessuale Massnahme zur Verhinderung von Kollusion ist, sondern in erster Linie eine sicherheitsbedingte Massnahme zur Verhinderung der Übergabe von unerlaubten, die Gefängnissicherheit gefährdenden Gegenständen ist (Drogen, Waffen, Geräte für



die Aussenkommunikation etc.). Letztlich kann nur bei Besuchen mit Trennscheibe sichergestellt werden, dass keine solche Gegenstände, aber freilich auch keine mit Blick auf den Strafprozess unerlaubten Informationen auf einem Schrift-, Ton- oder Bildträger aus dem bzw. in das Gefängnis gelangen.

Die Trennscheibenregelung ist daneben auch äusserst ressourcenschonend, da die Besuche nicht überwacht werden müssen und weder die Besuchsperson noch die besuchte inhaftierte Person vorgängig sowie anschliessend kontrolliert werden müssen. Letzteres ist eine durchaus nicht zu vernachlässigende, auch aus Sicht der Inhaftierten und der Besuchspersonen positive Begleiterscheinung dieser Sicherheitsmassnahme.

6.2. Modalitäten der Untersuchungshaft in den anderen Kantonen

Im Herbst 2017 wurde bei den Leiterinnen und Leitern des Justizvollzugs in den anderen Kantonen eine Umfrage bezüglich der Handhabung der Aussenkontakte bei Untersuchungshäftlingen durchgeführt. Hierbei interessierten namentlich die Regelungen bezüglich des Besuchswesens (z.B. Frequenz, Überwachung, Trennscheibe), des Zugangs zum Telefon und des Briefverkehrs (Modalitäten). Im Speziellen wurden auch Angaben zum Zweiphasen-Modell erbeten, sofern praktiziert (v.a. Verfahren des Übertritts, Modalitäten der beiden Haftregimes etc.).

Die Umfrage hat ergeben, dass sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber bestehen, was unter dem Begriff eines Zweiphasen-Modells zu verstehen ist. Dieser ist in der Fachliteratur denn auch nirgends wirklich definiert. Zuweilen wird bereits die Ermöglichung des Gruppenvollzugs darunter verstanden, welcher aber beispielsweise in praktisch allen von der NKVF kritisierten Zürcher Untersuchungsgefängnissen von Beginn weg gewährt wird.

Hinsichtlich der Ergebnisse der Umfrage verweisen wir auf die tabellarische Darstellung auf der Folgeseite (nicht alle Kantone haben auf die Umfrage reagiert).

Ergebnisse der Umfrage bei den Kantonen (Oktober/November 2017):

Kt.	Besuchswesen	Zugang zum Telefon	Briefverkehr	Zweiphasenmodell?
BE	Unterschiedlich: z.T. mit, z.T. ohne Trennscheibe oder Überwachung, wöchentlich bis alle 4-6 Wo.	Nur amtliche Telefonate	Sämtliche private Post passiert Verfahrensleitung zur Kontrolle	Nein
BS	Grundsätzlich mit Trennscheibe und Überwachung, sooft wie durch Verfahrensleitung bewilligt	Keine Telefonate	Sämtliche private Post passiert Verfahrensleitung zur Kontrolle	Ja. 1. Stufe: Kein Gruppenvollzug (Zweierzellen), 1 h Spazieren 2. Stufe: Bei Gruppenvollzugstauglichkeit; Kollisionsgefahr irrelevant. Kontakt nach aussen: ?
AR	"individuell gehandhabt"	individuell	individuell	Nein
FR	Mit Trennscheibe und Überwachung, 1x/Wo, falls durch Verfahrensleitung bewilligt	Falls durch VL bewilligt	Sämtliche private Post passiert Verfahrensleitung zur Kontrolle	Nein
LU	z.T. mit, z.T. ohne Trennscheibe, keine Überwachung, 3h/Mt., falls durch VL bewilligt	Falls durch VL bewilligt	Sämtliche private Post passiert Verfahrensleitung zur Kontrolle	"Dreiphasenmodell", falls VL einverstanden: zunehmender Gruppenkontakt; Kontakt nach aussen?
NE	?	Stufe 1: nein S2: 30 min/Wo	?	Ja. 1. Stufe: "plus restrictif" 2. Stufe: Falls Bewilligung durch VL: 2 NM/Wo Gruppenvollzug, Kunsttherapie, Sport; Telefonate und Besuche möglich
TG	Trennscheibe erste 2 Mte., Überwachung falls durch VL angeordnet, 1 h/Wo	Falls durch VL bewilligt	Kontrolle, falls durch VL angeordnet	"Dreiphasenmodell" falls durch VL bewilligt S1: kein Kontakt zu anderen G S2: Gruppenvollzug S3: Aussenkontakte wie im Strafvollzug
SG	Trennscheibe, Überwachung, falls durch VL angeordnet, 1x/Wo	Falls durch VL bewilligt	Sämtliche private Post kann von Verfahrensleitung kontrolliert werden	Nein, ausser punktuelle Lockerungen des Regimes bei Bewilligung durch VL
VS	Mit Trennscheibe, 1x/Wo, falls durch Verfahrensleitung bewilligt	2/Mt. falls durch VL bewilligt	Sämtliche private Post passiert Verfahrensleitung zur Kontrolle	Nein
NW	Gemäss Bewilligung der VL entweder Trennscheibe oder Überwachung, 1x/Wo	Falls durch VL bewilligt	Sämtliche private Post passiert Verfahrensleitung zur Kontrolle	Ja – 1. Stufe: reguläre UH-Bedingungen 2. Stufe: Falls Bewilligung durch VL Übertritt nach 10 d, ab dann Gruppenvollzug
ZG	Grundsätzlich mit Trennscheibe, 1x/Wo und Überwachung gemäss Auftrag VL	Falls durch VL bewilligt	Sämtliche private Post passiert Verfahrensleitung zur Kontrolle	Nein
GR	Mit Trennscheibe, 30min/Wo, falls durch Verfahrensleitung bewilligt	Falls durch VL bewilligt	Sämtliche private Post passiert Verfahrensleitung zur Kontrolle	Nein
GE	Wenig Besuche wegen Überbelegung in Champ-Dollon. Keine Trennscheibe.	Falls Kabine frei	Sämtliche private Post passiert Verfahrensleitung zur Kontrolle	Nein
SO	Ohne Trennscheibe, 1x/Wo, Videoüberwachung	Falls durch VL bewilligt	Sämtliche private Post passiert Verfahrensleitung zur Kontrolle	Nein
SZ	Gemäss Anweisung STA	Falls durch VL bewilligt	Sämtliche private Post passiert Verfahrensleitung zur Kontrolle	Ja, teilweise – 1. Stufe: reguläre UH-Bedingungen 2. Stufe: Falls Bewilligung durch VL und betrieblich möglich: Gruppenvollzug

6.3. Mögliche Ausgestaltung des Zweiphasensystems

Dem Zweck der strafprozessualen Haft entsprechend muss seitens der Haftanstalt verhindert werden, dass die inhaftierten Personen

1. aus der Haftanstalt fliehen,
2. Mitbeschuldigte oder Dritte beeinflussen, solange Kollusionsgefahr besteht, und
3. ihre strafbare Tätigkeit weiterführen oder angedrohte Taten ausführen.

Dies erfordert, dass die strafprozessuale Haft - zumindest in einer ersten Phase - restriktiv ausgestaltet sein muss. Soweit und solange Kollusionsgefahr besteht, bleibt nur der Haftvollzug in einem bewusst rigiden Haftregime, denn nur dort kann die Verhinderung von Kollusion durch das allgemein geltende Telefonverbot und die strikte Trennscheibenregelung gewährleistet werden. Im Falle von Kollusionsgefahr kommt eine Lockerung des Haftregimes hinsichtlich des Telefonverbots grundsätzlich nicht und hinsichtlich der Trennscheibenregelung nur sehr beschränkt in Frage.

In dieser ersten Haftstufe steht nebst der Sicherung der Person zwecks Durchführung des Strafverfahrens mithin die Kollusionsverhinderung im Vordergrund. Dies bedeutet zwangsläufig eine Isolierung der inhaftierten Person zur Aussenwelt und kann mit einer gänzlichen oder teilweisen Absonderung von Mitgefangenen einhergehen. Während dieser Phase ist die inhaftierte Person - abgesehen von den Zeiten für den Gruppenvollzug (offene Zellentüren in den Abteilungen) - die meiste Zeit in der Zelle eingeschlossen. Sie darf sich mindestens eine Stunde pro Tag im Spazierhof im Freien aufhalten. Aufgrund der Kollusionsgefahr ist eine grosse Anzahl von Untersuchungsgefangenen alleine in einer Einzelzelle untergebracht. Aussenkontakte sind nur sehr beschränkt möglich (vgl. vorne Ziffer 4). Diese erste Stufe des Untersuchungshaftvollzuges entspräche mithin in etwa dem heutigen Standard.

Mit anderen Worten ist das restriktive Haftregime - v.a. mit Blick auf die Unschuldsvermutung - nur dann gerechtfertigt und lässt sich im konkreten Fall aufrechterhalten, wenn und solange es der Verfahrensstand oder die Gefährlichkeit der inhaftierten Person (Risikopotential) gebieten. Es ist Aufgabe der Strafbehörden, das Verfahren voranzutreiben, den Sachverhalt so rasch als möglich zu klären und damit die Kollusionsgefahr aktiv und rasch zu beseitigen (Beschleunigungsgebot). Liegen nur (noch) die Haftgründe der Fluchtgefahr, der Wiederholungs- oder Ausführungsgefahr vor, bedarf es aus strafprozessualer Sicht in den meisten Fällen keines restriktiven Haftregimes (mehr).

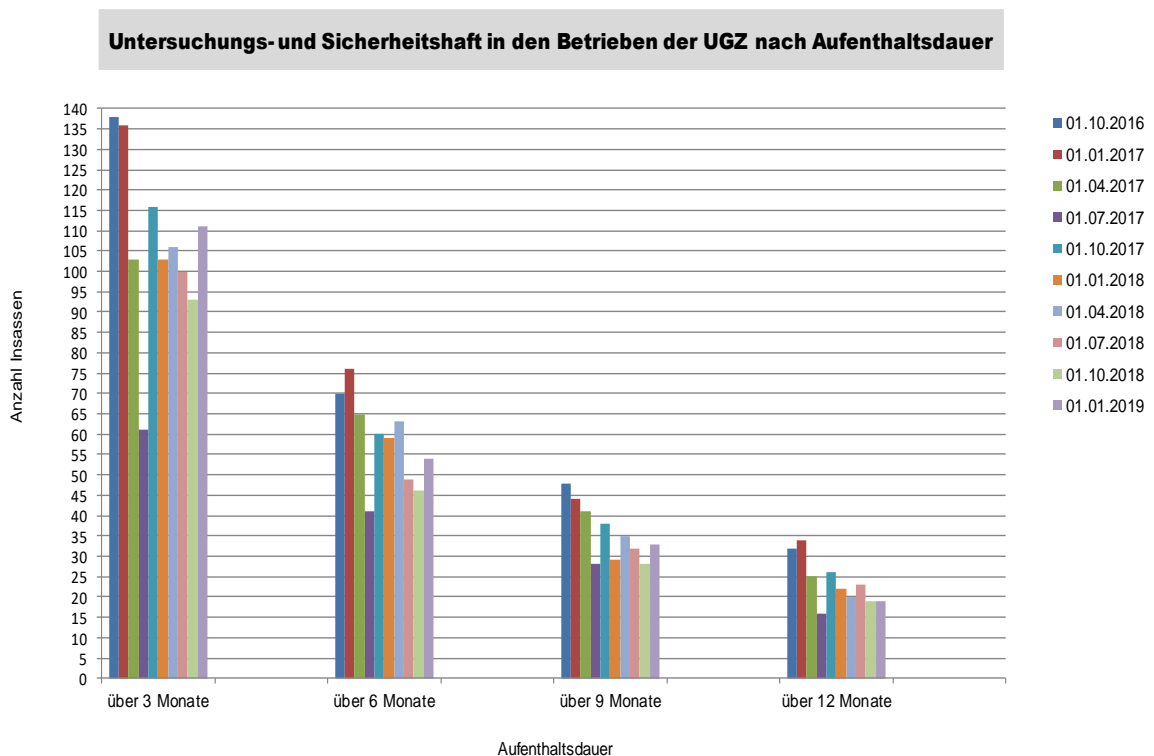
Das Haftregime kann mithin erst nach einer gewissen Dauer offener gestaltet werden, wenn einerseits die Kollusionsgefahr im Zuge der Strafuntersuchung beseitigt worden ist und andererseits das Gefährlichkeitspotential der inhaftierten Person für die Mitinhaftierten und das Personal eingeschätzt werden kann. Deshalb müsste nach einer gewissen Verfahrensdauer - in Berücksichtigung des Verfahrensstandes, namentlich der strafprozessualen Haftgründe sowie des Risikopotentials der inhaftierten Person - der Übertritt in ein liberaleres Haftregime gemäss den Empfehlungen der NKVF möglich sein (zweite Haftstufe). Der Haftzweck in dieser zweiten Haftstufe erschöpft sich mithin in der Fluchtsicherung und der Zurverfügungstellung des Inhaftierten zuhanden der Strafbehörden.

6.4. Das Verfahren für den Übertritt in die zweite Haftstufe

6.4.1. Zeitpunkt des Übertritts

Es stellt sich bei diesem Zweiphasen-Modell rasch die Frage nach der zulässigen Dauer der ersten Haftstufe. Eine Frist von drei Monaten beispielsweise könnte sich auf die in Art. 227 Abs. 1 StPO statuierte Frist stützen, wonach die Staatsanwaltschaft - vorbehaltlich einer durch das Zwangsmassnahmengericht angesetzten längeren Haftdauer - vor Ablauf von drei Monaten Haft ein Haftverlängerungsgesuch stellen muss⁸. Sodann sollte die zweite Haftstufe mit liberalerem Haftregime an sich grundsätzlich im Verfahrensstadium der Sicherheitshaft zum Zug kommen, sind doch die Haftgründe der Kollusionsgefahr in diesem Stadium nicht oder zumindest nicht mehr gewichtig vorhanden. Letzteres wird seitens der Strafverfolgungsbehörden durch das in Art. 343 sowie Art. 389 StPO verankerte Unmittelbarkeitsprinzip allerdings teilweise in Frage gestellt.

Seit Oktober 2016 werden im Rahmen des laufenden Projektes periodisch alle drei Monate die Anzahl der Inhaftierten, welche sich bis zu drei Monaten sowie länger als drei, sechs, neun und zwölf Monate in einem Betrieb der Untersuchungsgefängnisse Zürich (UGZ) in Untersuchungs- bzw. Sicherheitshaft aufhalten, systematisch erhoben. Dabei hat sich folgende Verteilung bezüglich der Aufenthaltsdauer ergeben (Stand 1. Januar 2019):



⁸ Vgl. dazu auch die Bundesgerichtsurteile zu den Haftbedingungen im Genfer Gefängnis Champ-Dollon, wonach nach drei Monaten Dauer die Haftbedingungen in der Untersuchungshaft verbessert werden müssten (BGE 140 I 125; BGer 1B_335/2013, 1B_336/2013, 1B_404/2013).

Insassenbestand nach Aufenthaltsdauer (Stichtag: 1. Januar 2019)

	bis 3 Monate		über 3 Monate		über 6 Monate		über 9 Monate		über 12 Monate		Total		Gesamt
	UH	SV	UH	SV	UH	SV	UH	SV	UH	SV	UH	SV	
	148	22	76	35	31	23	19	14	11	8			
Total	170		111		54		33		19		224	57	281
in %	60.5%		39.5%		19.2%		11.7%		6.8%				100.0%

Aus diesen Tabellen lässt sich zwar die durchschnittliche Anzahl von Inhaftierten und ihre Haftdauer per Stichtag erkennen, es besagt jedoch nichts darüber, wie viele davon aus strafprozessualen Gründen nicht mehr zwingend in der ersten Haftstufe untergebracht sein müssten. Es gibt auch keine Anhaltspunkte, wonach beispielsweise gesagt werden könnte, dass bei rund 50 % aller Inhaftierten mit einer Haftdauer von länger als drei Monaten keine Kollusionsgefahr mehr bestehen würde. Es kommt ganz alleine auf den Fortschritt und namentlich auch die Komplexität der Strafuntersuchung im Einzelfall an.

Es kann davon ausgegangen werden, dass in der ersten Zeit nach Anordnung der Untersuchungshaft grösstenteils das restriktive Haftregime der ersten Haftstufe zum Zug kommt. Dies rechtfertigt sich einerseits dadurch, dass in diesem frühen Verfahrensstadium in aller Regel, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung, Kollusionsgefahr besteht. Andererseits können aber auch die für den Haftvollzug in den Untersuchungsgewächnissen Verantwortlichen erst nach einer gewissen Dauer des Aufenthalts das Gefährdungspotential der inhaftierten Person sowie deren Tauglichkeit für ein offeneres Haftregime mit vermehrten sozialen Innen- und Aussenkontakten (Gruppenvollzug) richtig einschätzen.

Das Haftregime kann und soll also im Testbetrieb erst nach einer gewissen Dauer offener gestaltet werden, wenn einerseits die Kollusionsgefahr im Zuge der Strafuntersuchung beseitigt worden ist und andererseits das Gefährlichkeitspotential der inhaftierten Person für die Mitinhaftierten und das Personal eingeschätzt werden kann (vgl. bereits unter Ziffer 6.3 hiervoor).

6.4.2. Koppelung mit Verfahren betreffend Überprüfung der Haftverlängerung?

Eine der Vorversionen des Berichts der Arbeitsgruppe sah vor, dass aus Praktikabilitätsgründen in der Versuchsphase das Verfahren betreffend Übertritt in die zweite Haftstufe mit dem Haftverlängerungsprüfungsverfahren vor dem Zwangsmassnahmengericht zu koppeln sei. Dies wurde sachlich damit begründet, dass auf diesen Zeitpunkt hin der/die untersuchungsführende Staatsanwalt/-anwältin ohnehin die Voraussetzungen für die Fortdauer der Untersuchungshaft zu überprüfen hat, sich mithin auch mit den Haftgründen der Flucht- und Kollusionsgefahr auseinandersetzen muss. Es erschien angezeigt, im entsprechenden Formular für den Haftverlängerungsantrag am Ende einen Hinweis anzubringen, ob die beschuldigte Person unter dem Gesichtspunkt der Kollusionsgefahr in die zweite Haftstufe versetzt werden kann oder nicht. Für den Hinweis wurde folgende Formulierung vorgeschlagen:

- | |
|---|
| <input type="checkbox"/> Einer Versetzung der beschuldigten Person in die Stufe 2 der Untersuchungshaft steht aus Sicht der Staatsanwaltschaft nichts entgegen. |
|---|



Durch diese Mitteilung im Haftverlängerungsantrag würde die Gefängnisleitung ermächtigt, die betreffende inhaftierte Person nach Möglichkeit in die zweite Haftstufe zu versetzen. Damit die Gefängnisleitung Kenntnis von diesem Hinweis erlangt, wurde bestimmt, dass auch das jeweilige Untersuchungsgefängnis mit dem Verlängerungsantrag bedient werden solle.

Im Zuge der weiteren Diskussionen gelangte die Arbeitsgruppe im Sommer 2018 zu der Auffassung, dass eine Koppelung mit dem Haftverlängerungsverfahren vor dem Zwangsmassnahmengericht nicht unbedingt erforderlich sei. Vielmehr solle der/die untersuchungsführende Staatsanwalt/-anwältin die oben aufgeführte Versetzungsermächtigung zuhanden des betreffenden Gefängnisses unabhängig vom Haftverlängerungsantrag und damit jederzeit vornehmen können. Da die beschuldigte Person dadurch nicht beschwert ist, wäre die Mitteilung auch nicht anfechtbar. Diese Version wurde alsdann im Entwurf des Schlussberichtes vom Herbst 2018 übernommen und bei der Oberstaatsanwaltschaft, beim Obergericht, bei der Sicherheitsdirektion (zuhanden der Kantonspolizei) sowie bei Anwaltsverbänden in Vernehmlassung gegeben.

EXKURS: Ergebnisse der Vernehmlassungen der Oberstaatsanwaltschaft, des Obergerichtes, der Kantonspolizei und der Anwaltsverbände zum Vorentwurf des Schlussberichtes vom Herbst 2018

Im Folgenden werden die wesentlichsten Argumente der Vernehmlassungen summarisch dargestellt:

a) Oberstaatsanwaltschaft (OSTA)

Hauptantrag: Vermehrte Anwendung des vorzeitigen Strafantritts

Die Schweizerische Strafprozessordnung (Art. 236 StPO) kenne ein 2-Phasen-Modell Untersuchungshaft, indem der beschuldigten Person der vorzeitige Antritt von Freiheitsstrafen oder freiheitsentziehenden Massnahmen bewilligt werden kann (namentlich wenn keine Kollusionsgefahr mehr vorliegt). Beschuldigte im vorzeitigen Straf- oder Massnahmenvollzug profitierten vom Wegfall aller mit dem Vollzug der Untersuchungshaft verbundenen Einschränkungen der sozialen Kontakte mit der Aussenwelt (Besuche ohne Trennschreibe, Telefonate). Die OSTA würde die Weisungen (WOSTA) noch dahingehend zu präzisieren, dass die Verfahrensleitung beschuldigte Personen und ihre Rechtsbeistände inskünftig bei Vorliegen der Voraussetzungen für den vorzeitigen Strafvollzug aktiv zu ermuntern hätten, ein Gesuch für die Bewilligung des vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzugs zu stellen.

Das Zweiphasen-Modell würde die gesetzliche Regelung des vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzugs ein Stück weit aushebeln und überflüssig machen, was nicht Sinn der Sache sein könne. Für Inhaftierte, gegen die lediglich eine bedingte Freiheitsstrafe in Aussicht stehe, könnte die Verfahrensleitung Kontakte der inhaftierten Person mit anderen Personen (Besuche ohne Trennscheibe, Telefonate) entsprechend grosszügig bewilligen, wenn keine Verdunkelungsgefahr mehr besteht. Letztlich könnten auch die Ersatzmassnahmen im Sinne von Art. 237 ff. StPO vermehrt genutzt werden, was zu mehr Entlassungen aus der U-Haft führen würde.

Eventualantrag: Koppelung an Haftverlängerungsprüfung (früh. nach 3 Monaten)

Innerhalb der ersten drei Monate nach Anordnung der Untersuchungshaft solle ausschliesslich das restriktive Haftregime der ersten Haftstufe zum Zuge kommen. Es erscheine schon aus Praktikabilitätsgründen angezeigt, das Verfahren betreffend Übertritt in die zweite Haftstufe mit dem Haftverlängerungsprüfungsverfahren vor dem Zwangsmassnahmengericht zu koppeln. In ihrem Gesuch um Verlängerung von Untersuchungshaft hat sich die Verfahrensleitung sowohl zum dringenden Tatverdacht als auch zu den Haftgründen zu äussern, was einen idealen Zeitpunkt darstelle, gleichzeitig von Amtes wegen die Voraussetzungen für die Versetzung in die zweite Haftstufe zu prüfen. Dies hätte zur Folge, dass eine Versetzung in die zweite Haftstufe frühestens nach drei Monaten Haft erfolgen könne (erstes Verlängerungsgesuch ans Zwangsmassnahmengericht).

Ablehnung der jederzeitigen Übertrittsmöglichkeit

Sollte der Inhaftierte jederzeit ein Gesuch um Versetzung in die zweite Haftstufe stellen können und die Staatsanwälte/innen damit darüber hinaus gezwungen werden, Ablehnungen von Versetzungsgesuchen begründet zu verfügen, würde das den ohnehin schon hohen Druck auf die Staatsanwaltschaften nochmals stark erhöhen. Versetzungsgesuche der Inhaftierten bzw. ihrer Verteidiger sowie Beschwerden bei Abweisung von Versetzungsgesuchen würden mit Sicherheit erheblich zunehmen. Schliesslich dürfte diese Vorgehensweise angesichts der beschränkten Anzahl von Plätzen zwangsläufig zu Frustrationen bei den Inhaftierten führen, wenn trotz Ermächtigung aus Kapazitätsengpässen dann doch keine Versetzung erfolgt.

b) Obergericht (OGZ)

Die inhaftierte Person habe einen Anspruch auf Versetzung in die zweite Haftstufe, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind, zumal auch bei den Zwangsmassnahmen der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gelte und sich diese auf das für den angestrebten Zweck Notwendige zu beschränken haben. Die inhaftierte Person sei durch eine Verweigerung seitens der Staatsanwaltschaft betreffend Übertritt in die zweite Haftstufe beschwert und müsse gegen einen solchen Entscheid eine Beschwerde einlegen können. Ferner hätte sie auch die Möglichkeit der Erhebung einer Rechtsverweigerungs- bzw. Rechtsverzögerungsbeschwerde, falls die Staatsanwaltschaft ein Übertrittsgesuch nicht oder nur mit Verzögerung behandeln würde. Mit Bezug auf das Haftverlängerungsverfahren sei davon auszugehen, dass die Rechtsvertreter auch bei Anerkennung des Vorliegens von anderen Haftgründen als Kollusionsgefahr Haftbeschwerde erheben und darin das Nichtbestehen von Kollusionsgefahr rügen würden, um im Hinblick auf ein späteres Übertrittsgesuch zu erreichen, dass die Beschwerdeinstanz (zumindest) den Haftgrund der Kollusionsgefahr verneint.

c) Kantonspolizei

Schon heute stelle die Polizei fest, dass die Staatsanwaltschaften Untersuchungshaft teils nur mit grosser Zurückhaltung oder auch gar nicht beantragen, auch wenn dies im Einzelfall aus polizeilicher Sicht erforderlich wäre. Es sei ernsthaft zu befürchten, dass die Staatsanwaltschaften mit Blick auf ihre ohnehin grosse Belastung durch den absehbaren Mehraufwand, der mit dem Zweiphasenmodell einhergehen würde, vermehrt auf den Antrag auf Untersuchungshaft verzichten werden. Dadurch dürfte der teils zu beobachtende Trend weiter verstärkt werden, dass Staatsanwaltschaften eine Einzelstraftat umgehend mit Strafbefehl erledigen und der Polizei keine weiterführenden Ermittlungsaufträge erteilen, um weitere, noch unbekannt Straftaten zu ermitteln. Somit würde sich das Zweiphasenmodell im Endeffekt nachteilig auf die polizeiliche Ermittlungstätigkeit der Polizei und damit auch negativ auf die Aufklärungsquote auswirken; mit den entsprechend unerwünschten Folgen für die öffentliche Sicherheit. Die Antragstellung zum Übertritt in die zweite Haftstufe sollte daher erst nach der ersten Verlängerung der Untersuchungshaft möglich sein. Mit dieser zeitlichen Begrenzung könnte zum einen der Mehrbelastung der Staatsanwaltschaften entgegengewirkt und zum anderen könnten so aussichtslose Gesuche zumindest teilweise unterbunden werden.

d) Anwaltsverbände (ZAV, DJZ, Pikett Strafverteidigung)

Der vorzeitige Strafantritt gemäss Art. 236 StPO sei keine Alternative zur zweiten Haftstufe. Er sei nur weiteres Druckmittel und auch nur auf Beschuldigte zugeschnitten, die sich seit längerer Zeit in Untersuchungshaft befinden und eine längere unbedingte Freiheitsstrafe oder stationäre Massnahme zu gewärtigen hätten. Solange die Staatsanwaltschaften zu häufig und zu lange Untersuchungshaft beantragen und die Zwangsmassnahmengerichte die entsprechenden Anträge unkritisch gutheissen würden, sei es Tatsache, dass viele Inhaftierte ihren Freiheitsentzug nicht nachvollziehen können. Und dann würden sie auch kein Gesuch um vorzeitigen Strafantritt stellen.

Grundsätzlich inakzeptabel sei ein System mit zwei Haftstufen, bei welchen nur die zeitliche Komponente entscheidend ist. Wer die Voraussetzungen für ein milderes Haftregime erfülle, müsse sofort unter dieses mildere Regime gestellt werden, ansonsten die Haft sich als unverhältnismässig und damit widerrechtlich erweise. Entsprechend sei die Vorstellung einer ersten und zweiten Stufe im Sinne einer Reihenfolge grundsätzlich fehlgeleitet. Ein strenges, isolierendes Haftregime könne bereits nach wenigen Wochen auch mit Kollusionsgefahr nicht mehr begründet werden, da sich diese Gefahr dann entweder schon materialisiert oder sie von Anfang an gar nicht bestanden habe.

Die StPO bestimme in Art. 235 Abs. 1 ganz konkret, dass die inhaftierte Person in ihrer persönlichen Freiheit nicht stärker eingeschränkt werden dürfe, als es der Haftzweck sowie die Ordnung und Sicherheit in der Haftanstalt erfordern. Diese strafprozessuale Norm habe der Zwangsmassnahmenrichter selbstverständlich zu überprüfen. Spätestens mit der Einführung verschiedener Haftregime werde es auch die Aufgabe des Zwangsmassnahmenrichters sein, zu überprüfen, ob die vorliegenden Haftgründe tatsächlich das angeordnete Haftregime zu begründen vermögen. Der Entscheid müsse mit Beschwerde beim Obergericht angefochten werden können.



Auswertung der Vernehmlassungen in der Arbeitsgruppe (Sitzung vom 31. Januar 2019)

Es wird festgestellt, dass die Vernehmlassungen teilweise diametral auseinanderliegen. Während seitens der OSTA das Zweiphasen-Modell mit der Begründung abgelehnt wird, dass es die zweite Phase mit Blick auf das in der StPO geregelte Institut des vorzeitigen Strafantritts gar nicht brauche, wird das Modell auch von Seiten der Anwaltschaft abgelehnt, allerdings mit der Begründung, dass die zweite Phase mit Blick auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz grundsätzlich allen Inhaftierten offenstehen müsse, mithin nur bei begründeten Ausnahmefällen die restriktive erste Phase zum Zug kommen dürfte. Es versteht sich, dass sich bei dieser Sachlage die Suche nach einer von allen Arbeitspartnern akzeptierten und im Hinblick auf die Umsetzung mitgetragenen Lösung für die Arbeitsgruppe entsprechend schwierig gestaltet.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind sich indessen in Berücksichtigung des Projektauftrags einig, dass der politische Wille und die fachliche Überzeugung bestehen, die Aussenkontakte im Rahmen der Untersuchungshaft zu verbessern. Es besteht in der Arbeitsgruppe deshalb zunächst weitgehend Konsens darüber, dass eine Abkehr vom Zweiphasen-Modell in der Untersuchungshaft unter gleichzeitiger Verstärkung des vorzeitigen Strafantritts nicht zur Disposition steht. Es gilt die zweite Haftstufe in der Untersuchungshaft gemäss Projektauftrag einzuführen.

Es besteht auch Konsens darüber, dass bei weggefallener Kollusionsgefahr ein Übertritt in die zweite Haftstufe möglich sein soll.

Ferner besteht Konsens, dass den Inhaftierten in der zweiten Haftstufe mehr Aussenkontakte ermöglicht werden sollen, was sich hauptsächlich durch die Möglichkeit des Telefonierens, Besuche ohne Trennscheibe und vermehrten Gruppenvollzug auszeichnet. In den Vernehmlassungen hat sich niemand gegen diese grundsätzliche Stossrichtung gestellt.

Schliesslich besteht auch Konsens darüber, dass das Projekt einen fachlich abgestützten ersten Verbesserungsschritt darstellt, welcher je nach Evaluation und Praxiserfahrungen in weiteren Schritten ausgebaut werden kann.

Differenzen und teilweise sehr divergierende Positionen liegen im Wesentlichen im Bereich der Modalitäten des Übertritts, sowohl in zeitlicher als auch in verfahrensmässiger Hinsicht (-> wann wird geprüft, in welchem Verfahren und welche Rechtsmittel können ergriffen werden?).

Geklärt werden muss sodann mit Blick auf die im Testbetrieb für die zweite Haftstufe zur Verfügung stehende begrenzte Anzahl von Plätzen, wie bei über die Kapazität hinausgehender Nachfrage vorgegangen werden soll (-> Führung einer Warteliste, Bewirtschaftung derselben).

ENDE EXKURS



6.4.3. Prüfungsmechanismus für den Übertritt in die zweite Haftstufe

Das Zwangsmassnahmengericht überprüft wie bisher die Voraussetzungen für die Anordnung oder Weiterführung der Untersuchungshaft gemäss StPO. Gemäss Praxis genügt das Vorhandensein auch nur eines Haftgrundes (z.B. Fluchtgefahr) und bedarf es bei Vorhandensein auch nur eines Haftgrundes keiner Prüfung allfälliger weiterer Haftgründe. Es wird der Praxis überlassen bleiben, wie die Gerichte künftig damit umgehen werden.

6.4.3.1. Regulärer Prüfungsmechanismus

Eine Koppelung mit dem Haftprüfungsverfahren besteht in zeitlicher Hinsicht nur insofern, als der/die untersuchungsführende Staatsanwalt/-anwältin von sich aus frühestens anlässlich des Antrags auf Haftverlängerung an das Zwangsmassnahmengericht prüft, ob im konkreten Haftfall noch Kollusionsgefahr gegeben ist oder nicht. Einerseits kann in der ersten Zeit der Untersuchungshaft in aller Regel von Kollusionsgefahr ausgegangen werden und soll die Strafverfolgungsbehörde - im Sinne des Projektauftrags - vor unnötigen Prüfungsvorgaben entlastet werden. Andererseits handelt es sich um einen Testbetrieb und sollen die Schleusen nicht von Beginn weg gänzlich geöffnet werden, auf die Gefahr hin, dass dann zu wenig Kapazitäten für die zweite Haftstufe zur Verfügung stehen und sich zum Unmut der Inhaftierten ein Rückstau in der ersten Haftstufe bildet.

Ist nach der oben erwähnten Karenzfrist aus Sicht des/der untersuchungsführenden Staatsanwaltes/-anwältin die Kollusionsgefahr weggefallen und könnte die betreffende inhaftierte Person mithin in die zweite Haftstufe versetzt werden, so teilt er/sie dies der Insassenkoordination des Amtes für Justizvollzug mit (und orientiert auch die Verteidigung der beschuldigten Person darüber). Dieser Entscheid, wonach einer Versetzung der beschuldigten Person in zweite Haftstufe aus Sicht der Staatsanwaltschaft nichts entgegensteht, versteht sich im Sinne einer Ermächtigung des für die Durchführung der Haft zuständigen Amtes für Justizvollzug zur Vornahme der Versetzung (vgl. dazu Ziffer 6.4.4.).

Solange aus Sicht des/der untersuchungsführenden Staatsanwaltes/-anwältin die Kollusionsgefahr in einem konkreten Fall gegeben ist, ergeht keine Mitteilung an die Insassenkoordination des Amtes für Justizvollzug und verbleibt die inhaftierte Person in der ersten Haftstufe.

6.4.3.2. Prüfung auf Gesuch hin

Eine inhaftierte Person bzw. deren Verteidigung kann jederzeit aktiv ein Gesuch um Versetzung in die zweite Haftstufe stellen, welches der/die untersuchungsführende Staatsanwalt/-anwältin zu beurteilen hat.

a) Gutheissung des Gesuchs

Kommt der/die untersuchungsführende Staatsanwalt/-anwältin im Zuge der Prüfung des Gesuches zum Schluss, dass keine Kollusionsgefahr mehr gegeben ist, so wird das Gesuch gutgeheissen und die Insassenkoordination des Amtes für Justizvollzug unter Beilage der Gutheissung analog der Mitteilung im regulären Prüfungsmechanismus ermächtigt, die Versetzung der inhaftierten Person in die zweite Haftstufe vorzunehmen.

Die Begründung der Gutheissung liegt in der Erkenntnis, dass aus Sicht der Verfahrensleitung unter dem Aspekt der Kollusionsgefahr einer Versetzung in die zweite Haftstufe nichts mehr entgegensteht.

Über die tatsächliche Versetzung entscheidet wie beim regulären Prüfungsmechanismus das Amt für Justizvollzug (vgl. dazu Ziffer 6.4.4.).

b) Abweisung des Gesuchs

Kommt der/die untersuchungsführende Staatsanwalt/-anwältin im Zuge der Prüfung des Gesuches zum Schluss, dass die Kollusionsgefahr nach wie vor gegeben ist, so wird das Gesuch begründet abgewiesen und die inhaftierte Person verbleibt in der ersten Haftstufe. Gegebenenfalls kann in der Begründung auf den erst vor kurzem ergangenen Entscheid des Zwangsmassnahmengerichts verwiesen werden, wenn sich dieses mit der Kollusionsgefahr auseinandergesetzt und sich diesbezüglich nichts geändert hat.

Da die inhaftierte Person durch diesen Entscheid beschwert ist, kann dagegen Beschwerde beim Obergericht, III. Strafkammer, eingelegt werden (Art. 393 Abs. 1 lit. a StPO i.V.m. Art. 49 GOG).

Sollte das Zwangsmassnahmengericht im Rahmen einer späteren Prüfung der Haftverlängerung das Vorliegen von Kollusionsgefahr ausdrücklich verneinen, so wird der/die untersuchungsführende Staatsanwalt/-anwältin wohl von sich aus die Insassenkoordination des Amtes für Justizvollzug analog der Mitteilung im regulären Prüfungsmechanismus ermächtigen, die Versetzung der inhaftierten Person in die zweite Haftstufe vorzunehmen.

6.4.4. Versetzungsentscheid durch die Gefängnisleitung

Durch die Mitteilung bzw. den Entscheid, dass aus Sicht des/der untersuchungsführenden Staatsanwaltes/-anwältin einer Versetzung in die zweite Haftstufe nichts entgegensteht, wird die Gefängnisleitung ermächtigt, die betreffende inhaftierte Person nach Möglichkeit in die zweite Haftstufe zu versetzen. Dies bedeutet mithin nicht, dass die inhaftierte Person in die zweite Haftstufe versetzt werden muss. Vielmehr wird der Leitung des betreffenden Untersuchungsgefängnisses seitens des Staatsanwalts/der Staatsanwältin signalisiert, dass keine strafprozessualen Gründe mehr für die Aufrechterhaltung der ersten Haftstufe bestehen. Für die technische Abwicklung der Versetzung in die zweite Haftstufe ist die Insassenkoordination der Untersuchungsgefängnisse Zürich (UGZ) zuständig. Die Verfahrensleitung sowie die Verteidigung werden über die erfolgte Versetzung orientiert.

Ob und gegebenenfalls wann die inhaftierte Person auch tatsächlich in die zweite Haftstufe übertreten kann, entscheidet die Gefängnisleitung. Die Ermächtigung seitens der Staatsanwaltschaft hat mithin nicht zwangsläufig die sofortige Versetzung der inhaftierten Person in die zweite Haftstufe zur Folge. Einerseits sind die zur Verfügung stehenden Kapazitäten für die zweite Haftstufe und deren Belegungssituation zu berücksichtigen (u.U. Warteliste), andererseits kann es aus Gründen der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung des Gefängnisbetriebes geboten sein, eine inhaftierte Person aus die-

sen Gründen in der restriktiven ersten Haftstufe zu belassen. Es können also nebst strafprozessualer Gründe auch Sicherheitsüberlegungen dazu führen, dass eine inhaftierte Person im restriktiven Haftregime verbleibt, u.U. auch auf einer speziellen Sicherheitsabteilung. Schliesslich sind die Untersuchungsgefängnisse für die Sicherheit im Innern wie auch gegen aussen verantwortlich (§ 11 Abs. 4 JVV). Ferner können aber auch andere in der Person der beschuldigten Person liegende Gründe gegen eine Versetzung oder zumindest umgehende Versetzung sprechen, wie z.B. fehlende Gruppenvollzugstauglichkeit.

Eine Versetzung von der ersten in die zweite Haftstufe fällt ohne Ermächtigung durch den/die untersuchungsführende/n Staatsanwalt/-anwältin ausser Betracht. Liegt eine Ermächtigung durch den/die untersuchungsführende/n Staatsanwalt/-anwältin vor und kann die betreffende inhaftierte Person in der Folge seitens der Gefängnisleitung nicht innert angemessener Frist in die zweite Stufe versetzt werden, so sind der inhaftierten Person die Gründe hierfür (Warteliste, Sicherheitsüberlegungen, fehlende Gruppenvollzugstauglichkeit etc.) seitens der Gefängnisleitung mitzuteilen. Die Situation ist vergleichbar mit jener bei Inhaftierten, bei denen der vorzeitige Strafantritt seitens der Verfahrensleitung zwar bewilligt worden ist, sich jedoch der Übertritt in eine geeignete Vollzugseinrichtung aus Kapazitätsgründen noch etwas hinauszögert.

6.4.5. Aufnahmekapazität der zweiten Haftstufe - Bewirtschaftung der Warteliste

Für den geplanten Testbetrieb der zweiten Haftstufe werden den Untersuchungsgefängnissen Zürich nur eine beschränkte Anzahl Plätze zur Verfügung stehen (vgl. dazu Ziffer 7). Die vorgesehene Entkoppelung vom Haftverlängerungsverfahren hat für den Testbetrieb zur Konsequenz, dass

- der/die untersuchungsführende Staatsanwalt/-anwältin frühestens anlässlich des ersten Antrags auf Haftverlängerung an das Zwangsmassnahmengericht und danach jederzeit von sich aus der Insassenkoordination des Amtes für Justizvollzug die Ermächtigung zur Versetzung in die zweite Haftstufe erteilen kann,
- die Verteidigung jederzeit ein Gesuch um Versetzung in die zweite Haftstufe stellen kann, über welches der/die untersuchungsführende Staatsanwalt/-anwältin mittels rechtsmittelfähigem Entscheid zu befinden hat.

Es ist bei diesen Mechanismen für den Testbetrieb sehr schwierig vorherzusehen, mit wie vielen Versetzungen in die zweite Haftstufe zu rechnen ist. Ferner bewirkt eine früh mögliche Versetzung in die zweite Haftstufe, dass die Inhaftierten dort länger verweilen, was wiederum Auswirkungen auf die Aufnahmekapazität hat. Es kann deshalb durchaus sein, dass bei diesem Mechanismus die für den Testbetrieb zur Verfügung stehenden Plätze nicht ausreichend sind.

Sollte die Nachfrage die zur Verfügung stehenden Plätze übersteigen, so muss bei der Insassenkoordination eine Warteliste geführt werden. Deren Bewirtschaftung muss sicherstellen, dass die bereits seit längerem in der ersten Haftstufe weilenden Inhaftierten gegenüber jenen mit kurzer Aufenthaltsdauer vorgezogen werden.



6.5. Mögliche Ausgestaltung des Haftregimes in der zweiten Haftstufe

In der zweiten Haftstufe ist das Haftregime im Grundsatz freier ausgestaltet mit gemeinsamen Aktivitäten ausserhalb der Zellen und vermehrten Möglichkeiten für Aussenkontakte. In diesem offeneren Regime könnten neben den entsprechenden Untersuchungsgefangenen auch die Inhaftierten in Sicherheitshaft sowie jene im vorzeitigen Sanktionenvollzug untergebracht werden, für welche die Unschuldsvermutung gleichermassen gilt.

Vorab zu berücksichtigen ist, dass auch in der zweiten Haftstufe alle Kontakte von Untersuchungs- oder Sicherheitshäftlingen zur Aussenwelt der Bewilligung der Verfahrensleitung bedürfen (Art. 235 Abs. 2 StPO).

Für den geordneten Betrieb des Gefängnisses ist es sodann unerlässlich, dass mit dem Übertritt in die zweite Haftstufe für alle Inhaftierten das dortige Haftregime gleichermassen zum Zug kommt. Besuche finden mithin ausschliesslich ohne Trennscheibe statt. Sie können wohl durch das Gefängnispersonal visuell überwacht werden, doch kann eine Übergabe von Gegenständen (Schmuggel) oder Informationen (Kassiber) nicht verhindert werden. Dies ist letztlich nur in der ersten Haftstufe aufgrund der dortigen strikten Trennscheibenregelung möglich.

Die Telefonerlaubnis kann sich zwar auf bestimmte Personen oder einen bestimmten Personenkreis beschränken, doch kann seitens des Gefängnisbetriebs nicht sichergestellt werden, dass am anderen Ende des Telefons nicht doch eine andere als die zugelassene Person spricht. Es ist zu bedenken, dass in dieser zweiten Haftstufe grundsätzlich keine Kollusionsgefahr mehr vorhanden sein darf.

Diesen Gegebenheiten in der zweiten Haftstufe muss sich die Verfahrensleitung im Rahmen der Bewilligungserteilung im Sinne von Art. 235 Abs. 2 StPO bewusst sein.



7. Machbarkeit der zweiten Haftstufe (Testbetrieb)

7.1. Betriebliche Vorgaben für einen Testbetrieb

Das auch gegen aussen etwas offenere Haftregime könnte in einem hierfür spezialisierten Untersuchungsgefängnis oder unter bestimmten Voraussetzungen auch in einer Abteilung eines solchen vollzogen werden. Dieses Gefängnis müsste mit der nötigen Infrastruktur und insbesondere aus Gründen der Sicherheit und Ordnung mit zusätzlichen personellen Ressourcen ausgestattet sein.

Dabei hat sich im Rahmen der bereits angestellten Überlegungen der Direktion der Untersuchungsgefängnisse Zürich gezeigt (vgl. Ziffer 5.1.3), dass

- die Spezialisierung eines ganzen Gefängnisbetriebes für ein gelockertes Haftregime aufgrund der damit einhergehenden Platzverluste und auch Flexibilität im Bereich des normalen Untersuchungs Haftregimes - zumindest derzeit - nicht in Frage kommt,
- es mit Blick auf die Verhinderung von Kollusion äusserst schwierig ist, zwei verschiedene Haftregimes (ein rigides und ein gelockertes) gemeinsam in derselben Haftanstalt zu vollziehen, was umso problematischer ist, als in den Berichten von NKVF und des SKMR auch empfohlen wird, die sozialen Kontaktmöglichkeiten der Inhaftierten innerhalb der Haftanstalten zu verbessern (vermehrter Gruppenvollzug, Freizeit- und Sportaktivitäten, etc.),
- diese beiden Gruppen mit unterschiedlichen Haftregimes innerhalb eines Gefängnisbetriebes konsequent getrennt untergebracht werden müssten, was nur mit einer Unterbringung in Zellen auf einem separaten Stockwerk mit separaten Arbeitsräumen sowie einem separaten, von der anderen Gruppe abgeschirmten Spazierhof bewerkstelligt werden könnte.

7.2. Mögliches Gefängnis für den Testbetrieb

Für den geplanten Testbetrieb kommen grundsätzlich die Gefängnisse Limmattal, Pfäffikon, Winterthur und Zürich in Betracht⁹. Die Gefängnisse Winterthur und Zürich fallen allein schon wegen ihrer baulichen Voraussetzungen weg (kaum Nebenräume für Arbeit bzw. Freizeitaktivitäten), aber auch wegen ihrer Bedeutung als klassische Untersuchungsgefängnisse für die Inhaftierten der ersten Haftstufe¹⁰. Auch das Gefängnis Pfäffikon fällt wegen seiner Rolle als klassisches Untersuchungsgefängnis für den Vollzug von Untersuchungshaft der ersten Stufe ausser Betracht.

Somit verbleibt das Gefängnis Limmattal (GFL) als möglicher Betrieb für die Einrichtung des Testbetriebs. Das GFL drängt sich insbesondere auch aus den folgenden Gründen für die Einrichtung des Testbetriebs auf:

⁹ Das Gefängnis Dielsdorf fällt als reines Frauengefängnis ausser Betracht.

¹⁰ Immerhin müssen in den Betrieben ca. 180 bis 190 Untersuchungshäftlinge mit einer Haftdauer von weniger als drei Monaten untergebracht werden.



a. Eignung für die Unterbringung von ca. 40 Inhaftierten

Das GFL verfügt über vier Stockwerke für die Unterbringung von total 72 Inhaftierten.

Im dritten Stockwerk ist für Ende 2018 die Einrichtung der Abteilung für Krisenintervention vorgesehen, während das vierte Stockwerk für die Unterbringung von Jugendlichen (Jugendabteilung) reserviert ist. Damit würden das erste und zweite Stockwerk mit einer Kapazität von je ca. 20 Inhaftierten für die Einrichtung des Testbetriebs für 40 (männliche) Inhaftierte verbleiben.

b. Bauliche Eignung

Die Zellen im GFL sind modern und verhältnismässig gross (Baujahr 2009/2010); allein schon aufgrund dieses Umstands lässt sich die Unterbringung im GFL weniger rigid gestalten als in anderen Betrieben der UGZ. Das GFL verfügt über Schulungsräumlichkeiten, die (zeitversetzt zu den Jugendlichen) auch für schulische Aktivitäten mit den erwachsenen Inhaftierten genutzt werden könnten. Daneben verfügt das GFL über genügend und vor allem genügend grosse Nebenräumlichkeiten, um die von der NKVF geforderten intramuralen sozialen Kontakte zu etablieren (Arbeit, gemeinsame Freizeitaktivitäten, evtl. gemeinsames Essen etc.).

c. Gute Anbindung an den Öffentlichen Verkehr

Das GFL ist wegen seiner unmittelbaren Nähe zum Bahnhof Dietikon sehr gut an den Öffentlichen Verkehr angebunden, was für die vermehrt zu erwartenden Besuchspersonen durchaus von Bedeutung sein kann.

d. Nichteignung des GFL als Betrieb zur Kollusionsverhinderung

Das GFL ist aufgrund seiner Architektur (Ausrichtung der Zellen gegen die Strasse hin) nur bedingt dazu geeignet, Kollusionshandlungen seitens der Inhaftierten wirksam zu verhindern. So muss immer wieder festgestellt werden, dass Inhaftierte über die Zellenfenster mit Personen auf der Strasse in Kontakt treten oder dies versuchen. Dieser Umstand war denn auch in der Vergangenheit schon Gegenstand von Kritik seitens der Oberstaatsanwaltschaft. Für Inhaftierte in der zweiten Stufe der Untersuchungshaft spielt dieser Umstand aus strafprozessualer Sicht (natürlich nicht aus Sicht der Gefängnisordnung) keine Rolle mehr, weil ja in dieser Haftstufe die Kollusionsgefahr per definitionem weggefallen sein muss.

7.3. Notwendige betriebliche Anpassungen für den Testbetrieb

7.3.1. Bauliche Anpassungen

Das GFL müsste baulich/infrastrukturell wie folgt um- bzw. aufgerüstet werden:

- Einrichtung von Gitterabschlüssen auf den Korridoren zur Abtrennung und Kontrolle einzelner Gefangenengruppen;
- Einrichtung zusätzlicher Überwachungskameras;
- Anpassungen der Besucherräumlichkeiten für die Durchführung von Besuchen ohne Trennscheibe;

- Installation von zusätzlichen Telefonapparaten für die Kommunikation der Inhaftierten mit der Aussenwelt;
- Weitere kleinere bauliche Anpassungen.

Für die baulichen Anpassungen müsste mit einmaligen Kosten in der Grössenordnung von ca. Fr. 500'000.-- bis Fr. 1'000'000.-- gerechnet werden.

7.3.2. Anpassung der personellen Ressourcen

Zur Aufrechterhaltung der Gefängnissicherheit und Gefängnisordnung reichen die oben beschriebenen baulichen Massnahmen nicht aus. Ein liberaleres Haftregime innerhalb der Gefängnismauern bedingt zusätzlich eine engere personelle Begleitung der Inhaftierten und ein erhöhtes Mass an Kontrollen (insbesondere wegen der Besuche ohne Trennscheibe). Es ist mit einem personellen Mehrbedarf zu rechnen, um den erhöhten Betreuungsbedarf auch im Schichtbetrieb abzudecken.

Im Bereich der Personalressourcen müsste mit einer Stellenaufstockung um zwei bis fünf Stellen gerechnet werden.

7.4. Konzeptionelle Anpassungen bezüglich Haftregime

Alle Kontakte von Untersuchungs- oder Sicherheitshäftlingen zur Aussenwelt bedürfen auch in der zweiten Haftstufe der Bewilligung der Verfahrensleitung (Art. 235 Abs. 2 StPO).

Für alle Inhaftierten der zweiten Haftstufe gelten dieselben Haftmodalitäten des dortigen Haftregimes gleichermassen. Besuche finden ausschliesslich ohne Trennscheibe statt. Über die Art und Weise der Überwachung generell oder im Einzelfall entscheidet die Gefängnisleitung unter dem Aspekt der Gewährleistung der betrieblichen Sicherheit und Ordnung.

Gemäss § 134 Abs. 2 JVV ist den Inhaftierten der telefonische Verkehr aus dem Untersuchungsgefängnis nicht gestattet. Aufgrund des laufenden Projektes wurde per 1. Januar 2018 in einem Nachsatz neu bestimmt, dass das Amt für Justizvollzug in bestimmten Vollzugseinrichtungen oder Abteilungen davon den telefonischen Verkehr gestatten kann. Die Leitung des Amtes für Justizvollzug wird im Hinblick auf die Umsetzung des Testbetriebs dem GFL eine solche Telefonbewilligung erteilen.

Die Telefonerlaubnis könnte sich theoretisch auf bestimmte Personen oder einen bestimmten Personenkreis beschränken, doch kann seitens der Verantwortlichen des GFL nicht sichergestellt werden, dass am anderen Ende des Telefons nicht doch eine andere als die zugelassene Person spricht oder dass einen Mitinhaftierten betreffende Informationen ausgetauscht werden. Es ist aber ohnehin zu bedenken, dass in dieser zweiten Haftstufe grundsätzlich keine die Haftmodalitäten bestimmende Kollusionsgefahr mehr vorhanden sein darf.



7.5. Realisierung des Testbetriebs

Ein Testbetrieb im GFL für ca. 40 Inhaftierte könnte mit relativ einfachen Mitteln und vergleichsweise rasch realisiert werden. Anzustreben wäre eine Koordination der baulichen und betrieblichen Massnahmen mit denjenigen, die für die Einrichtung der dort ebenfalls geplanten Abteilung für Krisenintervention notwendig sind.

Sofern das Hochbauamt nicht in den Prozess involviert werden muss, könnte der Testbetrieb – mindestens in reduziertem Umfang – kurze Zeit nach der Eröffnung der Abteilung für Krisenintervention aufgenommen werden. Die Abteilung für Krisenintervention im GFL (KIA) wurde per 1. März 2019 in Betrieb genommen. Der Testbetrieb für die zweite Haftstufe im GFL könnte mithin bereits im zweiten Semester von 2019 in Betracht gezogen werden.

7.6. Konzept für die Umsetzung der zweiten Haftstufe im GFL

Das Konzept für die Umsetzung der zweiten Haftstufe wird von der Direktion der Untersuchungsgefängnisse Zürich in Zusammenarbeit mit dem Leiter des Gefängnisses Limmattal in Berücksichtigung der in Ziffer 7.1 bis 7.5 hiervoor statuierten Prämissen separat erarbeitet. Es ist vom Leiter des Amtes für Justizvollzug zu genehmigen.

JUSTIZVOLLZUG
KANTON ZÜRICH
Amtsleitung/Recht

Florian Funk, Projektleiter