



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Grégoire Kubski / Chantal Pythoud-Gaillard

2019-CE-96

Bedingungen der Frauenhaft – Vermeidung der Menstruationsprekarität in Schweizer Gefängnissen

I. Anfrage

In der Schweiz beträgt der Frauenanteil an der Haftbevölkerung gemäss Daten des Bundesamts für Statistik aus dem Jahr 2016 nur 5,6 %. Es gibt denn auch nur zwei Haftanstalten für Frauen und zwar Hindelbank im Kanton Bern und *La Tuilière* in Lonay, im Kanton Waadt. Daneben existieren noch die gemischten Anstalten für Minderjährige in Palézieux (Waadt) und La Clairière (Genf).

Am vergangenen 19. März wurde in einem Artikel des französischen Magazins L'OBS die prekäre Situation angeprangert, in der sich Frauen in französischen Gefängnissen während ihrer Periode befinden. Die schlechte Qualität und der überbeuerte Preis der Monatsbinden (60 % teurer als im Handel) zwingen die Insassinnen dazu, mit Einfallsreichtum ihre Gesundheit zu gefährden, indem sie sich unter anderem aus gebrauchten Plastikflaschen Menstruationstassen basteln. Obwohl die Situation in Frankreich, dessen Haftanstalten zu den schlechtesten Europas gehören, nicht mit hiesigen Verhältnissen vergleichbar ist, scheint es uns doch notwendig sicherzustellen, dass in den Schweizer Gefängnissen keine Menstruationsprekarität herrscht.

In diesem Kontext sei daran erinnert, dass die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2010 die sogenannten Bangkok-Regeln verabschiedet hat, mit denen namentlich die besonderen Bedürfnisse inhaftierter Frauen anerkannt werden. Ausserdem erlaubt Art. 80 StGB Abweichungen von den Bestimmungen für den Vollzug von Freiheitsstrafen namentlich bei Schwangerschaft, Geburt und für die Zeit unmittelbar nach der Geburt sowie zur gemeinsamen Unterbringung von Mutter und Kleinkind, sofern dies auch im Interesse des Kindes liegt.

Die verschiedenen Berichte der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter und der interparlamentarischen Kommission (IPK) für die Aufsicht über den Vollzug der lateinischen Konkordate über den strafrechtlichen Freiheitsentzug enthalten Zusammenfassungen der Haftbedingungen und Empfehlungen. In den Berichten wird jedoch nicht erwähnt, welche Massnahmen ergriffen werden, um bei Frauen, insbesondere während der Periode, die Hygiene zu gewährleisten. Die Problematik bedürftiger Frauen, denen die Mittel für Binden, Tampons oder Menstruationstassen fehlen, muss sowohl für Frauen im Freiheitsentzug oder in der Verwahrung wie auch für solche in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft thematisiert werden.

Zur Problematik der Gefängnisüberbelegung wird im oben genannten Bericht der IPK von 2017 folgender Auszug aus dem Bericht der Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz (LKJPD) zitiert (Übersetzung aus dem Französischen): «Die [Konferenz des lateinischen Konkordats] hat somit vereinbart [...], dass ein Sektor mit 10 Haftplätzen für Männer in der Strafanstalt *La Tuilière* [...] für die Einweisung von Frauen bereitgestellt werden könnte.

Die anderen Kantone haben die Möglichkeit geprüft, als Kompensation dafür die 10 Plätze für Männer zu übernehmen. [...]. Diese Lösung wird bis zum Bau [des Gefängnisses] *Les Dardelles* [GE], d. h. im Prinzip bis 2021 beibehalten.»

Was die geschlossenen Strafanstalten für weibliche Jugendliche angeht zitiert der Bericht der IPK von 2017 folgenden Auszug aus demselben Bericht der LKJPD (Übersetzung aus dem Französischen): «[...], die Arbeitsgruppe des Projekts Dombresson hat alle Möglichkeiten zum Umbau der bestehenden Anstalten geprüft, [...]. [...] ein erster, auf vier Plätze beschränkter Versuch erschien ausreichend. Das Heim St. Stefan in Freiburg, das [unterdessen] zur Freiburger Stiftung für die Jugend geworden ist, hat sich bereit erklärt, [...] innerhalb der Abteilung «Time Out» [...] vier Plätze für Massnahmen zur Unterbringung weiblicher Jugendlicher anzubieten [...]. Das Projekt wird mit der Schaffung von 4 Plätzen in [der] neuen Abteilung «Time Up» umgesetzt. [...]. Das Konzept muss noch vom BJ validiert werden.»

Über die Haftbedingungen von Frauen wird in den Medien wenig berichtet. Umso wichtiger ist es, dass der Kanton Freiburg für Frauen in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft und für Frauen, die im Kanton Freiburg verurteilt wurden und ihre Strafe in einem anderen Kanton vollziehen, vorbildliche Bedingungen garantiert.

Aufgrund dieser Ausführungen stellen die Unterzeichneten dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Wie viele Frauen wurden in den letzten fünf Jahren im Kanton Freiburg zu einer Freiheitsstrafe verurteilt? Hat die Zahl zugenommen?
2. In welche Anstalten werden Frauen, die im Kanton Freiburg zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt wurden, und solche, die sich in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft befinden, eingewiesen?
3. Sind die Haftanstalten, die Frauen aufnehmen, nach den Massnahmen der LKJPD von 2017 immer noch überbelegt? Garantieren die gemischten Anstalten für Minderjährige die Einhaltung der sogenannten Bangkok-Regeln?
4. Wie weit ist das Projekt zur Schaffung von vier Plätzen in der Abteilung «Time Up» in Freiburg fortgeschritten? Stehen für Massnahmen zur Unterbringung weiblicher Jugendlicher genügend Plätze zur Verfügung?
5. Werden ihnen beim Eintritt in die verschiedenen Haftanstalten und namentlich in der Untersuchungshaft Hygiene-Sets ausgehändigt?
6. Zu welchen Bedingungen können Insassinnen, die im Kanton Freiburg zu einer Freiheitsstrafe oder einer Verwahrung verurteilt wurden, und Frauen, die sich in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft befinden, in den jeweiligen Haftanstalten Binden, Tampons oder Menstruationstassen erwerben? Werden bedürftigen Insassinnen Binden, Tampons oder Menstruationstassen kostenlos zur Verfügung gestellt? Wird den Insassinnen zwischen den Anwendungen die Sterilisierung der Menstruationstassen mit kochendem Wasser angeboten?
7. Gibt es für im Kanton Freiburg verurteilte und inhaftierte Frauen Untersuchungen für die Früherkennung von Brustkrebs und anderer gynäkologischer Krebsarten? Wenn ja, finden diese Untersuchungen ausserhalb der Strafanstalt statt?

12. April 2019

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend versichert der Staatsrat, dass er die angesprochene Thematik ernst nimmt. Er erinnert jedoch daran, dass die verschiedenen Problemstellungen Sache der Haftanstalten sind und eher nicht in die Kompetenz der für den Vollzug strafrechtlicher Sanktionen zuständigen Behörde fallen. Im Kanton Freiburg gibt es keine Vollzugseinrichtung, die nur für Frauen bestimmt ist. Für die Einweisung der Frauen, die von seinen Gerichtsbehörden verurteilt werden, arbeitet er deshalb mit den Anstalten anderer Kantone zusammen.

Die untenstehenden, ausführlichen Informationen mussten deshalb in aufwändiger Arbeit bei den einzelnen Anstalten bzw. bei den entsprechenden Vollzugsämtern erhoben werden. Die eingegangenen Antworten unterscheiden sich teilweise in ihrer Ausführlichkeit.

Demzufolge beantwortet der Staatsrat die verschiedenen Fragen wie folgt.

1. Wie viele Frauen wurden in den letzten fünf Jahren im Kanton Freiburg zu einer Freiheitsstrafe verurteilt? Hat die Zahl zugenommen?

Gemäss den statistischen Daten des Bundesamts für Statistik für die Jahre 2014–2017 belief sich die Zahl der erwachsenen Frauen, die zu einer Freiheitsstrafe (FHS) verurteilt wurden, auf:

- > 2014: 24
- > 2015: 28
- > 2016: 20
- > 2017: 14
- > 2018: 22 (Zahl des Amtes für Justizvollzug und Bewährungshilfe JVBHA, da das BFS noch nicht über die Zahlen verfügt)

Dies ergibt für die letzten fünf Jahre ein Total von 108 Personen, wobei zu ergänzen ist, dass in dieser Zahl punktuell mehrere Verurteilungen derselben Person enthalten sind.

Demnach lässt sich feststellen, dass die Zahl der Verurteilungen 2018 wieder zugenommen hat. Bei 7 der 22 Frauen, die 2018 zu einer FHS verurteilt wurden, wurde die Strafe nachträglich in gemeinnützige Arbeit (GA) umgewandelt. Es ist zu ergänzen, dass die GA seit Inkrafttreten des revidierten Sanktionenrechts am 1. Januar 2018 nicht mehr eine Sanktion ist, die von einer Gerichtsbehörde ausgesprochen wird, sondern eine Vollzugsform, die nun auf administrativer Ebene, in diesem Fall vom Amt für Justizvollzug und Bewährungshilfe (JVBHA), umgesetzt wird. Es ist ausserdem möglich, dass die Gerichtsbehörden 2018 mehr FHS verfügt haben, weil sie keine GA mehr anordnen konnten. Damit lässt sich womöglich die Zunahme der Verurteilungen im Jahr 2018 erklären.

Schliesslich sind auch Geldstrafen und Bussen zu berücksichtigen, die nach ihrer Nicht-Bezahlung in Ersatzfreiheitsstrafen (EFHS) umgewandelt wurden:

- > 2014: 11 EFHS
- > 2015: 22 EFHS
- > 2016: 23 EFHS
- > 2017: 37 EFHS
- > 2018: 26 EFHS

Rechnet man FHS und EFHS zusammen, so ergibt sich für den Zeitraum 2014–2018 ein Total von 233 erwachsenen Frauen, die von einer Freiheitsstrafe betroffen waren.

Bei den minderjährigen Frauen sehen die Zahlen wie folgt aus:

- > 2014: 2
- > 2015: 1
- > 2016: 1
- > 2017: 1
- > 2018: 2

Es ist zu ergänzen, dass die FHS von 2016, 2017 und 2018 immer dieselbe junge Frau betrafen.

2. *In welche Anstalten werden Frauen, die im Kanton Freiburg zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt wurden, und solche, die sich in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft befinden, eingewiesen?*

Der Kanton Freiburg verfügt über keine Haftanstalt, die nur für Frauen bestimmt wäre. Bei der Einweisung der Frauen, die von seinen Gerichtsbehörden verurteilt werden, arbeitet er deshalb mit den Anstalten verschiedener Kantone zusammen.

Für den eigentlichen Strafvollzug können die Frauen entweder in das Gefängnis *La Tuilière* in Lonay (VD) oder in die Justizvollzugsanstalt Hindelbank (BE) eingewiesen werden. Dabei handelt es sich um die beiden einzigen Haftanstalten, die ausschliesslich für Frauen bestimmt sind, abgesehen von einigen Plätzen in *La Tuilière*, die für Männer in Untersuchungshaft reserviert sind. Seit März 2019 stellt die Einrichtung Curabilis (GE) auch fünf Plätze für Frauen zur Verfügung, die zu folgenden Massnahmen verurteilt wurden: Behandlung psychischer Störungen, Suchtbehandlung und Verwahrung. Bisher haben die Freiburger Gerichtsbehörden jedoch noch niemanden in diese Institution eingewiesen.

Bei der Untersuchungs- und Sicherheitshaft arbeitet der Kanton Freiburg in erster Linie mit drei Anstalten zusammen: mit dem Gefängnis Champ-Dollon (GE), wo 35 Haftplätze für Frauen zur Verfügung stehen, mit dem Gefängnis Dielsdorf (ZH), das nur Frauen und Minderjährige aufnimmt, und mit dem Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt (BS), in dem 32 Plätze für Frauen reserviert sind.

Bei Minderjährigen werden Untersuchungshaft, FHS und Disziplinar massnahmen in der Jugendstrafanstalt *Aux Léchaïres* in Palézieux vollzogen.

3. *Sind die Haftanstalten, die Frauen aufnehmen, nach den Massnahmen der LKJPD von 2017 immer noch überbelegt? Garantieren die gemischten Anstalten für Minderjährige die Einhaltung der sogenannten Bangkok-Regeln?*

Bei den beiden oben genannten Anstalten sieht die Belegungssituation wie folgt aus:

La Tuilière

Momentan sind 35 Männer und 51 Frauen untergebracht, die insgesamt 86 Plätze belegen.

Gemäss dem Katalog der Justizvollzugseinrichtungen von Januar 2019 verfügt La Tuilière offiziell über 54 Plätze im Sektor Frauen und 28 Plätze im Sektor Männer, d. h. über insgesamt 82 offizielle Haftplätze. Demzufolge ist die Anstalt leicht überbelegt. Hervorzuheben bleibt, dass die Belegung seit 2016 gleich geblieben ist.

Hindelbank

In dieser Anstalt wurde keine Überbelegung registriert. Wenn die Zahl der offiziellen Plätze erreicht ist, werden die Frauen, die in die Anstalt eingewiesen werden sollen, auf eine Warteliste gesetzt, bis ein Platz frei wird. Allerdings ist die Zahl der Einweisungsanfragen derzeit sehr hoch, sodass die Warteliste 20–25 Personen umfasst. Aus diesem Grund werden die verurteilten Frauen in der Regel in Untersuchungsgefängnissen untergebracht.

Aux Léchaies

In dieser Anstalt gibt es keine Überbelegung.

4. *Wie weit ist das Projekt zur Schaffung von vier Plätzen in der Abteilung «Time Up» in Freiburg fortgeschritten? Stehen für Massnahmen zur Unterbringung weiblicher Jugendlicher genügend Plätze zur Verfügung?*

Die geschlossene Erziehungseinrichtung für junge Frauen «Time Up» sollte ab Januar 2021 vier Plätze anbieten. Das Eröffnungsdatum ist jedoch noch ungewiss. Die Zahl der Plätze reicht höchstwahrscheinlich nicht aus, denn es wird sich um eine Konkordatsanstalt für die gesamte Westschweiz und das Tessin handeln.

Es ist zu ergänzen, dass diese Einrichtung für die Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung gemäss Art. 15 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht (JStG) vorgesehen ist. Es handelt sich also nicht um Haft.

5. *Werden ihnen beim Eintritt in die verschiedenen Haftanstalten und namentlich in der Untersuchungshaft Hygiene-Sets ausgehändigt?*

Die Situation sieht in den verschiedenen Anstalten wie folgt aus:

La Tuilière

Beim Eintritt werden kostenlose Hygiene-Sets abgegeben. Die Sets enthalten einen Deo-Spray, drei Damenbinden, ein Duschmittel, eine Zahnpasta und eine Zahnbürste. All diese Artikel sind zu günstigen Preisen in der Kantine der Anstalt erhältlich.

Hindelbank

Insassinnen, die nicht über die entsprechenden Artikel verfügen, werden kostenlos sogenannte Eintritts-Hygiensets abgegeben. Die meisten Frauen kommen allerdings aus einer anderen Strafanstalt nach Hindelbank. Es kommt auch häufig vor, dass sie ihre eigenen Hygieneprodukte mitbringen. Die Insassinnen können die Artikel auch mit ihrem Arbeitsentgelt zu günstigen Preisen im Gefängnis-Kiosk beziehen.

Champ-Dollon

Die Hygiene-Sets werden von der Gefängnisverwaltung abgegeben und enthalten eine Damenbinde, eine Seife, eine Zahnbürste, Zahnpasta und einen Rasierer. Die Sets werden nicht vom Gesundheitsdienst abgegeben.

Dielsdorf

Jeder Insassin wird kostenlos ein sogenanntes Eintritts-Hygienset abgegeben. Danach können die Insassinnen die Artikel mit ihrem Arbeitsentgelt oder über ihre Angehörigen beziehen. Mittellosen Insassinnen und solchen ohne Angehörige werden die Artikel gratis abgegeben.

Aux Léchaies

Die Jugendstrafanstalt Palézieux gibt die nötigen Hygiene-Sets ab. Dazu gehören insbesondere kostenlose Damenbinden (keine Tampons und keine Menstruationstassen). Die Gesundheit (auch die sexuelle Gesundheit) der inhaftierten Jugendlichen (Mädchen und Jungen) wird vom internen Gesundheitsdienst sichergestellt. Beispielsweise werden bei einer Schwangerschaft die üblichen Kontrollen vom CHUV durchgeführt. Dies gilt auch für gynäkologische und alle übrigen Erkrankungen.

6. *Zu welchen Bedingungen können Insassinnen, die im Kanton Freiburg zu einer Freiheitsstrafe oder einer Verwahrung verurteilt wurden, und Frauen, die sich in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft befinden, in den jeweiligen Haftanstalten Binden, Tampons oder Menstruationstassen erwerben? Werden bedürftigen Insassinnen Binden, Tampons oder Menstruationstassen kostenlos zur Verfügung gestellt? Wird den Insassinnen zwischen den Anwendungen die Sterilisierung der Menstruationstassen mit kochendem Wasser angeboten?*

Im Kanton Freiburg wurde keine Frau zu einer Verwahrung verurteilt. Die Antworten betreffen deshalb nur die Strafvollzugseinrichtungen und, was die Untersuchungshaft angeht, die Anstalt Champ-Dollon.

La Tuilière

Das Waadtländer Amt für Strafvollzug, der *Service pénitentiaire* (SPEN), stellt kostenlose Damenbinden zur Verfügung, die vom Anstaltspersonal oder vom Gesundheitsdienst abgegeben werden. Wenn die Insassinnen eine grössere Auswahl wünschen, können sie die Binden auf eigene Kosten im Gefängnis-Kiosk erwerben. Die Anti-Baby-Pille wird hingegen nicht vom Gefängnis finanziert. Die Insassinnen tragen die Kosten dafür selbst.

Hindelbank

Beim Eintritt stellt die Anstalt kostenlose Hygiene-Sets zur Verfügung. Da alle Insassinnen während der Haft zur Arbeit verpflichtet sind, können sie anschliessend mit ihrem Arbeitsentgelt preisgünstige Binden im Gefängnis-Kiosk kaufen.

Champ-Dollon

Damenbinden und Tampons werden zu günstigen Preisen im Laden der Anstalt angeboten. Sollte eine Insassin mittellos sein, stellt die Gefängnisverwaltung die Binden gratis zur Verfügung. Auch der Gesundheitsdienst kann kostenlos mit Binden aushelfen.

Dielsdorf

Damenbinden und Tampons werden den Insassinnen immer gratis abgegeben.

Keine Haftanstalt verfügt über Menstruationstassen.

7. *Gibt es für im Kanton Freiburg verurteilte und inhaftierte Frauen Untersuchungen für die Früherkennung von Brustkrebs und anderer gynäkologischer Krebsarten? Wenn ja, finden diese Untersuchungen ausserhalb der Strafanstalt statt?*

Die Situation sieht in den verschiedenen Anstalten wie folgt aus:

La Tuilière

Es gibt keine systematischen Untersuchungen, sie werden aber nach einer Analyse sowie aufgrund der persönlichen Situation jeder einzelnen Insassin und aufgrund vergangener Risikosituationen durchgeführt. Bei Hafteintritt profitieren die Insassinnen von einer ärztlichen Eintrittsuntersuchung, bei welcher der Allgemeinmediziner den Gesundheitszustand überprüft und allfällige, bereits durchgeführte Untersuchungen festhält. Mammografien werden auf Wunsch der Patientin durchgeführt und zwar ausserhalb der Anstalt. Die Patientin kann die externe Untersuchung verweigern, da ihr für die Reise Fesseln angelegt werden. Die Untersuchung auf Gebärmutterhalskrebs wird in der Anstalt durchgeführt. Der SPEN übernimmt die Kosten für Insassinnen, die über keine Krankenversicherung verfügen. So oft wie möglich versucht die Anstalt, betroffene Insassinnen bei der Waadtländer Krebsliga anzumelden, um auf diese Weise die Finanzierung der Untersuchungen zu erreichen.

Hindelbank

Es gibt keine systematischen Untersuchungen. Alle zwei Wochen kommt jedoch eine Gynäkologin für Sprechstunden in die Anstalt. Bei Bedarf werden Insassinnen für weitere Abklärungen ins Berner Universitätsspital gebracht.

Champ-Dollon

Die Patientinnen werden gemäss den internationalen Empfehlungen zur Früherkennung von Brustkrebs und anderer gynäkologischer Krebsarten zu frauenärztlichen Untersuchungen geschickt. Bei kurzen Haftstrafen wird den Patientinnen empfohlen, nach dem Austritt einen Arzttermin zu vereinbaren. Ausserdem hat jede Insassin in den drei Wochen nach der Haft Anspruch auf eine Konsultation durch eine Pflegefachkraft (consultation «Santé-femme» genannt). Dabei werden folgende Punkte besprochen: gynäkologische Betreuung, Gefühls- und Sexualleben, Gewaltprobleme, psychische Gesundheit, Suchtverhalten, soziale Aspekte usw. Die Konsultation bietet Gelegenheit, oftmals problematische Lebenssituationen zu besprechen und die Patientin auf Wunsch an andere Stellen zu überweisen (behandelnder Arzt / behandelnde Ärztin, Einrichtungen für Notsituationen, Sozialdienst) sowie eine dauerhafte therapeutische Einbindung zu schaffen.

Dielsdorf

Da es sich um ein Untersuchungsgefängnis handelt und die Insassinnen dort für eine relativ kurze Dauer inhaftiert sind, gibt es keine regelmässigen gynäkologischen Untersuchungen. Der Gefängnisarzt kann die Insassinnen jedoch wenn nötig ins Spital einweisen. Auch für ausführlichere

gynäkologische Untersuchungen überweist der Gefängnisarzt die Insassinnen ans Spital, wenn sie für einen längeren Zeitraum in Dielsdorf inhaftiert sind.

4. Juli 2019