

TGNS · RECHTSBERATUNG · MONBIJOUSTR. 73 · 3007 BERN

Bern, 09.03.2020

NEUE VERORDNUNG ÜBER DEN JUSTIZVOLLZUG (JVV) Vernehmlassung Transgender Network Switzerland (TGNS)

Sehr geehrte Frau Eglin

Mit dieser Stellungnahme legt die Organisation Transgender Network Switzerland (TGNS) ihre Position zur neuen Verordnung über den Justizvollzug (JVV) dar. Wir erlauben uns, ausgehend von § 2 Abs. 1 lit. c Satz 2 JVG, auch ohne Einladung Stellung zu nehmen zur besonderen Situation von trans Menschen im Justizvollzug und hoffen, unsere Anregungen finden Eingang in die neue Verordnung und die Praxis.

TGNS ist die schweizweite Organisation von und für trans Menschen und ihr Umfeld. Der Verein wurde 2010 gegründet. Ein Schwerpunkt unserer Arbeit ist die unentgeltliche Rechtsberatung für trans Menschen sowie auch ihre Angehörigen, Arbeitgeber_innen, Institutionen, Behörden und weitere. Diese Rechtsberatungsstelle hat in den vergangenen Jahren auch trans Menschen vor, im oder nach Freiheitsentzug unterstützt. Die nachfolgenden Ausführungen und Anregungen basieren entsprechend auf unserem spezifischen Praxiseinblick und enthalten keine Wertung der weiteren, hier nicht thematisierten, Vorschläge des Entwurfs der Justizvollzugsverordnung (E-JVV).

Vorbemerkungen

Überall, wo Menschen in zwei, und nur zwei, Geschlechterkategorien eingeteilt werden, resultieren für trans Menschen Schwierigkeiten. Im Justizvollzug, wo diese binäre Einteilung während dem Freiheitsentzug alle Lebensbereiche erfasst, greift sie besonders tief in das Privatleben der Person ein. Entsprechend elementar sind die Entscheidungen, wo bzw. wie eine trans Person untergebracht wird. Dies einerseits in Bezug auf die Anstalt, als auch Abteilung, Trakt, Zelle und die Nutzung der Infrastruktur wie Duschen oder Toiletten. Andererseits aber auch zu welchen Arbeiten sie eingeteilt wird und wie der Zugang zu medizinischer Versorgung gewährleistet ist, um nur einige Beispiele zu nennen.

Dass der Kanton Basel-Stadt der besonderen Situation von trans Menschen Rechnung tragen will, freut uns ausserordentlich und wir gratulieren zu dieser Pionierleistung in der Schweiz.

Um trans Menschen im Justizvollzug gerecht werden zu können, ist es wichtig zu wissen, dass diese in sich keine homogene Gruppe bilden. Auf der Ebene der *Geschlechtsidentität* sehen wir, vereinfacht dargestellt, trans Männer (also Menschen, die bei der Geburt als weiblich eingetragen wurden, die sich aber männlich identifizieren), trans Frauen (Menschen, denen bei der Geburt das männliche Geschlecht zugewiesen wurde, die sich aber weiblich identifizieren), und Menschen, die sich weder (ausschliesslich) weiblich, noch (ausschliesslich) männlich identifizieren. Letztere werden unter dem Obergriff „nicht binär“ zusammengefasst. Die Geschlechtsidentität kann mit dem *Geschlechtsausdruck* (Kleidung, Frisur, Pronomen, Name, Habitus, usw.) übereinstimmen, muss aber nicht. Auch der Geschlechtsausdruck einer Person kann ganz und konstant den sozialen Normen von Weiblichkeit respektive Männlichkeit entsprechen – oder aber konstant oder zeitweise sichtbar davon abweichen. Weder die Geschlechtsidentität noch der Geschlechtsausdruck einer Person sagen etwas über deren körperliche *Geschlechtsmerkmale* aus. Letztere können bei trans Menschen wiederum dem entsprechen, was als ganz

männlich oder ganz weiblich gilt, aber sie können auch sowohl weibliche als auch männliche Geschlechtsmerkmale aufweisen.

Für die *Definitionen* von Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck und Geschlechtsmerkmale verweisen wir auf die Yogyakarta-Prinzipien +10 aus dem Jahr 2017 (einsehbar unter <http://yogyakartaprinciples.org/>) und regen an, „Geschlechtsidentität“ in § 2 JVG auch entsprechend zu verstehen sowie allenfalls im Verordnungsrecht entsprechend zu definieren.

Trans Menschen können in (fast) jeder Phase ihres Lebens mit dem Justizvollzug in Berührung kommen. Das heisst, sie können bereits vor dem Justizvollzug die für sie notwendigen Veränderungen an Körper, Geschlechtsausdruck oder Registereinträgen (= *Transition*) abgeschlossen haben, sie können sich bei Vollzugsantritt mitten in der Transition befinden oder die Erkenntnis, trans zu sein, mit oder ohne Transitionsbedarf, kann während des Vollzugs erlangt werden.¹ Je nach Phase und je nach Transitionsbedarf (z.B. Bedarf an medizinischen geschlechtsangleichenden Massnahmen oder nach Hilfsmitteln oder Kleidung) stellen sich individuell ganz unterschiedliche Herausforderungen für die Person und die Vollzugsbehörden.

Diesen Herausforderungen ist unter Berücksichtigung der Grund- und Menschenrechte zu begegnen. Dabei ist spezifisch darauf hinzuweisen, dass der Schutz des Privatlebens gemäss Art. 8 EMRK trans Menschen auch die Anerkennung der Geschlechtsidentität inklusive den diskriminierungsfreien Zugang zu medizinischer Versorgung von guter Qualität zusichert und daher auch im Vollzug stets zu beachten ist.

Unterbringung

Bezüglich der geschlechtergetrennten Unterbringung verankert § 2 Abs. 1 lit. c Satz 2 JVG: „Die Geschlechtsidentität der eingewiesenen Person wird soweit möglich beachtet.“ Diese neue Regelung beabsichtigt gemäss dem klaren *Willen der Gesetzgebung* den *Schutz von trans Menschen*. Obschon die Regelung dem JVG neu zugefügt wurde, fehlt in der nun zur Vernehmlassung vorliegenden Verordnung jede Konkretisierung. Eine solche ist aus unserer Sicht unabdingbar, insbesondere angesichts einer besonders vulnerablen Personengruppe, über die erst wenig (korrektes) Wissen in der Bevölkerung – und ohne Schulungen auch dem involvierten Personal – vorhanden ist. Offensichtliche Fragen werfen insbesondere die Formulierungen „soweit möglich“ und „beachtet“ auf. Diese bedürfen einer Konkretisierung dergestalt, dass die vom Gesetzgeber beabsichtigte Schutzwirkung nicht vereitelt werden kann, dass § 2 Abs. 1 lit. c Satz 2 JVG nicht zur leeren Worthülse verkommt, und als Mindestmass die Menschenrechte in jedem Einzelfall und jederzeit gewährleistet sind.

Denn, wie einleitend erläutert, stellen binäre Einteilungen, insbesondere solche, die so tief in das Leben einer Person eingreifen wie ein Freiheitsentzug, trans Menschen vor schwerwiegende Herausforderungen. Dabei geht es nicht um etwas mehr oder weniger Wohlbefinden, um die üblichen Unannehmlichkeiten, die der Freiheitsentzug und kollektive Unterbringungen nach sich ziehen, sondern um die Sicherheit, die Gesundheit und die Integrität der Person. Mithin also um Achtung, Schutz und Gewährleistung elementarer Grundrechte.

Sowohl aufgrund unserer Erfahrungen als auch aufgrund von spezifischen Regelungen im Ausland, kann für trans Menschen eine gute Lösung nur eine *individuell getroffene Lösung* sein. Es braucht eine Besprechung der individuellen Situation und Bedürfnisse, an der die Person als Expertin ihrer Selbst zu beteiligen ist. Bewährt hat sich insbesondere auch der Beizug externer Expert_innen im Thema Trans, beispielsweise spezialisierte Beratungsstellen wie unsere.

¹ Alles, was nach abgeschlossenem Vollzug passiert, erscheint uns hier als nicht einschlägig relevant und wird daher nicht thematisiert.

Das heisst: Mit dem Standardverfahren der Fremdbestimmung, wer wo untergebracht wird, kann man Transpersonen nicht gerecht werden. Dies hat der Gesetzgeber erkannt und in § 2 JVG verankert. Wie dieser individuelle Einbezug ausgestaltet wird und welche Rechte der betroffenen Person dabei zukommen, ist auf Verordnungsebene zu regeln.

§ 27 Satz 2 E-JVV verneint explizit einen Anspruch auf eine *Einzelzelle*. Bei trans Menschen muss jedoch bedacht werden, dass Kollektivstrukturen stets mit einer deutlichen (Fremd-)Gefährdung einhergehen. Dies gilt für den Justizvollzug gleichermassen, beziehungsweise noch stärker, wie auch beispielsweise für Asylzentren. Um die Gefährdung etwas abzumildern und zumindest einen eigenen sicheren Raum zu ermöglichen, regen wir an, die Verordnung in dem Sinn zu ändern, dass sich aus der Geschlechtsidentität (alternativ und allgemeiner: aus einer Gefährdungssituation) ein Anspruch auf eine Einzelzelle ergeben kann.

Zu zusätzlichen Problemen führt auch die binäre Einteilung auf Ebene der Gefängnisse, mithin dass alle als weiblich geltenden Personen im Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt untergebracht werden (§ 6 E-JVV) während im Gefängnis Bässlergut (nur) „männliche Personen aufgenommen“ werden (§ 7 E-JVV). Was aber ist mit Menschen, die in keine dieser beiden Kategorien gehören und die einen geschlossenen Vollzug antreten müssen?

Die binäre Einteilung auf Anstaltsebene kann überdies dazu führen, dass eine Person in Anerkennung ihrer weiblichen Identität oder, im Falle von trans Männern, zum Schutz ihrer Integrität bei den weiblichen Personen (Waaghof) untergebracht wird, aber zum Preis des härteren Regimes der Untersuchungshaft. Dies ist weder sachlich begründbar noch notwendig. Auch kann die Nennung einer Vollzugsanstalt, in der bekanntermassen nur ein Geschlecht untergebracht wird, nach Abschluss des Vollzugs zu Zwangsausreitungen führen. Denn ist eine trans Frau früher im Bässlergut untergebracht worden, wird damit offenbart, dass sie damals von den Justizvollzugsbehörden als männliche Person gesehen wurde. Womit ihr trans Sein zwangsweise offengelegt wird und dadurch ihr Recht auf Achtung des Privatlebens verletzt wird.

Positiv zu werten ist, dass zumindest im Vollzugszentrum Klosterfiechten – wohl da dort kein geschlossener Justizvollzug angesiedelt ist – auf eine binäre Geschlechtereinteilung verzichtet wird (§ 8 E-JVV). Dieser Verzicht auf eine binäre Einteilung ist aus unserer Sicht sehr zu begrüßen und sollte auch für die anderen Anstalten in Betracht gezogen werden.

Leibesvisitation

Gemäss § 12 E-JVV werden Leibesvisitationen bei Frauen durch Frauen und bei Männern durch Männer, respektive jeweils vom gleichen Geschlecht vorgenommen. Diese Regelung kann auf trans Menschen angewandt in Einzelfällen passen, funktioniert aus offensichtlichen Gründen aber sehr oft nicht: Wer nimmt die Leibesvisitation einer nicht binären Person vor? Anhand welcher Kriterien werden Menschen in Frauen und Männer eingeteilt (Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck, Geschlechtsmerkmale oder amtlicher Eintrag)? Hier bedarf es offensichtlich einer weiteren Klärung, um dem Schutzwillen des Gesetzgebers Nachachtung zu verschaffen.

Auf jeden Fall muss vermieden werden, dass allein die subjektive Auffassung des Personals oder einer Behörde über die Geschlechtszugehörigkeit einer Person entscheidet. Denn eine solche Fremdefinition ist für trans Menschen stets ein äusserst gewalttätiger Akt, der ihr Sicherheitsempfinden und ihre psychische Gesundheit stark negativ beeinflussen kann.

Zugang zu Kleidung, Hilfsmittel, Information und Gesundheitsversorgung

Gemäss § 10 E-JVV regeln die *Hausordnungen* Bereiche, die für trans Menschen, für ihr Leben im Vollzug und die Anerkennung ihrer Geschlechtsidentität elementar sein können. So insbesondere die Bekleidung, die Effekten (z. B. Hilfsmittel wie Perücken, Brusteinlagen, Binder, Packer oder Make-up), die Verwendung des Arbeitsentgelts (z. B. zur Beschaffung von Hilfsmitteln, Kleidung, Make-up,

Informationen, usw.), die Möglichkeit der Informationsbeschaffung und des Peer-to-Peer-Austausches durch Post und Besuch, (transitionsspezifische) Gesundheitsbetreuung und das Krankenversicherungswesen. Es erscheint uns sehr fragwürdig, solche elementaren Bereiche der Anerkennung der Geschlechtsidentität den einzelnen Anstalten und ihren Hausordnungen zu überlassen.

Nicht vertretbar erscheint uns die *Wegnahme der persönlichen Gegenstände bei Zelleneinschluss und Arrest* (§ 19 E-JVV), soweit die Gegenstände gebraucht werden um die Geschlechtsidentität auszudrücken. Dies kann offensichtlich geschlechtsdiskriminierende Folgen haben, wie beispielsweise, dass cis² Frauen selbstverständlich und zu Recht BHs (=Kleidung) nicht weggenommen werden, einer trans Frau jedoch die Brusteinlagen und allenfalls auch weitere relevante Hilfsmittel wie Perücke oder gar Kleidungsstücke wie BHs.

In Bezug auf die medizinische Betreuung muss realistischerweise davon ausgegangen werden, dass der Gesundheitsdienst der Vollzugseinrichtung im Regelfall nicht über (ausreichende) Expertise im Bereich Transidentität verfügt. Dies ergibt sich allein schon daraus, dass diese Thematik nicht Teil des Curriculums in der Medizin bildet. Entsprechend muss trans Menschen *zwingend Zugang zu spezialisierten Gesundheitsfachpersonen* gewährt werden. Die vorgeschlagene Regelung (§ 36 E-JVV) garantiert dies unseres Erachtens nicht, da die Person vollständig vom Goodwill von Gesundheitsdienst und Leitung der Vollzugseinrichtung abhängt. Erfahrungsgemäss führt fehlendes Wissen (unabhängig von persönlicher Einstellung oder anderen Faktoren) über die Gesundheitsversorgung von trans Menschen immer wieder dazu, dass selbst der Bedarf nach einer Überweisung an Fachpersonen falsch eingeschätzt wird. Dies muss verhindert werden, da es ansonsten zu einem Vorenthalten von medizinisch indizierten Massnahmen oder zu Fehlbehandlungen kommen kann.

Schulung

Ganz grundlegend sehen wir, dass es bei den Beteiligten am Justizvollzug in aller Regel an Wissen zum Thema Trans und insbesondere trans Menschen im Justizvollzug fehlt oder zumindest mangelt, solange keine spezifischen Schulungen durchgeführt werden. Daraus entstehen oft (nachvollziehbare) Unsicherheiten und Missverständnisse, und es werden unangemessene Massnahmen zu Ungunsten der betroffenen Person getroffen. Entsprechend regen wir an, dass das Personal zum Thema Trans geschult wird.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, unser Fachwissen im Rahmen dieser Vernehmlassung einbringen zu können, und hoffen sehr, dieses findet Ihre Aufmerksamkeit. Selbstverständlich sind wir auch gerne bereit, die weiteren Konkretisierungs- und Umsetzungsarbeiten zu § 2 Abs. 1 lit. c Satz 2 JVG fachlich zu unterstützen; bitte zögern Sie nicht, mich diesbezüglich zu kontaktieren. Sie erreichen mich direkt per E-Mail unter ----, telefonisch in der Regel Dienstag und Donnerstag unter ---- oder postalisch unter TGNS, Rechtsberatung, Monbijoustr. 73, 3007 Bern.

Ich freue mich auf Ihre Kontaktaufnahme und verbleibe mit freundlichen Grüßen,

Alecs Recher, Mlaw & dipl.klin. Heilpädagogik
Leitung Rechtsberatung

² Der Terminus cis bezeichnet Menschen, deren Geschlechtsidentität mit dem bei der Geburt zugewiesenen Geschlecht übereinstimmt, also Menschen, die nicht trans sind.