



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Nationale Kommission
zur Verhütung von Folter
Schwanengasse 2
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 74 44
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 19. September 2022

Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (2019–2021); Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juli 2022 unterbreiten Sie uns Ihren Thematischen Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB). Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu diesem Bericht innert der angesetzten Frist von 60 Tagen Stellung zu nehmen und machen gerne davon Gebrauch.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Forderung nach einer schweizweiten Vereinheitlichung bei den Modalitäten des Verwahrungsvollzugs widerspricht grundsätzlich dem föderalen System der Schweiz, wird hingegen von der Praxis begrüsst. Der Strafvollzug ist Aufgabe der Kantone und Unterschiede in der Ausgestaltung waren (zumindest zum Zeitpunkt der Zuordnung der Kompetenz) gewollt. Eine Vereinheitlichung und Harmonisierung ist im Gang und aus der Perspektive sinnvoll. Diese wird durch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Strafvollzugskonkordate koordiniert. Der Kanton St.Gallen strebt einen modernen humanen Verwahrungsvollzug an. Aktuell führt der Kanton St.Gallen sechs Personen in einer Verwahrung. In allen Fällen liegen aktualisierte Vollzugspläne vor. Der Kanton St.Gallen führt selbst keine Einrichtung für Verwahrte und ist deshalb auf die Zusammenarbeit im Konkordat und darüber hinaus angewiesen. Der Kanton ist zusammen mit den involvierten Vollzugseinrichtungen bestrebt, für diese besondere Personengruppe der Verwahrten in jedem Einzelfall möglichst optimale Vollzugsrahmenbedingungen zu schaffen.



2. Zu den einzelnen Themenbereichen

a) Anordnung und Aufhebung

Die NKVF regt eine Gesetzesänderung an, nach der die Verwahrung *nur noch alle zwei Jahre überprüft* werden soll. Damit soll eine individualisierte Überprüfung anstelle einer stereotypen erreicht werden. Der Kanton St.Gallen kann das Anliegen der NKVF nachvollziehen und wird einer individuellen Überprüfung aus Sicht der Einweisungsbehörde in Zukunft noch mehr Gewicht beimessen. Einer Ausdehnung der Frist auf zwei Jahre stehen wir eher kritisch gegenüber.

Die Haltung der NKVF, dass *eine vorbefasste Gutachterin oder ein vorbefasster Gutachter* in jedem Fall ungeeignet ist, ein neues Gutachten zur Überprüfung zu erstellen, teilen wir nicht. Dies ist einzelfallweise von der Vollzugsbehörde zu beurteilen. Es kann sein, dass eine Gutachterin oder ein Gutachter, die oder der sich bereits mit dem Fall befasst hat, besser in der Lage ist, eine Entwicklung in Bezug auf die Prognose seit der letzten Begutachtung nachzeichnen zu können. Im Weiteren weisen wir auf die begrenzte Anzahl forensischer Gutachterinnen und Gutachter und den Fachkräftemangel in der forensischen Psychiatrie hin. Es ist oftmals schwierig, eine Gutachterin oder einen Gutachter zu finden, die oder der innert nützlicher Frist in der Lage ist, ein forensisches Gutachten zu erstellen.

Die NKVF fordert einen multidisziplinären Ansatz bei der Erstellung einer Prognose zur Überprüfung der Gefährlichkeit. Diese Forderung wird begrüsst und im st.gallischen System des Justizvollzugs gelebt. Die Überzeugung, dass Justizvollzug nur im Verbund mit allen Disziplinen und gemeinsam wirkungsvoll betrieben werden kann, hat sich durchgesetzt. Denn nur mit vereinten Kräften kann diese gesellschaftlich anspruchsvolle Aufgabe bewältigt werden.

b) Vollzugsort

Im Weiteren fordern Sie, dass die Verwahrten vermehrt in Spezialabteilungen anstatt im geschlossenen Normalvollzug geführt werden sollten. Als problematisch erachten Sie den Umstand, Menschen mit psychischen Störungen in den Justizvollzugsanstalten zu behalten. Der Kanton St.Gallen kann dieser Forderung im Grundsatz zustimmen. Es wird aber angeregt, dass jeder Einzelfall für sich betrachtet werden sollte. Einer oder einem Verwahrten, die oder der es vorzieht, im Normalvollzug zu verbleiben, sollte dies ermöglicht werden. Die Einrichtungen des Justizvollzugs sind dankbar, wenn Inhaftierte mit psychischen Störungen in die Obhut der Psychiatrie übergeben werden können. Dies führt zu einer Entlastung des Personals in den Einrichtungen des Justizvollzugs. Die Angebotsplanung ist eine interkantonale Verbundaufgabe. Diese Thematik wurde von den Kantonen erkannt und vor Kurzem in den Konkordaten aufgegriffen. Im Kanton St.Gallen ist eine neue Forensik-Station geplant, die diesem Anliegen und dem seit Jahren knappen Platzangebot Rechnung tragen kann. Ob und inwieweit dieses neue innerkantonale Angebot auf Verwahrte ausgedehnt werden kann, muss aber einzelfallweise geprüft werden.

Ein Abstandsgebot, wie es in Deutschland angewendet wird, ist für die kleinräumige Schweiz kaum umsetzbar. Vielmehr sollte hier auf individuelle Lösungen hingearbeitet werden. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat sich bisher nie für ein zwingendes Abstandsgebot ausgesprochen. Dieses wurde einzig vom deutschen Bundesverfassungsgericht eingeführt (vgl. Fussnote 7 und 16 im Bericht). Urteile



aus Deutschland haben jedoch für die Schweiz keine bindende Wirkung. Die aktuelle bundesgerichtliche Rechtsprechung zu dieser Frage in der Schweiz wurde von der NKFV dagegen nicht berücksichtigt (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 6B_1107/2021 vom 10. Februar 2022; namentlich Erwägungen 4.2. und 4.5.2 sind in Bezug auf die Unterbringung von verwahrten Personen in der Schweiz relevant). Diese Rechtsprechung wurde vom Schweizerischen Bundesgericht im Entscheid der strafrechtlichen Abteilung vom 30. März 2022 (6B_1107/2021 Erw. 2.5.3) bestätigt. Das Bundesgericht kommt in beiden Urteilen zum Schluss, dass die Unterbringung in geschlossenen Anstalten des Freiheitsentzugs bundes- und konventions- bzw. völkerrechtskonform ist. Eine strikte separate Unterbringung Verwarther in einem spezifischen Vollzugsregime ist gesetzlich nicht vorgesehen und auch in der Vollzugspraxis noch wenig etabliert. Der Kanton St.Gallen begrüsst aber die Bestrebungen verschiedener Kantone, eigene Abteilungen für Verwahrte einzuführen.

Es bleibt zu berücksichtigen, dass eine separate Unterbringung sich auch nachteilig auswirken kann, indem eine Atmosphäre der Perspektivlosigkeit entsteht. Eine Durchmischung mit anderen Inhaftierten kann dem entgegenwirken.

c) Haftbedingungen

Was die Empfehlungen der NKVF bezüglich Zellengrösse, Berücksichtigung der persönlichen Bedürfnisse bei der Ausstattung (z.B. Möblierung), gemeinsamer Aufenthaltsraum / Küche, Altersinfrastruktur sowie abweichende Zelleneinschlusszeiten angeht, verweisen wir darauf, dass dazu Anstrengungen in den Konkordaten im Gang sind. Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz erarbeitet derzeit beispielsweise ein Merkblatt zur Ausgestaltung des Verwahrungsvollzugs. Zwei Mitglieder aus dem Ostschweizer Konkordat haben in dieser Arbeitsgruppe ebenfalls mitgewirkt. Das Dokument stösst auch bei den Amtsleitenden im Ostschweizer Konkordat auf Zustimmung. Das Anliegen ist in der Praxis erkannt und wird bearbeitet.

d) Arbeitspflicht

Die Forderung der NKVF, dass im Sinn des Normalisierungsgebots für verwahrte Personen, die das Pensionsalter erreicht haben, keine Arbeitspflicht mehr bestehen sollte, steht im Widerspruch zum publizierten und in der Fussnote erwähnten Entscheid des Bundesgerichtes (BGE 139 I 180 Erw. 2.6.2). Die Arbeitspflicht ist ein wichtiges strukturierendes Element im Vollzug, das der Resignation und dem Rückzug der Verwahrten entgegenwirkt. Die Erhaltung wird in der Praxis als wichtig erachtet. Das Merkblatt zum Verwahrungsvollzug sieht vor, dass auf die individuellen Möglichkeiten und das Alter der oder des Verwahrten angemessen Rücksicht zu nehmen ist.

Die Entwicklung zu immer mehr älteren Menschen im Justizvollzug ist erkannt und in einer Untersuchung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Justizvollzug eingehend dargelegt worden. Dies wird uns in Zukunft in den verschiedenen Einrichtungen sicher fordern und beschäftigen.

Der Empfehlung, den Insassinnen und Insassen einen Zugang zu Weiterbildungsangeboten zu ermöglichen, steht aus unserer Sicht nichts entgegen. Wenn dies jedoch im Rahmen des Normalvollzugs geschehen soll und mehr Möglichkeiten erlaubt sein sollen gegenüber dem Normalvollzug, stellt dies hohe Anforderungen an die Abläufe und an das Personal der Vollzugseinrichtungen.



e) *Zugang zu finanziellen Mitteln*

Die Kommission empfiehlt einen niederschweligen Zugang zum Vermögen auf dem Sperrkonto für Verwahrte. Diesem Anliegen stehen wir offen gegenüber.

f) *Freizeitangebot*

Was den freien Zugang zu einem eigenen Fernseher (in den meisten Fällen bereits gegeben), zu Spielkonsolen, Computern, kontrolliertem Internetzugang, legaler Pornographie und zu Filmen mit Altersfreigabe / FSK¹ 18 anbelangt, begrüssen wir grundsätzlich die Forderungen der NKVF, weisen aber darauf hin, dass sich der Kontrollaufwand zur Gewährleistung der einrichtungsinternen Sicherheitsvorgaben in einem vernünftigen Rahmen halten muss. Die Leitung der Justizvollzugseinrichtung sollte hier grundsätzlich die Bereitschaft haben, individuelle und auch kreative Lösungen zu finden. Zudem weisen wir darauf hin, dass im Rahmen der Digitalisierungsstrategie der KKJPD für den Justizvollzug u.a. erarbeitet wird, wie und unter welchen Bedingungen Inhaftierten der Zugang zum Internet ermöglicht werden kann. Im Kanton St.Gallen werden solche Möglichkeiten ebenfalls geprüft.

g) *Vollzugspläne*

Die Gefahr, dass Vollzugspläne bei verwahrten Personen teilweise nicht genügend individualisiert und aktualisiert werden, ist real. Wir anerkennen, dass in diesem Bereich Handlungs- und Schulungsbedarf besteht. Dafür stehen primär die Vollzugseinrichtungen mit Verwahrten in der Pflicht. Zudem können und müssen die Einweisungsbehörden auch des Kantons St.Gallen die Vollzugspläne nicht nur auf deren Aktualität, sondern auch inhaltlich überprüfen. Darauf soll inskünftig ein besonderes Augenmerk gerichtet werden.

h) *Vollzugsöffnungen*

Was die Feststellung der NKVF betrifft, wonach zwischen den Einrichtungen oder den Kantonen Unterschiede in der Gewährung von Vollzugsöffnungen (intern und extern) bestehen, ist juristisch auf die durch die Bundesverfassung den Kantonen zugewiesene Kompetenz zum Straf- und Massnahmenvollzug hinzuweisen. Die hieraus resultierende föderale Organisation des Justizvollzugs erlaubt somit gewisse Unterschiedlichkeiten.

Die NKVF fordert, die Praxis der Begleitung bei Ausgängen und Urlauben durch die Polizei zu überdenken, aufgrund der daraus resultierenden Beschränkungen der Ausgänge auf das Kantonsgebiet. Dies gilt es in jedem Einzelfall abzuwägen: Die zulässigen Kompetenzen der Begleitperson, einschliesslich die Anwendung von unmittelbarem Zwang, richten sich nach den kantonalen Rechtsgrundlagen (vgl. dazu MB SSED 30.7. Ziff. 3.2)².

¹ FSK = Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft.

² Abrufbar unter <https://www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse-ssed>.



i) Zugang zu psychiatrischer Grundversorgung

Psychische Krankheiten sind im Verwahrungsvollzug weit verbreitet. Umso wichtiger ist es, im Sinn des Fürsorge- und Äquivalenzprinzips eine professionelle psychiatrisch-psychologische Betreuung zu etablieren, wie sie die NKVF empfiehlt. Nicht alle Insassinnen und Insassen sind jedoch bereit, eine solche Behandlung in Anspruch zu nehmen. Zudem präsentieren sich im Verwahrungsvollzug durch den zeitlich unbegrenzten Freiheitsentzug oftmals spezifische Problemlagen. Die Justizvollzugseinrichtungen und Kantone haben unterstützende Angebote zur Förderung der sozialen Kompetenzen und Bewältigung des Alltags, wie von der NKVF empfohlen, bereits geschaffen oder sie sind angedacht.

Was die Forderung der Prüfung einer freien Therapeutenwahl anbelangt, weisen wir darauf hin, dass eine solche ressourcen- und strukturbedingt wohl nicht grundsätzlich gewährt werden kann. Zumindest im Kanton St.Gallen würde sich eine Wahl regelmässig als schwer erweisen, da es nur wenige spezialisierte Therapeutinnen bzw. Therapeuten gibt. Kommt hinzu, dass die Therapeutenwahl grundversicherungsrechtlich bzw. je nach Krankenversicherungsmodell eingeschränkt sein kann.

j) Kontakte mit der Aussenwelt

Die Empfehlung der NKVF, verwahrten Personen – unter Einbezug möglicher sicherheitsrelevanter Aspekte – einen grosszügigeren Kontakt mit der Aussenwelt (Telefonie, Videotelefonie) zu erlauben, unterstützen wir und ist auch Gegenstand aktueller Überlegungen in den Kantonen und Konkordaten. Dies gerade auch vor dem Hintergrund, dass wenige Kantone über geeignete Anstalten für den Verwahrungsvollzug verfügen und damit eine Unterbringung im Wohnkanton nur selten möglich ist. Für den Kanton St.Gallen ist dies nicht möglich. Alle verwahrten Personen sind ausserkantonale untergebracht. Die Anregung, bei der Planung von Spezialabteilungen auf eine angemessene Ausgestaltung der Besuchsräume zu achten, begrüssen wir.

k) Sterbehilfe im Verwahrungsvollzug

Die KKJPD veröffentlichte in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) im September 2020 eine Orientierungshilfe zum Thema Suizidhilfe für die Institutionen des Freiheitsentzugs in der Schweiz. Die KKJPD teilt die Meinung, dass grundsätzlich die Inanspruchnahme von Suizidhilfe im Gefängnis möglich sein sollte; dies gilt auch für den Verwahrungsvollzug. Im Ostschweizer Konkordat wurde zu diesem Thema und zum konkreten Ablauf ein Merkblatt verabschiedet.³

Abschliessend bedanken wir uns noch einmal für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stehen Ihnen für ergänzende Rückfragen gerne zur Verfügung.

³ Vgl. <https://www.osk-web.ch/assets/files/pdf/rechtserlasse/MB-Suizidhilfe-OSK-20210928.pdf>.



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident



Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär