



Antwort

des Schweizer Bundesrats auf den Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und Strafe (CPT) über den Besuch in der Schweiz

vom 22 März bis 1. April 2021

Der Schweizer Bundesrat hat um die Veröffentlichung der oben genannten Antwort gebeten. Der Bericht des CPT über den Besuch in der Schweiz im März/April 2021 ist im Dokument CPT/Inf (2022) 9 enthalten.

Straßburg, den 8. Juni 2022

Inhaltsverzeichnis

Antwort der Schweizer Behörden auf die Empfehlungen des CPT in den Paragraphen 41 und 49 des Berichts über den periodischen Besuch in der Schweiz vom 22. März bis 1. April 2021 (erhalten am 6. Februar 2022).....3

Antwort des Bundesrats auf den Bericht des CPT vom 26. Oktober 2021 über den Besuch in der Schweiz vom 22. März bis 1. April 2021 (erhalten am 18. Mai 2022).....6



P.P. CH-3003 Berne

POST CH AG
OFJ; bj-zea

Confidentiel

Par courriel via le Secrétariat du CPT

Monsieur Alan Mitchell
Président du Comité européen pour la
prévention de la torture et des peines ou
traitements inhumains ou dégradants (CPT)

Numéro du dossier : 421.2-710/3/4/5

Votre référence : CPT/AM/2021/56

Notre référence : bj-zea

Berne, le 9 février 2022

Réponse aux recommandations formulées aux chiffres 41 et 49 du rapport du CPT du 16 novembre 2021

Monsieur le Président,

Nous référant au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 16 novembre 2021 relatif à sa visite en Suisse, en particulier au chiffre 3 dudit rapport, nous vous prions de trouver ci-après, dans le délai de trois mois imparti, les réponses aux recommandations formulées aux chiffres 41 et 49.

Chiffre 41 : *Le CPT recommande instamment aux autorités suisses de garantir que les zones carcérales des locaux de police à Lausanne (et, le cas échéant, dans d'autres villes) ne soient utilisées que pour la durée maximale prévue par le CPP (24 heures). Il demande aux autorités suisses de lui faire parvenir dans un délai de trois mois, les mesures qui auront été mises en œuvre pour faire cesser cette pratique.*

Le canton de Vaud explique que le temps d'attente en zone carcérale est notamment lié au manque de places en exécution de peines au sein du canton de Vaud mais plus généralement au sein du Concordat latin. Durant les dix dernières années, le nombre de personnes sous l'autorité de l'Office d'exécution des peines n'a cessé de croître : 472 fin février 2012, contre 787 en décembre 2021. Cette très forte augmentation a inévitablement provoqué un goulet d'étranglement avec des répercussions en matière de surpopulation en détention avant jugement (150 % à la prison de La Croisée, 170 % à la prison du Bois-Mermet) et par voie de conséquence en zone carcérale.

Office fédéral de la justice OFJ
Ronald Gramigna
Bundesrain 20
3003 Berne
Tél. +41 58 462 41 71
ronald.gramigna@bj.admin.ch
www.ofj.admin.ch



A l'instar de ce qu'a indiqué la Conseillère d'Etat en charge du Département de l'environnement et de la sécurité à la délégation du CPT (voir chiffre 61, page 29 du rapport), le canton de Vaud rappelle que la stratégie pénitentiaire en matière d'infrastructures vise notamment à augmenter le nombre de places de détention afin de résoudre la problématique de la durée de détention au-delà des 48 heures dans les zones carcérales (durée maximale prévue par l'article 224 du Code de procédure pénale suisse). Toutefois, le développement de nouvelles infrastructures est un chantier de longue haleine. Dans cette attente, le Service pénitentiaire s'efforce de trouver des solutions, notamment par le biais du placement hors canton, lequel est passé de 87 condamnés fin février 2012, à 180 en décembre 2021. En parallèle, il recourt de manière accrue au travail d'intérêt général (TIG) et à la surveillance électronique (SE) comme modalités alternatives d'exécution de peine (le nombre d'octroi de TIG a passé de 29 en 2017 à 193 en 2021 ; celui de SE de 61 en 2017 à 118 en 2021).

Chiffre 49 : *Le CPT recommande aux autorités suisses de mettre fin sans délai, dans les cantons de Vaud et de Zurich (et, le cas échéant, dans les autres cantons de la Confédération) à l'utilisation de chaises et de lits de contention et de les faire enlever des postes de police. Il invite les autorités suisses à lui faire connaître, dans un délai de trois mois, les dispositions prises pour la mise en œuvre de cette recommandation.*

Le canton de Vaud indique que l'hôtel de police de Lausanne dispose en effet d'un lit de contention, dont l'usage est strictement réglementé par une directive interne. Il s'agit d'un moyen d'immobilisation exceptionnel utilisé pour des personnes victimes de violentes crises, avec risques d'auto ou d'hétéro-agressivité. Cette mesure ne peut être ordonnée que par un cadre désigné (chef de section) et il doit être fait immédiatement appel à un médecin.

Le canton de Zurich indique, pour sa part, qu'il n'y a ni chaise ni lit de contention dans les prisons préventives cantonales.

La réponse de la police de la ville de Zurich figure en annexe.

Nous restons à votre disposition pour d'éventuels renseignements complémentaires et nous vous prions de recevoir, Monsieur le Président, nos salutations respectueuses.

Office fédéral de la justice OFJ

Ronald Gramigna
Chef de l'unité
Agent de liaison auprès du CPT

Annexe :

- Prise de position de la police de la ville de Zurich du 26 janvier 2022

Copie :

- Amb. Christian Meuwly, Représentant permanent de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe



Bundesamt für Justiz
Per Email

Zürich, 26. Januar 2022
AGK-Geschäfts-Nr.: 129226

Stellungnahme «Bericht CPT», Teil «Fesselungsstuhl»

Die Polizei hat regelmässig mit Personen zu tun, welche sich nicht kooperativ verhalten. Die Intensität dieses Widersetzens variiert von Fall zu Fall stark. Die polizeiliche Intervention hat angemessen und verhältnismässig zu erfolgen. Bei der Stadtpolizei wird in absoluten Ausnahmefällen als eines unter vielen Einsatzmitteln für solche Interventionen der so genannte Fesselungsstuhl eingesetzt.

Einführung

2016 wurde die Anzahl der Personen erhoben, welche sich in einer Arrestzelle renitent verhielten. Während eines Jahres konnten 92 renitente Person gezählt werden. Zudem zeigte sich einmal mehr, dass der Umgang mit äusserst renitenten Personen eine grosse Herausforderung darstellt. Solche Personen wenden gezielt Gewalt gegen Einsatzkräfte und/oder Einrichtungen an. Andere bringen sich selbst in Gefahr. Gerade bei Personen, welche sich selbst verletzen, ist die Polizei durch ihre Fürsorgepflicht zu sofortigem Handeln gezwungen. Das Ziel dieser Interventionen ist die Deeskalation. Bei einer hohen Renitenz beziehungsweise hohen Eigengefährdung ist dafür eine Fesselung oder gar Fixierung (zum Schutz der Betroffenen) teilweise unumgänglich. Bei Fixationen von Personen ist der körperlichen Unversehrtheit grosse Beachtung zu schenken. Dabei spielt die Körperlage eine wesentliche Rolle, da das Risiko eines lagebedingten Erstickungstodes massgeblich von der Körperposition der Fixierten abhängt. Aber auch aus ethischer Perspektive sind nur gewisse Arten der Fixierung vertretbar. Nach fundierter Prüfung kam ein eigens für die Lösung der geschilderten Problematik eingesetztes Projektteam zum Schluss, dass situativ eine möglichst kurze Fixation auf einem Fesselungsstuhl eine geeignete und verhältnismässige Massnahme zur Deeskalation sein kann. Hinsichtlich der Anwendung eines Fesselungsstuhls wurde seitens Stadtpolizei auch die Ärztliche Leitung von «Schutz & Rettung Zürich» um Beurteilung gebeten. Unter anderem attestierte diese, dass im Vergleich zu anderen Fixations-Verfahren (insbesondere bei Fixation von zwei oder mehr Extremitäten aneinander) beim Fesselungsstuhl die Atemtätigkeit deutlich weniger respektive gar nicht beeinträchtigt ist und damit die Gefahr eines lagebedingten Erstickungstods minimiert wird. Nach einer Pilotphase wurde der Fesselungsstuhl deshalb im Jahr 2017 als Einsatzmittel bei der Stadtpolizei definitiv eingeführt.



Handhabung

Der Einsatz des Fesselungsstuhls ist detailliert geregelt und wurde in einer Dienstanweisung samt Merkblatt verschriftlicht.

Für eine Fixation auf einem Fesselungsstuhl muss auf der Grundlage von § 16 PolG der begründete Verdacht bestehen, die betroffene Person werde sich töten oder verletzen (Eigengefährdung) und/oder Menschen angreifen oder Gegenstände schwer beschädigen (Fremdgefährdung). Der Einsatz des Fesselungsstuhls stellt eine polizeiliche Zwangsmassnahme von erheblicher Schwere dar, die im Vergleich zu «normalen» Fesselungsmitteln (Schliesszeug, Kabelbinder) stärker in die Grundrechte der betroffenen Personen eingreift. Vor einer Fixation auf einem Fesselungsstuhl sind deshalb sämtliche milderen Mittel zu prüfen und auszuschöpfen, bei Fremdgefährdung insbesondere das Einschliessen in einer Zelle. Die Fixation einer Person auf einem Fesselungsstuhl darf nur so lange aufrechterhalten werden, wie es zwingend notwendig ist. Zudem gilt summarisch und nicht abschliessend:

- Die maximale Fixationszeit auf dem Fesselungsstuhl beträgt 3 Stunden (in Ausnahmefällen 4 Stunden). Sofern eine längere Dauer notwendig ist, ist eine ärztliche Abklärung zu tätigen.
- Auf dem Fesselungsstuhl fixierte Personen werden permanent ton- und videoüberwacht (Livemonitoring, keine Aufzeichnung).
- Zusätzlich zur Ton- und Videoüberwachung sind gefesselte Personen mindestens alle 15 Minuten physisch zu kontrollieren.
- Ein allenfalls nötiger Transport muss mittels Spezialfahrzeug erfolgen.
- Der Entscheid über den Einsatz eines Fesselungsstuhls obliegt dem diensthabenden Vorgesetzten.

Für die Dokumentation und zwecks Controlling wird über jede Fixation ein entsprechender Rapport verfasst. Dabei sind unter anderem der Grund sowie die Dauer aufzuführen. Dazu ist zur Übersicht ein Eintrag im Polis-Journal zu erstellen.

Einsätze

Seit der Einführung bis Ende 2021 wurde der Fesselungsstuhl insgesamt 89 Mal eingesetzt. In dieser Zeit wurden insgesamt 26'279 Verhaftungen vorgenommen. Der Fesselungsstuhl wurde also nur in ca. 0.3% aller Verhaftungen eingesetzt. In weiteren 7 Fällen wurde ein Einsatz angedroht, welcher dann aber nicht vollzogen werden musste. Die Einsätze des Fesselungsstuhls über die Jahre verteilt, zeigen sich wie folgt:



3/3

Jahr	Anzahl Einsätze	Total Verhaftungen
2017	15	5334
2018	11	5556
2019	21	5491
2020	17	4929
2021	25	4969

Quelle: Polis-Rapporte, Stand und Auswertung vom 24.01.2022

Fazit

Die Stadtpolizei Zürich ist überzeugt, dass der Fesselungsstuhl ein verhältnismässiges und medizinisch sinnvolles Mittel darstellt, um fremd- und/oder eigengefährdende Personen zu arretieren und zur Deeskalation beizutragen. Der Einsatz des Fesselungsstuhls erfolgt nur in absoluten Ausnahmefällen und zum Schutz der arretierten Personen. Damit ist sichergestellt, dass sich die arretierte Person nicht (selber) verletzt. Die Dokumentation findet im Geschäftsinformationssystem «POLIS» statt. Der Einsatz des Fesselungsstuhls hat bisher zu keinen Reklamationen, Beschwerden oder Strafanzeigen geführt. Vor diesem Hintergrund ist die Stadtpolizei Zürich nicht bereit, der CPT-Empfehlung nachzukommen.

Alexandra Rychen, RA lic. iur.
Chefin Stabsabteilung



18. Mai 2022

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) vom 26. Oktober 2021 über dessen Besuch in der Schweiz vom 22. März bis 1. April 2021



Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
I. EINLEITUNG.....	6
A. Besuch, Bericht und Folgemaßnahmen	6
B. Befragung durch die Delegation und Kooperation	6
C. Nationaler Präventionsmechanismus	7
D. Aufgrund von Artikel 8 Absatz 5 des Übereinkommens sogleich mitgeteilte Beobachtungen.....	7
II. FESTSTELLUNGEN WÄHREND DES BESUCHS UND EMPFOHLENE MASSNAHMEN	8
A. Personen in Polizeigewahrsam	8
1. Vorbemerkungen	8
2. Misshandlungen.....	8
3. Garantien gegen Misshandlungen.....	14
4. Haftbedingungen	18
5. Weitere Fragen	21
B. Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug.....	23
1. Vorbemerkungen	23
2. Misshandlungen.....	24
3. Haftbedingungen	28
a. Materielle Bedingungen.....	28
b. Haftregime	29
4. Gesundheitsversorgung.....	31
5. Weitere Fragen	41
a. Personal	41
b. Kontakt mit der Aussenwelt.....	42
c. Disziplin	43
d. Sicherheit.....	44
C. Minderjährige und junge Erwachsene im Straf- oder Massnahmenvollzug.....	49
1. Vorbemerkungen	49
2. Misshandlungen.....	52
3. Haftbedingungen	52
a. Materielle Voraussetzungen	52
b. Haftregime	53
4. Gesundheitsversorgung.....	54
5. Weitere Fragen	55
a. Personal	55
b. Disziplin	55
c. Sicherheit.....	57
d. Kontakt mit der Aussenwelt.....	57



Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

D.	Personen in stationärer therapeutischer Behandlung oder Verwahrung	58
1.	Vorbemerkungen	58
2.	Misshandlungen.....	63
3.	Aufenthaltsbedingungen	64
4.	Behandlung und Betreuung	65
5.	Personal.....	71
6.	Isolation von Personen und andere Zwangsmittel.....	72
7.	Garantien	73
8.	Weitere Fragen	74
a.	Kontakt mit der Aussenwelt.....	74
b.	Disziplin	74
c.	Sicherheit.....	75
E.	Personen, die ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen unterliegen	77
1.	Vorbemerkungen	77
2.	Misshandlungen.....	80
3.	Haftbedingungen	81
4.	Gesundheitsversorgung.....	82
5.	Garantien	84
6.	Weitere Fragen	85
a.	Kontakt zur Aussenwelt.....	85
b.	Personal	85
c.	Disziplin	86
d.	Anzeigen.....	89

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Abkürzungsverzeichnis

AG	Kanton Aargau
AIG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration 2005 (RS 142.20)
BAZ	Bundesasylzentrum
BBL	Bundesblatt
BE	Kanton Bern
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BS	Kanton Basel-Stadt
BVD	Bewährungs- und Vollzugsdienste des Kantons Bern
CAS	<i>Certificate of Advanced Studies</i>
CLT	Bericht über eine traumatische Läsion
CPT	Europäischer Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
DA	Dienstanweisung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)
FR	Kanton Freiburg
GE	Kanton Genf
JStG	Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Jugendstrafrecht (SR 311.1)
JStPO	Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (SR 312.1)
JVA	Justizvollzugsanstalt
KFP	Psychiatrisch-forensische Klinik Königsfelden
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten
NKVF	Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
NWI-CH	Strafvollzugskonkordat Nordwest- und Innerschweiz
OSK	Ostschweizer Strafvollzugskonkordat
PDAG	Psychiatrische Dienste Aargau
SAMW	Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften
SEM	Staatssekretariat für Migration
SG	Kanton St. Gallen
SKJV	Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug
SO	Kanton Solothurn
SPI	Schweizerisches Polizei-Institut
SPT	UNO-Unterausschuss zur Verhütung von Folter
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
TG	Kanton Thurgau
UGZ	Untersuchungsgefängnisse Zürich
UHPP	Spitalabteilung für Gefängnispsychiatrie
UNHCR	Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

VD
VZÄ
ZH

Kanton Waadt
Vollzeitäquivalent
Kanton Zürich

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

I. EINLEITUNG

A. Besuch, Bericht und Folgemaassnahmen

Vom 22. März bis 1. April 2021 fand der siebte periodische Besuch einer Delegation des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (nachfolgend: CPT oder «Ausschuss») in der Schweiz statt.

Am 16. November 2021 liess der CPT der Schweiz den vertraulichen Bericht über ihren Besuch zukommen¹. Der Ausschuss forderte die Schweiz auf, ihm innerhalb von sechs Monaten eine Antwort mit einer vollständigen Übersicht der zur Umsetzung seiner Empfehlungen getroffenen Massnahmen sowie ihren Antworten auf die im Bericht enthaltenen Kommentare und Informationsanfragen zukommen zu lassen. Die in den Ziffern 41 und 49 des Berichts enthaltenen Empfehlungen, für die eine kürzere Antwortfrist (drei Monate) gesetzt wurde, waren Gegenstand eines separaten Schriftwechsels mit dem CPT.

Hiermit unterbreitet der Bundesrat dem Ausschuss seine Stellungnahme. Deren Struktur orientiert sich am Bericht des CPT. Die Antworten sind nach Themen gegliedert und beziehen sich auf die Empfehlungen bzw. Ersuche nach zusätzlichen Auskünften, die am Anfang jeder Antwort aufgeführt sind.

Einige Anhänge werden von den Kantonen oder betroffenen Stellen dem CPT separat zugestellt, weil sie in diesem Dokument nicht veröffentlicht, beschrieben oder zusammengefasst werden können.

Der Bericht des CPT sowie die vorliegende Stellungnahme werden nach deren Verabschiedung den Kantonen, der NKVF und anderen betroffenen Stellen zur Kenntnisnahme übermittelt.

Der Bundesrat dankt dem Ausschuss für dessen Bericht und Empfehlungen. Mit dieser Stellungnahme nutzt er die Gelegenheit, den konstruktiven Dialog mit dem Ausschuss, die hervorragende Zusammenarbeit anlässlich des Besuchs im Jahre 2021 zwischen der Vertretung der Schweiz und den Mitgliedern des Ausschusses und dessen Sekretariat sowie die daraus resultierenden verschiedenen Gespräche fortzusetzen.

B. Befragung durch die Delegation und Kooperation

5. Der CPT betont erneut die Wichtigkeit, dass alle Akteurinnen und Akteure, einschliesslich private, die mit den Interessenbereichen des CPT befasst sind, im Voraus über den Besuch einer seiner Delegationen und über die Pflicht informiert werden, unbeschränkten Zugang zu allen Örtlichkeiten und Personen zu gewähren sowie zu den Informationen, die für den CPT erforderlich sind, um seine Aufgaben zu erfüllen.

6. Der CPT erinnert daran, dass sich der Grundsatz der Zusammenarbeit nach Artikel 3 des Übereinkommens nicht auf die Massnahmen beschränkt, die für die Erleichterung der Arbeit

¹ CPT (2021) 55

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

der Delegation während der Besuche getroffen werden. Er verlangt auch, dass die Parteien des Übereinkommens wirksame Massnahmen ergreifen, um die Situation im Lichte der Empfehlungen des CPT zu verbessern. In dieser Hinsicht ist es besorgniserregend festzustellen, dass wesentliche, schon vor langer Zeit abgegebene Empfehlungen, insbesondere bezüglich der Garantien gegenüber Personen in Polizeigewahrsam (siehe Ziff. 23–32) sowie der Inhaftierung einiger Personen in überbelegten Gefängnissen in der Westschweiz (siehe Ziff. 59–63 und 70) noch immer nicht umgesetzt sind.

Der Ausschuss fordert die schweizerischen Behörden auf, im Hinblick auf die Empfehlungen in diesem Bericht und gemäss dem Grundsatz der Zusammenarbeit, Kernstück des Übereinkommens, entschlossene Massnahmen zur Verbesserung der vorgenannten spezifischen Situationen zu treffen.

Der Bundesrat nimmt die Empfehlungen des CPT zur Kenntnis. Er möchte den Ausschuss jedoch darauf aufmerksam machen, dass die Umsetzung gewisser Empfehlungen von politischen und/oder gesetzgeberischen Prozessen in den Kantonen abhängt, die eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen können.

C. Nationaler Präventionsmechanismus

9. Die Empfehlungen des Unterausschusses zur Verhütung von Folter der UNO (Sous-Comité pour la prévention de la torture, SPT) sind umzusetzen, das heisst, die administrative und budgetäre Zuordnung der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zum Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zu beenden und die NKVF mit ausreichend personellen und finanziellen Ressourcen auszustatten, um ihre Funktionsfähigkeit und ihre Unabhängigkeit, einschliesslich der operationellen, sowie ihre Budgetautonomie zu gewährleisten.

Die Frage nach der Unabhängigkeit hat das EJPD mit der NKVF in den letzten Jahren verschiedentlich diskutiert. Die administrative Zuordnung der NKVF beim Generalsekretariat des EJPD hat nie zu Problemen fehlerhafter Rechtsanwendung geführt. Die NKVF hat auch bestätigt, dass die inhaltliche Unabhängigkeit durch die administrative Zuordnung zum EJPD nicht beeinträchtigt wird. Insofern sieht der Bundesrat weiterhin keine Notwendigkeit, die aktuelle Zuordnung zu ändern. Der Bundesrat ist ebenfalls der Auffassung, dass die NKVF und das Sekretariat über genügend finanzielle sowie personelle Ressourcen verfügen, um die gesetzlichen Aufgaben wahrzunehmen. Seit dem Frühjahr 2021 stehen der NKVF zusätzliche 0.6 Stellen zur Verfügung, welche im Bereich der freiheitsbeschränkenden Massnahmen in den Alters- und Behindertenheimen zu verwenden sind. Die Stelle ist auf drei Jahre befristet, das heisst bis längstens Ende 2024. Weiter erfolgte eine Aufstockung der finanziellen und personellen Mittel der NKVF für die Wahrnehmung von Kontrollbesuchen in den Bundesasylzentren beziehungsweise für die Überprüfung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden im Umfang von 0.2 Mio. Franken.

D. Aufgrund von Artikel 8 Absatz 5 des Übereinkommens sogleich mitgeteilte Beobachtungen

Keine Bemerkungen.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

II. FESTSTELLUNGEN WÄHREND DES BESUCHS UND EMPFOHLENE MASSNAHMEN

A. Personen in Polizeigewahrsam

1. Vorbemerkungen

14. In den meisten besuchten Polizeiposten war es der Delegation nicht möglich, das Haftregister einzusehen. Dies hängt hauptsächlich damit zusammen, dass diese Daten computer-gestützt erfasst und zentral aufbewahrt werden. Obwohl dies eher erfreulich ist, sollten die Behörden in Zukunft jedoch sicherstellen, dass die Monitoring-Mechanismen (darunter der CPT und die NKVF) bei Besuchen der Polizeieinrichtungen Zugang zu den Registern haben. Der CPT wünscht dazu eine Stellungnahme der schweizerischen Behörden.

Es kann hierzu festgehalten werden, dass keiner Person in der Schweiz die Freiheit entzogen wird, ohne dass dies in einem Register vermerkt wird. Gewisse Kantone kennen konkrete In-sassenregister, bei welchen die vom Ausschuss gewünschten Auskünfte durch einen zuständigen Mitarbeitenden auf jeder Polizeiwache erteilt werden können. Andere Kantone vermerken den Freiheitsentzug in personenbezogenen Registern und Journalen. Bei solchen Systemen ist es schwieriger, eine Belegungshistorie zu erstellen, allerdings können zu einer konkreten Person bzw. zu einem konkreten Fall jederzeit die diesbezüglichen Informationen mitgeteilt werden.

2. Misshandlungen

16. Der CPT wünscht eine Kopie der Weisung über die Anwendung von Gewalt und Zwang durch die Polizei im Kanton Genf zu erhalten, sobald sie verabschiedet ist.

Gemäss dem Kanton Genf werden die inhaftierten Personen bei ihrem Eintritt in das Gefängnis Champ-Dollon vom medizinischen Personal untersucht und jede Beschwerde bezüglich einer Misshandlung wird registriert, wenn die betroffene Person dies wünscht. Ebenso hat jede beschuldigte Person während ihrer Festhaltung in den Räumlichkeiten der Polizei das Recht auf eine ärztliche Konsultation, und die Ärztin oder der Arzt ist in der Lage, jederzeit eine traumatische Läsion festzustellen.

Erwähnenswert ist hierbei, dass obwohl die betreffenden Personen Gelegenheit dazu gehabt hätten, nur drei Beschwerden wegen mutmasslichen Gewaltanwendungen durch Polizistinnen oder Polizisten bei den Behörden eingegangen sind. Diese Vorfälle sollen sich während des anvisierten dreimonatigen Zeitraums zugetragen haben, davon einer in der Neujahrsnacht 2020 (der Vollständigkeit halber von der Statistik miterfasst). Diese Beschwerden stehen nicht im Zusammenhang mit den CLT, gegen welche keinerlei Beschwerde eingereicht wurden.

Alle drei Beschwerden waren Gegenstand einer Untersuchung durch die Aufsichtsbehörde (Inspection générale des services, IGS). Sie werden derzeit von der Staatsanwaltschaft untersucht, und ihr rechtlicher Ausgang ist zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht bestimmt. Daher ist es nicht erwiesen, dass Polizistinnen oder Polizisten in diesen drei Fällen ein fehlerhaftes Verhalten an den Tag gelegt haben.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Die im Bericht als «sehr besorgniserregend» bezeichneten Zahlen sind somit zu relativieren, und kontextualisieren. Im erwähnten Zeitraum hat die Genfer Kantonspolizei 3'665 Personen festgenommen, deren Behandlung in der Folge ein Gerichtsverfahren erforderte. Sie musste in 251 Fällen, das heisst in weniger als 7 % der Fälle, Gewalt oder Zwang anwenden. Diese drei Fälle (deren Ausgang noch nicht bekannt ist) würden bei einem für die Mitarbeitenden der Kantonspolizei ungünstigen Urteil weniger als 0.1 % der von der Polizei festgehaltenen Beschuldigten entsprechen.

Im Übrigen wurden – immer noch im Sinne der Relativierung – zwischen dem 1. Januar und dem 31. März 2021 1'588 Personen der Strafjustiz übergeben, weil die Schwere der begangenen Straftaten eine sofortige gerichtliche Behandlung erforderte, während 2'077 Personen für eine spätere gerichtliche Behandlung freigelassen wurden.

Die neue Weisung über die Anwendung von Gewalt und Zwang wird dem CPT separat zugestellt.

18. Der CPT empfiehlt erneut, die Massnahmen zur Prävention polizeilicher Übergriffe zu verstärken, und dies auch in der Ausbildung. Alle Polizistinnen und Polizisten, namentlich die Angehörigen der Anti-Drogen-Einheit im Kanton Zürich, sollten regelmässig darauf aufmerksam gemacht werden, dass jede Form von Misshandlung, die Personen im Freiheitsentzug zugefügt werden – einschliesslich Beleidigungen oder Beschimpfungen rassistischen Charakters – inakzeptabel ist und entsprechend sanktioniert wird.

Polizistinnen und Polizisten sollten bei einer Festnahme nicht mehr Gewalt als unbedingt nötig anwenden, und ist die festgenommene Person einmal unter Kontrolle, gibt es keine Rechtfertigung dafür, sie zu schlagen (oder Tränengas gegen sie einzusetzen).

Ausserdem dürfen Handschellen, wenn für eine festgenommene Person das Anlegen von Handschellen als unerlässlich betrachtet wird, in keinem Fall zu eng eingestellt sein, und sie sollten nur so lange wie unbedingt erforderlich verwendet werden.

Alle Rückmeldungen, welche die KKPKS erhalten hat, stimmen darin überein, dass die Schweizer Polizeikorps keinerlei Misshandlungen, rassistische Beschimpfungen oder Beleidigungen durch ihre Mitarbeitenden tolerieren. Gehen diesbezüglich Hinweise oder Anschuldigungen bei einem Korps ein, werden diese intern verfolgt und aufgearbeitet. Wenn Beschwerden einen Verdacht auf ein mögliches strafrechtlich relevantes Fehlverhalten ergeben, ergeht eine Weiterleitung des Falles an die Staatsanwaltschaft zur unabhängigen Untersuchung.

Gleichzeitig wird der Prävention von Polizeigewalt grosse Aufmerksamkeit geschenkt. Bereits bei der Rekrutierung werden Aspirantinnen und Aspiranten ausgewählt, die in Bezug auf mögliche Polizeigewalt als unbedenklich eingestuft werden. Das Handeln nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist während der zweijährigen Grundausbildung ein wichtiges und zentrales Thema, dies sowohl während der ersten Phase an der Polizeischule wie auch während der zweiten Phase im Korps. In der schulischen Ausbildung ist die verhältnismässige Anwendung von Gewalt Gegenstand des Rechtsunterrichts. Der Begriff wird auch im Unterricht zur EMRK eingehend behandelt, wobei auch das Thema Folter ausdrücklich angesprochen wird. In allen praktischen Lektionen der externen Ausbildung (Selbstverteidigung, Schiessen, taktisches Verhalten usw.) wird das Konzept der Verhältnismässigkeit ständig wiederholt und auch durch spezielle theoretische Inputs verstärkt.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Auch im Rahmen von Weiterbildungen (beispielsweise Einsatztrainings) wird dem Thema Polizeigewalt und Verhältnismässigkeit grosse Beachtung geschenkt. Zudem fliessen jeweils konkrete Erkenntnisse und Erfahrungen von Einsätzen in die Ausbildung mit ein, bzw. wird die Doktrin basierend darauf weiterentwickelt.

Gemäss dem Kanton Zürich toleriert die Kantonspolizei Zürich keine unnötige Gewaltanwendung oder rassistische Verfehlungen bei der Polizeiarbeit. Sie sensibilisiert ihre Mitarbeitenden in der Grundausbildung, insbesondere in den Fächern «Menschenrecht» und «Ethik» sowie in der jährlichen praktischen Ausbildung persönliche Sicherheit. Ebenso wird das verhältnismässige Anlegen der Handfesseln ständig geübt. In den jährlichen Weiterbildungen der Einsatzkräfte wird *Racial Profiling* regelmässig thematisiert. Die Kantonspolizei untersucht jeden Hinweis auf Verstösse. Zur Gewährleistung einer unabhängigen Abklärung werden ausnahmslos alle Strafanzeigen gegen Polizeimitarbeitende an die Staatsanwaltschaft zur Untersuchung weitergeleitet.

Der erste erwähnte Vorfall betrifft vermutlich eine Verhaftung durch die Stadtpolizei Zürich in der Nacht vom 26. auf den 27. Februar 2021. Die betroffene und nach eigenen Angaben alkoholisierte Person, warf eine leere Pet-Flasche in Richtung einer Ordnungsdienstpatrouille der Polizei, weshalb sie einer Personenkontrolle unterzogen wurde. Anstatt sich auszuweisen, flüchtete sie zu Fuss, stürzte aber auf der Flucht von selbst und konnte von der Polizei eingeholt werden. Während der Verhaftung versuchte sie, die Kontrolle der von ihr mitgeführten Tasche zu verhindern und diese unter sich zu verbergen. Gleichzeitig wurden durch umstehende Dritte mehrere Glasflaschen in Richtung der Polizisten geworfen. Nach Androhung eines Pfefferspray-Einsatzes und mit Unterstützung zusätzlicher alarmierter Polizisten konnte die Situation beruhigt werden. Der Pfefferspray wurde nicht tatsächlich eingesetzt.

Beim Vorfall vom 24. März 2021 handelt es sich vermutlich um einen 14-jährigen Jugendlichen, der aufgrund eines Vorführ- und Hausdurchsuchungsbefehls der Jugendanwaltschaft von der Kantonspolizei Zürich an seinem Wohnort verhaftet wurde. Gemäss dem Verhaftungsbericht verhielt er sich dabei so aggressiv, dass ihm Handfesseln angelegt werden mussten. Dagegen wehrte er sich, weshalb die Polizisten ihn unter körperlichem Zwang zu Boden führten. Es gelang ihm, sich mit einer Hand aus der Handfessel zu befreien, so dass er erneut fixiert werden musste. Während der gesamten Verhaftung liess er sich nicht beruhigen, trat gegen die Beamten, verteilte Kopfstösse und bedrohte sie. Es musste Verstärkung durch die Stadtpolizei Uster angefordert werden. Nach der Verhaftung machte der Jugendliche geltend, sich wegen seiner Zahnsperre an der Innenseite der Oberlippe verletzt zu haben. Dabei sagte er nichts von einer Ohrfeige oder einem Faustschlag. Der Rapportierende konnte aber weder eine Rötung noch eine offene Wunde feststellen. Erst bei der späteren Einvernahme wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte erwähnte der Jugendliche, ein Polizist habe ihn mit der Hand gegen den Mund geschlagen.

In beiden Fällen rapportierte die Polizei gegen die Betroffenen wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte bzw. wegen Hinderung einer Amtshandlung. Die Betroffenen erhoben ihrerseits keine Anzeige gegen die Polizeifunktionäre. Die übrigen im Bericht des CPT behaupteten Vorwürfe sind pauschal und können ohne konkrete Angaben nicht überprüft werden.

19. Die Vermummung der Mitglieder von Sondereinheiten kann sich in äussersten Ausnahmefällen rechtfertigen, wenn es sich um hochriskante Einsätze ausserhalb einer gesicherten Umgebung handelt (beispielsweise bei gefährlichen Festnahmen). Dennoch sollte sichergestellt werden, dass eine spätere Identifizierung der betreffenden Polizistinnen und Polizisten

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

jederzeit möglich ist, indem sie nicht nur ein klar unterscheidbares Abzeichen, sondern auch eine auf der Uniform angebrachte Identifikationsnummer tragen. Ausserdem sollten die fraglichen Einsätze systematisch per Video aufgezeichnet werden (beispielsweise indem die betreffenden Polizistinnen und Polizisten mit Bodycams ausgestattet werden). Der CPT wünscht Auskunft über die Anwendung dieser Grundsätze im Kanton Zürich und in den anderen Schweizer Kantonen.

Gemäss der KKPKS kommen bei den Schweizer Polizeikörpern lediglich bei den Mitgliedern von Interventionseinheiten Sturmhauben zum Einsatz. Dabei dienen sie dem Persönlichkeitsschutz und der Gewährleistung der operativen Einsatzfähigkeit der involvierten Polizistinnen und Polizisten. In der Regel wird das Tragen der Sturmhaube befohlen, wenn die Interventionseinheit in der Öffentlichkeit operiert oder beim Umgang mit einer gefährlichen Gegenseite. Aufgrund der relativ kleinen Interventionseinheiten und der Kleinräumigkeit der Schweiz können Mitglieder von Spezialeinheiten, welche bekannt sind, nicht mehr bei Aktionen in Zivil eingesetzt werden.

Die Identifizierung der Mitglieder von Interventionseinheiten ist sichergestellt, da über jeden Einsatz ein entsprechender Einsatzbericht verfasst wird, in welchem die beteiligten Polizistinnen und Polizisten aufgeführt sind. Während des Einsatzes sind bei einem Grossteil der Polizeikörper die Mitglieder der Interventionseinheiten mit einer eindeutigen Codierung gekennzeichnet.

In der Schweiz werden aktuell nur in wenigen Pilotversuchen Bodycams eingesetzt. Gemäss den Rückmeldungen ist in den meisten Polizeikörpern der Einsatz von Bodycams in absehbarer Zeit auch nicht geplant; in vielen Kantonen würde derzeit auch die rechtliche Grundlage für deren Einsatz fehlen. Videoaufzeichnungen können hingegen, je nach kantonalem Recht, bei unfriedlichem Ordnungsdienst, verdeckten Einsätzen und Ähnlichem zum Einsatz gelangen.

Die Angehörigen der für heikle Verhaftungsaktionen zuständigen Sondereinheit der Kantonspolizei Zürich sind mit personifizierten Einsatznummern ausgerüstet, welche auf dem Helm und der Schutzausrüstung angebracht sind.

Die Kantonspolizei Zürich legt grossen Wert auf ein bürgernahes Auftreten ihrer Polizisten. Sie verzichtet daher im Alltag bewusst auf den Einsatz von Körperkameras. Das sichtbare Tragen solcher Überwachungsinstrumente schreckt Personen im Kontakt mit der Polizei ab und verhindert ein Gespräch auf gleicher Ebene. Einsätze im Ordnungsdienst werden aber von eigens dafür ausgebildeten und eingesetzten Videoteams gefilmt.

20. Die schweizerischen Bundesbehörden haben den CPT auch über Weisungen bezüglich der polizeilichen Gewaltanwendung informiert, die derzeit vom Schweizerischen Polizei-Institut (SPI), das für die Ausbildung der Polizistinnen und Polizisten zuständig ist, erarbeitet werden. Der CPT wünscht über die rechtliche Verbindlichkeit dieser Weisungen informiert zu werden und eine Kopie davon zu erhalten, sobald sie verfügbar sind.

Derzeit ist das SPI nicht mit der Erarbeitung neuer Weisungen über die Anwendung von Gewalt beauftragt. Diese werden vielmehr von den zuständigen Behörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ausgearbeitet. Das SPI veröffentlicht und verbreitet jedoch gemäss seinem Auftrag Ausbildungshandbücher (oder "Lehrmittel") für alle Schweizer Polizeien, deren Inhalt als Grundlage für die Grundausbildung und/oder die Weiterbildung der Polizistinnen und Polizisten dient. Die in den SPI-Handbü-

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

chern enthaltenen Ausbildungsinhalte beruhen in der Regel auf einem nationalen Konsens, weil sie von Expertengruppen, die namentlich der KKPKS zugeordnet sind, validiert wurden, die ihrerseits für die Ausarbeitung der Ausbildungsgrundsätze auf nationaler Ebene zuständig ist.

Das SPI überarbeitet aktuell in Zusammenarbeit mit seinen Partnern der Polizeien die Referenzhandbücher für die Vorbereitung der Berufsprüfung Polizistin / Polizist. Die Anpassungen in diesen Handbüchern können auf Änderungen der Lehrmeinung, auf Gesetzesänderungen oder auf andere Entwicklungen zurückzuführen sein. Vorliegend handelt es sich hauptsächlich um eine Aktualisierung einiger Handbücher im Zusammenhang mit der neuen, am 1. Januar 2021 eingeführten, Struktur der Berufsprüfung. Das Ziel dieser Handbücher, die auf nationaler Ebene vereinheitlicht werden, ist insbesondere die Gewährleistung einer einheitlichen Grundauffassung bei der polizeilichen Grundausbildung.

Im Bereich der Gewaltanwendung handelt es sich im Wesentlichen um vier Handbücher: Das Handbuch *Persönliche Sicherheit*, das Handbuch *Menschenrechte und Berufsethik*, das Handbuch *Polizeiliches Schiessen* und das Handbuch *Taktisches Verhalten*. Da der Prozess der Überarbeitung einiger Handbücher noch nicht abgeschlossen ist, bleiben die derzeit gültigen Handbücher die Referenztexte².

21. Um sich ein vollständigeres Bild der aktuellen Situation machen zu können, möchte der CPT folgende Informationen für den Zeitraum vom 1. Januar 2019 bis zum heutigen Tag erhalten:

- (i) die Anzahl der speziell gegen Angestellte der Polizei in den Kantonen Genf und Zürich eingereichten Anzeigen wegen Misshandlung und die Anzahl der daraufhin eingeleiteten Strafverfolgungs-/Disziplinarverfahren;*
- (ii) die Ergebnisse dieser Verfahren und eine Zusammenstellung sämtlicher gegen die betreffenden Polizistinnen und Polizisten ergriffenen strafrechtlichen /disziplinarischen Massnahmen.*

Im Kanton Zürich können Strafanzeigen gegen Beamte auch direkt bei der Staatsanwaltschaft eingereicht werden, welche diese Verfahren führen. Dabei wird die Polizei als Arbeitgeberin nicht benachrichtigt, weshalb in der folgenden Statistik wohl nicht alle Fälle erfasst sind. Im schweizerischen Recht gibt es den Tatbestand « mauvais traitement » nicht. Dieser dürfte aber am ehesten durch den Tatbestand des Amtsmissbrauchs abgedeckt sein. Seit 2019 erfolgten jährlich jeweils weniger als zehn entsprechende Anzeigen. In keinem der zehn erledigten Fälle erfolgte ein Schuldspruch.

Der Kanton Genf weist darauf hin, dass der Aufsichtsbehörde auf der Basis der bei ihm gesammelten Materialien im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2019 und dem 31. Dezember 2021 bezüglich der Kantonspolizei und allen kommunalen Polizeien 83 Fälle von Misshandlungen bekannt geworden sind, dies hauptsächlich aufgrund von Beschwerden von Privatpersonen (39 im Jahr 2019, 32 im Jahr 2020, 12 im Jahr 2021). Diese Fälle waren alle Gegenstand von Gerichtsverfahren. 75 davon betrafen die Kantonspolizei (alle Abteilungen) und acht die Gemeindepolizeien. Davon sind 43 noch immer Gegenstand von Ermittlungen der Aufsichtsbehörde (IGS) oder der Staatsanwaltschaft, während 39 eingestellt oder mit Nichteintretensentscheiden abgeschlossen wurden. Somit führte nur ein einziger der 83 Fällen zu

² Diese Handbücher wurden dem CPT vertraulich übermittelt und sind nicht Teil der vorliegenden Stellungnahme.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Verurteilungen. Obwohl der Beschwerdeführer in dieser Angelegenheit Misshandlungen geltend gemacht hatte, wurden die Verurteilungen jedoch aus anderen Gründen ausgesprochen (Behinderung der Strafverfolgung und Urkundenfälschung in der Ausübung eines öffentlichen Amtes). Somit lässt sich feststellen, dass für den Zeitraum vom 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2021 keinerlei strafrechtlichen Sanktionen wegen Misshandlungen ausgesprochen werden mussten.

22. Im Vorfeld des Besuchs haben die schweizerischen Behörden den CPT darauf aufmerksam gemacht, dass es auf Bundesebene keine genauen Statistiken über Anzeigen gegen die Angestellten der Polizei gibt. Die vorhandenen Statistiken beziehen sich auf Schätzungen der Anzahl von Verurteilungen wegen Amtsmissbrauchs gemäss Artikel 312 des Strafgesetzbuches (StGB). Es ist auch nicht möglich, bei diesen Zahlen die Verurteilungen von Mitgliedern der Polizei zu erkennen, weil sie sich auf sämtliche Staatsangestellten beziehen, einschliesslich das Strafvollzugspersonal oder andere Amtsträgerinnen und -träger. Trotz der mit dem Fehlen einer zentralen Statistik verbundenen Sachzwänge wünscht der CPT diese Informationen auf Bundesebene zu erhalten.

Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) erfasst die Anzeigen wegen Amtsmissbrauchs gemäss Artikel 312 StGB. Die verfügbaren Informationen betreffen die Straftaten, die beschuldigten und verletzten Personen. Da der Beruf der beschuldigten Personen nicht erfasst wird, kann nicht nach der Art der Behörde unterschieden werden.

Eine interaktive Datenbank ermöglicht es, Informationen über Straftaten von 2009 bis 2020 nicht nur auf nationaler, sondern auch auf kantonaler Ebene abzurufen. So geht aus dieser Datenbank beispielsweise hervor, dass die Polizei im Jahr 2020 in der Schweiz 119 Anzeigen wegen Amtsmissbrauchs registriert hat, davon 40 in Zürich, 23 in Basel-Stadt, 15 in Bern und sieben im Wallis³.

Die Strafurteilstatistik, die über die Verurteilungen von Erwachsenen Auskunft gibt, enthält die Anzahl der im Strafregister eingetragenen Verurteilungen gestützt auf Artikel 312 StGB. Es handelt sich hierbei nicht um eine Schätzung. Im Strafregister – Quelle der Statistik – werden die Straftaten nach den Artikeln und Absätzen der Strafgesetze erfasst. Zum Beruf der verurteilten Person gibt es keine zusätzlichen Informationen.

Aus der Strafurteilstatistik geht hervor, dass im Jahre 2020 in der Schweiz 11 Personen wegen Amtsmissbrauchs verurteilt worden sind⁴.

³ BFS. *Polizeilich registrierte Straftaten gemäss Strafgesetzbuch nach Kanton, Ausführungsgrad und Aufklärungsgrad*: https://www.px-web.bfs.admin.ch/pxweb/de/px-x-1903020100_101/px-x-1903020100_101/px-x-1903020100_101.px/

⁴ BFS, *Erwachsene: Verurteilungen für ein Verbrechen oder Vergehen nach Artikeln des Strafgesetzbuches (StGB), Schweiz und Kantone (2008-2020)*: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal/justice-penale/condamnations-adultes.assetdetail.17224703.html>. Es gilt zu beachten, dass diese Tabelle noch detailliertere Informationen enthält

3. Garantien gegen Misshandlungen

26. Der CPT fordert die schweizerischen Behörden erneut und nachdrücklich auf, die erforderlichen Massnahmen zur Bestimmung der objektiven Kriterien zu ergreifen, auf deren Grundlage die Polizei, verbunden mit angemessenen Garantien (beispielsweise die Verzögerung protokollieren und den genauen Grund dafür angeben; systematisches Einholen einer vorgängigen Genehmigung durch eine Magistratsperson), die Ausübung des Rechts, Dritte zu informieren, «zu Instruktionszwecken» aufschieben kann.

Der Bundesrat nimmt die von der Delegation während ihres Besuchs gemachten Feststellungen zur Kenntnis. Zwar ist er aufgrund der Gewaltenteilung nicht befugt, sich zu Einzelfällen zu äussern, jedoch ist er der Ansicht, dass der gesetzliche Rahmen nicht in Frage zu stellen ist. Der Begriff des «Untersuchungszwecks», der den Strafverfolgungsbehörden den Aufschub der Ausübung des Informationsrechts erlaubt, ist angemessen und hinreichend präzise.

Diese Möglichkeit ist durch das Interesse gerechtfertigt, die Wahrheitsfindung nicht zu gefährden, also namentlich zu verhindern, dass Beweismittel zerstört oder verfälscht werden, die Anwesenheit anderer Personen am Verfahren gefährdet wird oder die Vollstreckung einer anderen Entscheidung nicht gewährleistet werden kann⁵. Unter diesem Blickwinkel stellt der Aufschub des Rechts auf Information der Angehörigen eine Zwangsmassnahme dar, die in jedem Fall die strengen Bedingungen in Artikel 196 und 197 StPO erfüllen muss: Sie muss auf einem hinreichenden Verdacht der Beeinflussung der Untersuchung beruhen und so bald wie möglich aufgehoben werden.

Die zuständige Behörde ist diejenige, welche den Freiheitsentzug angeordnet hat. Folglich ist die Polizei im Falle einer vorläufigen Festnahme zuständig. Die den Freiheitsentzug verfügende Behörde ist gemäss Artikel 214 Absatz 2 StPO⁶ die einzige, welche die vorgeschriebene Interessenabwägung vornehmen kann. Gemäss Artikel 76 StPO ist der Entscheid der Polizei im Protokoll festzuhalten und muss die in Artikel 77 StPO aufgeführten Elemente enthalten, insbesondere Art, Ort, Datum und Zeit der Verfahrenshandlungen, die Namen der mitwirkenden Behördenmitglieder sowie den Entscheid und dessen Begründung. Das systematische Beiziehen einer Magistratsperson ist in diesem Verfahrensstadium nicht vorgesehen, weil diese in jedem Fall 24 Stunden nach der vorläufigen Festnahme eingeschaltet wird (Art. 219 Abs. 4 StPO). Die Strafbehörden müssen die Gründe der Einschränkung so schnell wie möglich beseitigen⁷.

Der Bundesrat stellt schliesslich fest, dass im Rahmen der laufenden Revision der Strafprozessordnung eine Änderung der Bestimmungen im Zusammenhang mit der Mitteilung der Festnahme an Dritte nicht in Betracht gezogen wurde. Im Übrigen hat keine der am Vernehmlassungsverfahren teilnehmenden Personen, nicht einmal die in enger Beziehung zu den Beschuldigten und den Opfern stehenden Organisationen (Anwälte, Opferhilfeorganisationen, usw.), in diesem Punkt eine Änderung verlangt.

⁵ ALBERTINI Gianfranco/ARMBRUSTER Thomas, Art. 214 StPO n° 9, in: NIGGLI M. A./HEER M./WIPRÄCHTIGER H. (Hrsg), *Basler Kommentar Schweizerische Strafprozessordnung – Jugendstrafprozessordnung*, Basel 2014

⁶ CHAIX François, Art. 214 Nr. 7, in: JEANNERET Y./KUHN A./PERRIER DEPEURSINGE C., *Commentaire romand du Code de procédure pénale suisse*, Basel 2019

⁷ BBI 2006 1085, 1224

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

28. Der CPT wiederholt seine Empfehlung, wonach die schweizerischen Behörden die erforderlichen Massnahmen ergreifen sollten, um in allen Schweizer Kantonen sicherzustellen, dass Minderjährige, denen die Freiheit entzogen wurde, niemals polizeilich befragt oder gezwungen werden dürfen, Aussagen zu machen oder ein Dokument zu unterzeichnen, das sich auf die strafbare Handlung bezieht, derer sie verdächtigt werden, ohne dass eine Anwältin oder ein Anwalt und in der Regel eine erwachsene Vertrauensperson als Beistand anwesend sind.

Der Bundesrat stimmt mit dem Ausschuss überein, dass das Wohl des Kindes im Mittelpunkt der Überlegungen stehen muss. In der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung bilden der Schutz und die Erziehung des Jugendlichen der Eckpfeiler eines jeden Strafverfahrens gegen ihn (Art. 4 JStPO).

Die Strafbehörden beziehen eine gesetzliche Vertretung mit ein, wenn dies angezeigt erscheint (Art. 4 Abs. 4 JStPO). Es ist Sache der Strafbehörde zu bestimmen, ob diese Anwesenheit wünschenswert ist; es versteht sich jedoch von selbst, dass auch die von den beschuldigten Jugendlichen geäusserte Meinung zu berücksichtigen ist. Erachtet die Strafbehörde die Anwesenheit einer gesetzlichen Vertretung als angezeigt, so muss sie diese anordnen (Art. 12 JStPO). In der Praxis kann in der Regel nur dann auf die Mitwirkung der gesetzlichen Vertretung verzichtet werden, wenn die minderjährigen Beschuldigten älter als 15 Jahre sind und ihnen nur Bagatelldelikte angelastet werden⁸.

Die oder der beschuldigte Jugendliche kann jedoch in allen Verfahrensstadien eine Vertrauensperson beiziehen (Art. 13 JStPO). Diese Norm konkretisiert Artikel 4 Absatz 2 JStPO, nach der die Persönlichkeitsrechte der Jugendlichen zu achten sind. Diese Recht kann nur unter aussergewöhnlichen Umständen verweigert werden.

Was schliesslich die Anwesenheit einer Anwältin oder eines Anwalts betrifft, weist der Bundesrat darauf hin, dass das Recht der beschuldigten Person auf eine Verteidigung zu den Grundprinzipien eines demokratischen Staates gehört. Wenn es sich bei den beschuldigten Personen um Jugendliche handelt, welche über keine besonderen Kenntnisse des Rechts im Allgemeinen und noch weniger des Strafverfahrens verfügen, ist deren Lage umso prekärer und ihr Bedarf an Beratung und Unterstützung umso grösser. Dennoch muss in jedem Einzelfall ein Gleichgewicht zwischen dem Recht auf Verteidigung und der systematischen Einbeziehung einer Verteidigung⁹ gefunden werden. So können die jugendlichen Beschuldigten auf die anwaltliche Vertretung verzichten, sofern sie urteilsfähig sind und die Voraussetzungen für eine Pflichtverteidigung nach Artikel 24 JStPO nicht erfüllt sind.

Nach Auffassung des Bundesrats berücksichtigt die Gesamtheit dieser Vorschriften einerseits das Schutzbedürfnis der jugendlichen Beschuldigten und andererseits das Bestreben, ihnen eine aktive und selbständige Teilnahme an diesem Schutz zu ermöglichen, genügend. Schliesslich ist zu erwähnen, dass im Rahmen der laufenden Strafprozessordnungsrevision eine Änderung der Bestimmungen der JStPO im Zusammenhang mit der Vertretung der jugendlichen Beschuldigten oder ihrer Verteidigung nicht diskutiert wurde. Im Vernehmlass-

⁸ HUG Christoph/SCHLÄFLI Patrizia, Art. 12 JStG Nr. 4, in: NIGGLI M. A./HEER M./WIPRÄCHTIGER H. (Hrsg), *Basler Kommentar Schweizerische Strafprozessordnung – Jugendstrafprozessordnung*, Basel 2014

⁹ BBI 2006 1085, 1366

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

sungsverfahren hat keine einzige Teilnehmerin und kein einziger Teilnehmer, nicht einmal die Kinderschutzorganisationen, eine Änderung in diesem Punkt gefordert.

29. Auf dem städtischen Polizeiposten in Lausanne war jeden Tag eine freiberufliche Pflegefachfrau im Einsatz, bereitete die täglichen Medikamente vor und verteilte sie am Morgen und am Mittag. Am Abend wurden die Medikamente durch das Personal der Gesellschaft Securitas verteilt. Der CPT möchte daran erinnern, dass Medikamente nicht durch nicht-medizinisches Personal verteilt werden sollten.

Die Vorbereitung der Medikamente und die Verwaltung des Medikamentenvorrats liegen in der Verantwortung der Pflegefachpersonen. Nur die Abgabe bestimmter Medikamente kann an Betreuungspersonen delegiert werden, die insbesondere über die Namen der Medikamente, die generischen Indikationen, die erwarteten Wirkungen und die möglichen Nebenwirkungen ordnungsgemäss informiert sind. Die Pflegefachpersonen achten ebenfalls darauf, dass die Medikamente mit einer genauen und detaillierten Angabe der Identität der inhaftierten Patientin oder des inhaftierten Patienten und der entsprechenden Zellnummer versehen sind. Im Zweifelsfall wendet sich das nichtmedizinische Personal sofort an die Mitarbeitenden des gefängnismedizinischen und -psychiatrischen Dienstes oder an eine diensthabende Ärztin oder einen diensthabenden Arzt.

30. Der CPT ruft die schweizerischen Behörden erneut dazu auf, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um in sämtlichen Schweizer Kantonen sicherzustellen, dass alle Personen in Polizeigewahrsam sofort, das heisst ab Beginn ihres Freiheitsentzugs, umfassend über ihre Rechte aufgeklärt werden. Dies sollte zunächst durch mündliche Erklärungen erfolgen, die so bald als möglich (das heisst bei der Ankunft auf dem Polizeiposten) durch die Abgabe eines Merkblattes ergänzt werden, in dem die Rechte der Betroffenen auf einfache Art und Weise aufgeführt sind. Diese Merkblätter sollten in verschiedenen Sprachen verfügbar sein. Zudem sollten die betroffenen Personen zur Unterzeichnung einer Erklärung aufgefordert werden, dass sie in einer für sie verständlichen Sprache über ihre Rechte informiert worden sind, und eine Kopie dieser Erklärung sollten sie behalten können.

Gemäss der KKPKS werden Personen anlässlich ihrer Festnahme und bei der anschliessenden Befragung bzw. Einvernahme über die Gründe der Festnahme mündlich oder schriftlich informiert. Spätestens im Rahmen der Befragung werden die betroffenen Personen über ihre Rechte aufgeklärt. In den vom Gesetz vorgesehenen Fällen werden Anwälte hinzugezogen, zudem erfolgen Befragungen von fremdsprachigen Personen immer unter Beizug eines Dolmetschers. In den meisten Kantonen bestehen zudem Merkblätter in verschiedenen Sprachen, welche den Betroffenen ausgehändigt werden.

31. Der CPT fordert die schweizerischen Behörden erneut auf, die erforderlichen Massnahmen – auch auf gesetzlicher Ebene – zu ergreifen, um in sämtlichen Schweizer Kantonen sicherzustellen, dass allen Personen, die sich aus welchen Gründen auch immer in Polizeigewahrsam befinden, drei Verfahrensgarantien gewährt werden, das heisst das Recht, Angehörige oder Dritte nach ihrer Wahl über ihre Situation zu informieren oder informieren zu lassen, das Recht auf Zugang zu einer Anwältin oder einem Anwalt und das Recht auf Zugang zu einer Ärztin oder einem Arzt, und zwar sofort, das heisst ab Beginn ihres Freiheitsentzugs, beziehungsweise ab dem Zeitpunkt der Festnahme.

Der Bundesrat ist nach wie vor der Ansicht, dass die drei vom Ausschuss erwähnten Verfahrensgarantien in der Schweiz verwirklicht sind und sogar über die internationalen Standards

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

in diesem Bereich hinausgehen. Wie bereits mehrfach erwähnt, ist die Festnahme nur ein sehr kurzer Entzug der Bewegungsfreiheit zum Zwecke der Überprüfung und kann daher nicht als Freiheitsentzug im engeren Sinne betrachtet werden.

Im Rahmen der laufenden Revision der Strafprozessordnung wurde keine Änderung der einschlägigen Bestimmungen zu diesem Punkt gefordert.

32. Der CPT ruft die kantonalen Behörden der Schweiz wie bereits im Jahr 2015 auf, alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit in allen Schweizer Kantonen sämtliche Freiheitsentzüge in Registern protokolliert werden, die den obgenannten Kriterien genügen.

Laut der KKPKS sind die kantonalen Polizeikörper der Ansicht, dass die notwendigen und vom Ausschuss verlangten Informationen zur Verfügung stehen, wobei dies nicht zwingend durch ein zentral geführtes System erfolgen muss. Gewisse Kantone führen aus datenschutzrechtlichen Gründen spezifisch getrennte Systeme, in anderen Kantonen ergeben sich aus der Organisation der Verwaltung unterschiedliche Datenhaltungen. Gewisse kantonale Polizeikörper führen beispielsweise keine eigenen Zellen, sondern überbringen festgenommene Personen nach kurzer Zeit in das Gefängnis, welches ein eigenes und von der Polizei unabhängiges Datensystem betreibt. Wieder andere Kantone führen ein umfassendes System, wie es vom Ausschuss gefordert wird.

Was speziell die Situation im Kanton Genf betrifft, wird darauf hingewiesen, dass die Polizei über die Möglichkeit verfügt, sich in Echtzeit ein Bild der Inhaftierten auf dem Polizeiposten zu machen. Der Kanton wundert sich daher über die vom CPT in seinem Bericht erwähnten Zugangsschwierigkeiten.

33. Bezüglich der unabhängigen Beschwerdeinstanzen sind in der StPO alternative Mechanismen vorgesehen, und gemäss den Ausstandsregeln ist es möglich, im Falle einer Anzeige wegen exzessiver Gewaltanwendung durch Angehörige der Polizei entweder auf dem Polizeiposten oder bei der Staatsanwaltschaft Strafanzeige zu erstatten. Zum einen gibt es in gewissen Kantonen (beispielsweise Zürich), in gewissen Städten (beispielsweise Bern und Zürich) sowie in gewissen Gemeinden unabhängige oder alternative Mechanismen vom Typ Ombudsmann, zum anderen bestätigte das Bundesgericht, dass jede Person, die auf «vertretbare» Art und Weise geltend macht, von Angehörigen der Polizei unmenschlich oder erniedrigend behandelt worden zu sein, Anspruch auf eine amtliche wirksame Untersuchung hat. Der CPT begrüsst diese positive Entwicklung und fordert von den Kantonen, in denen das noch nicht der Fall ist, diese alternativen Arten der Beschwerdeverfahren auszubauen. Der CPT wünscht von den schweizerischen Behörden Auskunft über die konkrete Umsetzung dieser alternativen Beschwerdemechanismen in der Praxis.

Gemäss der KKPKS sind im Grundsatz die Staatsanwaltschaften die zuständige und unabhängige Behörde, welche Verfehlungen von Mitarbeitenden der Polizei aufarbeitet und ahndet. Daneben kennen viele Kantone die Möglichkeit von Aufsichtsbeschwerden an das für die Polizei zuständige Aufsichtsorgan. Da es sich hierbei um ein Verwaltungsverfahren handelt, liegt der Fokus auf dem Erkennen von Missständen in der Verwaltungsorganisation und nicht in der Bestrafung einer konkreten Person.

Die Polizeikörper nehmen das Thema Rassismus und Polizeigewalt sehr ernst. Entsprechend kann jede betroffene Person mit einer Beschwerde direkt an die jeweilige Polizei gelangen und die Aufarbeitung eines Vorfalles verlangen.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Die KKJPD fügt an, dass es der kantonalen Organisationshoheit obliegt, ob es eine zusätzliche Ombudsstelle als alternative Beschwerdeinstanz gibt. Ein Teil der Kantone hat entsprechende Ombudsstellen geschaffen. Schlussendlich muss jeder Kanton im Rahmen eines politischen Prozesses darüber befinden, ob eine Ombudsstelle geschaffen wird oder nicht. Die Empfehlung des CPT wird bei dieser Beurteilung angemessen berücksichtigt.

4. Haftbedingungen

36. Der CPT empfiehlt den Waadtländer Behörden, eine Lösung zu finden, um die Lärmbelastungen im städtischen Polizeiposten in Lausanne zu beenden.

Der Kanton Waadt teilt mit, von dieser Empfehlung Kenntnis genommen zu haben.

41. Der CPT empfiehlt den schweizerischen Behörden dringend dafür zu sorgen, dass die Gefängnisbereiche der Polizeiräumlichkeiten in Lausanne (und gegebenenfalls in anderen Städten) nur für die in der StPO vorgesehene maximale Dauer (24 Stunden) benützt werden. Er fordert die schweizerischen Behörden auf, dem CPT innert der Frist von drei Monaten die zur Beendigung dieser Praxis getroffenen Vorkehrungen mitzuteilen.

Zudem empfiehlt der CPT, die Spazierhöfe der beiden Polizeiposten von Lausanne aufzuwerten. Der CPT empfiehlt ebenfalls, dass die Behörden ihre Anstrengungen intensivieren, um den Personen, die länger als nur ein paar Tage in den Gefängnisbereichen festgehalten werden, neben dem täglichen Spaziergang die eine oder andere Form von Aktivitäten anzubieten (bis diese Bereiche, wie im Bundesgesetz eigentlich vorgesehen, für eine maximale Dauer von 24 Stunden genützt werden).

Der CPT empfiehlt ausserdem, über das Anlegen von Handschellen nur von Fall zu Fall zu entscheiden, auf der Grundlage einer Analyse der konkreten Gefahr, welche die zu verlegendende inhaftierte Person darstellt.

Der erste Teil der Empfehlung zu den Gefängnisbereichen war Gegenstand einer separaten Antwort.

Was die anderen Punkte betrifft, teilt der Kanton Waadt mit, dass die Spazierhöfe in den letzten Jahren verbessert wurden. Die Lösung dieses Problems hängt jedoch eng mit der Dauer der Unterbringungen und folglich mit der Ausstattung der Infrastrukturen zusammen. Zudem dienen die derzeit genutzten Örtlichkeiten auch als Sortierzone bei Massenanhaltungen (z.B. Ausschreitungen bei Demonstrationen), weshalb es nicht möglich ist, dort beispielsweise Fitnessgeräte aufzustellen. Im Zusammenhang mit Ziffer 37 des CPT-Berichts wird darauf hingewiesen, dass die inhaftierten Personen in beiden Gefängnisbereichen Anspruch auf zwei Spaziergänge von 30 Minuten pro Tag haben.

Zur Frage der Fesselung während den Transporten ist zu erwähnen, dass die zu verlegenden Personen grundsätzlich nur an den Handgelenken gefesselt werden, unter Ausnahme von Transporten in ungesicherte Umgebungen wie Gerichte, Spitäler oder Arztpraxen, wo die Person auch an den Fussgelenken gefesselt wird (siehe auch die Antwort zu Ziff. 91). Minderjährige Inhaftierte zwischen 15 und 18 Jahren werden grundsätzlich nur an den Handgelenken gefesselt, ausser während Gefahrensituationen. Jugendliche unter 15 Jahren werden nicht gefesselt und auch nicht in einem Gefangenentransporter, sondern in einem Polizeifahrzeug transportiert.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Bezüglich der letzten Empfehlung hat der Kanton Genf in der neuen Weisung über die Anwendung von Gewalt und Zwang vorgesehen, dass das Anlegen von Handschellen von Fall zu Fall auf der Grundlage einer von einer Polizistin oder einem Polizisten durchgeführten Analyse der konkreten Gefahr entschieden wird, entsprechend in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des CPT.

42. Der CPT empfiehlt den Genfer Behörden, die 1 m² grossen Wartezellen des städtischen Polizeipostens nicht mehr zu benutzen.

Der Kanton Genf weist darauf hin, dass die mit einer Bank ausgestatteten Wartezellen dazu dienen, den festgenommenen Personen zu ermöglichen, sich wie in einem Wartezimmer hinzusetzen und gleichzeitig die Sicherheit der Beteiligten während dieser kurzen Zeit (einige Minuten) zu gewährleisten, die für die administrative Bearbeitung ihrer Inhaftierung vorgesehen ist. In keinem Fall können diese Kabinen als Zellen oder Hafträumlichkeiten bezeichnet werden.

43. Der CPT empfiehlt erneut sicherzustellen, dass im Kanton Genf, gegebenenfalls auch in anderen Kantonen, für Personen, die eine Nacht in Haft verbringen müssen, keine Einzelzelle auf den Polizeiposten benützt wird, die kleiner ist als 6 m². Der Ausschuss erinnert auch an seine seit langem vertretene Haltung, wonach es wünschenswert wäre, dass die Einzelzellen auf den Polizeiposten, die für einen länger als ein paar Stunden dauernden Aufenthalt benützt werden, ungefähr 7 m² messen.

Schliesslich fordert der CPT die Genfer Behörden auf, eine pragmatische Lösung in Betracht zu ziehen, damit die Personen, deren Polizeigewahrsam länger als 24 Stunden dauert, die Möglichkeit haben, sich täglich an der frischen Luft zu bewegen, und dies bei der Planung neuer Räumlichkeiten für den Polizeigewahrsam zu berücksichtigen.

Gemäss dem Kanton Genf sind zurzeit von den insgesamt 60 von der Polizei verwalteten Arrestlokale in den Räumlichkeiten der Genfer Kantonspolizei 28 kleiner als 6 m², davon 10 kleiner als 5 m² und 3 kleiner als 4 m². Die Arrestlokale werden mit der Erneuerung der Räumlichkeiten und bei vorhandenem Budget gemäss den Empfehlungen des CPT fortlaufend angepasst.

44. Der CPT begrüsst das Projekt zur Verlegung des Gefängnisses der Kantonspolizei in Zürich im Laufe des Jahres 2022 und wünscht, über den Verlauf des Projekts informiert zu werden.

Der Kanton Zürich hebt, wie der Ausschuss zutreffend ausführt, das Provisorische Polizeigefängnis (Propog) in der ersten Hälfte des Jahres 2022 auf.

Das neue Gefängnis Zürich West (GZW) übernimmt im Auftrag des Amtes «Justizvollzug und Wiedereingliederung» (JuWe) / UGZ die Betreuung von Inhaftierten während maximal 96 Stunden bis zum Entscheid durch das Zwangsmassnahmengericht. Hierfür stehen 124 Haftplätze zur Verfügung. Festgenommene Personen werden in diesem Gefängnisteil rund um die Uhr aufgenommen. Zusätzlich ist das GZW auch ein Untersuchungsgefängnis mit weiteren 117 Haftplätzen.

Das GZW wird 24 Stunden an sieben Tagen die Woche medizinisches Fachpersonal (diplomierte Pflegefachpersonal) im Haus haben, so dass festgenommene Personen zu jeder Zeit

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Zugang zum Gesundheitsdienst haben. Vorgesehen ist weiterhin eine tägliche halbtägige Anwesenheit durch einen Arzt oder eine Ärztin mit somatischem Schwerpunkt (inklusive Wochenenden und Feiertagen) sowie Visiten durch Psychiater und Psychiaterinnen.

Das GZW ist ein kompakter Baukörper, der vollständig in den Baukörper des Polizei- und Justizzentrums integriert ist. Vertikal besteht das GZW aus vier Modulen, in denen sich die Zellen jeweils über drei Stockwerke verteilen und um begrünte Innenhöfe anordnen. Die Fassade ist so beschaffen, dass Sonnenlicht möglichst gut reflektiert wird und es in den Wohnzellen entsprechend ausreichend Tageslicht gibt.

Festgenommene Personen werden in den ersten 96 Stunden nach der Verhaftung in der Abteilung Vorläufige Festnahme untergebracht, wobei insbesondere Jugendliche zügig in das Gefängnis Limmattal und Frauen in das Gefängnis Dielsdorf versetzt werden sollen. Diese Abteilung erstreckt sich in einem Stockwerk über alle vier Module. Insgesamt können in dieser Abteilung maximal 124 festgenommene Personen untergebracht werden. Sämtliche Zellen sind als Doppelzellen konzipiert und haben grosse Fenster ohne Gitter. Die Fenster der Wohnzellen können nicht geöffnet werden. Die beiden Betten einer jeden Zelle sind an deren kurzen Seiten nebeneinander angeordnet. Es gibt entsprechend keine Stockbetten. Es gibt mehrere Zellen für Personen mit eingeschränkter Mobilität (IV-Zellen), die schwellenfrei sind und eine eigene Dusche mit entsprechender Ausstattung aufweisen. Alle Wohnzellen verfügen über einen Netzwerkanschluss, um künftigen Entwicklung bezüglich *Smartprison* (Digitalisierung) Rechnung tragen zu können. Im Tagesablauf vorgesehen ist gemeinsames Spazieren und wenn möglich auch Zellenöffnungen in Kleingruppen (maximal 12 Personen) mit selbstbestimmtem Zugang zur Dusche. Weiterhin gibt es in jedem Modul einen Raum, in dem festgenommene Personen vertrauliche Gespräche mit Mitarbeitenden, mit der Seelsorge oder mit Mitarbeitenden des Sozialdienstes führen können. Technisch sind diese Räume für Videokonferenzsysteme vorbereitet, beispielsweise für Videoeilvernahmen.

Eine zweite Abteilung des GZW ist die Abteilung Untersuchungshaft, welche 117 Plätze und die doppelte Fläche der Abteilung Vorläufige Festnahme umfasst. Pro Stockwerk und Modul (vier Stück) ist es möglich, den Gruppenvollzug in Kleingruppen mit maximal acht Personen pro Gruppe umzusetzen. Dabei haben die inhaftierten Personen Zugang zu einem Multifunktionsraum, der als Arbeitsraum und vor allem auch als Gemeinschaftsraum genutzt werden kann. Zudem haben sie Zugang zu mehreren Duschen, die seitlich durch massive Wände und nach vorne durch Duschvorhänge voneinander getrennt sind. In jedem Stock und Modul gibt es mehrere Einzelzellen, Doppelzellen und je eine IV Zelle. Die Seitenflügel der gitterlosen und grossen Fenster können geöffnet werden. Im Tagesablauf werden möglichst lange Zellenöffnungszeiten angestrebt, welche auch an Wochenenden und Feiertagen gelten sollen.

Im obersten Stock des GZW befinden sich Räume für Mitarbeitende, ein Schulzimmer, ein Fitnessraum, die Räumlichkeiten des Gesundheitsdienstes (Arztzimmer, Zahnarztzimmer, Apotheke, Labor, Röntgenraum, Therapiezimmer, drei Zimmer mit Spitalbetten), der Arrestbereich mit sechs Zellen sowie drei Zellen für *Bodypacker* (Drogenschmuggel im Körper) mit entsprechenden Spezialtoiletten. Ebenfalls auf diesem Stockwerk verfügt jedes Modul über einen grossen Spazierhof, der jeweils in zwei kleinere Spazierhöfe unterteilt werden kann. In allen Höfen ist der Blick nach draussen möglich.

Der Kanton Zürich rechnet pro Jahr mit mindestens 11'000 Ein- und Austritten in der Abteilung vorläufigen Festnahme. Dies bedingt bezüglich der Zugänglichkeit für Anwälte und An-

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

wältinnen sowie Angehörige erweiterte Öffnungszeiten in den Randstunden und an den Wochenenden. So wird es auch für Familien einfacher, Besuche mit oder die Betreuung der Kinder während eines Besuchs zu organisieren.

Bereits bei der Auswahl der neuen Mitarbeitenden wurde auf ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis geachtet und der Betreuungsaspekt deutlich stärker als der Aufsichtsaspekt gewichtet. Die maximal 241 inhaftierten Personen werden von 96 EPT im Bereich Betreuung bzw. Aufsicht begleitet. Es kommen weitere 11 EPT für deren direkte Vorgesetzte dazu, die ebenfalls hauptsächlich auf den Stockwerken mitarbeiten und ihre Teams coachen. Im Bereich Gesundheitsdienst sind 8 EPT in der direkten Betreuung vorgesehen, 1 EPT für die Leitungsperson und eine EPT für eine administrative Hilfskraft. Die Leitung Sozialdienst ist in der Hauptabteilung Untersuchungshaft bei Justizvollzug und Wiedereingliederung zentral organisiert. Jeder Betrieb hat jedoch seine fixen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. Die Seelsorge wird durch externe Personen vorgenommen.

Das GZW eröffnet am 4. April 2022 in einem ersten Schritt die Abteilung vorläufige Festnahme, den Gesundheitsdienst sowie diverse Supportbereiche. Im späteren Verlauf wird dann die Untersuchungshaft eröffnet.

45. Im Übrigen waren die beiden Gemeinschaftszellen (15 m²) und ein Teil der sechs Einzelzellen (zwischen 4,5 m² und 6 m²) des Polizeipostens Flughafen der Kantonspolizei Zürich ziemlich heruntergekommen, mit Graffiti und Brandspuren an den Wänden und der Decke und ohne Zugang zum Tageslicht. Glücklicherweise waren dort die in Gewahrsam genommenen Personen, einschliesslich der ausländischen Staatsangehörigen, nur für einige Stunden inhaftiert. Der CPT empfiehlt den Behörden des Kantons Zürich, Massnahmen für die Renovation dieser Zellen zu ergreifen.

Gemäss den Informationen des Kantons Zürich werden die Zellen 2022 neu gestrichen.

5. Weitere Fragen

49. Der CPT empfiehlt den schweizerischen Behörden, in den Kantonen Waadt und Zürich (gegebenenfalls in anderen Schweizer Kantonen) unverzüglich den Gebrauch von Fixierstühlen und -betten zu stoppen und sie aus den Polizeiposten entfernen zu lassen. Er lädt die schweizerischen Behörden ein, den CPT innert der Frist von drei Monaten über die Vorkehrungen zur Umsetzung dieser Empfehlung zu informieren.

Diese Empfehlung war Gegenstand einer separaten Antwort.

52. Nach Auffassung des CPT sollte jede umfassende Leibesvisitation eine ausserordentliche und verhältnismässige Massnahme sein, die vorgenommen werden kann, wenn andere Arten der Durchsuchung nicht möglich sind (Abtasten, reduzierte und visuelle Durchsuchung, oder Verwendung elektronischer Hilfsmittel) oder wenn diese ungenügend sind. Die systematische Vornahme einer umfassenden Leibesvisitation kann nicht dadurch gerechtfertigt werden, sie sei für eine Verlegung in einer anderen Polizeieinrichtung notwendig. Eine derart einschneidende und potenziell erniedrigende Massnahme lässt sich grundsätzlich nur beim Vorliegen einer besonderen Gefahr, eines konkreten Verdachts oder durch Erfordernisse im Zusammenhang mit den Ermittlungen rechtfertigen. Ausserdem ist der Grundsatz, solche Durchsuchungen unter allen Umständen in zwei Etappen durchzuführen, von zentraler Bedeutung,

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

um den Respekt der Menschenwürde der festgenommenen/angehaltenen Person zu gewährleisten.

Der CPT empfiehlt, geeignete Massnahmen zu treffen, damit diese Grundsätze im Kanton Zürich und gegebenenfalls in allen anderen Schweizer Kantonen gebührend eingehalten werden. Zu diesem Zweck schlägt der CPT vor, die Modalitäten für umfassende Leibesvisitationen zu überprüfen und den Anhang 2 der internen Weisung Nr. 1806 der Stadtpolizei Zürich zu überarbeiten.

In den Untersuchungsgefängnissen des Kantons Zürich finden die Ganzkörperdurchsuchungen gemäss der Schulung des SKJV statt. Dabei wird auf die Verhältnismässigkeit genauso geachtet wie auf die Durchführung in zwei Phasen.

Die Stadtpolizei Zürich weist darauf hin, dass in der kritisierten Dienstanweisung (DA) 1806 unter Ziffer 3.1.2. ausdrücklich festgehalten wird, dass Zwangsmassnahmen stets verhältnismässig sein müssen, entsprechend müssen sie zur Erreichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels notwendig und geeignet sein. Unter mehreren Zwangsmassnahmen ist jene zu ergreifen, welche die betroffenen Personen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt (mildestes Mittel). Die Zwangsmassnahme darf nicht zu einem Nachteil führen, der in einem erkennbaren Missverhältnis zum verfolgten Zweck steht. Zwangsmassnahmen sind aufzuheben, wenn ihr Zweck erreicht ist oder sich zeigt, dass er nicht erreicht werden kann.

Im Anhang 2 zur DA 1806 wird spezifisch ausgeführt, dass eine Durchsuchung verhältnismässig und einzelfallorientiert durchgeführt werden soll und eine Durchsuchung der Stufe 3 (Leibesvisitation) nur bei Vorliegen bestimmter Vorgaben zulässig ist. Die Kriterien werden wie folgt definiert:

Eine Durchsuchung der Stufe 3 ist nur dann zulässig, wenn:

- Anhaltspunkte für eine Selbst- oder Fremdgefährdung bestehen und eine Durchsuchung der Stufe 1 oder 2 nicht ausreicht. Anhaltspunkte können sein:
 - Die Person hat ein Gewaltdelikt begangen;
 - Die Person ist als gefährlich und/oder unberechenbar bekannt;
 - Die Person verhält sich aggressiv und nicht kooperativ;
 - Die Person hat Suizidäusserungen gemacht oder es gibt Anzeichen einer Selbstgefährdung.
- Im konkreten Einzelfall zu vermuten ist, dass gefährliche Gegenstände, Tatspuren oder Beweismittel gefunden werden könnten (z.B. bei Verdacht die Person könnte Betäubungsmittel am Körper verstecken).
- Eine Durchsuchung der Stufe 3 ist zudem immer zwingend durchzuführen, wenn eine festgenommene Person der Arrestantenannahme der Kapo zugeführt wird.

Bezüglich der Art der Durchführung einer Durchsuchung der Stufe 3 wird festgehalten, dass diese in der Regel zweiphasig durchgeführt werden muss, sodass Ober- und Unterkörper dabei nicht gleichzeitig völlig entkleidet sind. Nur in begründeten Fällen, insbesondere, wenn von ernsthafter Fremd- oder Eigengefährdung ausgegangen werden muss oder wenn der Verdacht auf durch die Person versteckte Beweismittel oder andere Gegenstände besteht, kann die Durchsuchung der Stufe auch einphasig durchgeführt werden.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Die Vorgaben für eine restriktive Handhabung einer Durchsuchung der Stufe 3 sind damit im Anhang 2 der DA 1806 klar umschrieben, die mithin den Kritikpunkten des CPT Rechnung trägt.

Zudem hat die Stadtpolizei Zürich im letzten Sommer alle Frontkräfte in einer obligatorischen Weiterbildung (ETT 3) explizit im Bereich Durchsuchung Stufe 3 geschult. Dabei sind insbesondere die Bereiche zweistufige Durchsuchung und Transgenderthematik besprochen worden.

53. In der Klinik für Forensische Psychiatrie Königsfelden im Kanton Aargau wurde die Delegation darüber informiert, dass regelmässig uniformierte Polizeiangehörige anwesend seien, um Psychatriepatientinnen und -patienten in die Klinik zu begleiten (siehe auch Ziff. 232). Der CPT möchte von den Behörden des Kantons Aargau Informationen zu möglichen Schulungsinhalten der Polizei zur Frage der Betreuung von Psychatriepatientinnen und -patienten erhalten, sowie die jährliche Anzahl von in der Klinik erfolgten polizeilichen Begleitungen.

Es wird auf die Ausführungen zu Ziffer 232 verwiesen.

Bei Bedarf und je nach konkretem Fall ist die Begleitung eines Klienten durch Vollzugsangestellte der Institutionen bei einer Verlegung in die PDAG aus deren Sicht durchaus sinnvoll. Auf diese Weise werden die Klienten durch von ihnen vertraute Personen begleitet und unterstützt, was von den Klienten ausnahmslos geschätzt und von gewissen explizit gewünscht bzw. gefordert wird. Eine solche (oft auch deeskalierend wirkende) Begleitung durch eine den Klienten vertraute Bezugsperson erweist sich im Bedarfsfall nie als negativ, sondern stets als hilfreich. Weshalb darauf generell verzichtet werden sollte, ist daher nicht nachvollziehbar.

B. Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug

1. Vorbemerkungen

63. Der CPT empfiehlt den schweizerischen Behörden erneut, insbesondere in den Westschweizer Kantonen, eine umfassende Strategie zur Reduktion der Überbelegung von Gefängnissen auf kantonaler Ebene vorzusehen und die Mitglieder der Vollzugs- und Justizbehörden zu sensibilisieren, damit die Inhaftierung nur als letztes Mittel in Frage kommt.

Der Ausschuss möchte ebenfalls Informationen über die Massnahmen erhalten, die von den Schweizer und Genfer Behörden in Betracht gezogen werden, um die chronische Überbelegung des Gefängnisses Champ-Dollon so schnell als möglich zu beenden, sowie einen detaillierten Zeitplan der nächsten Etappen, die diesen Prozess begleiten.

Zudem wünscht der CPT, der erneut darauf hinweist, dass die Erweiterung des Gefängnisparcs keine dauerhafte Lösung des Problems der Überbelegung darstelle, aktualisierte Informationen über die laufenden Bau- und Renovationsprojekte in den Kantonen Genf und Waadt.

Im Kanton Genf erfolgt die Zuteilung der Haftplätze durch die Staatsanwaltschaft; die sich bereits zu diesem Zeitpunkt vergewissert hat, dass die Bedingungen der Strafprozessordnung für die Inhaftierung a priori erfüllt sind. Die Anordnung der Untersuchungshaft in Champ-Dol-

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Ion obliegt auf Antrag der Staatsanwaltschaft dem Zwangsmassnahmengericht, einer unabhängigen Justizbehörde.

Für die Reduktion der Anzahl inhaftierter Personen im geschlossenen Vollzug in den Genfer Einrichtungen bestehen folgende Möglichkeiten:

- Nutzung alternativer Formen des Strafvollzugs (gemeinnützige Arbeit, elektronische Fussfessel und Halbgefangenschaft) unter Einhaltung der gesetzlichen Bedingungen (mit systematischer Information der verurteilten Personen über die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten);
- Nutzung des offenen Vollzugs, oder von Arbeits- und Wohnexternaten für Personen, welche die Voraussetzungen dafür erfüllen;
- Unterbringung ausserhalb des Kantons (in geschlossenem oder offenem Vollzug sowie Arbeitsexternat), je nach der Verfügbarkeit von Plätzen.

Die Mittel zur Reduktion der Anzahl inhaftierter Personen sind begrenzt; daher scheint die beste Möglichkeit, die Überbelegung in den geschlossenen Anstalten zu verringern, darin zu bestehen, die Aufnahmekapazität des Genfer Gefängnisparcs zu erhöhen. Die Gesetzesvorlagen für den Bau der Anstalt Les Dardelles wurden jedoch im Oktober 2020 abgelehnt. Seitdem musste die Gefängnisplanung vollständig überarbeitet werden. Die künftige Gefängnisplanung, die nach den vorgängigen im Jahr 2021 durchgeführten Analysen festgelegt wurde, wird genauer bestimmen, welche Infrastrukturen notwendig sind, um der chronischen Überbelegung der Gefängnisse ein Ende zu setzen. 2022 werden Machbarkeitsstudien in Auftrag gegeben. Dabei gilt es zu beachten, dass eine Strafvollzugsanstalt aufgrund der langen Verfahrensdauer nicht vor neun bis zehn Jahren gebaut werden kann.

Gemäss dem Kanton Waadt ist die Inbetriebnahme der neuen Strafanstalt Grands-Marais für 2027 vorgesehen ist. Die Renovationen der Gefängnisse La Tuilière und La Croisée werden grundsätzlich bis Ende 2025 erfolgt sein. Die Renovationsarbeiten für das Gefängnis Bois-Mermet sind noch im Stadium der Machbarkeitsstudien und es ist daher nicht möglich, ein Datum für die Fertigstellung anzugeben.

2. Misshandlungen

65. Der CPT wünscht Auskunft darüber, wie die Direktion des Gefängnisses Champ-Dollon und die zuständigen Organe auf die beiden in Ziffer 65 des Berichts genannten Vorwürfe reagiert haben und welche präventiven Massnahmen sie getroffen haben, um zu verhindern, dass sich ein solcher Vorfall wiederholt.

Nach Aussagen des Kantons Genf hat die Gefängnisdirektion den Fall vom 18. März 2021 am 29. April 2021 bei der Staatsanwaltschaft angezeigt und wartet bis heute auf dessen Abschluss.

Nach einer gemeinsamen Analyse der Direktion von Champ-Dollon und der juristischen Leitung des kantonalen Amtes für Strafvollzug wurde der Vorwurf vom 2. März 2021 nicht weiterverfolgt, weil die Prüfung keine glaubwürdigen Anhaltspunkte ergab, welche im Rahmen der Festhaltung der verhafteten Person am Boden über eine verhältnismässige Anwendung von Zwang hinausgingen. Die Meldung wurde daher nicht an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Im Übrigen ist die Weisung über die Behandlung der Berichte über traumatische Läsionen bei Vorwürfen der Misshandlung gegenüber inhaftierten Personen (Weisung Nr. 2.12) des kantonalen Amtes für Strafvollzug anwendbar¹⁰.

67. Der CPT empfiehlt der Direktion des Gefängnisses Champ-Dollon, die Politik der Unterscheidung gewisser Häftlingskategorien zu beenden, die nicht nur ungerechtfertigt ist, sondern insbesondere eine Kategorie von Gefangenen stigmatisiert.

Der Kanton Genf teilt mit, dass die Spaziergänge seit dem 17. Mai 2021 dank der neuen Gefängnisorganisation wieder gemeinsam durchgeführt werden. In den Ateliers wurde immer in gemischten Gruppen gearbeitet.

In Bezug auf die Einzelhaft dienen die grünen Etiketten einer visuellen Unterscheidung für die Vollzugsbeamtinnen und -beamten, die darauf hinweisen, dass eine Zelle nicht gemischt ist, was insbesondere den Schutz der inhaftierten Personen vor rassistischem Verhalten seitens der anderen Inhaftierten bezweckt.

68. Der Ausschuss empfiehlt ausserdem, das Personal des Gefängnisses Champ-Dollon, regelmässig daran zu erinnern:

- *dass es in welcher Form und unter welchen Umständen auch immer niemals Misshandlungen zufügen, noch dazu anstiften noch solche tolerieren darf;*
- *dass es die inhaftierten Personen jederzeit mit Anstand und Respekt behandeln und gebührend berücksichtigen muss, sich gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu wenden und diese zu bekämpfen sowie die Rücksichtnahme auf die Geschlechtszugehörigkeit zu fördern;*
- *dass es für jeden Fall von Misshandlung (einschliesslich Beleidigungen und Einschüchterungen) sowie für jede übermässige Gewaltanwendung zur Verantwortung gezogen wird.*

Gemäss dem Kanton Genf werden von der Leitung der Personalabteilung der Generaldirektion des kantonalen Amtes für Strafvollzug Aus- und Weiterbildungen durchgeführt.

Die Direktion von Champ-Dollon ist sich sehr wohl bewusst, dass noch weitere Fortschritte in Bezug auf den Mentalitätswandel gemacht werden müssen. Dennoch sind Fortschritte zu verzeichnen, seit die Generaldirektion in den letzten Jahren die Verantwortung für die Ausbildungsmassnahmen einerseits und die nunmehr multikulturelle Rekrutierung andererseits übernommen hat. Zudem erstattet die Gefängnisdirektion von Champ-Dollon oder die Generaldirektion bei Verdacht auf Amtsmissbrauch systematisch Strafanzeige. Die Vorladungen von Personen des Strafvollzugspersonals durch die Aufsichtsbehörde und die Staatsanwaltschaft – selbst als einfache Zeuginnen oder Zeugen – haben eine «selbstregulierende» Wirkung, die zu dieser spürbaren und allmählichen Verbesserung gewisser Mentalitäten beiträgt.

69. Der CPT wünscht über die Anzahl protokollierter Fälle von Gewalt zwischen Gefangenen im Laufe der letzten zwei Jahre (seit Januar 2019) im Gefängnis Thorberg informiert zu werden und darüber, wie diese Vorfälle weiterverfolgt wurden, sowie über die bestehende Strategie, um Gewalt zwischen Gefangenen in der Einrichtung zu verhindern.

¹⁰ Dieses Dokument wird dem CPT separat zugestellt.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Der Kanton Bern weist darauf hin, dass Gewalt gegen Miteingewiesene in der JVA Thorberg auf der Basis des Disziplinarreglements konsequent diszipliniert wird. Gemäss dem seit dem 1. Februar 2021 gültigen Disziplinarreglement wird Gewalt in leichten Fällen mit einer Arreststrafe von 3-5 Tagen und in schweren Fällen mit einer Arreststrafe von 7-9 Tagen bestraft.

Die nachfolgend angeführte Statistik zeigt, wie viele Arreststrafen seit dem 1. Juni 2020 wegen gewalttätigen Vorfällen von eingewiesenen Personen gegen Miteingewiesene ausgesprochen wurden (die beiden 14-tägigen Arreststrafen wurden entsprechend vor dem 1. Februar 2021 ausgesprochen). Für die Zeit vor dem 1. Juni 2020 können keine Zahlen erhoben werden, da das Disziplinarwesen damals noch nicht im digitalen Tool bearbeitet wurde.

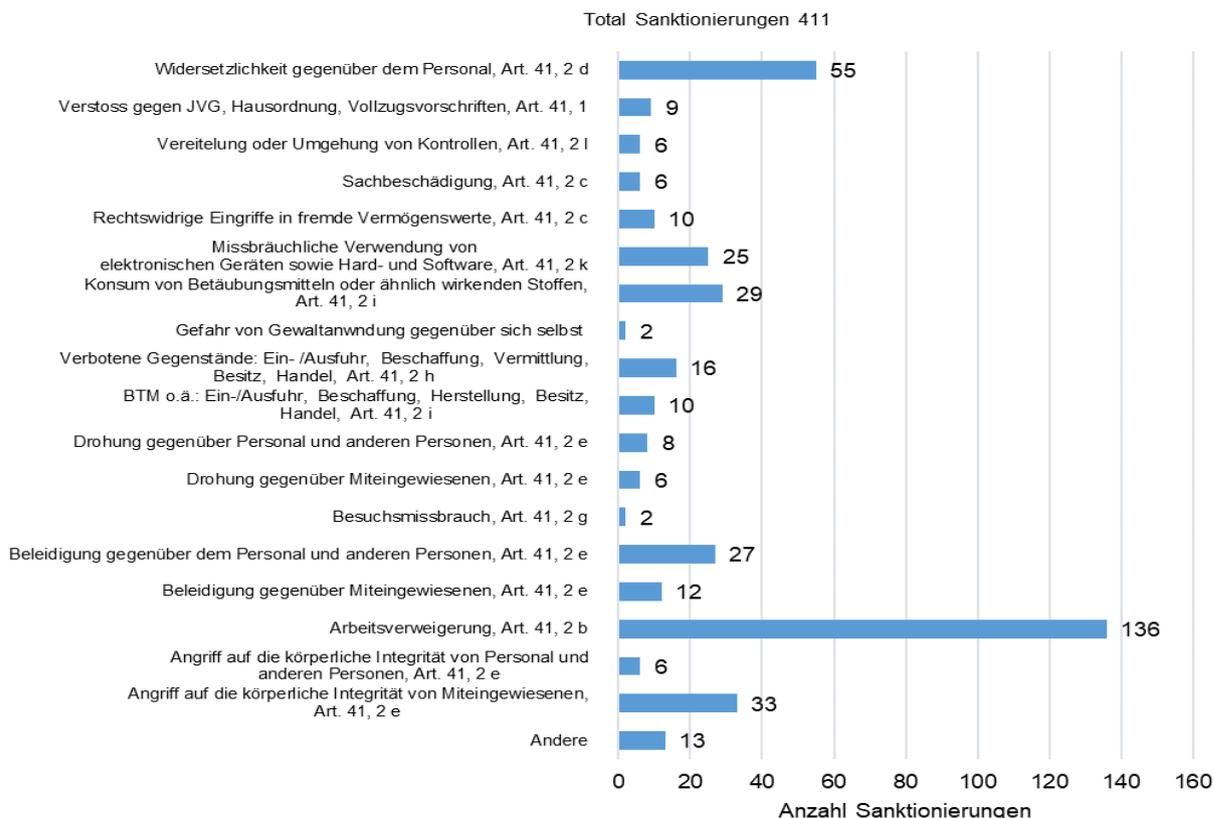
Sanktionierung von Angriffen auf die körperliche Integrität von Miteingewiesenen für den Zeitraum 01.06.2020–14.12.2021 (insgesamt 33 Fälle)	
---	--

Schriftlicher Verweis	1
3 Tage Arrest	8
4 Tage Arrest	3
5 Tage Arrest	4
6 Tage Arrest	7
7 Tage Arrest	3
8 Tage Arrest	5
14 Tage Arrest	2

Im Hinblick auf die in der JVA Thorberg sanktionierten Tatbestände zeigt sich, dass die Zahl der gewalttätigen Vorfälle gegen Miteingewiesene im Vergleich zu anderen Tatbeständen nicht auffallend erscheint:

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Sanktionierungen 01.01.2020 - 14.12.2021



Trotzdem setzt die JVA Thorberg im Rahmen der Organisationsentwicklung verschiedene Präventionsmassnahmen ein, die darauf abzielen, der Gewalt unter den eingewiesenen Personen effektiv zu begegnen. Dies beinhaltet:

- Implementierung eines Assessment-Centers, in welchem die neu in die JVA Thorberg eingewiesenen Personen während den ersten zwei Wochen einem Assessment unterzogen werden. Gestützt auf das Assessment identifiziert die JVA Thorberg latente Risikofaktoren (wie z.B. Gewalt gegen Miteingewiesene und Mitarbeitende in der Vorgeschichte), wodurch Mitarbeitende auf zu Impulsivität oder Gewalt neigende eingewiesene Personen ein besonderes Augenmerk richten können.
- Schaffung interdisziplinärer Teams, in denen Betreuende und Sozialarbeitende ihre Büros auf den Etagen der eingewiesenen Personen haben werden. Dadurch sind die Mitarbeitenden näher bei den eingewiesenen Personen, dienen als Anlaufstelle bei Problemen, können aber auch besser beobachten und rascher intervenieren.
- Implementierung des Konzepts der dynamischen Sicherheit in allen Bereichen der JVA Thorberg. Das Konzept sensibilisiert die Mitarbeitenden für die Notwendigkeit, «nahe» an den eingewiesenen Personen zu sein, um als Anlaufstelle zu dienen und bei Problemen rasch und proaktiv intervenieren zu können.

Bezüglich der strafrechtlichen Verfolgung von Gewalttaten unter eingewiesenen Personen kann festgehalten werden, dass allfällige Verletzungen durch den Gesundheitsdienst der JVA in jedem Fall mit Fotos dokumentiert werden. Die eingewiesenen Personen werden über die Möglichkeit einer Strafanzeige und die geltenden Fristen informiert. Wird dies gewünscht, nimmt die Direktion im Auftrag der eingewiesenen Person mit der Polizei Kontakt auf, um ihr

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

eine Anzeige zu ermöglichen. Liegt ein Officialdelikt vor, erfolgt die Meldung des Vorfalls durch die JVA an die zuständige Einweisungsbehörde, welche die Strafbehörde entsprechend informiert.

3. Haftbedingungen

a. Materielle Bedingungen

70. Der CPT empfiehlt erneut, Massnahmen zu ergreifen, damit im Gefängnis Champ-Dollon in den Zellen mit einer Grösse von 10 m² höchstens zwei Personen und in den Zellen mit einer Grösse von 23 m² höchstens fünf Personen festgehalten werden. Der Ausschuss wünscht, über die Pläne der bevorstehenden Renovation des Gefängnisse Champ-Dollon informiert zu werden.

Der Kanton Genf weist darauf hin, dass die künftige Gefängnisplanung die Renovation des Gefängnisses Champ-Dollon oder dessen Ersatz durch ein neues Gebäude umfasst. Zu den bestehenden Möglichkeiten, die Anzahl der in den Genfer Anstalten inhaftierten Personen im geschlossenen Vollzug zu verringern, wird auf die Antwort zu Ziffer 63 verwiesen.

72. Der CPT empfiehlt der Direktion des Gefängnisses Bois-Mermet, die Plexiglasscheiben zu entfernen, den Sanitätsbereich komplett abzutrennen, wie es in den Renovationsplänen in Aussicht gestellt wird, und eine Verdunkelung der Fenster vorzusehen. Der CPT wünscht ebenfalls, über die für das Gefängnis angekündigten Renovationsetappen informiert zu werden.

Der Kanton Waadt hält fest, dass die Abtrennung der Sanitäranlagen und die Verdunkelung der Fenster als Teil der Renovationsarbeiten vorgesehen sind. Bezüglich der Plexiglasscheiben, die aufgrund von Beschwerden aus der Nachbarschaft angebracht worden sind, werden verschiedene Lösungen zur Verringerung der Belästigung geprüft und bei der Durchführung der Arbeiten berücksichtigt. Wie bereits in der Antwort zu Ziffer 63 erwähnt, werden die Arbeiten derzeit auf ihre Machbarkeit hin geprüft weshalb es zu früh ist, um die einzelnen Etappen anzugeben.

73. Der Ausschuss empfiehlt der Direktion des Gefängnisses Limmattal, die Sichtblenden aus Blech vor den Fensteröffnungen entfernen zu lassen.

Gemäss dem Kanton Zürich wurden sämtliche Lochblechplatten vor den Fensteröffnungen der Zellen im Gefängnis Limmattal im Verlauf des dritten Quartals 2021 entfernt. Somit verblieben lediglich die grobmaschigen Gitter vor den Belüftungseinlässen. Durch diese Massnahme wurde die Frischluftzufuhr deutlich verbessert.

76. Der CPT empfiehlt der Direktion der Gefängnisse Champ-Dollon und Thorberg sowie allenfalls anderen Gefängnissen der Schweiz, die Spazierhöfe mit Einrichtungen auszustatten, die es den Inhaftierten ermöglichen, sich körperlich zu betätigen

In seiner Stellungnahme weist der Kanton Genf darauf hin, dass im Gefängnis Champ-Dollon der Spazierhof «Ost» seit seiner Inbetriebnahme mit solchen Einrichtungen ausgestattet ist. Bezüglich der anderen Spazierhöfe teilt der Kanton mit, dass die Empfehlung zur Kenntnis genommen wird und eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben wird; dabei soll das bei den Inhaftierten sehr beliebte Fussballspielen nicht eingeschränkt werden.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Gemäss dem Kanton Bern wurde der Spazierhof des Normalvollzugs der JVA Thorberg zwischenzeitlich mit einem «Bewegungsschrank» (Schrank mit Sportgeräten) ausgerüstet. Zudem steht neu ein Gartenschach zur Verfügung. Die Neuausstattung wird von den eingewiesenen Personen sehr geschätzt und rege benutzt.

Die Notwendigkeit, auch die beiden Spazierhöfe des Sicherheitsvollzugs auf dem Dach des Hauses B mit Geräten zwecks sportlicher Betätigung auszustatten, ist von der Direktion der JVA anerkannt. Bis Ende des Jahres 2022 werden sich die eingewiesenen Personen auch dort sportlich betätigen können.

b. Haftregime

80. Der CPT fordert von sämtlichen kantonalen Behörden, die für die in den Ziffern 77 ff. des Berichts erwähnten Gefängnisanstalten, gegebenenfalls für andere vergleichbare Einrichtungen, zuständig sind, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um das Angebot an organisierten Aktivitäten ausserhalb der Zelle für alle Personen in Untersuchungshaft deutlich zu verbessern. Ziel sollte es sein, dass alle beschuldigten Personen mindestens acht Stunden pro Tag ausserhalb der Zelle verbringen können, und zwar im Rahmen von motivierenden Aktivitäten unterschiedlicher Art (Arbeit, die vorzugweise einen Wert im Bereich der Berufsbildung hat; Unterricht; Sport; Erholung/Gemeinschaft). Dies kann Veränderungen der Infrastruktur der Gefängnisse erforderlich machen. Der Kontext der Pandemie darf kein Grund sein für eine Einschränkung des Aktivitätsangebots.

Gemäss dem Kanton Genf wird derzeit in Champ-Dollon eine neue Organisation umgesetzt, die den wiederholten Bedenken des Ausschusses bestmöglich Rechnung tragen soll. Die Ablehnung des Baus einer neuen Strafvollzugsanstalt durch das Kantonsparlament hat jedoch zur Folge, dass sich die Erreichung der Ziele im Bereich der Wiedereingliederung und der Resozialisierung, insbesondere durch die Förderung von Aktivitäten und der Berufsausbildung, erheblich verzögert. Ausserdem ist festzuhalten, dass der gesetzliche Rahmen für die Untersuchungshaft besonders ungünstig für die Durchführung von täglich achtstündigen Aufgehalten ausserhalb der Zelle ist. Die täglichen Spaziergänge werden jedoch gewährleistet.

Der Kanton Solothurn bedauert, dass die Delegation des CPT anlässlich des Besuchs mit fünf Insassen, nicht aber mit der Leitung gesprochen hat. Unter welchem Vollzugsregime die betreffenden Insassen standen, ist demnach nicht bekannt. Die Möglichkeit, während des Vollzugs von Untersuchungs- oder Sicherheitshaft im Untersuchungsgefängnis Solothurn zu arbeiten, hängt vom Haftregime sowie von weiteren Faktoren ab. In den eigenen Werkstätten können maximal zehn Personen beschäftigt werden. Insassen können aber auch Arbeit in der eigenen Zelle verrichten. Über die Zulässigkeit einer Beschäftigung ausserhalb der eigenen Zelle entscheidet im Stadium der strafprozessualen Haft die verfahrensleitende Strafbehörde. Mit dem geplanten Gefängnisneubau sollen die räumlichen und betrieblichen Voraussetzungen für erweiterte Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten sowie einen längeren Zellenaufschluss geschaffen werden. Aktuell führen die im Zusammenhang mit der Pandemie stehenden Schutzmassnahmen zu weiteren Einschränkungen. Jedoch ist der Kanton Solothurn bereits im Rahmen eines konkreten Projektes bestrebt, soweit möglich, bereits in den aktuellen räumlichen Strukturen die Haftbedingungen mittels höherer Aufschlusszeiten zu verbessern.

81. Nach Auffassung des CPT nähert sich das Aktivitätsangebot des Gefängnisses Limmattal den Normen des Ausschusses bezüglich der erwachsenen Beschuldigten und sollte andere Schweizer Kantone inspirieren. Der CPT wurde auch darüber informiert, dass im Kanton Zürich

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

für die Untersuchungshaft ein Reformprozess im Gange ist, dies namentlich bezüglich der Zeit, die die beschuldigten Personen ausserhalb der Zelle verbringen können. Der CPT wünscht dazu ergänzende Angaben von den Zürcher Behörden.

Dem Kanton Zürich zufolge setzen die UGZ seit 2018 die national und international geforderte Reduzierung des Zelleneinschlusses von Personen in Untersuchungshaft um und schaffen so ein verfassungs- und EMRK-konformes Haftregime, welches den Haftzweck sicherstellt, Haftschäden reduziert und für Sicherheit im Innern wie gegen aussen sorgt. Die Gruppenvollzüge sind den betrieblichen und baulichen Gegebenheiten sowie der Grösse des jeweiligen UGZ angepasst. Es bestehen klare Regeln und zeitliche Vorgaben, wann der Gruppenvollzug, die Arbeit sowie der Zelleneinschluss an den Wochenenden- oder Feiertagen stattfindet. Durch ausgewogene Konzepte innerhalb der UGZ sind Gruppenvollzüge bzw. offene Zellentüren von bis zu acht Stunden täglich möglich.

Diese Umsetzung ist durch die hohe Einsatzbereitschaft sämtlicher Mitarbeiterinnen der UGZ-Betriebe möglich. Der Prozess in den UGZ ist nicht abgeschlossen und befindet sich in stetiger Entwicklung.

82. Es ist hervorzuheben, dass die meisten inhaftierten Personen (abgesehen von den Insassen in der Hochsicherheitsabteilung oder in der Sicherheitsabteilung) im Gefängnis Thorberg unter normalen Umständen in den Genuss eines offenen Haftregimes auf den jeweiligen Stockwerken kommen, das heisst fast ununterbrochen vom Morgen bis am Abend (von 6.50 bis 20.00 Uhr während der Woche und von 10.50 bis 19.45 Uhr an den Wochenenden und Feiertagen). Positiv zu bewerten ist, dass die Gefangenen in den Abteilungen für Langzeit- oder Integrationsvollzug auch während der Zeit der Pandemie zusammen essen und sich mit anderen Insassen austauschen konnten sowie Zugang zu verschiedenen Arbeitsateliers und angebotenen Aktivitäten hatten. Die Arbeitspflicht wurde beibehalten, und der Ausschuss nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Gefangenen weiterhin den vollen Lohn erhielten, obwohl die Arbeitszeit um die Hälfte gekürzt worden war. Einige Gefangene beschwerten sich dennoch über fehlende organisierte Aktivitäten, insbesondere im Winter. Es gab auch keine Möglichkeit, eine Berufsausbildung zu absolvieren. Die Direktion informierte die Delegation, dass ein Projekt im Gange sei, um das Angebot an Sport-, Bildungs- und Freizeitaktivitäten zu erhöhen. Zu diesem Zweck sei namentlich die Schaffung von sechs bis sieben neuen Stellen vorgesehen. Der CPT wünscht, über die Fortschritte bei der Umsetzung dieses Projekts informiert zu werden.

Gemäss dem Kanton Bern verfügte die JVA Thorberg in der Vergangenheit tatsächlich nur über wenige Bildungs-, Sport- und Freizeitaktivitäten. Eines der Teilprojekte der Organisationsentwicklung befasst sich deshalb mit dem Aufbau eines umfassenden Bildungs-, Sport- und Freizeitangebots. Hier konnten bereits verschiedene Fortschritte erzielt werden:

- Neuaufnahme verschiedener Bildungskurse (z.B. Englisch, IT)
- Implementierung eines «Bewegungsschrankes» (Schrank mit Sportgeräten) im Spazierhof des Normalvollzugs: Während des Spazierens können sich die eingewiesenen Personen verschiedener Sportgeräte (z.B. Bälle) bedienen, was sehr geschätzt und genutzt wird. Zudem besteht die Möglichkeit, während des Spazierens Gartenschach zu spielen.
- Ausbau des Sportangebots ganzjährig bzw. im Sommer: Neue ganzjährige Angebote (Kurse in den Bereichen Yoga, Rückenturnen, Cycling), aber auch das Angebot von zahlreichen Sportgruppen im Sommer auf dem Sportplatz für Teamsportarten.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

- Schaffung zweier Fitnessräume: Aktuell baut die JVA Thorberg zwei bisherige Lagerräume zu professionellen Fitnessräumen um, um den eingewiesenen Personen ein ganzjähriges Sportangebot zu ermöglichen. Die Eröffnung findet im Frühjahr 2022 statt.
- Schaffung von Bewegungsecken auf den Etagen: Aktuell laufen Pilotversuche mit sogenannten Bewegungsecken, die eine sportliche Betätigung auf der Wohntage ermöglichen sollen.

Die Personalressourcen im Bildungs-, Sport- und Freizeitbereich wurden durch Festanstellungen bzw. das Engagement zusätzlicher Lehrpersonen auf Honorarbasis massgeblich erhöht.

4. Gesundheitsversorgung

84. Der Ausschuss möchte wissen, welche Massnahmen getroffen werden, um eine regelmässige Anwesenheit des medizinischen Personals im Gefängnis Bois-Mermet zu gewährleisten.

Nach Aussagen des Kantons Waadt ist das medizinische Pflorgeteam seit dem Mai 2021 stabil. Der allgemeine Mangel an Pflegepersonal, der in allen Bereichen der Medizin (insbesondere in der Psychiatrie und der Pflege) besteht, erlaubt es nicht sicherzustellen, dass es in Zukunft keine freien Stellen mehr gibt.

85. Der CPT empfiehlt den zuständigen kantonalen Behörden, die wöchentliche Präsenzzeit der Allgemeinärztin oder des Allgemeinarztes in den Gefängnissen Limmattal und Thorberg und im Untersuchungsgefängnis Solothurn zu erhöhen, um eine regelmässige medizinische Betreuung zu gewährleisten.

Laut dem Kanton Zürich findet im Gefängnis Limmattal eine wöchentliche Arztvisite an 52 Wochen im Jahr statt. Die Präsenzzeit des Arztes richtet sich nach der Anzahl Anmeldungen der inhaftierten Personen und Dauer der notwendigen medizinischen Betreuung.

Gemäss dem Kanton Bern können die eingewiesenen Personen den Gesundheitsdienst werktags täglich aufsuchen, wenn sie dies wünschen. Am Wochenende wird bei Bedarf der Pikett-Gesundheitsdienst aufgeboten. Im Rahmen der Organisationsentwicklung wird der Gesundheitsdienst um eine zusätzliche Arbeitsstelle erweitert. Dies ermöglicht eine 365 Tage-Präsenz des Gesundheitsdienstes in der JVA Thorberg.

Der Gesundheitsdienst übernimmt die Triage zum Anstaltsarzt. Der Arzt besucht die JVA Thorberg wöchentlich während eines halben Tages. Er steht den Mitarbeitenden des Gesundheitsdienstes für Fragen jedoch tagsüber während der Werkstage jederzeit zur Verfügung. Zudem kann der Gesundheitsdienst eingewiesene Personen jederzeit in die Bewachungsstation des Inselspitals einweisen, wenn medizinische Probleme dies nötig machen. Aus Sicht der Direktion der JVA Thorberg ist die somatisch-medizinische Versorgung der eingewiesenen Personen, insbesondere nach dem Ausbau des Gesundheitsdienstes, ausreichend.

Laut dem Kanton Solothurn findet in beiden Untersuchungsgefängnissen des Kantons Solothurn an einem halben Tag pro Woche eine Arztvisite mit einem Somatiker und an einem weiteren halben Tag eine Visite durch einen Psychiater statt. Darüber hinaus wird kein Insasse von der Gesundheitsversorgung ausgeschlossen. Ist der Gesundheitszustand der verhafteten Person bzw. deren Hafterstehungsfähigkeit zweifelhaft, wird die Ambulanz aufgeboten oder

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

die Notfallaufnahme des benachbarten Bürgerspitals Solothurn in Anspruch genommen. Hinzu kommt, dass die telefonische Erreichbarkeit der Gefängnisärzte ausserhalb der Visiten sehr hoch ist. Darüber hinaus wird der Aufbau einer telemedizinischen Ergänzung aktuell geprüft.

87. Der CPT empfiehlt der Direktion des Gefängnisses Bois-Mermet und den Behörden des Kantons Waadt, unverzüglich die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit:

- *die effektive Anwesenheit eines umfassenden multidisziplinären Pflorgeteams mit folgenden Fachgebieten gewährleistet ist: Psychiatrie, Psychologie, Ergotherapie, Bewegungstherapie, Sozialpädagogie, Sozialarbeit und psychiatrische Pflege, wobei die Anzahl der Mitarbeitenden an die Anzahl der anwesenden Patientinnen und Patienten und an den tatsächlichen Bedarf anzupassen ist;*
- *für jede Patientin und jeden Patienten ein individueller Behandlungsplan erstellt wird, der Ziele und Mittel nennt und eine psychiatrische Betreuung sowie geeignete therapeutische und beschäftigungsorientierte Aktivitäten umfasst.*

Die Bildung eines Teams, wie es vom CPT empfohlen wird, würde die Bereitstellung von Behandlungen mit sich bringen, wie sie in Abteilungen vom Typ «psychiatrische Abteilung» praktiziert werden. Angesichts des Alters des Gebäudes und der architektonischen Zwänge wird es nicht möglich sein, eine funktionierende psychiatrische Abteilung in diesem Gefängnis einzurichten, da eine solche Nutzung nicht seinem ursprünglichen Zweck entspricht. Die Pläne zur Erweiterung und Renovation der Strafvollzugsanstalten bieten jedoch die Möglichkeit, bestimmte, bereits gut bekannte, medizinische Bedürfnisse in den Strafvollzug zu integrieren.

Die psychiatrische Versorgung in Bois-Mermet konzentriert sich hauptsächlich auf die Suizidprävention, die Behandlung von suizidgefährdeten inhaftierten Personen, die Unterstützung und Hilfe bei der Bewältigung der Haft, die Behandlung von Suchterkrankungen, die Erkennung von Personen mit psychischen Störungen und die Handhabung von psychiatrischen Krisensituationen. Im Falle einer psychiatrischen Krise, einer psychischen Dekompensation oder einer schwierigen Anpassung an die Gefängnisumgebung (in Verbindung mit einer psychiatrischen Störung) organisieren die Therapeutinnen und Therapeuten die Verlegung der inhaftierten Person in die psychiatrische Abteilung des Gefängnisses La Croisée (tagesklinische Betreuung) oder in eine ausserkantonale psychiatrische Gefängnisabteilung (meist in die UHPP Curabilis).

89. Der CPT legt der Direktion des Gefängnisses Limmattal nahe, auch die Möglichkeit zu prüfen, psychologische Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen.

Im Kanton Zürich wird in der Kriseninterventionsabteilung des Gefängnisses Limmattal seit Oktober 2021 einmal pro Woche eine Psychologin zur zusätzlichen Betreuung der inhaftierten Personen eingesetzt.

90. Der CPT empfiehlt den Behörden des Kantons Zürich, und allenfalls den Behörden sämtlicher Schweizer Kantone, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, damit Personen mit schweren psychischen Gesundheitsstörungen unverzüglich in eine spezialisierte Einrichtung verlegt werden.

Es gibt eine begrenzte Anzahl spezifischer Plätze oder Strukturen, welche vorrangig genutzt werden. Die Kantone werden auf diese Empfehlung aufmerksam gemacht.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

91. Der Ausschuss wünscht detaillierte Informationen über das Angebot und den Zugang der inhaftierten Personen zu zahnärztlicher Versorgung in den Gefängnissen Champ-Dollon und Bois-Mermet. Der CPT verweist auch auf die Empfehlung in Ziffer 102.

In Champ-Dollon erhalten inhaftierte Personen, die Pflege benötigen und dringende zahnmedizinische Probleme haben, eine sofortige Behandlung. Bei nicht dringenden Zahnbehandlungen beträgt die Wartezeit, ähnlich dem Angebot der Zahnklinik (Unité d'action sociale) für nicht inhaftierte bedürftige Personen, etwa drei Wochen.

Die Zahnarztpraxis im Gefängnis Bois-Mermet ist seit dem 1. Juni 2021 wieder in Betrieb, nachdem ein Zahnarztstuhl ausgewechselt werden musste. Die Abteilung für Mund-, Kiefer- und Gesichtschirurgie des Universitätsspitals Waadt bietet alle zwei Wochen eine zahnärztliche Sprechstunde an. Bei jeder Sprechstunde werden im Gefängnis Bois-Mermet ungefähr zehn inhaftierte Patientinnen und Patienten zahnärztlich behandelt.

Für die Frage zu den Handschellen verweisen wir auf die Antwort zu Ziffer 102.

93. Der Ausschuss empfiehlt, dass alle neu ankommenden Häftlinge in den Gefängnissen Bois-Mermet, Limmattal und Thorberg, wie in allen anderen Strafanstalten der Schweiz, systematisch innerhalb von 24 Stunden nach ihrem Eintritt von einer Ärztin oder einem Arzt oder einer Pflegefachperson, die einer Ärztin oder einem Arzt Bericht erstattet, umfassend medizinisch untersucht werden (einschliesslich eines Screenings zur Erkennung von übertragbaren Krankheiten).

Der Kanton Waadt hält fest, dass sich der Bericht des CPT auf das Jahr 2020 bezieht. In diesem Jahr sind leider mehrere Stellen auf der Ebene des Pflegepersonals unbesetzt geblieben, was zu einer Überlastung des Pflegeteams geführt hat und zum Teil erklärt, warum 5 % der inhaftierten Patientinnen und Patienten nicht innerhalb von 24 Stunden eine medizinische Eintrittsuntersuchung erhalten haben. Der Kanton Waadt teilt mit, dass er diese Empfehlung zur Kenntnis genommen hat und sich bemühen wird, diesen Prozentsatz in Zukunft zu verbessern. Zudem hat die Leitung des Dienstes für Gefängnismedizin und -psychiatrie (Service de médecine et psychiatrie pénitentiaires) die Feststellung des Ausschusses bezüglich der ersten, nicht systematisch durchgeführten Untersuchung zur Kenntnis genommen, bei der die Person aufgefordert wird, sich auszuziehen. Alle medizinischen Pflegeteams werden über die Notwendigkeit informiert, die inhaftierte Person systematisch um ihr Einverständnis zu bitten, sie bei der ersten Untersuchung ohne Kleidung auf Läsionen oder Anzeichen einer möglichen Pathologie zu untersuchen.

Gemäss dem Kanton Zürich wird im Gefängnis Limmattal der empfohlene Prozess der Aufnahmeuntersuchung mit Körpercheck und Kontrolle der wichtigsten Vitalparameter im ersten Quartal 2022 entsprechend erweitert und angepasst. Der Gesundheitsdienst wird den Körpercheck (auf äusserliche Verletzungen) und die Vitalzeichenkontrolle innerhalb der ersten 24 Stunden nach Eintritt ausführen.

Im Kanton Bern nimmt im Vorfeld einer Neuaufnahme in die JVA Thorberg der Gesundheitsdienst in jedem Fall mit dem Gesundheitsdienst der Vollzugseinrichtung, in welcher sich die eingewiesene Person vorgängig befindet, Kontakt auf, um die gesundheitliche Situation abzuklären und gegebenenfalls nicht vorrätige benötigte Medikamente zu bestellen.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Am Eintrittstag wird die eingewiesene Person zu einem Eintrittsgespräch im Gesundheitsdienst empfangen. Ergeben sich beim Eintrittsgespräch Auffälligkeiten, nimmt der Gesundheitsdienst sofort Kontakt mit dem Anstaltsarzt bzw. dem in der JVA tätigen Psychiater auf. Auf jeden Fall wird die eingewiesene Person beim nächsten der wöchentlich stattfindenden Arzttermine vom Anstaltsarzt bzw. falls notwendig vom Psychiater für eine Konsultation angeboten.

Im Rahmen der Organisationsentwicklung erhält der Gesundheitsdienst ein neues Konzept. Dieses sieht vor, die eingewiesenen Personen umfassend über die Prävention von Infektionskrankheiten aufzuklären und ein Screening betreffend Infektionskrankheiten durchzuführen, wobei die anfallenden Kosten nicht von den eingewiesenen Personen getragen werden müssen.

Folgende Massnahmen aus dem Projekt sind bereits umgesetzt:

- Abgabe der Broschüre «Gesundheit im Freiheitsentzug» von «Santé Prison Suisse» in einer für die eingewiesene Person verständlichen Sprache an alle bereits anwesenden eingewiesenen Personen im November 2021; Abgabe dieser Broschüre ab November 2021 an alle Neueintritte;
- Redaktion eines Merkblatts «Gesundheitsdienst», in welchem die eingewiesenen Personen in einer ihnen verständlichen Sprache auf das Beratungsangebot des Gesundheitsdienstes zur Prävention von Infektionskrankheiten informiert werden. Verteilung an alle bereits anwesenden eingewiesenen Personen sowie Abgabe an Neueintritte.
- Kostenlose Abgabe von Präservativen (eingewiesene Personen können sich im Gesundheitsdienst unkompliziert und ohne zu fragen bedienen);
- Spritzenabgabe bzw. Spritzenaustausch im Gesundheitsdienst. Keine Sanktion für korrekt aufbewahrte, beim Gesundheitsdienst getauschte Spritzen.

Das Screening bei neuen eingewiesenen Personen wird 2022 eingeführt und für die eingewiesenen Personen kostenlos sein.

95. Auch wenn der CPT, wie anlässlich der Besuche von 2011 und 2015, die qualitativ hochwertigen CLT in Champ-Dollon mit Befriedigung zu Kenntnis nimmt, ist er weiterhin besorgt, dass diese zum einen keine Schlussfolgerung dazu enthalten, ob die Aussagen der inhaftierten Personen mit den objektiven medizinischen Befunden übereinstimmen, und dass zum andern für die Weitergabe der CLT an die zuständigen Behörden nicht die ausdrückliche Zustimmung der Betroffenen eingeholt werden muss. Der CPT wünscht dazu eine Stellungnahme der Behörden.

Der Kanton Genf weist darauf hin, dass es Sache der urteilenden Behörde ist, Schlussfolgerungen aus der Vereinbarkeit eines Dokuments wie des CLT, den Aussagen der inhaftierten Person und den medizinischen Befunden zu ziehen. Die Polizei ihrerseits prüft alle CLT, die ihr vorgelegt werden. Sie zeigt systematisch alle Fälle an, die auf eine Misshandlung hindeuten könnten. Dasselbe gilt, wenn es Unterschiede zwischen den Angaben im Polizeirapport und den Angaben der betroffenen Person oder den Feststellungen im CLT gibt. Wir verweisen auch auf die Antwort zu Ziffer 97.

97. Der Ausschuss empfiehlt den schweizerischen Behörden erneut, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit in allen schweizerischen Vollzugsanstalten bei Feststellungen trau-

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

matischer Läsionen systematisch unverzüglich Berichte erstellt werden (beim Eintritt oder nach einem gewalttätigen Vorfall). Diese sollen Folgendes enthalten:

- i) eine umfassende Beschreibung der objektiven medizinischen Befunde nach einer gründlichen Untersuchung,*
- ii) die von den Betroffenen gemachten und für die medizinische Untersuchung relevanten Aussagen (darunter die Umschreibung ihres Gesundheitszustandes und jegliche Misshandlungsvorwürfe) und*
- iii) die Beobachtungen der Gesundheitsfachpersonen im Lichte von i) und ii), aus denen sich ergibt, ob die aufgestellten Behauptungen mit den objektiven medizinischen Befunden übereinstimmen.*

Die Dokumentierung der während der medizinischen Untersuchung festgestellten traumatischen Läsionen, sollten auf einem speziell dafür vorgesehenen Formular erfolgen, in dem die traumatischen Läsionen auf schematischen Körperdarstellungen eingezeichnet werden können und das im Patientendossier der betreffenden Person aufbewahrt wird. Ausserdem wäre es wünschenswert, dass die Verletzungen fotografiert und die Fotografien ebenfalls in das Patientendossier gelegt werden. Es sollte auch ein spezielles Traumata-Register geführt werden, um darin alle Arten von festgestellten Verletzungen zu erfassen.

Zudem sollte ein Verfahren eingeführt werden, mit dem sichergestellt wird, dass jedes Mal, wenn eine Ärztin oder ein Arzt oder eine Pflegefachperson, die einer Ärztin oder einem Arzt Bericht erstattet, Verletzungen feststellt, die mit den Missbrauchsvorwürfen der betroffenen Person übereinstimmen (oder die eindeutig auf Misshandlungen hinweisen, selbst wenn keine solche Behauptungen vorliegen), die schriftlich festgehaltene Information unabhängig vom Willen der betroffenen Person systematisch an die zuständigen Strafverfolgungsorgane weitergeleitet wird. Diese Person sollte auch darüber informiert werden, dass eine solche Weiterleitung in keinem Fall einen ordentlichen Strafantrag ersetzt. Die Anstaltsleitung darf die Gesundheitsfachpersonen (und die betroffenen Inhaftierten) bei der Erfüllung dieser Pflicht weder unter irgendeine Form von Druck setzen noch mit Vergeltungsmassnahmen drohen. Die Ergebnisse der Untersuchung sollten der inhaftierten Person und ihrer Rechtsvertretung zur Verfügung gestellt werden.

Schliesslich wünscht der Ausschuss Auskunft über die Anzahl Strafuntersuchungen, die aufgrund dieser Meldungen eingeleitet worden sind, sowie über die diesbezüglichen Rückmeldungen an die medizinischen Teams in den Gefängnissen.

Der Bundesrat hat diese Empfehlung zur Kenntnis genommen. Dennoch möchte er betonen, dass die Weitergabe von Informationen an die Strafverfolgungsbehörden durch Mitglieder des medizinischen Teams, unabhängig vom Willen der betroffenen Person und unter Ausnahme der gesetzlich erlaubten Fälle, eine Straftat darstellt (Art. 321 StGB). Zudem macht die Schweizer Regierung den CPT darauf aufmerksam, dass diese Empfehlung von den in der Schweiz geltenden Standards abweicht, wo eine automatische Weitergabe Probleme bezüglich der Schaffung eines Vertrauensverhältnisses zwischen dem Mitglied des medizinischen Personals und der Patientin oder dem Patienten aufwirft. Im Übrigen wird auf die nachstehenden detaillierten Erläuterungen der Kantone verwiesen.

Im Kanton Waadt werden die festgestellten Läsionen systematisch in den Patientendossiers vermerkt. Die Leitung des Dienstes für Gefängnismedizin und -psychiatrie wird Massnahmen ergreifen, damit traumatische Läsionen künftig auf dem eigens dafür vorgesehenen Formular

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

vermerkt, mit Fotos versehen und in das Patientendossier der inhaftierten Patientinnen oder Patienten aufgenommen werden.

Im Kanton Zürich wird, wie korrekterweise festgehalten wird, kein Register über CLT-Vorfälle geführt. Dementsprechend können keine Rückmeldungen zu konkreten Fällen gemacht werden. Grundsätzlich würden, sobald ein solcher Vorwurf geltend gemacht wird, in sämtlichen UGZ solche CLT-Vorfälle umgehend der Staatsanwaltschaft gemeldet und in Rücksprache und Koordination mit derselben die notwendigen Beweismittelsicherungen abgesprochen und vorgenommen.

Der Kanton Genf weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine automatische und systematische Weitergabe von CLT, wenn sie gegen den Willen der Patientin oder des Patienten erfolgt, eine kontraproduktive Wirkung erzeugen und einige davon abhalten könnte, eine Ärztin oder einen Arzt aufzusuchen, um einen CLT zu erstellen. Die Verpflichtung zur Weitergabe scheint selbst bei geringfügigen Ereignissen dem Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zwischen der Ärztin oder dem Arzt und den Patienten zuwiderzulaufen. Aus diesen Gründen sollte die Auffassung gefördert werden, dass die Ärztin oder der Arzt die Patienten bei der Übermittlung des CLT unterstützen und ihnen vor der Weitergabe eine Bedenkzeit einräumen sollte. Ärztinnen und Ärzte fordern die Patienten im Übrigen dazu auf, ihre Rechtsvertretung zu konsultieren, um diese Problematik zu besprechen. Es kommt häufig vor, dass Patienten, die eine Weitergabe des CLT zunächst ablehnen, später ihre Meinung ändern und der Weitergabe zustimmen.

Bezüglich der Vereinbarkeit der Misshandlungsvorwürfe mit den medizinischen Befunden erinnert der Kanton Genf daran, dass die ärztliche Berufsethik (und die Standards der medizinischen Ethik) eine Vermischung der ärztlichen Rollen verbietet. So kann eine behandelnde Ärztin oder ein behandelnder Arzt nicht die Rolle eines Gutachters übernehmen. Die Forderung des CPT, wonach die Ärztin oder der Arzt als behandelnde Ärztin oder als behandelnder Arzt bei Haftantritt die Verletzung identifiziert und dann die Rolle der Expertin oder des Experten einnimmt, um die Vereinbarkeit zu beurteilen, ist somit nicht zulässig. Abgesehen davon wird bei schweren CLT-Vorfällen eine Expertin oder ein Experte (aus dem rechtsmedizinischen Dienst) hinzugezogen. Dies entspricht der Praxis in Genf und sollte den Anforderungen des CPT genügen.

Der Kanton Genf teilt die Ansicht des CPT, dass eine Nichtübermittlungsrate von 30 % zu hoch ist, und wird folgende Massnahmen ergreifen: Jede inhaftierte Person, die sich gegen eine Weitergabe wehrt, wird umgehend von der Ärztin oder dem Arzt kontaktiert, um sie zu motivieren, in die Weitergabe einzuwilligen; diese Vorladungen werden im Falle eines schweren Vorwurfs wiederholt; die nicht weitergegebenen Berichte werden analysiert und anonymisiert und mit der Aufsichtsbehörde, der Staatsanwaltschaft und der Gefängnisdirektion diskutiert.

Bezüglich der Fussnote 61 bedauert der Kanton Genf schliesslich, dass indirekt unterstellt wird, dass die drei CLT, deren Weitergabe von den beschuldigten Personen nicht gewünscht worden war, zwangsläufig zu strafrechtlichen Verurteilungen von Mitgliedern der Polizei geführt hätten.

98. Der CPT empfiehlt, dass Massnahmen getroffen werden, um das Arztgeheimnis bei allen ärztlichen Sprechstunden im Untersuchungsgefängnis Solothurn zu gewährleisten.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Gemäss dem Kanton Solothurn haben die Insassen jederzeit die Möglichkeit, ein vertrauliches Gespräch unter Vieraugen zu verlangen. Sie werden darauf mittels Aushang explizit hingewiesen. In den Untersuchungsgefängnissen erfolgt die ärztliche Sprechstunde mehrheitlich ohne Anwesenheit des Sicherheitspersonals. Wo die Sicherheit der Mitarbeitenden des Gesundheitsdienstes gefährdet erscheint, muss diese prioritär gewährleistet werden.

99. Der CPT empfiehlt den Behörden der Schweizer Kantone, Massnahmen zu ergreifen, damit diese Grundsätze in sämtlichen schweizerischen Strafanstalten eingehalten werden. Bis dies erreicht ist, werden die kantonalen Behörden aufgefordert, eine Liste der Medikamente zu erstellen, die vom Gefängnispersonal verteilt werden dürfen.

Laut dem Kanton Zürich ist im Gefängnis Limmattal eine Liste mit Medikamenten, welche das Betreuungspersonal abgeben darf, vorhanden. Die Medikamentenabgabe erfolgt grundsätzlich in allen UGZ im Auftrag des Gefängnisarztes. Die Bereitstellung erfolgt nach dem Vieraugenprinzip durch den Gesundheitsdienst bzw. einer Fachperson und trägt damit dem erhöhten Sicherheitsaspekt der Medikamentenabgabe zusätzlich Rechnung.

Das SKJV empfiehlt in seinem Grundlagenpapier «Medikation im Freiheitsentzug», dass die von den SAMW festgelegten Regeln bei einem Mangel an medizinischen Fachkräften beachtet werden sollen. Die nicht-medizinischen Fachleute (Sicherheit, Sozialarbeit) müssen regelmässig zum Umgang mit Medikamenten geschult werden.¹¹ Das Dokument «Medikamente im Justizvollzug» enthält eine Liste von Medikamenten, welche durch nicht-medizinische Fachleute abgegeben werden darf.¹²

Aus dem Heilmittelgesetz¹³ geht hervor, dass rezeptpflichtige Medikamente durch den Arzt verordnet werden müssen und dieser für die Medikation die Verantwortung trägt. Die Verschreibung, Bereitstellung und die Abgabe von Medikamenten soll, wenn immer möglich, durch medizinisches Fachpersonal erfolgen.

Die SAMW legt Regeln zur Medikamentenabgabe durch nicht-medizinisches Personal fest, da die Realität in den Haftanstalten dazu zwingt Lösungen zu finden, die einerseits ein angemessenes Funktionieren der medizinischen Betreuung bei akzeptablen Delegationspraktiken ermöglichen, andererseits aber die rechtlichen Vorgaben respektieren. Wenn Personen die nicht zu dieser Aufgabe befugt sind Arzneimittel abgeben, müssen deshalb folgende Voraussetzungen eingehalten werden:

1. Das Arzneimittel wurde vom Arzt verordnet.
2. Es wurde von einer öffentlichen Apotheke in die Anstalt geliefert und die in der Anstalt aufbewahrten Arzneimittel unterstehen der Aufsicht und Kontrolle eines ermächtigten Apothekers.
3. Wenn immer möglich sollten die Arzneimittel in einer neutralen Form (Dosierbehälter, Pillenbox) abgegeben werden, die es ermöglicht, die Vertraulichkeit zu wahren.

¹¹ Vgl. SKJV, *Medikation im Freiheitsentzug*, 2021, S. 6 (abrufbar unter: https://www.skjv.ch/sites/default/files/documents/Medikation_im_Freiheitsentzug_Grundlagenpapier.pdf)

¹² SKJV, *Medikation im Freiheitsentzug*, «Beispiel Hausapotheke», 2020, S. 27 (abrufbar unter: https://www.cmps-ksg.ch/DatenExport/2020/SKJV_Medikamente_im_Justizvollzug_15.05.pdf)

¹³ SR 812.21

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

4. Der Aufseher beschränkt sich darauf zu prüfen, dass die Verteilung der Dosierbehälter korrekt vorgenommen wird. Im Zweifelsfall muss er den Apotheker oder den zuständigen Arzt kontaktieren und dessen Anweisungen befolgen¹⁴.

Um einen durchgehenden korrekten Medikamentenprozess jederzeit zu gewährleisten ist es notwendig, dass auch Aufsichts- und Betreuungspersonal Medikamente nach Instruktion abgeben dürfen. Die nicht-medizinischen Mitarbeitenden gelten als Hilfspersonen des Arztes und unterstehen damit dem Berufsgeheimnis nach Artikel 321 StGB, auf welches sie vorgängig hingewiesen werden. Der Arzt trägt überdies die Verantwortung dafür, dass die Mitarbeitenden für die ihnen übertragenen Aufgaben genügend geschult sind und die medizinischen Aufgaben korrekt ausgeführt werden.

100. Nach dem Besuch wurde darauf hingewiesen, dass in einem Gefängnis des Kantons Waadt (La Croisée) ein Pilotprojekt für den Austausch von Spritzen initiiert worden ist. Der CPT wünscht Informationen zu den Ergebnissen dieses Pilotprojekts.

Das waadtländische Amt für Strafvollzug (Service pénitentiaire vaudois, SPEN) hat in enger Zusammenarbeit mit dem waadtländischen Universitätsspital das Projekt PREMIS (programme d'échange de matériel d'injection stérile; Programm zum Austausch von sterilem Injektionsmaterial) im Gefängnis La Croisée eingeführt. Dieses Programm ist im Rahmen des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG)¹⁵ und seiner Vollzugsverordnung entstanden. Aufgrund der positiven Bilanz dieser Erfahrung wurde dieses Programm Ende 2021, mit dem Ziel einer vollständigen Einführung im ersten Quartal 2022, auf alle SPEN-Einrichtungenausgeweitet.

101. Der CPT wünscht detaillierte Informationen über die Anzahl Suizidversuche und/oder Selbstverletzungen, die sich in den beiden letzten Jahren (seit Januar 2020) im Gefängnis Champ-Dollon ereignet haben, sowie Erklärungen zur Analyse dieses beunruhigenden Phänomens und zu den Massnahmen, die zur Verhinderung solcher Zwischenfälle getroffen wurden. Der CPT möchte auch über das bestehende Verfahren und die vom Gefängnispersonal besuchten Schulungen informiert werden, um Gefangene mit suizidalen oder selbstverletzenden Tendenzen zu identifizieren und zu begleiten. Die inhaftierten Personen mit spezifischen psychiatrischen Betreuungsbedürfnissen sollten in dafür vorgesehene und spezialisierte Einrichtungen verlegt werden.

Laut dem Kanton Genf wurden im medizinischen Dienst von Champ-Dollon im ersten Halbjahr 2021 42 Fälle von schweren selbstverletzenden Handlungen (Strangulieren oder massive Einnahme von Medikamenten) behandelt. Das entspricht einem Durchschnitt von sieben schwerwiegenden Fälle pro Monat (4.3 Erhängungen – Strangulationen und 2.7 massive Medikamenteneinnahmen pro Monat). Diese Häufigkeit entspricht einem Anstieg um das 2.2-fache im Vergleich zum monatlichen Durchschnitt der vier Jahre vor der Pandemie. Im Jahr 2020 wurden 52 schwere Fälle von selbstverletzenden Handlungen dokumentiert (durchschnittlich 4.3 Fälle pro Monat), was bereits einem 1.33-fachen Anstieg im Vergleich zu den Durchschnittswerten der Jahre 2016-2019 (3.2 Fälle pro Monat) entspricht. Trotz ergriffener

¹⁴ Vgl. SAMW, *Ausübung der ärztlichen Tätigkeit bei inhaftierten Personen*, 4. Auflage, 2018, S. 16ff

¹⁵ SR 818.101

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Massnahmen im Jahr 2021 nahm diese Tendenz weiter zu und führte zu vier Selbstmorden (normalerweise einer alle zwei bis drei Jahre).

Diese Ergebnisse legen nahe, dass der Anstieg der Selbstmordversuche und Vorfälle der Selbstverletzung mit den in den Gefängnissen implementierten einschränkenden Covid-19-Kontrollmassnahmen, dem durch die Pandemiephase erzeugten Gesamtstress und einer chronischen Überbelegung der Gefängnisse zusammenhängen könnte.

Aus diesem Grund wurde die Ausbildung des gesamten in Gefängnissen tätigen medizinischen Pflegepersonals verstärkt und auf die Herausforderungen der psychischen Gesundheit ausgerichtet. Auch die Zusammenarbeit und die Kommunikation zwischen dem medizinischen Personal und dem Gefängnispersonal wurden intensiviert. Die Massnahmen umfassen die Früherkennung von Risikopatienten unter Berücksichtigung klinischer, institutioneller und kriminologischer Faktoren, die Verbesserung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung, einschliesslich der regelmässigen Betreuung der inhaftierten Personen mit dem höchsten Risiko, und die Kapazität für ein schnelles Eingreifen bei einem Zwischenfall.

Derzeit wird eine detailliertere epidemiologische Studie durchgeführt, in der Strafgefangene, die schwere selbstverletzenden Handlungen begangen haben, mit Kontrollpersonen verglichen werden. Diese Daten werden in der ersten Hälfte des Jahres 2022 analysiert. Die Ergebnisse werden möglicherweise dazu beitragen, die Prävention von selbstverletzenden Handlungen zu verbessern.

Auch das Gefängnispersonal wird im Rahmen der Grundausbildung und der Weiterbildung für diese Problematik sensibilisiert. Es wird ein regelmässiger Austausch zwischen dem medizinischen Personal und dem Gefängnispersonal zu diesem Thema organisiert. Einzelne Fälle werden dem medizinischen Personal, um Zeit und Effizienz zu gewinnen, ohne den Dienstweg zu nehmen zur Kenntnis gebracht. Im Übrigen spielt die Sensibilisierung des Personals angesichts tragischer Ereignisse eine nicht vernachlässigbare präventive Rolle.

Schliesslich werden die Patientinnen und Patienten je nach dem Grad der identifizierten Suizidgefährdung in eine psychiatrische Klinik oder in die UHPP von Curabilis verlegt.

Beim SKJV bildet die Suizidprävention einen festen Bestandteil der Grund- und Weiterbildung. Die Mitarbeitenden der freiheitsentziehenden Institutionen werden in den verschiedenen Ausbildungsangeboten mit Blick auf die ihnen von Gesetz wegen zukommende Fürsorgepflicht zu den Themen Suizidmotive, Suizidentwicklungen sowie präsuizidale Syndrome geschult. Sie lernen unter anderem, welche Risikofaktoren für Suizid im Freiheitsentzug bestehen, wie sich Warnzeichen auf eine sich anbahnende Suizidgefahr frühzeitig erkennen lassen, wie die Suizidgefahr richtig zu gewichten ist, wie suizidpräventiv kommuniziert werden kann, welche präventive Massnahmen im Freiheitsentzug wichtig sind (z.B. Screening bei Eintritt, Begleitung und Betreuung während des Vollzugs) und welche Massnahmen im Fall einer konkreten Suizidgefahr zu treffen sind. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die inhaftierten Personen mit psychischen Erkrankungen gelegt, bei welchen der Prävention von Suizid und selbstverletzendem Verhalten ein besonderes Gewicht zukommt. Letztere Thematik ist auch Gegenstand des «Handbuchs zur psychiatrischen Versorgung im Freiheitsentzug» des SKJV (Publikation erwartet für Frühjahr 2022), welches ganz konkrete Handlungsanleitungen im Umgang mit psychischen Erkrankungen vermitteln will und die Anforderungen an eine psychiatrische Notfallversorgung benennt.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

102. Der CPT empfiehlt erneut, dass in allen Strafanstalten der Schweiz Massnahmen ergriffen werden, damit die inhaftierten Personen anlässlich der Arzt- und Zahnarzt-Sprechstunden ausserhalb der Strafanstalten nicht in Handschellen gelegt werden, und dass das Arztgeheimnis bei diesen Besuchen gewahrt bleibt.

Im Kanton Zürich regeln gesetzlichen Vorgaben die zu treffenden Sicherheitsmassnahmen für eine Zuführung zu ärztlichen oder zahnärztlichen Konsultationen ausserhalb der UGZ und die einzuhaltenden Vorsichtsmassnahmen zu einer Bewachung vor.

Zu beachten ist dabei, dass nicht nur die Gefangenen, sondern auch das medizinische Personal und die Mitarbeitenden der Polizei ein Recht auf körperliche Unversehrtheit haben. Eine individuelle Risikoabschätzung bei jedem Gefangenentransport ist aufgrund der grossen Menge von täglichen Transporten nicht praktikabel. Der Aufenthalt in Sprech- und Behandlungszimmern medizinischer Einrichtungen findet in der Regel ebenfalls gefesselt statt, um das Fluchtrisiko und die Gefahr von Gewaltanwendungen zu verhindern. Ausnahmen sind im Einzelfall möglich und werden bei Bedarf mit dem medizinischen Personal abgesprochen.

Gemäss dem Kanton Solothurn werden bei anstaltsinternen Konsultationen Insassen nur dann gesichert, wenn im konkreten Fall eine Gewaltsituation befürchtet wird, zumal die JVA über einen professionellen und rasch verfügbaren Sicherheitsdienst verfügt. Bei externen ärztlichen Konsultationen werden Handschellen eingesetzt, um das medizinische Personal zu schützen, aber auch um eine Flucht zu verhindern. Wird beispielsweise das Sicherheitspersonal für das vertrauliche Gespräch aus dem Raum gewiesen, kann eine Sicherung mittels Handschellen erforderlich sein, wenn aufgrund der räumlichen Verhältnisse (z.B. Fenster in Bodennähe) eine Flucht nicht ausgeschlossen werden kann (siehe dazu auch die Stellungnahme zu Ziff. 98).

Im Kanton Waadt wurde ein spezielles Verfahren eingeführt, damit die inhaftierten Personen, die für die vorgesehenen Sprechstunden ins CHUV (Centre hospitalier universitaire vaudois) verlegt werden, zur Vermeidung einer Stigmatisierung so wenig wie möglich mit anderen Patienten in Kontakt kommen.

Zur Frage der Fesselung präzisiert der Kanton Waadt, dass die Handschellen bei ausserhalb der Strafvollzugsanstalten durchgeführten Behandlungen abgenommen werden, wenn die Art der Behandlung dies rechtfertigt. Höchstens die Fussfesseln werden bei der Zahnpflege belassen, da sie die Behandlung nicht behindern. Es obliegt der für die Sicherheit zuständigen anwesenden Person die Massnahmen anzupassen. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Sicherheitspersonal bei ärztlichen Besuchen eine gewisse Überwachung gewährleisten muss, um im Falle von Aggression oder bei einem Fluchtversuch eingreifen zu können. Diese Nähe wird von Fall zu Fall beurteilt und das Sicherheitspersonal hält sich in der Regel so weit wie möglich entfernt, um die Gespräche nicht mitzuhören, aber einen indirekten Blick auf das Geschehen zu haben. Es kommt auch vor, dass das Pflegepersonal zu seiner Sicherheit um eine möglichst nahe Anwesenheit bittet.

Im Kanton Bern erfolgt der Transport eingewiesener Personen aus Justizvollzugsanstalten in Spitäler und andere medizinische Einrichtungen im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Bestimmungen unter Anwendung von Hand- und/oder Fussfesseln zur Verhinderung der Entweichung von eingewiesenen Personen. Dabei wird immer die Verhältnismässigkeit der angewendeten Zwangsmittel, wie etwa einer Fesselung, geprüft und die jeweilige medizinische Situation der eingewiesenen Person berücksichtigt.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Praxisgemäss werden Zwangsmittel wie Hand- und/oder Fussfesselung bei der medizinischen Untersuchung entfernt, soweit dies die Selbst- oder Fremdgefährdung der eingewiesenen Person zulässt. Der Entscheid Zwangsmittel zu entfernen oder darauf zu verzichten kann und darf jedoch nie durch das Gesundheitspersonal getroffen werden, da dieses weder die Selbst- und/oder die Fremdgefährdung noch die Gefahr der Entweichung beurteilen kann und sich rechtlich keine Zuständigkeit begründet.

Die Justizvollzugsanstalten berücksichtigen die medizinische Vertraulichkeit, soweit es die spezifischen Umstände der eingewiesenen Person, insbesondere deren Selbst- und/oder Fremdgefährdung sowie die Entweichungsgefahr, zulassen.

Im Kanton Genf werden diese Grundsätze eingehalten, weil das Anlegen von Handschellen im Einzelfall entschieden und insbesondere der Sicherheit sowohl der Bürgerinnen und Bürger als auch des unmittelbar gefährdeten medizinischen Personals berücksichtigt wird.

5. Weitere Fragen

a. Personal

103. Der Ausschuss wünscht, mit einer aktuellen Aufstellung des Personalbestands einschliesslich der vakanten Stellen über die Einzelheiten der neuen Personalzuteilung im Gefängnis Champ-Dollon informiert zu werden. Falls über dieses neue Projekt eine erste Bilanz gezogen wurde, möchte der Ausschuss gerne darüber in Kenntnis gesetzt werden. Zudem wurde der Ausschuss über eine Änderung der Führungsstruktur im Gefängnis Champ-Dollon informiert; er wünscht, auch über die diesbezüglichen Entwicklungen Informationen zu erhalten.

Die Reform ist derzeit im Gange und eine Auswertung wurde noch nicht erstellt. Nach dem Weggang des Direktors des Gefängnisses Champ-Dollon hat sich die Umsetzung der Reform verzögert. In der Zwischenzeit wurde für die Fortsetzung der Arbeiten ein Strategiausschuss eingesetzt, dessen erste Sitzung am 14. Dezember 2021 stattfand.

Der Personalbestand betrug am 13. Dezember 2021 344 VZÄ, wovon 58 tagsüber und 12 nachts für 523 Gefangene im Zellentrakt eingeteilt waren. In diesem Stadium der Reformumsetzung ist es aufgrund der Aufgabenverteilung, welche teils noch bevorstehende Anpassungen und Neuerungen erfordert, nicht möglich, genaue Zahlen zu den freien Stellen zu nennen.

104. Der Ausschuss wünscht eine Stellungnahme der Behörden des Kantons Waadt zur Personalsituation im Gefängnis Bois-Mermet und empfiehlt der Direktion, die vakanten Stellen so schnell als möglich zu besetzen.

Der Kanton Waadt teilt mit, dass es anlässlich des Besuchs zu dieser Frage ein Missverständnis gegeben hat; sämtliche Posten in Bois-Mermet werden neu besetzt.

105. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Gefängnisteam des Gefängnisses Limmattal vollständig waren und es dort keine vakanten Stellen gab. Dennoch teilte die Direktion der Delegation mit, dass die derzeit bestehenden Stellen zahlenmässig nicht ausreichten, um die konzipierten Pläne umzusetzen, namentlich um die Zeit der Gefangenen ausserhalb der Zelle zu

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

verlängern. Der CPT möchte dazu von den Behörden des Kantons Zürich eine Stellungnahme erhalten.

Der Kanton Zürich erläutert, dass sich der angestrebte Sollwert für eine optimale Umsetzung und weitere Entwicklung des Haftregimes für inhaftierte Personen in den UGZ an den Empfehlungen des BJ von 2.3 Insassen pro Mitarbeitenden (Benchmark) ausrichtet. Dabei handelt es sich um angestrebte Personalschlüssel, wobei die Umsetzung von entsprechend gesprochenen finanziellen Mitteln abhängt.

b. Kontakt mit der Aussenwelt

107. Der Ausschuss empfiehlt erneut, die Regeln über den Zugang zur Aussenwelt für Personen in Untersuchungshaft in allen Schweizer Gefängnissen, einschliesslich auf gesetzlicher Ebene, im Lichte dieser Bemerkungen zu überarbeiten.

Artikel 235 StPO regelt die Modalitäten des Vollzugs der Untersuchungs- und der Sicherheitshaft. Dieser Artikel schreibt vor, dass die Kontakte zwischen den inhaftierten Personen und anderen Personen der Bewilligung der Verfahrensleitung bedürfen (Art. 235 Abs. 2 StPO), insbesondere um bestimmte Risiken wie der Kollusion während dieser Haftphase zu vermeiden. Im Rahmen der laufenden Revision der Strafprozessordnung ist keine Änderung dieser Gesetzesbestimmung vorgesehen.

109. Der CPT empfiehlt, so schnell als möglich Massnahmen zu treffen, um die Zeit zu verkürzen, bis die inhaftierten Personen das Telefon benutzen können und ihnen ein regelmässiger Kontakt mit ihren Angehörigen ermöglicht wird.

Der Kanton Genf führt zur Situation in Champ-Dollon aus, dass sich die Angaben über eine sechswöchige Frist für den Telefonzugang auf neu eingewiesene Personen beziehen können, die Einschränkungen unterliegen, und auf die Bearbeitung von Anträgen für den ersten Anruf, die von der Erlaubnis der Staatsanwaltschaft abhängig ist. Für die anderen inhaftierten Personen beträgt die Frist in der Regel zwei, seltener drei Wochen. Seit April 2021 sind bis zu 216 Telefongespräche pro Woche möglich.

Während in den «Nord»- und «Süd»-Flügeln keine zusätzlichen Telefone vorgesehen sind, ist im «Ost»-Flügel die Einrichtung von vier Telefonapparaten (eines pro Stockwerk für 50 inhaftierte Personen) geplant und ausgeschrieben. Die Umgestaltung des «Ost»-Flügels in eine Reserveeinrichtung für den Strafvollzug, insbesondere mit freiem Zugang zum Telefon, ist im Rahmen der Reform geplant, wurde aber vorübergehend zurückgestellt.

110. Der CPT fordert die Direktion des Gefängnisses Bois-Mermet auf, im Rahmen der Renovationsplanung für das Gebäude einen grösseren Besucherraum vorzusehen. Langfristig sollten sich alle schweizerischen Gefängnisanstalten vom Beispiel des Gefängnisses Thorberg inspirieren lassen.

Die Sanierung des Gefängnisses Bois-Mermet wird nicht zu einer Erhöhung der nutzbaren Fläche führen, da es sich um eine Sanierung und nicht um eine Erweiterung handelt.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

c. Disziplin

112. Der Ausschuss empfiehlt den zuständigen Behörden aller Kantone erneut, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, damit jede disziplinarisch begründete Einzelhaft unverzüglich dem medizinischen Team mitgeteilt wird. Das Pflegepersonal des Gefängnisses Thorberg sollte die inhaftierte Person sofort nach ihrer Unterbringung und in der Folge regelmässig, mindestens einmal täglich, besuchen und sie bei Bedarf umgehend medizinisch versorgen.

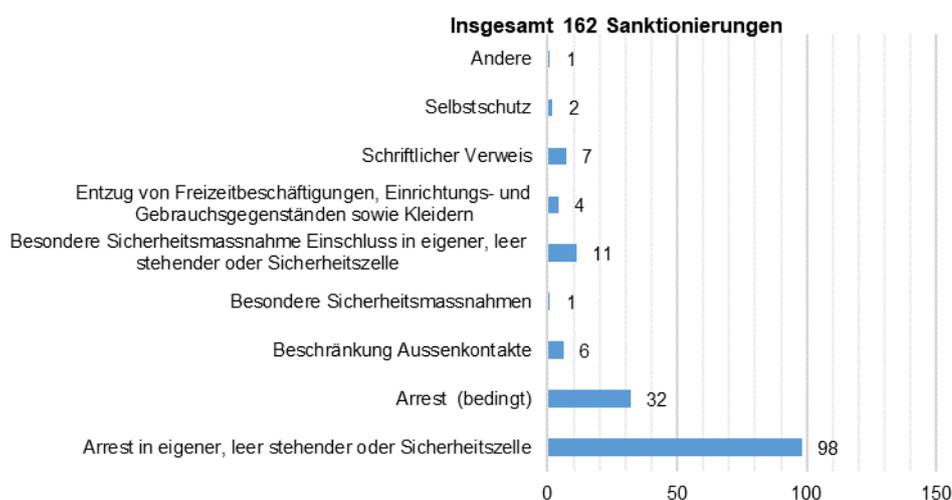
Der CPT wünscht auch Informationen über die Anzahl der Fälle von disziplinarischer Einzelhaft im Gefängnis Thorberg und deren Dauer in den letzten zwei Jahren (seit Januar 2020).

Im Kanton Bern werden eingewiesene Personen im Arrest und im Vollzug besonderer Sicherheitsmassnahmen von den Mitarbeitenden des Gesundheitsdienstes aktuell täglich während der Werktage aufgesucht. Des Weiteren wird im Rahmen der Organisationsentwicklung der Gesundheitsdienst ausgebaut und auch am Wochenende in der JVA Thorberg präsent sein. Dies bedeutet, dass ab 2022 die eingewiesenen Personen im Arrest auch am Wochenende von Mitarbeitenden des Gesundheitsdienstes besucht werden.

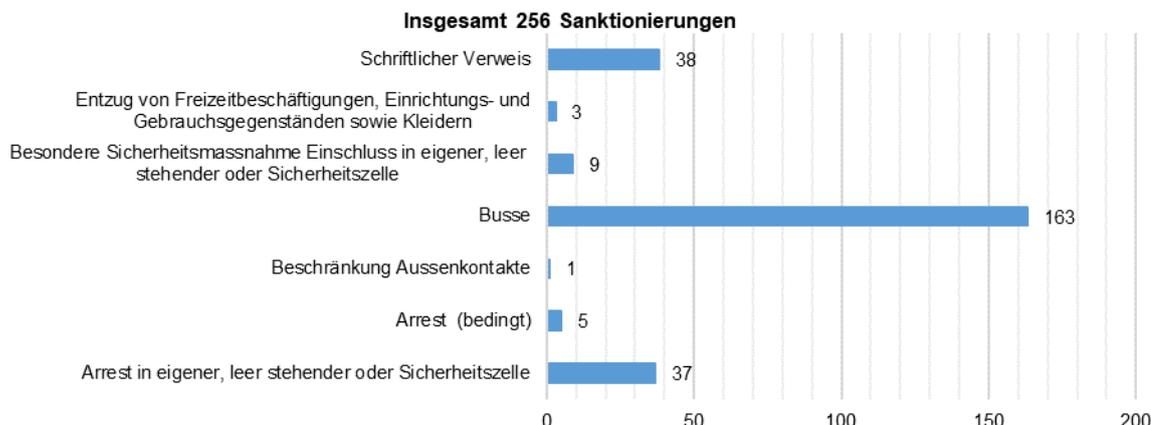
Seit der Implementierung des neuen Disziplinarreglements am 1. Februar 2021 werden Arreststrafen ausschliesslich bei groben Verletzungen der Regeln oder bei Wiederholungsfällen angeordnet. Aus der Statistik ist ersichtlich, dass im Jahr 2020 bis zur Einführung des Disziplinarreglements am 1. Februar 2021 insgesamt 98 Arreststrafen sowie 32 bedingte Arreststrafen angeordnet worden sind. Die Neuerungen im Disziplinarreglement bewirkten einen deutlichen Rückgang auf bisher 37 angeordnete Arreststrafen sowie fünf bedingte Arreststrafen.

Die JVA Thorberg setzt neu vor allem auf agogische Massnahmen (miteinander reden, ermahnen). Für die allermeisten Vergehen kommen Bussen von CHF 10.- bis CHF 20.- zur Anwendung.

Sanktionen 01.01.2020-31.01.2021



Sanktionen 01.02.2021 - 14.12.2021



116. Der CPT empfiehlt erneut die Überarbeitung der Bestimmungen über die Höchstdauer der Einzelhaft als Disziplinar-massnahme im Kanton Waadt und im Kanton Zürich und allenfalls in den anderen Schweizer Kantonen, damit die maximale Dauer nicht mehr als 14 Tage beträgt.

Der Ausschuss empfiehlt ebenfalls, dass im Gefängnis Bois-Mermet der Grundsatz, die Einzelhaft nach 14 Tagen für mehrere Tage zu unterbrechen, wenn die betreffende Person aufgrund von mindestens zwei strafbaren Handlungen zu einer gesamthaft längeren Haftstrafe verurteilt wurde, angemessen eingehalten wird.

Im Parlament des Kantons Waadt wurde eine Motion¹⁶ zur Begrenzung der Dauer der Disziplinarstrafen in den Strafanstalten eingereicht und ist zurzeit in Bearbeitung. Dieses Thema wird daher in diesem Zusammenhang wieder aufgegriffen.

Der Kanton Zürich hält fest, dass gemäss den gesetzlichen Bestimmungen eine Disziplinar-massnahme von mehr als fünf Tagen Arrest durch die Direktion der UGZ verfügt werden muss¹⁷. Dies wiedergibt das Bewusstsein über die Wichtigkeit eines solchen Entscheides, welcher sich sehr einschneidend auf die bereits eingeschränkte Freiheit einer inhaftierten Person auswirkt. Gegen eine Festlegung der maximalen Höhe auf 14 Tage Arrest bestehen seitens der Direktion der UGZ keine grundsätzlichen Einwände.

Die Schweizer Regierung weist darauf hin, dass gemäss ihren Kenntnissen die wenigen Kantone, die in ihren Gesetzen eine Höchstdauer von mehr als 14 Tagen vorsehen, von dieser Möglichkeit nur in Ausnahmefällen Gebrauch machen.

d. Sicherheit

119. Der CPT ist insbesondere über die Situation eines von drei Häftlingen besorgt, die seit beinahe fünf Monaten in strenger Einzelhaft sitzen. Der 21-jährige Häftling leidet an einer

¹⁶ Motion Muriel CUENDET SCHMIDT et al. im Namen der sozialdemokratischen Fraktion «Pour limiter et rendre conforme aux normes du Conseil de l'Europe la durée des arrêts disciplinaires sous forme d'isolement au sein des établissements de détention vaudois» (<https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/grand-conseil/seances-du-grand-conseil/point-seance/id/763f8c26-4373-43ca-a590-4e54bdfe3e0f/meeting/1000556/>)

¹⁷ Artikel 163 Absatz 2 Justizvollzugsverordnung (LS 331.1)

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

schweren Form von Autismus, befand sich im vorzeitigen Massnahmenvollzug und wurde wegen fehlender Alternativen an gesicherten Haftplätzen in der Hochsicherheitsabteilung des Gefängnisses Thorberg untergebracht. Weil er nur französisch spricht, konnte er mit dem Sicherheitspersonal und seiner Bezugsperson bei den fünf täglichen Zellenöffnungen nur kurze Unterhaltungen von kaum fünf Minuten führen. Seine wöchentlichen zwischenmenschlichen Kontakte beschränkten sich auf eine Psychotherapiesitzung von 50 Minuten mit einer externen Psychiaterin mit physischer Trennung und einen Besuch einer Pflegefachperson durch die Gitterstäbe sowie einen Besuch der Familie von ein bis zwei Stunden. Ansonsten verbrachte er den Tag während etwa 23 Stunden allein in der Zelle – unterbrochen von einer Stunde separaten Spaziergangs im gesicherten Hof –, was nach Auffassung des CPT einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung gleichkommen könnte.

Der CPT empfiehlt, dass für diesen Häftling eine angemessene Lösung gefunden wird, und der CPT wünscht, darüber informiert zu werden. Die Behörden des Kantons Bern sollten namentlich seine Verlegung in eine spezialisierte Einrichtung vorsehen, die eine Betreuung in einem adäquaten therapeutischen Rahmen ermöglicht.

Der Kanton Bern hält bezüglich der Aufnahme von zu einer Massnahme gemäss Artikel 59 StGB verurteilten Person fest, dass die JVA Thorberg kein soziotherapeutisches Milieu zum Vollzug stationärer Massnahmen anbietet. Es werden, nach Rücksprache mit den BVD sowie in völliger Transparenz des Angebots, einzig in wenigen Einzelfällen Verurteilte nach Artikel 59 StGB aufgenommen:

- Zwecks Überbrückung der Wartefrist bis zum Eintritt in eine geeignete Vollzugseinrichtung, damit die eingewiesene Person nicht in einem Regionalgefängnis auf die Einweisung warten muss;
- Zwecks Überbrückung der Wartefrist bis zum Entscheid über das weitere Vorgehen nach Zurverfügungstellung in Massnahmenvollzugseinrichtungen;
- Verurteilte, welche aus Sicherheitsgründen von allen anderen, geeigneten Einrichtungen abgelehnt werden (absolute Ausnahmefälle).

In diesen Fällen findet, wenn die eingewiesene Person dazu bereit ist, eine therapeutische Behandlung beim forensischen Dienst (analog einer Massnahme gemäss Artikel 63 StGB) statt.

Zum Zeitpunkt des Besuchs des CPT handelte es sich um zwei eingewiesene Personen im Vollzug einer stationären therapeutischen Massnahme.

Bezüglich der im CPT-Bericht erwähnten eingewiesenen Person im Sicherheitsvollzug A mit schwerem Autismus ist die zum Zeitpunkt des Besuchs des CPT noch nicht rechtskräftige Verwahrung (damals: vorzeitiger Massnahmenvollzug gemäss Artikel 59 StGB) zwischenzeitlich in Rechtskraft erwachsen.

Bezüglich der vom CPT gewünschten Information bezüglich der Verlegung dieser eingewiesenen Person in eine spezialisierte therapeutische Einrichtung haben die BVD zwischenzeitlich mit Schreiben vom 14. Mai 2020 diverse Vollzugseinrichtungen¹⁸ um Aufnahme des Be-

¹⁸ Etablissement fermé de Curabilis (Genf), Psychiatrischer Dienst Aargau (PDAG Königsfelden), Zentrum für Stationäre Forensische Therapie Rheinau (ZSFT Rheinau), Universitäre Psychiatrische Klinik Basel (UPK Basel), Psychiatrische Dienste Graubünden (Beverin Cazis), Psychiatrische Dienste Thurgau (Münsterlingen), JVA Solothurn

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

troffenen ersucht. Die angefragten Vollzugseinrichtungen haben die Anfrage allesamt abgelehnt. Dies aufgrund sprachlicher Barrieren, der Unzugänglichkeit und Fraglichkeit der Nachhaltigkeit einer medikamentösen Behandlung, der fehlenden Möglichkeit der genügenden Sicherung des Settings sowie der Fraglichkeit des Nutzens einer stationären Behandlung.

Aufgrund der langen Wartezeit und mit Blick auf die Rückmeldungen, dass ein stark gesichertes Setting benötigt wird, hat der BVD entschieden, einzelne Justizvollzugsanstalten um eine Aufnahme zu ersuchen.

Die JVA Solothurn teilte den BVD am 4. September 2020 im Sinne einer Absage mit, dass der Betroffene auf eine höchst engmaschige, praktisch eins-zu-eins ausgerichtete Begleitung angewiesen sei. Diese könne die JVA Solothurn in der Form, wie es das Regionalgefängnis Burgdorf für ihn installiert habe, nicht gewährleisten. Es bestünde damit die Gefahr, dass der Betroffene sehr schnell in Überforderungssituationen gelangen und zumindest unter Umständen eine Fremdaggressivität entwickeln würde. Gemäss damaliger Rückmeldung des Regionalgefängnisses Burgdorf sei die betroffene Person des Weiteren schwierig bzw. praktisch unmöglich in einer Gruppe zu führen. Der Wohngruppenvollzug bilde nun aber in der JVA Solothurn gerade einen der wichtigsten Pfeiler in der Begleitung der eingewiesenen Personen. Einen durchgehenden Einzel- bzw. Zellenvollzug, wie ihn andere Institutionen kennen, könnte die JVA Solothurn leider bereits konzeptionell nicht anbieten und eingewiesene Personen, welche in die JVA aufgenommen würden, würden zumindest eine minimale Gruppenfähigkeit aufweisen. Schliesslich würden auch sprachliche Schwierigkeiten dazukommen. Nebst der Tatsache, dass die überwiegenden Aktenstücke in Französisch verfasst seien und die JVA Solothurn keine bilinguale Vollzugsanstalt sei, gehe man davon aus, dass sich auch im persönlichen Kontakt mit dem Betroffenen sprachlich grosse Schwierigkeiten ergeben würden.

Am 10. September 2020 wurde daraufhin die JVA Thorberg um Aufnahme ersucht. Am 15. Oktober 2020 wurde in der JVA Thorberg (unter Anwesenheit der BVD) eine interdisziplinäre Sitzung abgehalten und schlussendlich entschieden, den Betroffenen aufzunehmen. Die BVD verlegten ihn im Rahmen des bewilligten, vorzeitigen Massnahmenvollzugs per 3. November 2020 in die JVA Thorberg (Sicherheitsabteilung A). Die Unterbringung in der Sicherheitsabteilung A wurde seitens BVD regelmässig überprüft (letztmals am 28. Oktober 2021). Mit Mitteilung vom 3. November 2021 wurde den BVD zur Kenntnis gebracht, dass das Urteil in Rechtskraft erwachsen sei. Mit Verfügung der BVD vom 25. November 2021 wurde die Massnahme der Verwahrung gemäss Artikel 64 StGB, rückwirkend auf das Urteilsdatum, in Vollzug gesetzt. Die BVD werden, nachdem das rechtskräftige Urteil nunmehr vorliegt, erneut alternative Vollzugsorte, unter Berücksichtigung von Artikel 64 Absatz 4 StGB, überprüfen.

Allen Beteiligten ist klar, dass die Platzierung der genannten Person im Sicherheitsvollzug A der JVA Thorberg nicht ideal ist. Allerdings konnte bisher aufgrund des grossen, vom Betroffenen ausgehenden Gefährdungspotentials für Dritte keine therapeutische Einrichtung gefunden werden, die den Betroffenen aufnehmen würde. Eine Eingliederung in den Kleingruppenvollzug des Sicherheitsvollzugs B kann aktuell, aufgrund der Gefährdung von anderen eingewiesenen Personen und Mitarbeitenden, nicht in Betracht gezogen werden.

Bezüglich des aktuellen Vollzugssettings des Betroffenen sind diverse Massnahmen getroffen worden. Die eingewiesene Person steht mehrmals täglich in Kontakt mit den Mitarbeitenden des Sicherheitsvollzugs A. Sie telefoniert mehrmals pro Woche mit Angehörigen und erhält von ihren Angehörigen, im Rahmen des monatlich fünfstündigen Kontingents, regelmässig Besuch. Die Psychiaterin des forensisch-psychiatrischen Dienstes der Universität Bern be-

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

sucht die eingewiesene Person wöchentlich. Für die eingewiesene Person ist es sehr wichtig, dass ihr Alltag strukturiert und möglichst immer gleich abläuft, weshalb Abweichungen und Besonderheiten aktiv und im Voraus kommuniziert werden. Sie kann mehrmals pro Woche in einer dafür eingerichteten Zelle den Hometrainer (Fahrrad) nutzen und sich so sportlich betätigen, wovon sie regelmässig Gebrauch macht. Für den täglich angebotenen einstündigen Spaziergang darf sie einen Schaumstoffball mitnehmen. Weiter wird im Verlauf des ersten Halbjahres 2022 geprüft werden, ob die Einbeziehung einer Heilpädagogin oder eines Heilpädagogen im Sinne der Schaffung von zusätzlichen bedeutsamen, menschlichen Kontakten umsetzbar und sinnvoll ist.

120. Der CPT empfiehlt daher den schweizerischen Behörden, im Kanton Bern und gegebenenfalls in den anderen Schweizer Kantonen die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass allen Gefangenen, die aus Sicherheitsgründen einem strengen Einzelhaftregime unterstellt sind, ein strukturiertes Programm mit konstruktiven Aktivitäten und nennenswerten zwischenmenschlichen Kontakten mit dem Personal und/oder einer oder mehreren anderen inhaftierten Person während mindestens zwei Stunden pro Tag oder nach Möglichkeit noch länger gewährt wird.

Gemäss dem Kanton Bern hat der Direktor der JVA Thorberg die Notwendigkeit erkannt, die Dauer qualifizierter zwischenmenschlicher Kontakte im Haftregime des Sicherheitsvollzugs A (Einzelhaft) sowie die Aktivitäten für die eingewiesenen Personen zu erhöhen. Dieses Projekt musste allerdings im Rahmen der Organisationsentwicklung aus Kapazitätsgründen zurückgestellt werden.

122. Der CPT empfiehlt, dass im Gefängnis Limmattal geeignete Massnahmen getroffen werden, um die Intimsphäre der inhaftierten Personen bei der Benützung der Toiletten in den beiden Sicherheitszellen zu wahren (beispielsweise, indem die Kamera so eingestellt wird, dass sie den für die Toiletten vorgesehenen Bereich nicht erfasst oder diesen zumindest unscharf wiedergibt).

Gemäss dem Kanton Zürich ist der Sanitärbereich bzw. die Nasszelle auf dem Kamerabild der Sicherheitszelle im Gefängnis Limmattal nicht mehr ersichtlich. Diese Empfehlung wurde im Gefängnis Limmattal bereits umgesetzt.

123. Der CPT fordert die Direktion des Gefängnisses Champ-Dollon auf, die Interventionspläne zu überprüfen, und verhältnismässige Reaktionen auf mögliche Zwischenfälle vorzusehen.

Der Kanton Genf hat die Bemerkungen des Ausschusses zur Kenntnis genommen und teilt diese. In diesem Zusammenhang präzisiert er, dass im Rahmen des Projekts der Gefängnisreform eine spezielle Brigade gegründet wurde. Die verschiedenen Alarm- und Einsatzprotokolle müssen bezüglich ihrer Relevanz und ihrer Effizienz noch analysiert werden. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf die Effizienz der eingesetzten Ressourcen und auf die Qualität der Einsatzleitung geachtet, die Gegenstand spezieller Schulungen für Führungskräfte im Strafvollzug ist. Darüber hinaus wird das gesamte Personal regelmässig in Einsatztaktiken und -taktiken aus- und weitergebildet, was auch deeskalierende Massnahmen umfasst. Schliesslich hat die dort anwesende Person mit dem höchsten Dienstrang im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse für einen reibungslosen Ablauf des Einsatzes zu sorgen.

124. Der CPT empfiehlt den Behörden aller Schweizer Kantone, Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Trennung zwischen Sicherheits- und Disziplinar-massnahmen strikt eingehalten wird.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Im Kanton Zürich wird in den UGZ diese strikte Trennung eingehalten. Die Versetzung in der Sicherheitszelle erfolgt nach Einschätzung des Gesundheitsdienstes und des Arztes der psychiatrischen Universitätsklinik und Rücksprache mit der Gefängnisleitung zur Reizabschirmung. In Einzelfällen erfolgt die Versetzung in die Sicherheitszelle bei akuter Selbstgefährdung auch selbstbestimmt durch die inhaftierte Person, wobei der Gesundheitsdienst und der Arzt der psychiatrischen Universitätsklinik umgehend beigezogen werden.

Im Kanton Genf wird die Trennung zwischen Sicherheitsmassnahmen («verstärkte Sicherheit») und Disziplinar massnahmen strikt eingehalten. Der Status, die Behandlung, die Haftbedingungen und die administrative Verwaltung von Personen, für die Sicherheitsmassnahmen vorgesehen sind, unterscheiden sich erheblich von denjenigen von disziplinarisch bestraften Personen. Disziplinar massnahmen fallen in die Zuständigkeit der Gefängnisdirektion und die disziplinarische Einschliessung in eine Einzelzelle darf nicht länger als zehn Tage dauern. Die Unterbringung im Regime der «verstärkter Sicherheit», die nur im Gefängnis Champ-Dollon möglich ist, erfolgt nach einer Prüfung und einer Entscheidung der Gefängnisdirektion oder der Generaldirektion des Amtes für Strafvollzug¹⁹.

Der Kanton Waadt stellt fest, dass seine Praxis mit der obgenannten Empfehlung übereinstimmt.

Gemäss dem Kanton Bern verfügt die JVA Thorberg seit Februar 2021 über ein neues Disziplinarreglement, welches den Arrest nur noch für schwere Tatbestände und Wiederholungsfälle vorsieht und klar zwischen Disziplinarsanktionen und besonderen Sicherheitsmassnahmen differenziert.

Da der Disziplinarprozess und der Prozess für die Anordnung besonderer Sicherheitsmassnahmen im selben IT-Tool bearbeitet werden, erscheinen Disziplinarsanktionen und besondere Sicherheitsmassnahmen in derselben Statistik, jedoch unter anderen Überschriften. Der Kanton Bern vermag darin kein Problem zu erkennen.

Nach dem Kanton Solothurn sind für den in Planung befindlichen Gefängnisneubau eine Arrestabteilung sowie Zellen zum Vollzug von Sicherheitsmassnahmen geplant, welche sich baulich in der Nähe des Gesundheitsdienstes befinden werden. Das Zentralgefängnis soll Ende 2028 in Betrieb genommen werden.

126. Der CPT empfiehlt, dass die in Ziffer 52 erwähnten Grundsätze auch im Gefängnis Thorberg und im Untersuchungsgefängnis Solothurn sowie allenfalls in den anderen Strafanstalten der Schweiz in angemessener Weise eingehalten werden, namentlich der Grundsatz, Leibesvisitationen in Etappen durchzuführen. Dies macht eine Überarbeitung des internen Reglements des Gefängnisses Thorberg erforderlich. Der CPT empfiehlt den Behörden, dafür zu sorgen, dass eine Leibesvisitation mit vollständiger Entkleidung auf einer Analyse der konkreten Risiken im Einzelfall beruht und strengen Kriterien und einer strengen Kontrolle unterliegt, und so durchgeführt wird, dass die Menschenwürde gewahrt bleibt.

Gemäss dem Kanton Solothurn verfügen sowohl das Untersuchungsgefängnis Solothurn als auch die JVA Solothurn über Prozesse, welche den Kleiderwechsel regeln und welche regelmässig geschult werden. Demnach wird der Kleiderwechsel (nach einem Urlaub oder nach

¹⁹ Siehe Artikel 50 und 52 des Reglements über die innere Ordnung des Gefängnisses und den Status der inhaftierten Personen (règlement sur le régime intérieur de la prison et le statut des personnes incarcérées, RRIP) (F 1 50.04).

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

einem Besuch) in zwei Etappen (Oberkörper und Unterkörper separat) vollzogen. Die Insassen müssen sich also nie komplett entkleiden.

Laut dem Kanton Bern ist in der Hausordnung der JVA Thorberg tatsächlich nicht ausdrücklich festgehalten, dass die oberflächlichen Leibesvisitationen zweiphasig erfolgen müssen. Dies ist allerdings in den zugehörigen Arbeitsweisungen für die Mitarbeitenden (Abgabe von Urinproben und Atemluftkontrollen; Aussenkontakte [dort: Durchführung von oberflächlichen Leibesvisitationen nach privaten Besuchen]) explizit der Fall. Es wird in diesen Weisungen für das Personal klar festgehalten, dass Leibesvisitationen zweiphasig vorzunehmen sind.

Oberflächliche Leibesvisitationen werden in der JVA Thorberg bereits heute in jedem Fall zweiphasig vorgenommen. Bei der nächsten Revision der Hausordnung, die nach Abschluss der Überarbeitung des gesamten Regelwerks im Rahmen der Organisationsentwicklungsanalyse geplant ist, wird der Hinweis, dass oberflächliche Leibesvisitationen zweiphasig zu erfolgen haben, aufgenommen.

Wie vom CPT korrekt festgehalten, wird in der JVA Thorberg nach jedem privaten Besuch eine oberflächliche Leibesvisitation vorgenommen. Dies ist deshalb der Fall, weil private Besucher und eingewiesene Personen während den Besuchen aufgrund der infrastrukturellen Voraussetzungen der JVA Thorberg dieselbe Toilette aufsuchen müssen. Dort könnten von Besuchern Gegenstände deponiert und von nachfolgenden eingewiesenen Personen an sich genommen werden. Da dies für eine geschlossene JVA ein Sicherheitsrisiko darstellt, müssen die eingewiesenen Personen nach den Besuchen kontrolliert werden. Aufgrund der Pandemie bzw. den eingebauten Trennwänden kann auf die Kontrolle nicht verzichtet werden, da Besucher und eingewiesene Personen weiterhin dieselbe Toilette benutzen müssen.

Des Weiteren wird auf die Antwort zu Ziffer 52 verwiesen.

C. Minderjährige und junge Erwachsene im Straf- oder Massnahmenvollzug

1. Vorbemerkungen

130. Der CPT empfiehlt, dass geeignete Massnahmen getroffen werden, um junge Erwachsene nicht mehr in der Strafanstalt Aux Léchaïres sowie in allen für die Inhaftierung von Minderjährigen vorgesehenen schweizerischen Einrichtungen zu unterbringen, dies gemäss den Grundsätzen des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes und den Europäischen Regeln für Sanktionen oder Massnahmen gegen jugendliche Straftäter.

Das schweizerische Jugendstrafrecht stellt nicht die Schuld, sondern den Täter in den Mittelpunkt. Sein primäres Ziel ist nicht die Repression, sondern der Schutz und die Erziehung von Kindern und Jugendlichen. Das Strafrecht sieht auch vor, dass eine Massnahme für Minderjährige über deren Volljährigkeit hinaus weitergeführt werden kann, um sie in ihrem Leben als junge Erwachsene ohne Rückfall begleiten zu können. Nach Artikel 19 Absatz 2 JStG enden alle Massnahmen mit der Vollendung des 25. Altersjahres:

- Im geschlossenen Straf- und Massnahmenvollzug ist das Alter zum Zeitpunkt der Straftat und nicht das Alter zum Zeitpunkt der Vollstreckung der Strafe oder der Massnahme massgebend.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

- Somit können Jugendliche und junge Erwachsene, denen die Freiheit entzogen wurde, bis zum Alter von 25 Jahren gemischt in den Anstalten für Jugendliche untergebracht werden.
- Die Schweiz plant derzeit nicht, das Höchstalter für eine Fortsetzung der Massnahme, das heute auf 25 festgesetzt ist, zu senken.

In diesem Zusammenhang erinnert die Schweizer Regierung an ihren Vorbehalt zu Artikel 37c des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK)²⁰, der die Trennung der Jugendlichen im Kontext eines Freiheitsentzugs verlangt.

Im Jahr 2020 führte das BJ eine Umfrage bei allen geschlossenen Einrichtungen für Erwachsene durch und konnte feststellen, dass 2019 bis auf eine Ausnahme die Trennung zwischen Erwachsenen und Jugendlichen (oder jungen Erwachsenen, die vor dem 18. Altersjahr eine Straftat begangen haben) in der Untersuchungs- und der Sicherheitshaft wie auch in der ausländischerrechtlichen Administrativhaft eingehalten wurde.

Die Anstalt Aux Léchaies wurde als Institution konzipiert, die mit insgesamt 36 Plätzen ausschliesslich für die Aufnahme von Minderjährigen vorgesehen wurde. Nach ihrer Inbetriebnahme stellte sich heraus, dass der Bedarf viel geringer war, weshalb sich der Kanton Waadt für die Schaffung von zwei Abteilungen entschieden hat (mit je 18 Plätzen): die eine für junge inhaftierte Erwachsene, die andere für Minderjährige. Die geringe Anzahl an Haftplätzen in der Schweiz zeigt, dass der Freiheitsentzug eine *ultima ratio* darstellt und die entsprechenden Entscheidungen mit grosser Vorsicht getroffen werden.

Es ist vorgesehen, dass die Abteilung für junge Erwachsene unabhängig von der Abteilung für Minderjährige betrieben wird. Wenn die Jugendlichen bereits 18 Jahre alt sind, ist eine Abweichung von der strikten Trennung der beiden Gruppen während der Arbeit in den Ateliers, wie sie von der Einrichtung Aux Léchaies vorgesehen ist, möglich. Bei Jugendlichen, die noch nicht volljährig sind, handelt es sich um eine Abweichung vom Grundsatz der getrennten Haft, wenn dadurch die soziale Integration oder die Persönlichkeitsentwicklung gefördert wird.

131. Der CPT wünscht von den schweizerischen Behörden eine Stellungnahme zur Frage der Kapazität zur Aufnahme von jungen Frauen in speziell dafür vorgesehenen Einrichtungen.

Die folgende Tabelle zeigt die Kapazität der geschlossenen Einrichtungen, die ausschliesslich junge Frauen aufnehmen.

Leistung	Kanton	Einrichtung	Anzahl Plätze im geschlossenen (halboffenen) Vollzug	Anzahl Plätze im offenen Vollzug
Wohnen und stationäre Betreuung	BE	Jugendheim Lory	23	5
	BE	Viktoria-Stiftung Richigen	8	-

²⁰ SR 0.107

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

	SG	Jugendstätte Bellevue	6	16
Krisenintervention/Notfall- / Überbrückungsaufnahme	BS	Verein FoyersBasel; Durchgangsstation	4	8

In der Westschweiz gibt es derzeit nur geschlossene Einrichtungen mit gemischten Plätzen für junge Frauen und junge Männer. Die folgende Tabelle zeigt die gesamte Anzahl der (gemischten) Plätze.

Leistung	Kanton	Einrichtung	Anzahl Plätze im geschlossenen (halboffenen) Vollzug	Anzahl Plätze im offenen Vollzug
Wohnen und stationäre Betreuung	SG	Kantonales Jugendheim Platanenhof	16	-
Beobachtung/Expertise	FR	Time-Out	10	-
	GE	La Clairière	16	-
	VD	CPA Valmont	5	-
Psychiatrische Pflege für Minderjährige in geschlossenem Vollzug	VD	USPFM	6 - 10	-
Plätze für Untersuchungshaft	GE	La Clairière	14	-
	VD	EDM « Aux Léchaïres »	18	-

Der Mangel an spezifischen Plätzen für junge Frauen in geschlossenen Einrichtungen und allein für junge Frauen ist insbesondere in der lateinischen Schweiz ein aktuelles Problem. Vor diesem Hintergrund und im Rahmen der Planung von Plätzen in geschlossenen Einrichtungen des Konkordats über die strafrechtliche Einschliessung Jugendlicher wird derzeit ein Projekt ausgearbeitet. Es sieht die Erweiterung der Einrichtung Time Out im Kanton Freiburg vor (vier zusätzliche Plätze, nur für junge Frauen). Die Eröffnung ist für 2023-2024 geplant.

Es ist auch wichtig zu betonen, dass Anfang 2021 die geschlossene Abteilung für Psychiatrie für Minderjährige (Unité de soins psychiatriques fermée pour des mineurs, USPFM) eröffnet wurde. Diese neue Einrichtung verfügt über eine Anfangskapazität von sechs gemischten Plätzen, die aber bis 2022 auf zehn Plätze aufgestockt werden soll. Diese neue Infrastruktur mit dem Angebot einer interdisziplinären Behandlung stellt angesichts des Mangels an geschlossenen Plätzen in der Westschweiz, insbesondere für junge Frauen, ein wichtiges Angebot dar.

Im Rahmen der Planung des Kantons Waadt ist die Renovation der Einrichtung für Jugendliche von Valmont für 2022-2023 vorgesehen. Die genaue Definition des Angebots und des künftigen Betreuungskonzepts wird derzeit noch erarbeitet. Der Bedarf an Plätzen für junge Frauen wird dabei berücksichtigt.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

2. Misshandlungen

132. Der CPT empfiehlt der Direktion der Anstalten Aux Léchaïres und La Clairière, das Strafvollzugspersonal und die Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen klar darauf hinzuweisen, dass ein verächtliches Verhalten oder provokative Ausdrücke gegenüber Minderjährigen und jungen Erwachsenen, sei es durch Gesten oder durch Worte, inakzeptabel sind und entsprechend sanktioniert werden.

Das Personal von Aux Léchaïres ist über das Verbot und die Folgen solcher Verhaltensweisen instruiert. Seit der Inbetriebnahme der Anstalt wurden keine Misshandlungen oder Verhaltensweisen, wie sie vom CPT erwähnt werden, festgestellt. Sollten derartige Verhaltensweisen der Anstaltsleitung oder dem Amt für Strafvollzug bekannt werden, würden sie, weil sie unzulässig sind, unverzüglich sanktioniert.

Für die Direktion von La Clairière ist es nicht möglich solche Vorwürfe, insbesondere gegenüber einem bestimmten Erzieher, zu kommentieren, weil sie von der Delegation des CPT am Ende des Besuchs der Einrichtung über keinerlei Verfehlungen informiert wurde. Solche Anschuldigungen gegen einen bestimmten Erzieher stehen im Widerspruch zum Geist, der sowohl beim Erziehungs- als auch beim Strafvollzugspersonal herrscht. Die Besuchskommission des Genfer Grossen Rates hebt Jahr für Jahr die hervorragenden Beziehungen zwischen den Fachkräften und den Jugendlichen hervor. Dennoch wird die Direktion von La Clairière das Verhalten des Personals besonders aufmerksam beobachten und es nicht versäumen, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um die Werte der Einrichtung und die Aufgaben des Personals zu bekräftigen. Schliesslich stellt die Polizei fest, dass bei der Anhaltung von Minderjährigen kein einziger CLT erstellt wurde.

3. Haftbedingungen

a. Materielle Voraussetzungen

133. Der CPT empfiehlt der Direktion der Anstalt La Clairière, es den jungen Gefangenen zu überlassen, das Licht in ihrer Zelle auch nachts selbst ein- und ausschalten zu können. Ausserdem ermuntert der Ausschuss die Anstaltsdirektion, die Anstrengungen weiterzuführen, um den Gefängnischarakter aus der Anstalt zu eliminieren.

Der Kanton Genf teilt mit, dass die Möglichkeit Lichtschalter zu installieren von der Gefängnisdirektion entsprechend geprüft wird.

Bezüglich des «Gefängnischarakters» ist darauf hinzuweisen, dass die zivilen Unterbringungen in La Clairière als *ultima ratio* erfolgen, weil alle anderen weniger «gefängnisähnlichen» Lösungen bezüglich der Struktur und der Betreuung gescheitert sind. Somit dient die Unterbringung von Jugendlichen in La Clairière der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und ihren eigenen Interessen. Die Einrichtung verfügt über ein breites Programm an Aktivitäten, auch für die Jüngsten, mit dem erzieherischen Anspruch, der auf ihre erfolgreiche Reintegration in ein weniger «gefängnisähnliches» Umfeld abzielt.

134. Der Ausschuss empfiehlt, es den in den Anstalten Aux Léchaïres und La Clairière minderjährigen Gefangenen zu gestatten, sofern keine zwingende Sicherheitsgründe dagegensprechen, eine angemessene Anzahl persönlicher Gegenstände, darunter ihre Kleidungsstücke, sofern sie sich eignen, zu behalten und ihnen zur Aufbewahrung dieser Gegenstände

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

einen kleinen Schrank zur Verfügung zu stellen. Zudem sollte diesen Minderjährigen eine nicht einheitliche Kleidung abgegeben werden, wenn die Anstalt zum Schluss kommt, dass sie aus Sicherheitsgründen und nach einer Analyse der konkreten Risiken im Einzelfall nicht ihre eigenen Kleider tragen können.

Im Kanton Waadt ist die Frage, warum in der Anstalt Aux Léchaies Uniformen getragen werden, auf Sicherheitsgründe zurückzuführen, insbesondere auf die Unterscheidung zwischen Mitarbeitenden und inhaftierten Personen im ursprünglichen Kontext der Einrichtung, in der die Mehrheit des Personals in Zivilkleidung arbeitete. Dazu gibt es auch sozialpädagogische Überlegungen, die darauf abzielen, Diskriminierungen unter den inhaftierten Personen, das Phänomen der Clans-Bildung oder sogar Erpressung zu verhindern. Dennoch überlegt man sich derzeit, ob das Beibehalten der Uniformen weiterhin sinnvoll ist.

Der Kanton Genf teilt mit, dass die Jugendlichen aus logistischen Gründen und Gründen der Pflege und der Sicherheit angemessene Kleidungsstücke erhalten, die von der Anstalt bereitgestellt und gepflegt werden. Diese Bestimmung ist integrierender Bestandteil der vom BJ genehmigten Erziehungskonzepte. Die Möglichkeit, individuelle Kleiderschränke zur Verfügung zu stellen, wird von der Leitung der Einrichtung entsprechend geprüft.

137. Der CPT empfiehlt, dass im Zentrum Uitikon die notwendigen Arbeiten ausgeführt werden, um eine angemessene Belüftung der Zellen zu ermöglichen.

Gemäss dem Kanton Zürich erschwert der bei Umbauten neueren Datums vorgeschriebene Minergiestandard die Belüftung. Es wird dennoch nach Möglichkeiten für eine Verbesserung der Lüftung gesucht.

b. Haftregime

143. Der CPT empfiehlt, diese Grundsätze in der Anstalt Aux Léchaies und in der Jugendabteilung im Gefängnis Limmattal zu respektieren.

Laut dem Kanton Zürich ist die Konzeptüberarbeitung der Jugendabteilung des Gefängnis Limmattal initiiert und erfolgt in enger Zusammenarbeit mit der Abteilung Forschung und Entwicklung der Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) sowie mit Vertretern der Jugendstrafrechtspflege.

144. Der CPT empfiehlt, dass Massnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass sich alle im Massnahmenzentrum Uitikon untergebrachten Minderjährigen täglich mindestens zwei Stunden lang an der frischen Luft bewegen können.

Gemäss dem Kanton Zürich ist es sichergestellt, dass sich alle im Massnahmenzentrum Uitikon eingewiesenen Jugendlichen täglich mindestens zwei Stunden an der frischen Luft aufhalten können.

4. Gesundheitsversorgung

146. Der CPT wünscht detaillierte und aktuelle Informationen über das in der Einrichtung Aux Léchaies beschäftigte Pflegepersonal, einschliesslich der vakanten Stellen. Es empfiehlt ebenfalls, dass in den beiden oben genannten Einrichtungen an sieben Tagen pro Woche Pflegepersonal anwesend ist.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Der aktuelle Personalbestand des medizinischen Pflegepersonals gestaltet sich wie folgt:

- Pflegepersonal: 2.2 VZÄ
- Assistenzärztin oder- arzt Psychiatrie: 1 VZÄ
- Assistenzpsychologie: 0.8 VZÄ
- Allgemeinärztin oder -arzt: 0.4 VZÄ
- Leitende Ärztin oder leitender Arzt Psychiatrie: 0.15 VZÄ
- Physiotherapie: auf Anfrage – Stelle seit November 2021 vakant, wird neu besetzt.

Die aktuelle Personalausstattung ermöglicht keine dauerhafte Anwesenheit einer Pflegefachperson an den Wochenenden. Seit dem Sommer 2020 werden die freischaffenden Pflegefachpersonen in den Gefängnisbereichen der Polizeiposten beigezogen, um für geplante Bedürfnisse (psychiatrische oder somatische Versorgung, Besuch von inhaftierten Personen im Disziplinararrest usw.) in der Anstalt Aux Léchaïres vorbeizukommen. Eine Verstärkung des Pflegeteams wird derzeit geprüft.

Im Gefängnis Bois-Mermet ist am Wochenende tagsüber immer ein Pflegefachmann anwesend.

147. Der CPT empfiehlt den Zürcher Behörden sicherzustellen, dass im Massnahmenzentrum Uitikon an sieben Tagen pro Woche Pflegepersonal anwesend sein kann.

Diese Empfehlung wird zur Kenntnis genommen.

150. Nach Auffassung des CPT sollte die Vorbereitung der Medikamente qualifiziertem Personal (Apothekerin oder Apotheker, Pflegefachperson usw.) überlassen werden und die Verteilung sollte vorzugsweise durch das Pflegepersonal erfolgen (siehe auch die Empfehlungen in den Ziff. 29 und 99).

Nach Aussage des Kantons Waadt werden alle Medikamente vom Pflegepersonal vorbereitet. Die Personalressourcen des Dienstes für Gefängnismedizin und -psychiatrie erlauben es in der Anstalt Aux Léchaïres nicht, die Medikamentenabgabe jederzeit zu gewährleisten, insbesondere nachts oder am Wochenende. Während dieser besonderen Zeiten verteilt das Betreuungspersonal die Medikamente unter Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen.

Der Kanton Genève erwähnt, dass die Frage nach einer verstärkten Präsenz von Pflegepersonal in La Clairière berechtigt ist. Dennoch kann die Anwesenheit von Pflegefachpersonal ohne Erhöhung des Budgets nicht sichergestellt werden. Gemäss einem neuen Vorschlag sollen diese Ressourcen in das Budget des Genfer Universitätsspitals (Hôpitaux universitaires de Genève, HUG) aufgenommen werden. In der Zwischenzeit werden die Medikamente in jedem Fall vom medizinischen Personal vorbereitet (in Übereinstimmung mit dem anwendbaren Verfahren, das vom kantonalen Amt für Strafvollzug und den HUG bezüglich der Einrichtung La Clairière²¹ erarbeitet worden ist).

151. Ein weiteres Problem, das im Jugendgefängnis Aux Léchaïres festgestellt wurde, war das Fehlen einer systematischen ärztlichen Untersuchung innert der ersten 24 Stunden nach

²¹ Der entsprechende Anhang bezüglich der Verteilung der Medikamente wurde dem CPT separat übergeben.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

dem Eintritt der Minderjährigen und jungen Erwachsenen. Die Empfehlung nach Ziffer 93 gilt auch in diesem Kontext.

Wir verweisen auf die Antwort zu Ziffer 93.

5. Weitere Fragen

Keine Bemerkungen.

- a. Personal
- b. Disziplin

155. Der CPT wiederholt seine Empfehlung, die Zelle 17 und alle anderen Einzelzellen in der Anstalt La Clairière ab sofort nicht mehr zu benutzen.

Die Zelle 17 wird in Anwendung einer Weisung über die Isolationshaft zurückhaltend und in keinem Fall für einen Aufenthalt von mehr als ein paar Stunden genutzt. Sie kann nur für Eintritte während der Nacht genutzt werden, wenn die Einzelzellen der anderen Abteilung im Falle einer Dekompensation belegt sind oder wenn die Zwangsverlegung von einem Gebäude in ein anderes für die körperliche Unversehrtheit der jugendlichen Person oder des Personals mit erheblichen Risiken verbunden ist. Sobald das Verhalten der jugendlichen Person es zulässt, wird die Strafe ausserhalb der Zelle 17 vollstreckt.

Im Übrigen wird die Einzelhaft immer unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips und nach Anhörung der jugendlichen Person zum Sachverhalt verhängt. Die Zuständigkeit für disziplinarische Einzelhaftstrafen von bis zu zwei Tagen liegt bei der Direktion und bei solchen bis zu fünf Tagen bei der Generaldirektion des kantonalen Amtes für Strafvollzug. Die Unterbringung in Einzelhaft erfolgt übrigens in fast jedem Fall mit einer individuellen Begleitung durch das Erziehungsteam.

157. Der CPT möchte betonen, dass jede Form von Einzelhaft eine noch schädlichere Wirkung auf das physische und/oder psychische Wohlbefinden von Minderjährigen haben kann. In diesem Zusammenhang stellt der CPT eine steigende Tendenz auf internationaler Ebene fest, die Einzelhaft als Disziplinarmassnahme für Minderjährige zu verbieten. Insbesondere ist auf alle Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln) zu verweisen, die kürzlich durch eine einstimmige Resolution der Generalversammlung überarbeitet wurden und deren Regel 45(2) vorsieht, dass gegen Minderjährige keine Einzelhaft verhängt werden darf. Der CPT unterstützt diesen Grundsatz vorbehaltlos und empfiehlt den Behörden von Bund und Kantonen, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass dieser in der Praxis auch tatsächlich befolgt wird. Das Bundesgesetz sollte entsprechend geändert werden.

Nach Artikel 16b Absatz 2 JStG dürfen Jugendliche im Vollzug einer disziplinarischen Massnahme ausnahmsweise und nicht länger als sieben Tage ununterbrochen von den anderen Jugendlichen getrennt werden. Der Gesetzgeber hat somit bereits vorgesehen, dass die Einzelhaft einer minderjährigen Person eine Ausnahme darstellt und hat sie auf maximal sieben Tage begrenzt.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Der Bundesrat hat keine Kenntnis von einer häufigen, bundesrechtswidrigen Anwendung der Einzelhaft bei minderjährigen Personen. Er beabsichtigt daher nicht, das geltende Recht in diesem Punkt zu ändern.

158. Der CPT empfiehlt, insbesondere im Massnahmenzentrum Uitikon Vorkehrungen zu treffen, um sicherzustellen, dass alle Minderjährigen oder jungen Erwachsenen, gegen die ein Disziplinarverfahren eingeleitet worden ist,

- *das Recht haben, zu einer strafbaren Handlung, die sie angeblich begangen haben, persönlich angehört zu werden, und das Recht, gegen jede gegen sie verhängte Disziplinarstrafe vor einer höheren Instanz Beschwerde einzulegen;*
- *die Eröffnung der Disziplinarstrafe noch am selben Tag erhalten.*

Zudem sollte die Direktion des Zentrums sicherstellen, dass die Trennung zwischen Sicherheits- und Disziplinarmaßnahmen strikt eingehalten wird.

Der Kanton Zürich überprüft die Abläufe und Standards im Disziplinarverfahren in Berücksichtigung der Empfehlungen und passt diese bei Bedarf an.

159. Im Zentrum Uitikon und in der Einrichtung Aux Léchaies wurden Minderjährige oder junge Erwachsene in disziplinarischer Einzelhaft weder von einer Ärztin oder einem Arzt noch vom Gesundheitspersonal täglich besucht. In dieser Hinsicht wird auf die in Ziffer 112 abgegebene Empfehlung verwiesen.

Im Gefängnis Aux Léchaies wurden die Personen in disziplinarischer Einzelhaft unter der Woche immer mindestens einmal täglich vom Pflegepersonal (und bei Bedarf vom medizinischen Personal) besucht. Seit dem Sommer 2020 werden die freischaffenden Pflegefachpersonen in den Gefängnisbereichen der Polizeiposten beigezogen, um bei Bedarf in Aux Léchaies vorbeizukommen und insbesondere am Wochenende einen täglichen Besuch bei den Personen in disziplinarischer Einzelhaft durchzuführen. Ausserhalb der Anwesenheitszeiten des Pflegepersonals des gefängnismedizinischen und -psychiatrischen Dienstes oder der Gefängnisbereiche der Polizeiposten wenden sich die Mitarbeitenden bei medizinischen Problemen von allen inhaftierten Personen an eine Ärztin oder einen Arzt.

160. Der CPT empfiehlt der Direktion des Massnahmenzentrums Uitikon, geeignete Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass allen jungen Erwachsenen in disziplinarischer Einzelhaft täglich eine Stunde Spaziergang gewährt wird.

Gemäss dem Kanton Zürich ist im Massnahmenzentrum Uitikon sichergestellt, dass sich jede eingewiesene Person auf der Disziplinarabteilung täglich eine Stunde im Freien aufhalten kann, sofern sie dies möchte. In der Praxis kommt es oftmals vor, dass ein Eingewiesener auf eigenen Wunsch die Dauer des Aussenaufenthalts verkürzt.

c. Sicherheit

161. Der CPT empfiehlt der Direktion des Massnahmenzentrums Uitikon, dafür zu sorgen, dass die umfassenden Leibesvisitationen und die Urintests auf einer Analyse der konkreten Risiken im Einzelfall beruhen, und dass die Modalitäten dieser Sicherheitsmassnahmen überdacht werden mit dem Ziel, die Würde der Person zu wahren.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Im Kanton Zürich werden die aktuellen Modalitäten bei Ganzkörperuntersuchungen und Urin-tests im Massnahmenzentrum Uitikon überprüft und mit Blick auf die Achtung der Menschenwürde bei Bedarf und nach Möglichkeit angepasst.

d. Kontakt mit der Aussenwelt

164. Der CPT betont, dass die aktive Förderung von Kontakten mit der Aussenwelt besonders für Minderjährige im Freiheitsentzug von Bedeutung sein kann, von denen viele Gefahr laufen, Verhaltensstörungen zu entwickeln, die auf ein emotionales Defizit oder auf eine fehlende Gesellschaftsfähigkeit zurückzuführen sind. Wenn Minderjährige aus welchen Gründen auch immer keinen Besuch von ihren Familienmitgliedern empfangen können, sollten sie zum Ausgleich zusätzlich telefonieren können.

Ausserdem sollten alle Minderjährigen im Freiheitsentzug häufig Zugang zu einem Telefon haben und es sollte ihnen diesbezüglich ein minimales Recht gewährt werden, damit sie ihre Familie anrufen können, ohne dieses Recht als Belohnung verdient haben zu müssen. Bei minderjährigen Häftlingen sollte nie irgendeine Form des Kontakts mit der Aussenwelt (Briefverkehr, Besuche, Telefonanrufe) aus disziplinarischen Gründen vollständig verboten werden. Nach Auffassung des Ausschusses sollte jede Einschränkung des Kontakts mit der Familie als Form der Bestrafung nur dann angewandt werden, wenn die strafbare Handlung im Zusammenhang mit diesen Kontakten steht – insbesondere bei minderjährigen Gefangenen – und nur für die geringstmögliche Dauer (eher Tage als Wochen oder Monate). Der CPT empfiehlt, diese Grundsätze in den Anstalten La Clairière und Aux Léchaires in angemessener Weise zu respektieren.

Die Anstalt Aux Léchaires hat bei der Betreuung von inhaftierten Minderjährigen stets darauf geachtet, die Wichtigkeit der Beziehung zur Aussenwelt zu wahren. Seit ihrer Inbetriebnahme im Mai 2014 bis heute gab es nur sieben Sanktionen, bei denen die Kontakte zur Aussenwelt gestrichen wurden, wovon bei vier nur teilweise (Aufrechterhaltung des Kontakts zu den Eltern). In den drei Fällen mit einem vollständigen Verbot waren die Angehörigen von der Straftat betroffen. Die vollständige Streichung der Kontakte mit der Aussenwelt macht somit 0.68 % der verhängten Sanktionen aus; 1.58 %, wenn man das vollständige und das teilweise Verbot berücksichtigt. Aufgrund dieser Zahlen ist davon auszugehen, dass die Einrichtung Aux Léchaires diese Grundsätze anwendet und einhält.

In La Clairière werden die Kontakte mit der Familie (Besuche, Korrespondenz, Telefonate) als Strafe oder während einer Disziplinar-massnahme nicht eingeschränkt.

D. Personen in stationärer therapeutischer Behandlung oder Verwahrung

1. Vorbemerkungen

168. Der Ausschuss wurde darüber informiert, dass ein vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV), den Konkordaten und den Kantonen gemeinsam entwickelter Datenerhebungsprozess im Gange ist, der ab Ende 2021 statistische Daten über die Kapazitäten und die Belegung der Plätze für Massnahmen liefern wird. Der CPT wünscht genaue Angaben über die Unterbringungskapazitäten und die Auslastung sämtlicher spezialisierter Plätze für Erwachsene in stationärer therapeutischer Behandlung oder Verwahrung, aufgeschlüsselt nach Einrichtung/Abteilung, sowie über die Anzahl derzeit zu diesen Mass-

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

nahmen verurteilten Personen in allen Einrichtungen und aufgeschlüsselt nach der Art der Massnahme.

Im Rahmen des vom SKJV gemeinsam mit den Kantonen entwickelten «Monitoring Justizvollzug» (MJV) sollen die folgenden wichtigen Kennzahlen zum Freiheitsentzug in der Schweiz erhoben werden.

- Anzahl und Kapazität der kantonalen Justizvollzugseinrichtungen, Anzahl eingewiesene Personen (Belegung), Einweisende Behörde (Kanton/Bund) und Einweisungsgrund. *Monatliche Erhebung.*
- Anzahl der vollzugsexternen Einweisungen (z.B. Wohnheime, Kliniken, etc.) mit Angabe von Institution und Einweisungsgrund. *Quartalsweise Erhebung.*
- Kapazitätsrelevante Entwicklungen der Justizvollzugseinrichtungen (Umnutzungen, Aus- und Neubauten, Schliessungen). *Quartalsweise Aktualisierung.*
- Liste der kantonalen Justizvollzugseinrichtungen mit ihren jeweiligen Soll-Kapazitäten gemäss Baukonzept. *Quartalsweise Aktualisierung.*

Im Jahr 2021 hat wie geplant die Lieferung der Daten durch die kantonalen Justizvollzugseinrichtungen, Vollzugsbehörden sowie Amtsleitungen begonnen. Nach einer Bereinigungs- und Aufbereitungsphase können voraussichtlich per Ende Februar 2022 die Daten zu den Kapazitäten und der Belegung der Einrichtungen publiziert werden. Die Daten zu den vollzugsexternen Platzierungen sowie zur künftigen Entwicklung der Kapazitäten sollten im Laufe des Jahres ebenfalls veröffentlicht werden können.

Da zum aktuellen Zeitpunkt seitens MJV noch keine entsprechenden Daten zur Verfügung stehen, wird weiterhin auf die Erhebungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) verwiesen.

Gemäss dem BFS wird in der Statistik des Freiheitsentzugs (FHE) insbesondere die Anzahl der am 31. Januar jedes Jahres inhaftierten Personen nach Art der Inhaftierung erfasst²². In der Strafvollzugsstatistik (SVS) werden jedes Jahr sämtliche Ein- und Austritte von Personen im Straf- oder Massnahmenvollzug in den Strafanstalten der Schweiz erfasst²³. Diese beiden Statistiken enthalten keine Personen im Massnahmenvollzug in privaten Institutionen (Heime, forensisch-psychiatrische Kliniken, Spitäler). Daher ist es nicht möglich, die Kapazität und die Belegung der spezialisierten Plätze für Erwachsene, die sich in einer institutionellen therapeutischen Massnahme befinden oder in solchen Einrichtungen verwahrt werden, zu übermitteln.

Bezüglich des Angebots an Haftplätzen in den Strafanstalten, gibt die FHE das gesamte Platzangebot pro Einrichtung an, nicht aber die Anzahl der speziell für den Vollzug von freiheitsentziehenden Massnahmen vorgesehenen Plätze. Die Anzahl der Personen wird namentlich nach der Variablen «Vollstreckung von Strafen oder Massnahmen» aufgeschlüsselt, ohne dass zwischen den beiden Modalitäten unterschieden werden kann²⁴.

²² BFS, *Statistik des Freiheitsentzugs*: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/erhebungen/fhe.html>

²³ OFS, *Statistik des Vollzugs von Sanktionen* : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/erhebungen/svs.html>

²⁴ Weitere Informationen zu den Insassenbeständen nach Inhaftierungsart siehe die folgende Tabelle: OFS, *Privation de liberté, effectif de détenus au jour du relevé*, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/justizvollzug/inhaftierte-erwachsene.assetdetail.16764819.html>

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Im Rahmen der Veröffentlichung der SVS erfasst das BFS die Personen im Massnahmenvollzug in den Strafanstalten der Schweiz, ohne jedoch die Belegung und die Kapazitäten der Einrichtungen zu berücksichtigen. Die dazu verfügbaren Informationen beziehen sich auf die Eintritte (Inhaftierungen), die Austritte (Entlassungen) und den durchschnittlichen Personalbestand nach Art der Massnahme²⁵.

170. Der CPT empfiehlt den zuständigen Behörden aller Kantone, ihre Anstrengungen weiterzuführen, um sicherzustellen, dass die Gefangenen mit schweren psychischen Störungen in einer geeigneten Umgebung (psychiatrische Klinik, Klinik für forensische Psychiatrie oder spezialisierte Einrichtung für den Massnahmenvollzug) behandelt werden, die entsprechend ausgestattet ist und über ausreichend qualifiziertes Personal verfügt, um ihnen die notwendige Betreuung zuteilwerden zu lassen.

Personen, bei welchen eine stationäre therapeutische Massnahme gemäss Artikel 59 StGB angeordnet wurde, werden in der Regel in eine spezialisierte Einrichtung wie einem Massnahmenzentrum, einer spezialisierten Abteilung einer Strafanstalt, einer Klinik für forensische Psychiatrie, einem spezialisierten Institut oder einem Heim untergebracht. Werden solche Personen in einer spezifischen Abteilung einer geschlossenen Einrichtung eingewiesen (bei Flucht- oder Rückfallgefahr), so bestimmt Artikel 59 Absatz 3 StGB ausdrücklich, dass die therapeutische Behandlung durch Fachpersonal gewährleistet sein muss.

Die Kantone sind sich dieser Problematik bewusst. Sie sind an der Realisierung (niedrige Sicherheit Wil SG, niedrige Sicherheit Klinik Münsterlingen TG), Planung (mittlere Sicherheit Wil SG, mittlere Sicherheit Klinik Rheinau ZH) oder in der Schlussphase von Bauprojekten (hohe und mittlere Sicherheit Klinik Königsfelden AG) zur Schaffung adäquater Plätze für eingewiesene Personen mit psychischen Störungen. Mittels dieser zusätzlichen Plätze kann der Zugang für Patienten beschleunigt werden. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass Einzelfälle für eine beschränkte Zeit auf einen solchen Platz warten müssen.

172. Der CPT empfiehlt den zuständigen Behörden und der Direktion der Klinik für Forensische Psychiatrie Königsfelden, im Zusammenhang mit der Eröffnung des neuen Gebäudes die Schaffung einer kleinen halboffenen Abteilung für Frauen mit psychischen Störungen in Betracht zu ziehen, damit diese unter sicheren Bedingungen untergebracht werden können.

Gemäss dem Kanton Aargau könnte den Bedarf einer Abteilung nur für Frauen abgeklärt werden. Aufgrund der nur sehr geringen Anzahl an Massnahmenpatientinnen wäre die Errichtung einer Frauenstation nur sehr schwierig umsetzbar. Es sei hier bemerkt, dass es sich um Patientinnen handelt, welche teilweise schwerste Gewaltstraftaten verübt haben. Eine grundsätzlich halboffene Abteilung liesse sich somit nicht verantworten. Selbstverständlich kommen die Mitarbeitenden der KFP der Verantwortung gegenüber den Patientinnen nach und achten darauf, dass deren Rechte, Bedürfnisse und insbesondere deren Sicherheit, geachtet und gewahrt werden.

²⁵ Siehe die folgenden Tabellen : BFS, *Exécution des mesures: incarcérations selon le genre de mesure* : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/justizvollzug/inhaftierte-erwachsene.assetdetail.19744605.html>; BFS, *Exécution des mesures: libérations selon le genre de mesure*: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/justizvollzug/inhaftierte-erwachsene.assetdetail.19744612.html>; BFS, *Exécution des mesures: effectif moyen selon le genre de mesure*: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/justizvollzug/inhaftierte-erwachsene.assetdetail.19744551.html>

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

174. Der CPT empfiehlt den schweizerischen Behörden, dass die geschlossene Anstalt Curabilis künftig der psychiatrischen Versorgung der Gefangenen Priorität einräumt, zumal sich die Infrastruktur und die Inneneinrichtungen des Gebäudes für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Fachpersonen des Gesundheitsbereichs und des Strafvollzugs eignen. Eine erste Etappe könnte die Einsetzung einer gemeinsamen Leitung für Gefängnis und Klinik darstellen, um die beiden institutionellen Denkweisen wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Die Dienststelle für institutionelle Massnahmen wurde im Januar 2017 eingerichtet und sieht eine doppelte Subordination vor: Für die therapeutischen Belange wird sie von den HUG und für die strafrechtlichen Belange von der Generaldirektion des kantonalen Amtes für Strafvollzug beaufsichtigt.

Der Kanton Genf weist darauf hin, dass die Behauptung, wonach in der Anstalt Curabilis die Schwere der Straftaten im Vordergrund steht, nicht zutrifft. Viele der dort behandelten Patientinnen und Patienten sind nämlich wegen geringfügiger Straftaten zu therapeutischen Massnahmen verurteilt worden. Aus diesem Grund sind die medizinischen Pflegeteams mit der möglichen Diskrepanz zwischen der Schwere der Straftat und der psychiatrischen Pathologie sehr vertraut. Eine völlige Trennung zwischen strafrechtlicher Sanktion und psychiatrischer Versorgung wäre jedoch insofern problematisch, weil der Ort mit einem klassischen psychiatrischen Spital gleichgesetzt würde, was de facto die Grundprinzipien der forensischen Psychiatrie negieren würde.

Die absolute Priorität des therapeutischen Aspekts ist eines der Hauptziele der multidisziplinären Zusammenarbeit in der Anstalt Curabilis. So haben beispielsweise die Pflegemassnahmen gegenüber der Arbeit in den Ateliers Vorrang und die Pflege ist in den allermeisten Situationen gewährleistet. Zudem konzentrieren sich die Sitzung des Netzwerks zwischen der Gefängnisbehörde, dem medizinischem Pflegeteam und der Vollzugsbehörde auf die klinische Entwicklung, wobei den Auswirkungen auf die Gefährlichkeit und die Rückfallgefahr Rechnung getragen wird.

Bei der Inbetriebnahme der Einrichtung wurde der Organisation von Diskussionsmöglichkeiten unter den verschiedenen Berufsbereichen besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Es gibt Koordinationssitzungen auf der Ebene der Vollzugseinheiten, des mittleren Kaders, der Direktion und der Geschäftsführung. Die Schaffung einer gemeinsamen Arbeitskultur unter Berücksichtigung der Vorrechte jedes Einzelnen wurde mit grosser Aufmerksamkeit verfolgt, um Synergien und Nachahmung zu schaffen, aber gleichzeitig Konkurrenzdenken abzulehnen. Besondere Aufmerksamkeit wird der Tatsache gewidmet, dass die in die Anstalt Curabilis eingewiesenen Personen eine kohärente und mitbestimmte Betreuung nach der Logik der forensischen Psychiatrie erhalten.

175. Der Ausschuss ermuntert die Direktion der geschlossenen Anstalt Curabilis, die Initiativen für eine bessere Zusammenarbeit zwischen der Gefängnisgemeinschaft und dem medizinischen Bereich zu stärken, um eine adäquate Betreuung dieser Patientinnen und Patienten sicherzustellen. Der Ausschuss wünscht auch eine detaillierte Übersicht über die dem Strafvollzugspersonal und dem medizinischen Personal gemeinsam angebotene Schulung.

Zusätzlich zu den bereits bestehenden gemeinsamen Ausbildungen wird eine Ausbildung zum Thema «Interprofessionelle Zusammenbeitskultur im Strafvollzug» eingeführt. Das Angebot für Führungskräfte wird durch den CAS «Gesundheit im Strafvollzug» ergänzt, der dem

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Strafvollzugspersonal seit kurzem angeboten wird. Intern werden die Schulungen «Brand-schutz» und «Sicherheit» unter dem Gesichtspunkt der multidisziplinären Zusammenarbeit für alle Mitarbeitenden, die auf dem Gelände tätig sind, durchgeführt.

177. Der CPT begrüsst diesen innovativen Ansatz und ist der Auffassung, dass das Pilotprojekt bezüglich des Verwahrungsvollzugs in Kleingruppen, wie es im Gefängnis Solothurn versuchsweise praktiziert wird, als Best Practice gelten kann. Der Ausschuss ermutigt die schweizerischen Behörden, dieses Pilotprojekt im Gefängnis Solothurn definitiv und zeitlich unbegrenzt weiterzuführen und die Möglichkeit zu prüfen, es auf andere spezialisierte Einrichtungen auszudehnen, um den Personen, die zu einer Verwahrungsmassnahme verurteilt worden sind, ein Leben unter würdigen und ihrer Situation angepassten Bedingungen zu ermöglichen. Dies erfordert zwangsläufig Änderungen und Investitionen in die Infrastruktur der bestehenden Einrichtungen. Der CPT wünscht dazu eine Stellungnahme der Bundes- und Konkordats-Behörden.

Beide Projekte «Integrationsvollzug» und «Verwahrungsvollzug in Kleingruppen» wurden an der Konkordatskonferenz vom 22. Oktober 21 durch die jeweiligen Regierungsräte als permanentes Angebot verabschiedet.

Das NWI-CH hat ein spezifisches Regelwerk zum Verwahrungsvollzug erlassen²⁶. Das Merkblatt vom 22. Oktober 21 mit Empfehlungen und Erläuterungen betreffend den Vollzug der ordentlichen Verwahrung gemäss Artikel 64 StGB gibt den allgemeinen Rahmen vor, wie der Verwahrungsvollzug im NWI-CH umgesetzt werden sollte. Gemäss Artikel 3 ist die Verwahrung eine sichernde Massnahme, deren Hauptzweck der Schutz der Öffentlichkeit vor weiteren schweren Gewalt- und Sexualstraftaten gemäss Artikel 64 Absatz 1 StGB ist. Nach Artikel 64 Absatz 2 StGB steht jedoch jeder Freiheitsentzug in einer Entlassungsperspektive, weshalb gemäss Bundesgericht eine bedingte Entlassung auch bei der Verwahrung zumindest ein Fernziel ist. Das Merkblatt gewährt insbesondere der Psychiatrische Grundversorgung (Art. 6) und der therapeutischen Behandlung (Art. 7) viel Beachtung. Zur psychiatrischen Grundversorgung gehören auch stützende Angebote, welche der verwahrten Person helfen den Vollzugsalltag besser zu bewältigen. Zudem wurde im Hinblick auf mögliche Vollzugsprogressionen von Verwahrten ein Prüfschema für die Ausgangs- und Urlaubsgewährung im ordentlichen Verwahrungsvollzug mit ergänzenden Erläuterungen²⁷ erlassen.

Die Regierungskonferenz des NWI-CH hat zudem beschlossen Empfehlungen auszuarbeiten, wie die materiellen Haftbedingungen während des Verwahrungsvollzugs künftig ausgestaltet werden könnten, das heisst eine Entkoppelung der Haftbedingungen von denen des geschlossenen Normalvollzugs. Hieran arbeitet zurzeit eine Arbeitsgruppe, die alle Anstaltsleiter der geschlossenen Anstalten der Deutschschweiz umfasst. Diese führt zur Zeit Anhörungen durch und wird im Verlauf des Jahres 2022 Empfehlungen zuhanden der Konkordatskonferenz abgeben.

Das OSK hat im April 2008 eine Empfehlung für den Verwahrungsvollzug und der vorausgehenden Freiheitsstrafe erlassen²⁸. An der Herbstkonferenz 2021 hat sich die Strafvollzugs-

²⁶ KONKORDATSKONFERENZ DES NWI-CH, *Merkblatt mit Empfehlungen und Erläuterungen betreffend den Vollzug der ordentlichen Verwahrung gemäss Art. 64 StGB vom 22. Oktober 2021* (abrufbar unter: https://www.konkordate.ch/download/pictures/60/ree0149hbyru16e8l5ytdvz1u2uj3t/30.6_merkblatt_verwahrungsvollzug_oktober_2021.pdf)

²⁷ NWI-CH, *Prüfschema für die Ausgangs- und Urlaubsgewährung im ordentlichen Verwahrungsvollzug mit ergänzenden Erläuterungen vom 20. März 2020* (abrufbar unter: https://www.konkordate.ch/download/pictures/69/hfa1tb9s0ixqf0lrfz7pqu2wr6owre/09.1_pruefschema_fuer_ausgangsgewahrung_im_ordentlichen_verwahrungsvollzug_maerz_2020.pdf)

²⁸ OSTSCHWEIZER STRAFVOLLZUGSKOMMISSION, *Empfehlung für den Vollzug der Verwahrung und der vorangehenden Freiheitsstrafe vom 4. April 2008* (abrufbar unter: https://www.osk-web.ch/assets/files/pdf/rechtserlasse/Empfehlung_OSK_Verwahrungsvollzug_KK_20080404.pdf)

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

kommission mit einer Vertretung der NKVF über den Verwahrungsvollzug ausgetauscht, in deren Rahmen auf Folgendes hingewiesen wurde: Bei den Forderungen nach Änderung des Vollzugsregimes für verwahrte Personen ist jeweils zu prüfen, welche Auswirkungen allfällige Sonderregelungen auf das Gesamtsystem des Justizvollzugs haben könnten. Die Ressourcen für den Justizvollzug sind beschränkt und weshalb berücksichtigt werden muss, dass Ressourcen für «normale» Gefangene fehlen, wenn die verwahrten Personen mehr personelle und finanzielle Mittel binden. Der Normalvollzug hat sich in den letzten Jahren stark entwickelt und der pönale Gedanke ist bei der Ausgestaltung des Strafvollzugs in den Hintergrund gerückt. Eine Separierung der verwahrten Personen kann ausserdem mit Nachteilen verbunden sein. So zeigen die Erfahrungen im Ausland, dass verwahrte Personen sich zurückziehen, weswegen Anstrengungen unternommen werden müssen, dem entgegenzuwirken. Die Strafvollzugskommission hat den Auftrag erteilt, diesbezüglich einen Handlungsbedarf im Bereich des Verwahrungsvollzugs abzuklären.

Das Westschweizer Konkordat erinnert daran, dass eine Haftanstalt vom Gemeinschaftsleben abhängt, das sie erfüllt. Artikel 74 StPO lässt Einschränkungen von Rechten, soweit solche für das Gemeinschaftsleben in der Anstalt erforderlich sind, zu. Diese Bestimmung gilt auch für verwahrte Personen. Es ist daher kaum in Betracht zu ziehen, innerhalb einer gleichen Anstalt unterschiedliche Regeln zu schaffen.

Verwahrte Personen brauchen in der Regel keine besondere Aufmerksamkeit: sie sind weder schwer krank noch haben sie Bedürfnisse, die sich von den anderen inhaftierten Personen unterscheiden. Sie werden als gemeingefährlich eingestuft, was aber nicht auf eine Unverträglichkeit mit den anderen inhaftierten Personen schliessen lässt. Das Strafgesetzbuch verlangt, dass die bedingte Entlassung aus der Verwahrung regelmässig geprüft wird. Diese Forderung setzt ein Haftregime voraus, das zur Verbesserung des Sozialverhaltens der inhaftierten Person beiträgt, einschliesslich zu deren Fähigkeit, straffrei zu leben. Diese Sozialisierung ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn der Gefangene mit anderen Gefangenen und den Regeln des gemeinschaftlichen Lebens, welche den Gefängnisalltag bestimmen, konfrontiert wird, sei es auch nur für eine psychotherapeutische Arbeit. Eine Verbesserung des Sozialverhaltens in einem isolierten Regime ist kaum zu erwarten. Zudem kann es auch negative Auswirkungen haben, wenn Personengruppen je nach ihrer Verurteilung abgesondert werden. Die Erfahrung zeigt, dass der Erfolg einer Resozialisierung vor allem von der Qualität der individuellen Betreuung abhängt.

In seiner Stellungnahme hält das Westschweizer Konkordat somit fest, dass es sich, ausser bei einem nachgewiesenen besonderen Bedarf, gegen eine Stigmatisierung oder Ausgrenzung von Gefangenengruppen stellt, weil es davon überzeugt ist, dass dies dem Prinzip der Normalisierung zuwiderläuft und die oftmals fragile Entwicklung nur noch erschwert. Dies umso mehr, als Personen, die nach Artikel 64 StGB verurteilt wurden, in der Regel keine angeordnete Behandlung erhalten und oft gut an normale Vollzugsbedingungen angepasst sind. Ausserdem sind die Voraussetzungen für die allgemeine Einführung eines Projekts wie dasjenige des Kantons Solothurn innerhalb des Westschweizer Konkordats derzeit nicht gegeben.

2. Misshandlungen

179. In der Anstalt Curabilis hat sich nach der Sichtung von gefilmten und aufgezeichneten Vorfällen durch die Delegation herausgestellt, dass sich ein Mitglied des medizinischen Personals gegenüber einer Patientin der Klinischen Abteilung für Psychiatrie (UHPP) unange-

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

messen verhalten hatte (Vorfall Februar 2021). Die Aufnahmen zeigten, dass die Patientin zögerte, den Speisesaal nach der Einnahme ihrer Medikamente zu verlassen, und als sie sich wieder hinsetzte, wurde sie von einem Mitglied des Medizinalteams so abrupt angepackt, dass sie stürzte. Als die Patientin versuchte, den Pfleger zu schlagen, drückte er sie gegen eine Wand und danach auf den Boden. Das anwesende Strafvollzugspersonal griff nur zögerlich ein. Der CPT wünscht darüber informiert zu werden, welche Folgemaassnahmen die Gefängnisleitung und die medizinische Leitung nach solchen Vorfällen ergreifen.

Für jede Situation von Gewalt oder Aggressivität verlangen die institutionellen Verfahren die Erstellung einer Meldung über ein schwerwiegendes unerwünschtes Ereignis und eines Berichts über den Vorfall. In dieser konkreten Situation ist das leider nicht geschehen. In Anwesenheit des Gefängnispersonals wurde in der UHPP eine Sitzung organisiert, in der es insbesondere um das Verhalten des Pflegepersonals in identischen Situationen ging. Gleichzeitig wird seit 2018 für alle Mitarbeitenden der medizinischen Pflege der Dienststelle für institutionelle Massnahmen eine Schulung zum Umgang mit Gewalt entwickelt. Ziel dieser Schulung ist es, individuelle, aber vor allem kollektive Kenntnisse und Fähigkeiten im Umgang mit Gewalt- oder Aggressionssituationen zu entwickeln. Zurzeit und aufgrund der Pandemie ist der Schulungsprozess noch immer im Gange und 50 % des medizinischen Pflegepersonals konnte an dieser Schulung teilnehmen.

180. Der Ausschuss empfiehlt der Direktion der geschlossenen Anstalt Curabilis, in Abstimmung mit der Direktion der Universitätsspitäler Genf, ständig wachsam zu sein und das gesamte Strafvollzugs- und medizinische Personal in regelmässigen und häufigen Abständen daran zu erinnern, dass die Patientinnen und Patienten respektvoll behandelt werden müssen und dass jegliche Form von Misshandlung von Patientinnen und Patienten, sei sie verbal oder physisch, inakzeptabel ist und entsprechend sanktioniert wird.

Es sollten alternative Methoden zur Bewältigung von Zwischenfällen mit Gewalt und Zwang angewendet werden, wie der Einsatz verbaler Deeskalationstechniken und manuellen körperlichen Zwangs. Dies setzt voraus, dass das Personal, insbesondere das Strafvollzugspersonal, die erforderliche Ausbildung absolviert hat und entsprechend befähigt ist, diese Methoden anzuwenden. Zudem sollten individuelle Massnahmen zur Verhinderung von Unruhe und zur Beruhigung der Patientinnen und Patienten ergriffen werden. Die Anwendung von Gewalt, um die Kontrolle über die Patientinnen und Patienten zu gewinnen, sollte auf das notwendige und den Umständen angepasste Minimum beschränkt werden.

Die grundlegenden Verhaltensregeln (Siezen, richtiges Verhalten vor dem Betreten einer Zelle...) werden dem Vollzugspersonal regelmässig in Erinnerung gerufen. Meldungen von unangemessenem Verhalten durch Inhaftierte oder Dritte werden konkret verfolgt und gegebenenfalls wird das betreffende Mitglied des Personals individuell darauf aufmerksam gemacht. Schliesslich werden alle mit dem Vollzug befassten Personen in verbalen Deeskalationstechniken sowie in physischen Zwangstechniken geschult (siehe auch die Antwort zu Ziff. 123).

3. Aufenthaltsbedingungen

184. Der CPT ermutigt die Behörden, ihre Bemühungen für die Gewährleistung einer Umgebung mit weniger Gefängnischarakter in der Anstalt Curabilis fortzusetzen, die für eine therapeutische Betreuung geeignet ist, einschliesslich in den Zimmern der Spitalabteilung für Psychiatrie (unité hospitalière de psychiatrie pénitentiaire, UHPP). Aufenthaltsbedingungen,

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

die es erlauben, eine positive therapeutische Umgebung zu schaffen, und die der Behandlung von Patientinnen und Patienten förderlich sind, können entscheidend zur Verbesserung ihres psychischen Zustandes beitragen.

Es wird auf die Antwort zu Ziffer 174 bezüglich der Priorität, die der therapeutischen Versorgung in dieser Strafvollzugsanstalt eingeräumt wird, verwiesen.

186. Bezüglich der Bewegung an der frischen Luft hatten die Patientinnen und Patienten der Anstalt Curabilis während einer Stunde pro Tag (eineinhalb Stunden am Wochenende) Zugang zum zentralen Spazierhof. Die Insassen, die für einen Massnahmenvollzug im Gefängnis Solothurn untergebracht waren, hatten während eineinhalb Stunden (zwei Stunden am Wochenende) Zugang zum weitläufigen zentralen Hof mit Rasen, Bänken, einem Fussballfeld und einem kleinen Schwimmbassin, dies neben dem freien Zugang zu den Balkonen oder Terrassen ihrer jeweiligen Abteilung. Jedes Gebäude verfügte ausserdem über einen gesicherten, von hohen Gittern umgebenen Hof mit Rasen und Bänken, der namentlich von neu eingewiesenen Personen, von Personen in disziplinarischer Einzelhaft und für gemeinsame Aktivitäten unter freiem Himmel benutzt wurde. Die im Haus C verwahrten Personen hatten ohne Einschränkung Zugang zum angrenzenden Gartenbereich. Allerdings gab es dort keinerlei Schutz bei schlechtem Wetter. Diesen Mangel gilt es zu beheben.

Gemäss dem Kanton Solothurn dient das Haus C der JVA Solothurn dem Verwahrungsvollzug, weswegen die Insassen täglich zwischen 7 Uhr und 22 Uhr frei nach draussen gehen können oder auch wieder ins Haus zurückkehren. Bei schlechtem Wetter kann das Vordach des Hauses genutzt werden, zudem verfügt das Haus über eine wettergeschützte Terrasse. Ein grosser Sonnenschirm wird im Frühjahr 2022 installiert.

187. Der CPT empfiehlt den Behörden des Kantons Aargau, mögliche Lösungen zu prüfen, damit die auf dem ersten und zweiten Stock der Klinik für Forensische Psychiatrie Königsfelden untergebrachten Patientinnen und Patienten länger an der frischen Luft sein können, insbesondere durch die Bereitstellung von ausreichend Personal (siehe auch Ziff. 204). Ziel sollte es sein sicherzustellen, dass alle Patientinnen und Patienten während des Tages uneingeschränkten Zugang zu körperlicher Bewegung im Freien haben, sofern keine klaren medizinischen Kontraindikationen vorliegen oder ihre Behandlung den Aufenthalt im Innern der Abteilung erfordert. Folglich ist auch das Dokument, das die Stufen des Ausgangs oder der Hafterleichterung detailliert regelt, entsprechend zu überarbeiten.

Laut dem Kanton Aargau wurde im Dezember 2021 die neue Triage-Station der KFP in Betrieb genommen. Krisenpatienten aus den Gefängnissen werden seitdem ausschliesslich auf dieser Station und nicht mehr, wie dies zum Zeitpunkt der Visitation durch die CPT der Fall war, auf den Akutstationen im Altbau (0-8) behandelt. Seitdem kann und wird auch den Krisenpatienten täglich ein Ausgang im Hof im eins-zu-eins Setting ermöglicht. Dass bis zuvor den Krisenpatienten kein Ausgang im Hof ermöglicht werden konnte, lag somit an baulichen Gegebenheiten und nicht am Personalschlüssel, wie die Ausführungen des CPT verstanden werden könnte.

4. Behandlung und Betreuung

191. Der CPT empfiehlt den schweizerischen Behörden, in der geschlossenen Anstalt Curabilis unverzüglich die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit für jede Patientin und jeden Patienten ein individueller Behandlungsplan erstellt wird, in dem Ziele und Mittel genannt

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

werden und der eine psychiatrische Betreuung sowie eine breite Auswahl an verschiedenen adäquaten therapeutischen und beschäftigungsorientierten Aktivitäten enthält. Die Pandemie kann kein Grund sein zur völligen Einstellung solcher Aktivitäten, es sollten umgehend Alternativen – beispielsweise im Freien – angeboten werden. Der Massnahmenvollzugsplan sollte sich nicht auf den Erhalt der Bemerkung «gutes Verhalten» oder auf die Verhinderung der Rückfall- oder Fluchtgefahr beschränken, sondern individualisierte konstruktive Aktivitäten enthalten, die den Verlauf der Massnahme begleiten, ihr eine echte therapeutische Dimension verleihen und der Patientin oder dem Patienten eine Entwicklungsperspektive bieten.

Seit Beginn der Inbetriebnahme der Anstalt Curabilis gibt es für jede Patientin und jeden Patienten einen individuellen Behandlungsplan, der in seinem Patientendossier erläutert wird. Die therapeutischen Aktivitäten werden vollständig befolgt, ebenso die ärztlichen und medizinisch-pflegerischen Besprechungen, die delegierte psychotherapeutische Arbeit, die Gruppenaktivitäten und die psychomotorische und ergotherapeutische Betreuung. Dieser Behandlungsplan ist vom Strafvollzugsplan zu unterscheiden, der nicht auf medizinische Aspekte abzielt, sondern sich insbesondere auf die stufenweise Regelung des Vollzugs der Massnahmen bezieht.

Während gewissen Zeitabschnitten der Pandemie wurden die Arbeitszeiten des Vollzugspersonals angepasst, um die Leistungen so gut wie möglich aufrechtzuerhalten. In den Fällen, in denen dies zu längeren Zellaufenthalten führte, wurden zusätzliche Spaziergänge organisiert. Alle Leistungen des Strafvollzugs (Ateliers, Transporte, Besuche usw.) wurden jederzeit aufrechterhalten.

193. Einige Gefangene, die an schweren psychischen Störungen litten und eine spezifische Behandlung in einer psychiatrischen Klinik benötigten, konnten im Gefängnis Solothurn nicht auf angemessene Weise betreut werden. Die Gefängnisdirektion wies die Delegation darauf hin, dass dies namentlich auf den Mangel an gesicherten Plätzen in den psychiatrischen Kliniken und die langen Wartezeiten zurückzuführen sei. Ein Psychiater der Delegation führte beispielsweise Gespräche mit zwei Gefangenen in akuter Phase, die dringend eine Behandlung in einer psychiatrischen Klinik benötigten, was auch von der Gefängnisdirektion anerkannt wurde. Diese Situation könnte beinahe einer unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung gleichkommen, insbesondere, wenn Personen unter solchen Bedingungen während längerer Zeit (bis zu mehreren Monaten) inhaftiert sind. Eine solche Verlegung könnte auch für drei weitere, an Psychose leidenden Patienten in Betracht gezogen werden. Der CPT wünscht Auskunft darüber, ob diese beiden Gefangenen (in einer akuten Krise zum Zeitpunkt des Besuchs) inzwischen in eine psychiatrische Klinik verlegt worden sind.

Der CPT empfiehlt den Behörden des Kantons Solothurn, eine solche Verlegung für jede andere inhaftierte Person des Gefängnisses Solothurn zu erwägen, die aufgrund ihrer schweren psychischen Störung einer besonderen Behandlung bedarf. Zudem ist das therapeutische Angebot an die Bedürfnisse anzupassen; dies könnte eine Stabilisierung, ja sogar eine Erhöhung des therapeutischen Personals im Gefängnis erfordern (siehe auch Ziff. 207). Der CPT empfiehlt, dringend eine Möglichkeit zu schaffen, damit die Gefangene mit akuten psychischen Störungen umgehend Zugang zu einer psychiatrischen Einrichtung²⁹ erhalten.

²⁹ Das Sekretariat des CPT konnte in Rücksprache mit dem Psychiater der Besuchsdelegation klarstellen, dass es sich in der Tat nur um eine inhaftierte Person handelt, die sich in einem psychiatrischen Akutzustand befand. Diese Fakten werden in der endgültigen und zu veröffentlichen Version des Berichts richtiggestellt werden.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Dem Kanton Solothurn zufolge ist die JVA Solothurn eine auf den Vollzug überwiegend therapiebedürftiger Insassen spezialisierte geschlossene Einrichtung. Unter anderem werden bis zu sechzig stationäre therapeutische Massnahmen, sowie zahlreiche vollzugsbegleitende ambulante therapeutische Massnahmen vollzogen. In der jüngeren Vergangenheit liess sich aufgrund einer Häufung von Komorbiditäten eine Zunahme der erforderlichen Behandlungsfrequenz und –intensität feststellen. Die JVA Solothurn stellt ihr Angebot grundsätzlich mit mehreren spezialisierten Fachärzten sowie Psychotherapeutinnen und –therapeuten sicher. Die zum Besuchszeitpunkt reduzierte Anzahl an therapeutischen Gruppenangeboten war einerseits der personellen, andererseits der pandemischen Situation geschuldet. Der festzustellende Fachkräftemangel im forensisch-psychologischen Bereich erlaubt bei Fluktuationen bedauerlicherweise nicht immer eine nahtlose Wiederbesetzung vakanter Stellen.

Insassen mit akuten psychotischen Krisen werden grundsätzlich in eine gesicherte Klinik verlegt. Das Platzangebot an gesicherten Klinikplätzen im Perimeter des NWI-CH wurde zwischenzeitlich (Ende 2021) erweitert. Die JVA Solothurn steht hier in einem engen Austausch. Mit den vorgesehenen Erweiterungsprojekten wird die Anzahl ausreichend gesicherter Klinikplätze laufend ausgebaut. Damit wird die Verlegung akut psychotischer Insassen, von welchen eine Fremdgefahr ausgeht, weiter erleichtert.

Der erste im Bericht erwähnte Insasse befand sich in einem akuten psychotischen Zustand, lehnte die dringend angezeigte Medikation ab und wurde schliesslich durch die zuständigen einweisenden Behörden Ende März 2021 verlegt. Der zweite Insasse litt an einer chronischen Psychose. Dieser konnte Ende Juni 2021 planmässig in ein psychiatrisches Zentrum verlegt werden.

194. Der CPT ermutigt die zuständigen Behörden und die Direktion des Gefängnisses Solothurn, zu erwägen, den Insassen eine berufliche Ausbildung anzubieten.

Gemäss dem Kanton Solothurn ist die Umsetzung in der JVA Solothurn bereits im Gange. Ab 2022 können die Insassen eine sogenannte «Praxisausbildung INSOS» absolvieren, welche als Vorstufe einer zweijährigen EBA-Lehre (berufliche Grundbildung) dient. Hingegen ist es aufgrund des geschlossenen Charakters der JVA Solothurn (aktuell) nicht möglich, eine reguläre EFZ-Lehre anzubieten, da hierzu ein mindestens zweimaliger Schulbesuch in der externen Berufsschule erforderlich ist.

195. Der CPT wiederholt seine Bemerkungen, wonach die Strafvollzugsanstalten, die keine Spitalabteilung oder spezialisierte Abteilung mit einem beschränkten Bestand an qualifiziertem Personal (oder sogar ohne solches Personal), insbesondere psychiatrische Pflegefachpersonen, haben und nicht in der Lage sind, ein adäquates therapeutisches Umfeld anzubieten, keine geeigneten Orte sind für Personen mit schweren psychischen Störungen. Dies gilt umso mehr, wenn die betroffenen Gefangenen wegen ihrer psychischen Störung als gefährlich eingestuft werden und in den Hochsicherheitsabteilungen unter Einzelhaftbedingungen untergebracht werden, was ihren spezifischen Bedürfnissen nicht gerecht wird. Es wird auf die Empfehlungen in den Ziffern 119 und 193 verwiesen.

Es wird auf die Antwort zu Ziffer 170 verwiesen.

198. Der CPT empfiehlt den zuständigen Behörden aller Kantone, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass jede Person, die zu einer Verwahrungsmassnahme verurteilt wurde, tatsächlich eine Unterstützung und eine adäquate psychologische

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

und Betreuung erhalten kann. In diesem Rahmen sollten allen Personen im Vollzug einer Verwahrungsmassnahme Lockerungen gewährt werden, mit Ausnahme der Personen, bei denen das Vorliegen namentlich medizinischer Kontraindikationen dargelegt wurde.

Gemäss dem SKJV ist, was die psychologisch-psychiatrische Versorgung verwahrter Personen anbelangt, zwischen der Grundversorgung und der deliktorientierten therapeutischen Behandlung zu unterscheiden.

Die psychiatrische Grundversorgung muss allen inhaftierten Personen im Freiheitsentzug zugänglich sein. Bei verwahrten Personen ist somit eine bedarfsgerechte psychiatrische Grundversorgung innerhalb der Vollzugseinrichtung sicherzustellen, welche aufgrund des Fürsorgeprinzips zeitnah, in adäquatem Mass und durch spezifisch geschulte Fachpersonen erfolgen sollte³⁰. Hierzu gehören auch stützende Angebote, die der verwahrten Person helfen, den Vollzugsalltag besser zu bewältigen³¹.

Die deliktorientierte Therapie ist ein Angebot, welches eine verwahrte Person freiwillig bei bestehender therapeutischer Eignung wahrnehmen kann. Diese spezialpräventive Therapierbarkeit einer verwahrten Person sollte regelmässig überprüft werden, da sie ein zentraler Aspekt für die Resozialisierungsmassnahmen darstellen kann³². Wünscht eine verwahrte Person eine solche Therapie aufzunehmen, so kann sie hierfür einen Antrag stellen, in deren Folge eine Abklärung zur Therapieeignung eingeleitet wird. Es ist wichtig zu betonen, dass nicht alle verwahrten Personen eine solche Therapie in Anspruch nehmen wollen.

Bezüglich der Vollzugsöffnungen ist festzuhalten, dass auch bei verwahrten Personen ein Vollzugsplan auf der Basis der Analyse des individuellen Rückfallrisikos zu erstellen ist, was jedoch nicht bedeutet, dass Vollzugsöffnungen automatisch gewährt werden. Wenn die Risikoanalyse eine Vollzugsöffnung noch nicht erlaubt, so sind solche aufgrund der Deliktsgefahr abzulehnen. Wenn jedoch die Flucht- und Rückfallgefahr aufgrund einer forensischen Einschätzung vertretbar ist, so können und sollten der verwahrten Personen, mit dem Ziel der schrittweisen Wiedereingliederung oder mindestens der Unterbringung in einem weniger gesicherten Setting, Vollzugsöffnungen gewährt werden. Dies ist insbesondere dann geboten, wenn sie eine solche Therapie absolvieren und die intramural verzeichneten Fortschritte nach einer Überprüfung respektive Bewährungsprobe in einem extramuralen Setting verlangen.

Überdies prüft derzeit eine Arbeitsgruppe des NWI-CH, wie sich der Verwahrungsvollzug intramural weniger einschneidend gestalten liesse, beispielsweise ob und unter welchen Bedingungen Anpassungen in Bezug auf die Zellengrösse, die Einschlusszeiten, die Wohnform (Wohngemeinschaften), das Zelleninventar oder die Freizeitaktivitäten möglich sind. Solche «intramuralen Vollzugsöffnungen» sind gerade bei der Verwahrtenpopulation, welche aufgrund des bestehenden Rückfallrisikos keine extramuralen Öffnungen wahrnehmen kann, von grosser Bedeutung.

³⁰ Vgl. hierzu auch das Handbuch des SKJV „Psychiatrische Versorgung im Freiheitsentzug“ (Publikation erwartet im Frühjahr 2022).

³¹ Vgl. Artikel 6, KONKORDATSKONFERENZ DES NWI-CH, *Merkblatt mit Empfehlungen und Erläuterungen betreffend den Vollzug der ordentlichen Verwahrung gemäss Art. 64 StGB vom 22. Oktober 2021* (abrufbar unter: https://www.konkordate.ch/download/pictures/60/ree0149hbyru16e8l5ytdvz1u2uj3t/30.6_merkblatt_verwahrungsvollzug_oktober_2021.pdf)

³² Vgl. Artikel 7, KONKORDATSKONFERENZ DES NWI-CH, *Merkblatt mit Empfehlungen und Erläuterungen betreffend den Vollzug der ordentlichen Verwahrung gemäss Art. 64 StGB vom 22. Oktober 2021* (abrufbar unter: https://www.konkordate.ch/download/pictures/60/ree0149hbyru16e8l5ytdvz1u2uj3t/30.6_merkblatt_verwahrungsvollzug_oktober_2021.pdf). Vgl. auch Artikel 64b Absatz 2 Buchstabe b StGB, wonach die zuständige Behörde mindestens alle zwei Jahre zu prüfen hat, ob die Voraussetzungen für die Umwandlung in eine stationäre therapeutische Behandlung gegeben sind.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

199. Obwohl die Medikamente im Gefängnis Solothurn während der Woche tagsüber von Pflegefachpersonen verteilt wurden, besorgte dies jeden Abend und an den Wochenenden das Aufsichtspersonal. Dieser Mangel ist zu beheben, was die Anwesenheit einer Pflegefachperson auch am Abend und an den Wochenenden erforderlich macht.

Der Kanton Solothurn berichtet, dass die Abendmedikamente unter der Woche durch Gesundheitsfachpersonen abgegeben werden. Zutreffend ist jedoch, dass Nacht- und Reservemedikamente für die Nacht vom Betreuungs- oder Sicherheitspersonal abgegeben werden. Die Dosierung und die Frequenz werden aber vom Gesundheitsdienst zuvor individuell für jeden Insassen genau definiert. An Wochenenden ist der Gesundheitsdienst tagsüber jeweils reduziert vor Ort. Dessen Fachpersonen bereiten die Medikamente jeweils vor Ort vor. Dementsprechend kann der Sicherheitsdienst keine zusätzlichen Medikamente abgeben. Der Gesundheitsdienst investiert viele Ressourcen in die ordnungsgemässe Bereitstellung der Medikamente (vier-Augen-Prinzip, standardisiertes System). Die allfällige Erweiterung der Präsenzzeiten der Gesundheitsversorgung wird vor dem Hintergrund potenzieller Synergien mit dem geplanten Gefängnisneubau geprüft werden.

200. Der CPT empfiehlt, dass Massnahmen ergriffen werden, damit die medizinischen Untersuchungen der Patientinnen und Patienten in der Klinik für Forensische Psychiatrie Königsfelden ausserhalb der Hörweite und – ausser in Sonderfällen, in denen die Ärztin oder der Arzt dies ausdrücklich verlangt – ausser Sichtweite des nicht-medizinischen Personals durchgeführt werden.

Der Kanton Aargau weist darauf hin, dass die internen Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes für die Erfüllung ihrer Aufgaben, namentlich die Sicherheit zu garantieren, die erforderlichen Informationen erhalten müssen. Dies beinhaltet insbesondere die aktuelle Einschätzung der Verfassung des jeweiligen Patienten oder der jeweiligen Patientin. Andernfalls kann es zu gefährlichen Fehleinschätzungen kommen und die Sicherheit der Patientinnen und Patienten, der Mitarbeitenden und von Dritten könnte nicht gewährleistet werden. Die Teilnahme an Rapporten und die jeweilige Weitergabe von patientenbezogenen Informationen werden auf das für diese Aufgaben unbedingt erforderliche und notwendige Minimum begrenzt.

Im Weiteren wird bemerkt, dass in demjenigen Bereich, in welchem der Sicherheitsdienst im Behandlungsprozess unerlässlich für die Garantie der Sicherheit beigezogen und entsprechend informiert werden muss, die Mitarbeitenden des Sicherheitsdienstes, welche alle eine spezifische Weiterbildung für den Einsatz in einer forensisch-psychiatrischen Klinik besucht haben, als ärztliche Hilfspersonen im Sinne des Artikel 321 StGB fungieren. Sie fallen somit selbst unter den Geltungsbereich des strafrechtlich geschützten Berufsgeheimnisses. Somit ist die Schlussfolgerung des CPT, die ärztliche Schweigepflicht würde nicht respektiert werden, unzutreffend.

201. Im Gefängnis Solothurn gingen bei der Delegation mehrere Beschwerden von inhaftierten Personen ein bezüglich der einzuhaltenden, strengen Sicherheitsanforderungen bei medizinischen Verlegungen. Wann immer eine inhaftierte Person im Massnahmenvollzug in ein Spital oder in eine auswärtige medizinische Dienststelle verlegt werden musste, wurde sie systematisch in Handschellen gelegt, selbst während der Untersuchung. Mindestens zwei oder sogar drei Mitglieder des Sicherheitspersonals blieben mit der betreffenden Person im Untersuchungsraum. Es wird auf die Bemerkungen und die Empfehlung in Ziffer 102 verwiesen.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Es kann auf die Ausführungen des Kantons Solothurn zu den Ziffern 98 und 102 verwiesen werden. Für viele Insassen ist die Anwesenheit des Sicherheitspersonals erwünscht, da zu ihnen häufig ein Vertrauensverhältnis besteht. Das Sicherheitspersonal übernimmt bei Anwesenheit in den Untersuchungen auch Aufgaben wie die sprachliche Vermittlung oder Übersetzung, zumal häufig die adressatengerechte Kommunikation erschwert ist.

202. Bei Zwangsbehandlungen wurde beispielsweise bei einer Zwangsinjektion für die in der Anstalt Curabilis untergebrachten Patientinnen und Patienten bei der Einweisungsbehörde (Service de l'application des peines et mesures – SAPEM) ein Gesuch gestellt. Danach wurde die Patientin oder der Patient für die Injektion in die UHPP verlegt. Gemäss der Analyse der Gesuchsunterlagen für Zwangsbehandlungen durch die Psychiaterin oder den Psychiater der Delegation wurde ein ausführlicher medizinisch-psychologischer Betreuungsbericht an die Einweisungsbehörde mit Kopie an die Direktion der Anstalt Curabilis geschickt, in dem die Symptomatologie der Patientin oder des Patienten und die Gründe für die vorgeschlagene Behandlung beschrieben wurden und ausdrücklich um Zustimmung zur Zwangsbehandlung ersucht wurde.

Obwohl das Gesuch sehr gut dokumentiert war, erstaunte es, dass das ausführliche Gesuch um Zustimmung zur Zwangsbehandlung an die Einweisungsbehörde mit Kopie an die Anstaltsdirektion gestellt wurde. Der Ausschuss CPT wünscht dazu eine Stellungnahme der Behörden.

Die vom Amt für Straf- und Massnahmenvollzug angeordnete Zwangsbehandlung ist eine Entscheidung im Rahmen des Vollzugs der Massnahme, wie sie in Artikel 4 des Reglements über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 19. März 2014 vorgesehen ist³³. Diese Gesetzesbestimmung, die im Rahmen einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung des kantonalen Amtes für Strafvollzug, der Genfer Universitätsspitäler und der Gerichtsbehörden ausgearbeitet wurde, schreibt insbesondere das anwendbare Verfahren vor.

Die Anstaltsleitung wird aus praktischen Gründen über das Gesuch auf Zwangsmedikation informiert, wenn die ärztliche Schweigepflicht ihr gegenüber aufgehoben wurde. Sie muss über das Gesuch und die Antwort der Behörde informiert werden, da die Unterstützung des Vollzugspersonals bei der Durchführung erforderlich sein kann. Falls nötig, kann die Vollstreckungsbehörde die Direktion über die Angemessenheit und die möglichen Folgen der Zwangsmedikation konsultieren.

203. Der CPT empfiehlt den zuständigen Behörden in allen Kantonen, dass sämtliche neu eingewiesenen Patientinnen und Patienten systematisch innerhalb von höchstens 24 Stunden nach ihrem Eintritt durch eine Gesundheitsfachperson umfassend medizinisch untersucht werden, einschliesslich eines Screenings zur Erkennung von übertragbaren Krankheiten, und dass die Ergebnisse in angemessener Weise dokumentiert werden.

Das BAG verweist darauf, dass Institutionen des Freiheitsentzugs gesetzlich verpflichtet sind, alle Personen in ihrer Obhut nach dem Eintritt innert nützlicher Frist zu Infektionskrankheiten zu befragen, ihnen bei Bedarf eine medizinische Untersuchung anzubieten und ihnen Zugang zu einer geeigneten medizinischen Versorgung zu gewährleisten (Art. 30 Abs. 2 Bst. a).

³³ E 4 55.05

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

EpV³⁴). Grundsätzlich wird gestützt auf die *Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über ausländische Gefangene* des Europarates empfohlen, bei sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten im Fall von ausländischen Insassinnen oder Insassen qualifizierte Übersetzerinnen oder Übersetzer beizuziehen, welche dem Berufsgeheimnis unterstehen.

Gemäss dem SKJV sollte bei einem Ersteintritt innerhalb der ersten 24 Stunden eine systematische und vertrauliche Gesundheitsbefragung durch fachmedizinisches Personal, nötigenfalls unter Einbeziehung einer Übersetzung oder mit Hilfe eines telefonischen Übersetzungsdienstes, durchgeführt werden. Bei einem Übertritt aus einer anderen Einrichtung, in der eine solche Abklärung bereits durchgeführt worden ist, sind die entsprechenden Unterlagen durch den Gesundheitsdienst der neuen Institution zeitnah zu sichten und gegebenenfalls mittels einer eigenen Abklärung zu ergänzen. Falls in einer Institution kein medizinisches Fachpersonal vor Ort sein sollte, soll das Eintrittsgespräch durch medizinisch geschulte Mitarbeitende aus den Bereichen Aufsicht und Betreuung durchgeführt werden, wobei sich diese in diesem Gespräch an klaren Rahmenbedingungen bzw. Leitfragen zu orientieren haben. Im Rahmen eines Projektes zur Eintrittsbefragung und Eintrittsuntersuchung erarbeitet das SKJV derzeit mehrere Unterlagen zum Thema, insbesondere auch für die besagten nicht-medizinischen Mitarbeiter.

Die medizinische Eintrittsuntersuchung soll, wann immer möglich, innerhalb von 24 bis 48 Stunden nach Eintritt durchgeführt werden. Eine Testung von übertragbaren Krankheiten wird insbesondere bei Personen mit erhöhtem Risiko für eine HBV- bzw. HCV- oder HIV-Infektion (Drogenkonsumierende) empfohlen.

Der Kanton Genf weist darauf hin, dass eine medizinische Untersuchung nicht unbedingt innerhalb von 24 Stunden erfolgen muss, weil alle in der Anstalt Curabilis inhaftierten Personen aus einer Strafanstalt kommen. Im Übrigen ist die ärztliche Pflege gewährleistet, wie der CPT feststellt.

5. Personal

204. Der CPT empfiehlt, dass die Behörden des Kantons Aargau und die Direktion der Klinik für Forensische Psychiatrie Königsfelden zusätzliche Massnahmen ergreifen, um eine ausreichende und an die Bedürfnisse angepasste Versorgung mit Pflegepersonal sowie eine grössere Stabilität der Teams zu gewährleisten. Der Ausschuss wünscht, über die Anzahl der Pflegefachpersonen im Hinblick auf die bevorstehende Eröffnung des zweiten Gebäudes informiert zu werden. Der CPT fordert die Behörden auf, für das Pflegepersonal der Klinik eine spezialisierte Weiterbildung zu ermöglichen, namentlich in Deeskalationstechniken und im Umgang mit Zwischenfällen, in denen Psychiatriepatientinnen und -patienten involviert sind.

Gemäss dem Kanton Aargau ist aufgrund des aktuellen Stands der Rekrutierung für den Betrieb des Erweiterungsbau Forensik die Anzahl an Pflegepersonal und Mitarbeitenden des Betreuungsteams wie folgt (Vollzeitstellen): 27 diplomierte Pflegefachpersonen und Fachfrauen/Fachmänner Gesundheit sowie neun Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen bei insgesamt maximal 26 Patienten auf den drei Stationen des Neubaus. Die Triage-Station ist als einzige der drei neuen Stationen bereits in Betrieb, die beiden anderen Stationen nehmen im Januar und Februar 2022 sukzessive den Betrieb auf, wobei die Rekrutierung weiterer

³⁴ SR 818.101.1

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Pflegekräfte noch läuft und noch nicht abgeschlossen ist. Die KFP verfügt heute, wie durch das CPT attestiert, und zukünftig über einen ausreichenden Personalschlüssel.

Die spezialisierte Weiterbildung des Betreuungspersonals wird durch einen eigens mit der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) entwickelten «CAS Interdisziplinäres Handeln in der Forensik» mit internen und externen Dozenten gewährleistet. Alle Mitarbeitenden des Betreuungsteams absolvieren diesen CAS. Dieses Angebot ist in der Schweiz einmalig und hat Modellcharakter. Die Mitarbeitenden des Betreuungsteams werden zudem regelmässig intern sowohl in Deeskalations- als auch Fixierungstechniken geschult (siehe auch Antwort zu Ziff. 216).

206. Der CPT empfiehlt, dass in der Anstalt Curabilis auch nachts eine Aufsichtsperson pro Massnahmenabteilung anwesend ist.

Der nächtliche Betrieb der Einrichtung unterscheidet sich erheblich von demjenigen am Tag und eine Aufsichtsperson pro Vollzugseinheit ist für diese Zeit nicht erforderlich. Im Übrigen wurde die Anzahl der Aufsichtspersonen in der Nacht so festgelegt, dass sowohl die Sicherheit des Geländes als auch der Zugang zur medizinischen Versorgung jederzeit entsprechend den medizinischen Prioritäten gewährleistet ist. Bezüglich des letzteren Punktes sind keinerlei Schwierigkeiten aufgetreten und der derzeitige Betrieb gewährleiste den Zugang zur medizinischen Versorgung zur Zufriedenheit der Pflgeteams.

207. Der CPT empfiehlt den Behörden des Kantons Solothurn, für die Personen im Massnahmenvollzug im Gefängnis Solothurn die Anwesenheit von ausreichend therapeutischem Personal sicherzustellen.

Der Kanton Solothurn erachtet den Ausbau des Gesundheitsdienstes sowie die ärztliche und psychotherapeutische Versorgung grundsätzlich als angemessen. In Bezug auf den vom CPT angesprochenen Fachkräftemangel kann auf die Ausführungen in Ziffer 193 verwiesen werden.

6. Isolation von Personen und andere Zwangsmittel

211. Der CPT wünscht, über die Verfahren bezüglich der Vorschrift von Schutzhemden gegen Suizid in der geschlossenen Anstalt Curabilis informiert zu werden.

Die Verwendung von Schutzhemden erfolgt in der UHPP nur nach medizinischer Indikation. In der Massnahmenabteilung wird das Hemd verwendet, wenn die Person ihre persönlichen Gegenstände fortwährend zerstört und auf ärztliche Anweisung, wenn ein Risiko der Autoaggressivität festgestellt wird. Ein Anhang, der dieses Verfahren beschreibt, wird dem CPT separat übermittelt.

216. Der CPT empfiehlt den schweizerischen Behörden, insbesondere den Behörden des Kantons Aargau, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, dass die obengenannten Grundsätze bezüglich der Anwendung der Isolation und anderen Zwangsmitteln in den Richtlinien der Klinik für Forensische Psychiatrie Königsfelden sowie in den bestehenden Protokollen aller anderen psychiatrischen Einrichtungen der Schweiz aufgenommen und in der Praxis auch tatsächlich umgesetzt werden. Die Überarbeitung der Richtlinien sollte mit einer praktischen Schulung in den zugelassenen Kontroll- und Festnahmetechniken ein-

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

hergehen, eine Schulung, in die das ganze betroffene Personal (Ärztinnen und Ärzte, Pflegepersonal usw.) einzubeziehen und die regelmässig zu aktualisieren ist.

Dem Kanton Aargau zufolge sind die Voraussetzungen für die Anwendung von Zwangsmassnahmen (Bewegungseinschränkungen; Behandlungen ohne Zustimmung) für die KFP im Kanton Aargau im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung in Artikel 47 geregelt³⁵. Die detaillierten Prozesse zur Umsetzung sind auf den kürzlich aktualisierten Formularen im Detail festgehalten. Die Zwangsmassnahmen werden mittels anfechtbaren hoheitlichen Entscheiden (entsprechend mit Begründung, Rechtsmittelbelehrung, etc. versehen) durch die KFP erlassen. Die KFP ist aus rechtlicher Sicht verpflichtet, bei der Anordnung von Zwangsmassnahmen den Verhältnismässigkeitsgrundsatz einzuhalten, weshalb sie als *ultima ratio* gelten. Zwangsmassnahmen werden in der KFP niemals aufgrund von disziplinarischen Gründen angeordnet. Diese würden der medizinisch-ethischen Überzeugungen der KFP bzw. PDAG widersprechen. Im Weiteren gäbe es im Kanton Aargau hierzu auch keine gesetzliche Grundlage.

Zwangsmassnahmen können nur auf Anordnung eines Kaderarztes erfolgen. Jährlich muss eine aktuelle Liste mit den Namen der Kaderärzte, welche in der KFP befugt sind Zwangsmassnahmen zu verfügen, dem Kantonsarzt zugestellt werden. Dieser erhält auch Kopien der jeweiligen hoheitlichen Entscheide. Beschwerdeinstanz ist entweder das Obergericht des Kantons Aargau oder die zuständigen Bezirksgerichte der Kantone, wenn die hoheitlichen Entscheide betreffend Zwangsmassnahmen durch diese verfügt wurden. Die Indikation für die jeweilige Zwangsmassnahme wird vom anordnenden Kaderarzt engmaschig überprüft. Bei Fixierungen wird immer eine pflegerische eins-zu-eins Überwachung sichergestellt. Die Mitarbeitenden des Betreuungsteams werden regelmässig intern sowohl in Deeskalations- als auch Fixierungstechniken geschult (vgl. Ziff. 204). Bei Isolationen hält sich das Pflegepersonal ausserhalb des Raumes auf und kann den Patienten durch das Verbindungsfenster beobachten und mit ihm kommunizieren. Im Weiteren orientiert sich die KFP an der Richtlinie «Zwangsmassnahmen in der Medizin» der SAMW³⁶.

7. Garantien

218. Der CPT wiederholt seine Empfehlung, wonach die schweizerischen Behörden die erforderlichen Massnahmen treffen müssen, um zu gewährleisten, dass die Personen im Vollzug von stationären therapeutischen Massnahmen oder Verwahrungsmassnahmen (oder deren gesetzlichen Vertreterinnen oder Vertreter) bei jeder jährlichen Überprüfung ihrer Situation systematisch angehört werden.

Das rechtliche Gehör ist in den Artikel 62d Absatz 1 StGB für die institutionellen therapeutischen Massnahmen und in 64b Absatz 2 Bst. d StGB für die Verwahrung, anlässlich der jährlichen Prüfung der bedingten Entlassung aus dem Vollzug oder der Aufhebung dieser Massnahme, gesetzlich vorgesehen. Zudem wird die Entscheidung über die Verlängerung einer institutionellen therapeutischen Massnahme (Art. 59 Abs. 4, 60 Abs. 4 StGB) oder die Änderung der Sanktion (Art. 62c Abs. 2-6, 65 StGB) von einem Gericht und nicht von der Vollzugsbehörde

³⁵ SAR 251.200

³⁶ SAMW, *Zwangsmassnahmen in der Medizin*, 5. Auflage, Bern 2018 (abrufbar unter: https://www.samw.ch/dam/jcr:b017b872-8c9a-41eb-934a-e0184609f381/richtlinien_samw_zwangsmassnahmen.pdf)

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

getroffen. Auch in diesem Rahmen wird der Anspruch der betroffenen Person auf rechtliches Gehör gewahrt.

220. Der CPT empfiehlt den schweizerischen Behörden, den vom medizinischen und vom Gefängnisteam beobachteten Fortschritten bezüglich des Zustandes der Patientinnen und Patienten Rechnung zu tragen. Der CPT fordert die Bundesbehörden auf, zusammen mit den kantonalen und den Konkordats-Behörden Anstrengungen zu unternehmen, um den Langzeitpatientinnen und -patienten durch die Schaffung von Einrichtungen im offenen Vollzug eine Perspektive im Hinblick auf eine Entlassung zu bieten und damit eine angemessene Fortsetzung von Therapie und Pflege zu gewährleisten. Der Mangel an Alternativen im (halb-)offenen Vollzug für psychiatrische Patientinnen und Patienten darf kein Grund sein, sie länger in einer Gefängnisumgebung einzuschliessen.

Die Kantone haben die Problematik der fehlenden Vollzugsplätze im (halb-)offenen Vollzug für Psychiatriepatientinnen und -patienten erkannt. Deshalb sind diverse psychiatrische Kliniken an der Realisierung oder Planung von Bauprojekten und verfügen nach deren Abschluss über zwei bis drei unterschiedliche Progressionsstufen (hohe Sicherheit, mittlere Sicherheit, niedrige Sicherheit). Dadurch wird es möglich sein, die Eingewiesenen nach Fortschritten in der Therapie durch eine Verlegung in die entsprechende Progressionsstufe bis hin zur niedrigen Sicherheit, schrittweise auf eine Entlassung vorzubereiten.

221. Der CPT empfiehlt, dass Personen im Vollzug einer Verwahrungsmassnahme die Möglichkeit gegeben wird, Fortschritte hin zu einer Entlassung zu machen und namentlich die Gelegenheit erhalten, ihre Vertrauenswürdigkeit im Rahmen von Lockerungen beim Massnahmenvollzug unter Beweis zu stellen (Urlaub usw.).

Auch mit dem Ziel der Verbesserung der Vollzugsprogression für Verwahrte wird aktuell bei diversen psychiatrischen Kliniken an der Realisierung oder Planung von Bauprojekten gearbeitet, nach deren Abschluss zwei bis drei Progressionsstufen verfügbar sein werden. Durch diese Projekte wird es möglich sein, die eingewiesenen Personen nach Therapiefortschritten durch eine Verlegung in die entsprechende Progressionsstufe bis hin zur niedrigen Sicherheit schrittweise auf eine Entlassung vorzubereiten. Für weitere Details hierzu wird auf die Antwort zu Ziffer 170 verwiesen.

Bezüglich laufender Projekte wird auf die Antwort zu Ziffer 177 verwiesen. Hierbei sind insbesondere die beiden Projekte «Verwahrungsvollzug in Kleingruppen» und «Integrationsvollzug» des Kantons Solothurn zu beachten, welche seit dem 22. Oktober 2021 zu einem dauerhaften Angebot überführt wurden und eine Verbesserung der Vollzugsbedingungen für die verwahrten Personen darstellen.

8. Weitere Fragen

a. Kontakt mit der Aussenwelt

224. Seit dem Beginn der Pandemie wurden in der Anstalt Curabilis zwei Räume für virtuelle Besuche freigehalten, um die Beziehungen zu den Familien nicht völlig zu unterbinden. Anlässlich des Besuchs der Delegation waren die zu diesem Zweck vorgesehenen Kabinen jedoch nicht voll funktionsfähig. Es konnte nicht festgestellt werden, ob es sich um einen punktuellen Ausfall oder um einen strukturellen Mangel handelt. Der CPT wünscht, darüber informiert zu werden, ob dieser funktionelle Mangel inzwischen behoben wurde.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Die Anstaltsdirektion kann sich nicht an einen Systemausfall zum Zeitpunkt des Besuchs erinnern und schliesst daraus, dass es sich um einen punktuellen Ausfall handelt. Videokonferenz-Tools waren wesentliche Elemente zur Aufrechterhaltung der Kontakte während der gesundheitlichen Einschränkungen. Derzeit läuft ein Projekt, um den Einsatz dieser Tools dauerhaft zu etablieren.

b. Disziplin

226. Das Reglement der Anstalt Curabilis sieht drei Stufen von Disziplinarstrafen vor: die Verwarnung, den Aufschub und die Sanktion. Die Sanktion kann eine Busse sein, der Wegfall der Benützung des Radios, der Kantine oder des Besucherraums und schliesslich die Versetzung in eine Einzelzelle. Schliesslich sollte sich das Personal vor jeder Sanktionierung einer Patientin oder eines Patienten vergewissern, dass sie oder er sich voll bewusst war, dass die Handlungen eine Sanktion auslösen können.

Bezüglich Geldstrafen hat die Delegation eine beträchtliche Anzahl derartiger Strafen festgestellt. Die Häufung dieser Art von Sanktionen kann zu Überschuldungsphänomenen führen, was keine Folge der Inhaftierung sein sollte.

Der CPT wünscht von der Direktion der geschlossenen Anstalt Curabilis eine Stellungnahme zu diesen zwei Punkten

Artikel 70 Absatz 2 des Anstaltsreglements sieht vor, dass der Gesundheitszustand zum Zeitpunkt der Tat berücksichtigt wird. Dieser wird von einer Ärztin oder einem Arzt beurteilt, insbesondere ob ein akuter Dekompensationszustand vorliegt oder nicht. Folglich äussert sich die Ärztin oder der Arzt weder über die Schuld- noch über die Straffähigkeit. Eine mögliche akute Dekompensation wird vom Gesundheitspersonal behandelt. Die Notwendigkeit einer Strafe, die Verantwortlichkeit der Täterin oder des Täters und die Wirkung der Strafe werden vom Gefängnispersonal auf der Grundlage der Fähigkeiten und Defizite der bestraften Person und deren Gesundheitszustands beurteilt.

Es werden keine Geldstrafen verhängt, wenn sie nicht sofort vollstreckt werden können, weil sonst die gewünschte Wirkung vermindert würde. Es gibt und gab nie eine Verschuldung aufgrund der verhängten Strafen. Für die Wiedergutmachung von mutwilligen Schäden (Schäden am Fernseher, Kühlschrank oder Computer) wird ein Rückzahlungsplan erstellt, der es erlaubt, jederzeit eine minimale finanzielle Leistungsfähigkeit aufrechtzuerhalten.

229. Der CPT empfiehlt den schweizerischen Behörden, die Disziplinarstrafen für Personen mit psychischen Störungen, die sich im Vollzug einer stationären Massnahme befinden, abzuschaffen.

Bis dieses Verbot umgesetzt ist, empfiehlt der CPT den schweizerischen Behörden, die Praxis des Arztzeugnisses über die Eignung für disziplinarische Einzelhaft in der geschlossenen Anstalt Curabilis einzustellen.

Zudem empfiehlt er der Direktion des Gefängnisses Solothurn, für jede inhaftierte Person (ohne psychische Störung) ein Register über die disziplinarische Unterbringung in Einzelzellen einzuführen und die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Person, gegen die eine Disziplinarstrafe verhängt wurde, von dem gegen sie getroffenen Entscheid so schnell als möglich Kenntnis erhält und dazu persönlich angehört wird. Hinsichtlich

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

der Notwendigkeit, die Trennung zwischen Disziplinar- und Sicherheitsmassnahmen strikt einzuhalten, verweist der CPT auf die Bemerkungen und die Empfehlung in Ziffer 124.

Der Kanton Genf betont, dass es in der Anstalt Curabilis keine Arztzeugnisse über die Eignung für disziplinarische Einzelhaft gibt oder jemals gab (siehe die Antwort zu Ziff. 226). Ansonsten weist er darauf hin, dass das schweizerische dualistische System es ermöglicht, als schuldig erklärt zu werden und gleichzeitig von einer Massnahme zu profitieren. Die Unmöglichkeit eine dissoziale Person zu bestrafen sei ein Faktor, der die Gewalt unter Mitgefangenen steigere. Schliesslich verhindern Disziplinar-massnahmen keinesfalls eine gemeinsame therapeutische Antwort.

Der Kanton Solothurn weist darauf hin, dass die Verhältnismässigkeit einer disziplinarischen Sanktion ist auch bei Personen mit einer schweren psychischen Störung in jedem Einzelfall individuell-konkret zu beurteilen ist. Eine Liste über die Unterbringungen in der Sicherheitszelle wird nicht geführt. Hingegen erfolgt die Dokumentation bereits heute in der Form, dass je eine Liste über die Disziplinarverfügungen und eine Liste über die Sicherheitsmassnahmen geführt wird.

c. Sicherheit

230. Der CPT empfiehlt der Direktion des Gefängnisses Solothurn, ein Register einzuführen, um die Unterbringung von Gefangenen in der Sicherheitszelle zu dokumentieren.

Es wird auf die Antwort des Kantons Solothurn zu Ziffer 229 verwiesen.

231. Der CPT empfiehlt, dass die Sicherheitskontrollen der Patientenzimmer in der Klinik für Forensische Psychiatrie Königsfelden auf einer Analyse der konkreten Risiken jeder einzelnen Patientin und jedes einzelnen Patienten beruht.

Gemäss dem Kanton Aargau konnte die psychiatrisch-forensische Klinik Königsfelden mit der Inbetriebnahme des Neu- bzw. Erweiterungsbaus die Kontrollgänge des Sicherheitsdienstes auf den Stationen auf ein Minimum reduzieren (einmal pro Nacht). Ein gänzlicher Verzicht auf Kontrollgänge die der Aufdeckung von Manipulationen an sicherheitsrelevanter Infrastruktur dienen (z. B. Fenster) ist aus Sicherheitsüberlegungen jedoch nicht vertretbar und daher unmöglich.

232. Bei schwerwiegenden Zwischenfällen konnte das medizinische Team die Kantonspolizei beiziehen. Zudem begleiteten Mitglieder der Polizei und des Strafvollzugspersonals die Patientinnen und Patienten in einer akuten Phase bei der Ankunft in der Klinik regelmässig bis zum Isolierzimmer. Der CPT empfiehlt den Behörden des Kantons Aargau, diese Praxis aufzugeben.

Dem Kanton Aargau zufolge kann dank der erfolgten Inbetriebnahme der neuen Triage-Station heute auf eine systematische Begleitung durch die Polizei beim Klinikeintritt von Krisenpatienten verzichtet werden. Allerdings kann es aussergewöhnliche Fälle von Selbst- und/oder Fremdaggressivität geben, in welchen die KFP trotz des eigenen Sicherheitsdienstes und des Mobilien Deeskalationsmanagements auf die Unterstützung der Polizei dringend angewiesen ist. Für den Betrieb der KFP ist es unerlässlich, in solchen Fällen auf die polizeiliche Unterstützung vertrauen und zurückgreifen zu können.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

234. Der CPT empfiehlt der Direktion der geschlossenen Anstalt Curabilis, das Gefängnispersonal und das medizinische Personal über die Modalitäten des Einsatzes des Zelleninterventionsteams (*Brigade d'intervention cellulaire, BIC*) und über die Rollen jeder einzelnen Person im Falle der Notwendigkeit eines solchen Einsatzes genau zu informieren. Zudem empfiehlt er, nach jedem Einsatz ein angemessenes Debriefing mit dem Personal und vor allem mit der Patientin oder dem Patienten vorzusehen und die Schlussfolgerungen aus diesen Erkenntnissen in die Handhabung der Massnahme zu integrieren. Schliesslich wünscht der Ausschuss, das Verfahren für eine Intervention der BIC in schriftlicher Form zu erhalten.

Die Verfahren für das Briefing und das Debriefing der Personen im Einsatz sind unmissverständlich. Der medizinische Dienst führt das Debriefing der Patienten durch, wenn der Eingriff von ärztlicher Seite verlangt wird. Schliesslich übernehmen die Pflorgeteams und das Vollzugpersonal das Debriefing der inhaftierten Personen, wenn dies aus Sicherheitsgründen erforderlich ist. Die Schlussfolgerungen aus diesen Erkenntnissen werden im Sinne einer kontinuierlichen Verbesserung berücksichtigt. Das Verfahren, um das es hier geht, wird dem CPT separat zugestellt.

235. Bei allen Patientinnen und Patienten der Klinik Königsfelden wurde nach jedem Besuch eine umfassende Leibesvisitation durchgeführt. Mit Verweis auf die Bemerkungen und die Empfehlung in Ziffer 52 empfiehlt der CPT, dass die Leibesvisitationen in der Klinik für Forensische Psychiatrie Königsfelden ebenfalls auf einer Analyse der konkreten Risiken im Einzelfall beruhen sollten und dass der Grundsatz, Leibesvisitationen in zwei Etappen durchzuführen, eingehalten wird.

Nach dem Kanton Aargau konnten systematische Leibesvisitationen, wie beispielsweise nach Empfang von Besuch, dank der neuen Sicherheitsloge im Erweiterungsbau der KFP mit entsprechenden Einlasskontrollen (Durchleuchtung von Gepäck und Ähnliches) zwischenzeitlich eingestellt werden. Risikobeurteilungen der einzelnen Patienten erfolgen täglich systematisiert durch das Betreuungsteam und die erforderlichen Sicherheitsmassnahmen orientieren sich an diesen.

E. Personen, die ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen unterliegen

1. Vorbemerkungen

241. Der CPT empfiehlt den schweizerischen Behörden, ihre Anstrengungen zu intensivieren, um die ausländischen Staatsangehörigen, die einer ausländerrechtlichen Zwangsmassnahme unterliegen, unverzüglich in speziell für die Administrativhaft eingerichtete Zentren zu verlegen, um deren Inhaftierung in einem Gefängnis zu verhindern. Bis zu ihrer Verlegung sind für die betroffenen Personen angemessene materielle Bedingungen und ein adäquates Haftregime sicherzustellen, wenn es keine Alternativen zur Ausnahme der Unterbringung in einer Strafvollzugsanstalt gibt.

Der CPT wünscht ebenfalls aktualisierte Informationen über die Pläne zur Erhöhung der Anzahl Plätze in den für die Administrativhaft vorgesehenen Zentren, sowie genaue statistische Daten über die gesamte Kapazität in den Einrichtungen für Administrativhaft in der ganzen Schweiz, sowohl in den dafür vorgesehenen Zentren als auch in den Strafvollzugsanstalten.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Im Übrigen empfiehlt der CPT den schweizerischen Behörden, ihre Überlegungen zu möglichen Alternativen zum Freiheitsentzug weiterzuführen, damit diese in der Praxis umgesetzt werden können, um die Anwendung von Administrativhaft für ausländische Staatsangehörige zu vermeiden.

Artikel 81 Absatz 2 AIG wurde per 1. Juni 2019 dahingehend angepasst, dass die Haft in Hafteinrichtungen zu vollziehen ist, die dem Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft dienen. Ist dies insbesondere aus Kapazitätsgründen in Ausnahmefällen nicht möglich, so sind die inhaftierten Personen gesondert von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug unterzubringen. Gemäss Artikel 81 Absatz 1 AIG kann der Bund den Bau und die Einrichtung kantonaler Haftanstalten ganz oder teilweise finanzieren. Dabei ist es eine Voraussetzung, dass die betreffende Haftanstalt ausschliesslich dem Vollzug der Administrativhaft dient. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Realisierung diesbezüglicher Bauprojekte eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Verschiedene Projekte werden von den Kantonen zurzeit geplant oder sind in der Umsetzung. Gemäss aktueller Planung sollte der Bedarf an spezialisierten Haftplätzen mittelfristig abgedeckt sein. Aktuell bestehen schweizweit 347 Haftplätze, die für die ausländerrechtliche Administrativhaft genutzt werden. Aufgrund der Volatilität im Bereich des Wegweisungsvollzugs muss der Bedarf laufend überprüft und die Planung falls notwendig angepasst werden.

Für die Anordnung der ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen sind die Kantone zuständig. Diese befinden einzelfallweise über die Verhältnismässigkeit der entsprechenden Zwangsmassnahmen. Dabei ist die Inhaftierung als *ultima ratio* zu betrachten. Die zuständigen kantonalen Zwangsmassnahmengerichte überprüfen die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der ausländerrechtlichen Administrativhaft gemäss den Vorgaben der Artikel 80 und 80a AIG. Bereits heute sind im AIG Alternativen zu dieser Administrativhaft vorgesehen. So können Personen, die von einer Wegweisungsverfügung betroffen sind, gemäss Artikel 64e AIG dazu verpflichtet werden, sich regelmässig bei einer Behörde zu melden (Meldepflicht), eine angemessene finanzielle Sicherheit zu leisten oder ihre Reisedokumente zu hinterlegen. Im Weiteren kann einer ausreisepflichtigen Person die Auflage gemacht werden, ein ihr zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen (Eingrenzung) oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten (Ausgrenzung). Zudem prüft der Bundesrat aufgrund eines Postulates des Parlaments³⁷ zurzeit den Bedarf und die Zweckmässigkeit der elektronischen Überwachung (Electronic Monitoring) als Alternative zur Administrativhaft. Der entsprechende Bericht soll bis Dezember 2022 vorliegen.

242. Die Behörden haben den CPT darüber informiert, dass es vorgesehen sei, das gesamte Flughafengefängnis, einschliesslich des Teils, der noch für den Vollzug von Gefängnisstrafen (aktuell 94 Plätze) benutzt wurde, umzustrukturieren und zu renovieren, um eine höhere Kapazität zu erreichen und in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts eine weniger gefängnisähnliche Umgebung zu schaffen. Der CPT wünscht aktuelle Informationen über die vorgesehenen Renovationsarbeiten.

Gemäss dem Kanton Zürich ist die exklusive Nutzung des gesamten Flughafengefängnisses als Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft (ZAA) auf Beginn des zweiten Semesters 2022 vorgesehen. Ziel des ZAA ist die Schaffung eines überregionalen Angebots an rechtskonformen Haftplätzen mit einem den Vorgaben BJ entsprechenden Raumprogramm

³⁷ Postulat 20.4265 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates «Bericht zur Einführung elektronischer Fussfesseln im Ausländer- und Integrationsgesetz»

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

im Bestandsbau des Flughafengefängnisses. Die geplante Kapazität beträgt 130 Haftplätze sowie 16 Haftplätze für kurzfristige Übernachtungsaufenthalte zwecks Ausschaffung («night-stop»).

Das ZAA wird in mehreren Phasen realisiert. In der ersten Phase wird der Betrieb in der bestehenden Infrastruktur umgesetzt. In einer weiteren Phase wird der Betrieb mit baulichen Massnahmen optimiert und ein den Vorgaben des BJ entsprechendes Raumprogramm realisiert. Ein grobes Terminprogramm für das Umbauprojekt liegt vor.

Im Sinne der überregionalen Ausrichtung wurden auf Beginn des zweiten Semesters 2022 Leistungsvereinbarung mit mehreren Kantonen, darunter Luzern, Nidwalden, Schwyz, Uri und Zug im Verbund, für Einweisungen in das ZAA abgeschlossen. Das ZAA leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Realisierung eines rechtskonformen Vollzugs der ausländerrechtlichen Administrativhaft über den Kanton Zürich hinaus.

245. Der CPT wünscht über die Anzahl der Fälle in den Jahren 2020 und 2021 informiert zu werden, in denen Asylsuchende für Zeiträume von mehr als 140 Tagen im BAZ Boudry untergebracht waren, und wie dies begründet wurde.

Die Aufenthaltsdauer von Asylsuchenden in einem Bundesasylzentrum ist in Artikel 24 des Asylgesetzes³⁸ geregelt. Die Höchstdauer des Aufenthaltes in den Bundesasylzentren beträgt 140 Tage. Das Gesetz sieht vor, dass diese Höchstdauer angemessen verlängert werden kann, wenn dadurch das Asylverfahren rasch abgeschlossen oder der Vollzug der Wegweisung erfolgen kann. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich Asylsuchende, die in einem Bundesasylzentrum untergebracht sind, nicht in Haft befinden.

Im Jahr 2020 wurde der Aufenthalt ausnahmsweise für insgesamt 64 Asylsuchende von 2'174 im BAZ Boudry untergebrachten Asylsuchenden über 140 Tage hinaus verlängert, was weniger als 3 % der Fälle entspricht:

- 13 Asylsuchende waren zwischen 141 und 149 Tagen im BAZ Boudry untergebracht;
- 15 Asylsuchende waren zwischen 150 und 159 Tagen im BAZ Boudry untergebracht;
- 19 Asylsuchende waren mehr als 160 Tage im BAZ Boudry untergebracht.

Für das Jahr 2021 ist festzuhalten, dass der Aufenthalt ausnahmsweise für insgesamt 55 von 3'047 Asylsuchende im BAZ Boudry untergebrachten Asylsuchenden über 140 Tage hinaus verlängert wurde, was weniger als 2 % der Fälle entspricht:

- 36 Asylsuchende waren zwischen 141 und 149 Tagen im BAZ Boudry untergebracht;
- 10 Asylsuchende waren zwischen 150 und 159 Tagen im BAZ Boudry untergebracht;
- 9 Asylsuchende waren mehr als 160 Tage im BAZ Boudry untergebracht.

Die Gründe für eine angemessene und aussergewöhnliche Verlängerung des Aufenthaltes in einer Einrichtung des Bundes bleiben innerhalb des oben erläuterten gesetzlichen Rahmens. Meistens stehen sie im Zusammenhang mit dem Abschluss eines Verfahrensschrittes, d.h. der Eröffnung eines Asylentscheids. Auch die Organisation einer Überstellung rechtfertigte in einzelnen Fällen die Verlängerung der Aufenthaltsdauer um einige Tage.

³⁸ RS 142.31

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Seit April 2020 wirkte sich auch Covid-19 auf die Aufenthaltsdauer in einem Bundesasylzentrum aus, da die Zuweisungen von Asylsuchenden in kantonale Strukturen zu Beginn der Pandemie vorübergehend gestoppt wurden. Zudem war die Anzahl der Asylsuchenden, die in einen Kanton verlegt werden konnten, während mehrerer Monate nach dem Ausbruch von Covid-19 aufgrund der beschränkten Kapazitäten in den kantonalen Aufnahmezentren begrenzt.

Die Organisation einer freiwilligen Rückkehr in das Herkunftsland war für einige Personen ebenfalls ein Grund für eine verlängerte Aufenthaltsdauer. Die Beschaffung von Reisedokumenten bei einer Botschaft kann sich nämlich als schwierig erweisen. Aufgrund der restriktiven Massnahmen beim Grenzübertritt erschwerte auch Covid-19 die Organisation von Rückführungen in die Herkunftsländer.

Schliesslich wurde in besonderen Fällen, beispielsweise im Zusammenhang mit einem medizinischen Problem, die Aufenthaltsdauer verlängert, um eine angemessene Betreuung zu ermöglichen.

246. Der CPT wünscht detaillierte Informationen über alle Massnahmen, die das SEM in Bezug auf das BAZ Boudry ergriffen hat, einschliesslich der Ergebnisse der eingeleiteten Untersuchungen.

Das SEM liess die Ereignisse extern von Alt-Bundesrichter Niklaus Oberholzer untersuchen und veranlasste ein internes Audit. Das SEM hat beide Berichte am 19. Oktober 2021 publiziert.³⁹ Die Berichte bestätigten die Erkenntnisse der NKVF und des UNHCR, dass es keine systematische Verletzung der Rechte von Asylbewerbern und kein allgemeines Klima der Gewalt gibt. Die Anschuldigung der «Folter» erwies sich als falsch. Die beiden Berichte formulieren eine Vielzahl an Empfehlungen bezüglich der Organisationsstruktur der BAZ im Bereich Sicherheit, der Präventions- und Sicherheitsmassnahmen, der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden in den BAZ im Bereich Unterbringung sowie der Monitoring-Instrumente in den BAZ im Bereich Sicherheit. Einige dieser Empfehlungen konnten bereits umgesetzt werden, andere befinden sich in Umsetzung oder werden im Rahmen eines Projektes eingehend geprüft. Die Empfehlungen zum Rapportwesen, dem Debriefing bei schwerwiegenden Vorkommnissen, der Verstärkung des Austauschs der SEM-Akteure im Sicherheitsbereich, der Ausbildung, der Whistleblower-Plattform, der Meldestelle, der Einführung von Konfliktpräventionsbetreuende sowie zur Übersetzung der Weisungen wurden bereits umgesetzt oder befinden sich in der Umsetzung.

Bei den weiteren Empfehlungen dieser beiden Berichte ist eine vertiefte Prüfung notwendig, welche im Rahmen eines Projekts vorgenommen wird. Dabei wird evaluiert, welche Anpassungen sinnvoll sind, um die Sicherheit in den BAZ weiter zu verbessern. Überprüft und bei Bedarf angepasst werden insbesondere die Organisationsstruktur der BAZ im Bereich Sicherheit, die Präventions- und Sicherheitsmassnahmen, die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden und die Monitoring-Instrumente im Bereich Sicherheit.

Über die Empfehlungen dieser beiden Berichte hinaus, hat das SEM den Ausschluss diverser Mitarbeiter des Sicherheitsdienstleisters aus den Diensten im Auftrag des SEM veranlasst. Vor der Aufnahme der externen Untersuchung wurden diverse Mitarbeitende temporär ge-

³⁹ Beide abrufbar unter : <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/aktuell/untersuchungsbericht-oberholzer.html>

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

sperrt. Im Nachgang zum Bericht Oberholzer wurden diese Sperrungen bei den rechtskonformen Fällen aufgehoben und bei den Fällen mit nachweislich unangebrachter Reaktion definitiv vollzogen.

2. Misshandlungen

247. Der CPT wünscht Auskunft über die Anzahl der registrierten Vorfälle im Zusammenhang mit Vorwürfen exzessiver Gewaltanwendung im BAZ Boudry in den Jahren 2019, 2020 und 2021 und, ob einige dieser Vorfälle zu Disziplinar- oder Strafverfahren geführt haben.

Zudem wünscht der CPT eine Stellungnahme der Behörden zu den Vorwürfen von Asylsuchenden bezüglich sexueller Belästigung durch das Sicherheitspersonal.

Das SEM informiert darüber, dass allfällige durch die Sicherheitsdienstleister verübte Übertretungen gegenüber Asylsuchenden nicht statistisch festgehalten werden und eine Ausweisung nicht möglich ist. Dem ungeachtet nimmt das SEM die Gewaltvorwürfe gegenüber Asylsuchenden ernst und geht jedem einzelnen im Raum stehenden Vorfall nach. Personal, welches sich nicht an die SEM Richtlinien hält, wird mit sofortiger Wirkung aus den SEM Diensten suspendiert. Dem SEM liegen keine Angaben zu strafrechtlichen Untersuchungen vor.

Dem SEM sind keine Vorfälle im Zusammenhang mit sexueller Belästigung gegenüber Asylsuchenden bekannt.

248. Der CPT wünscht über die Anzahl der Todesfälle von Gefangenen seit der Eröffnung des BAZ Boudry informiert zu werden sowie über die Massnahmen, die ergriffen wurden, um die Todesursachen zu untersuchen.

Gemäss dem SEM ist es seit der Eröffnung des BAZ in Boudry zu einem Todesfall unter den Asylsuchenden gekommen. Dabei hat ein Asylsuchender Suizid begangen. Der Todesfall stand in keinem Zusammenhang mit einem der Sicherheitsräume. Die Untersuchungen zum Todesfall wurden von Seiten der Polizei geleitet. Den Asylsuchenden steht täglich die medizinische Sprechstunde zur Verfügung. Nebst der medizinischen Versorgung haben die Asylsuchenden die Möglichkeit, sich mit verschiedenen Stakeholdern (Betreuung, Caritas, SEM) auszutauschen, um ihre Bedürfnisse und Sorgen mitzuteilen.

3. Haftbedingungen

250. Der CPT empfiehlt den Behörden des Kantons Zürich, im Flughafengefängnis Zürich, Abteilung Administrativhaft, die Regelung, wonach die Türen während neun Stunden geöffnet sind, auch am Mittwoch und während des Wochenendes beizubehalten.

Der Kanton Zürich hat Verständnis für die Empfehlung des CPT, neunstündige Türöffnungszeiten auch am Mittwoch und an den Wochenenden zu gewährleisten. Wie jedoch das CPT selbst in Ziffer 265 feststellt, besteht an den Wochenenden nur eine personelle Mindestbesetzung. Mit den aktuell vorhandenen personellen Ressourcen ist es nicht möglich, die neunstündigen Türöffnungszeiten die ganze Woche zu ermöglichen.

251. Der CPT ermutigt die Behörden des Kantons Zürich, den im Flughafengefängnis Zürich, Abteilung Administrativhaft, inhaftierten Personen wenigstens zwei Stunden pro Tag an der frischen Luft zu ermöglichen.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Der Kanton Zürich informiert darüber, dass die Spazierzeiten bereits vor über fünf Jahren auf drei Stunden pro Tag erweitert wurde. Dies wird im Bericht der NKVF vom 8. November 2016 in Ziffer 16 sehr begrüsst.⁴⁰

Die zum Besuchszeitpunkt auf täglich anderthalb Stunden bzw. eine Stunde (für Personen in Quarantäne) beschränkten Spaziermöglichkeiten liegen, wie vom CPT bemerkt, alleine in der ausserordentlichen Pandemiesituation begründet. Pandemiebedingt muss einerseits sichergestellt werden, dass inhaftierte Personen in (Eintritts-) Quarantäne nicht zeitgleich mit inhaftierten Personen im regulären Betrieb spazieren. Andererseits muss auch gewährleistet werden, dass Personen in (Eintritts-) Quarantäne, die an unterschiedlichen Tagen eingetreten sind, nicht miteinander spazieren. Damit für diese unterschiedlichen Gruppen der Zugang zum Spazierhof gewährleistet werden kann, muss die Spazierdauer entsprechend eingeschränkt werden.

Ausserhalb der pandemiebedingten Ausnahmesituation wird die vom CPT geforderte Mindestaufenthaltsdauer im Freien von mindestens zwei Stunden pro Tag seit einigen Jahren gewährleistet. Es konnte nicht beobachtet werden, dass Insassen im regulären Betrieb nur eine anstatt eineinhalb Stunden spazieren können.

4. Gesundheitsversorgung

256. Der CPT wünscht über die Situation des BAZ Boudry bezüglich des Pflegepersonals informiert zu werden und möchte wissen, ob die vakanten Stellen seit seinem Besuch besetzt worden sind.

Seit dem Besuch des Ausschusses hat die Krankenabteilung des BAZ Boudry ihren Personalbestand bei den Pflegepersonen und der medizinischen Assistenz vollständig ergänzt. Trotz der im Pflegebereich allgemein bekannten Rekrutierungsschwierigkeiten haben die getroffenen Anstrengungen dazu geführt, dass die gesteckten Ziele erreicht worden sind. Zurzeit umfasst das Pflegepersonal 9,5 VZÄ, die medizinische Verwaltung 4 VZÄ und das Personal, das für die Pflege der französischsprachigen Region verantwortlich ist, 1,8 VZÄ.

Die medizinische Versorgung innerhalb des BAZ Boudry wird somit vollständig gewährleistet. Zudem werden alle Personen, die es benötigen, innerhalb kürzester Zeit an eine Partnerärztin oder einen Partnerarzt verwiesen. Bei Abwesenheit des Pflegepersonals (von 17.00 bis 8.00 Uhr) ruft das Betreuungspersonal die medizinische Hotline an und wendet sich bei Bedarf an die Notfallstation des Spitals.

259. Der CPT empfiehlt den schweizerischen Behörden, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass im BAZ Boudry und gegebenenfalls in allen anderen ähnlichen Zentren:

- *alle neu ankommenden ausländischen Staatsangehörigen noch am selben Tag oder am Tag nach der Ankunft umfassend medizinisch untersucht werden (einschliesslich des Screenings zur Erkennung von übertragbaren Krankheiten), und zwar durch eine Ärztin oder einen Arzt oder eine vollausgebildete, einer Ärztin oder einem Arzt unterstellte Pfl-*

⁴⁰ NKVF, Bericht an den Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter vom 14. April 2016 in der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft im Flughafengefängnis Zürich (abrufbar unter: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/de/data/Berichte/2016/zuerich/161108-bericht.pdf.download.pdf/161108-bericht.pdf>)

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

- gefachperson. In diesem Zusammenhang sollte auch besonders auf mögliche psychische Störungen oder andere Verletzlichkeiten (wie traumatische Erfahrungen) geachtet werden;
- ausreichend Pflegepersonal anwesend ist und spezifisch geschult wird;
 - für sämtliche neu angekommenen ausländischen Staatsangehörigen unverzüglich ein individuelles Patientendossier angelegt und ordnungsgemäss aufbewahrt wird;
 - die medizinischen Daten in der Regel für das nicht-medizinische Personal nicht zugänglich sind;
 - ein professioneller Dolmetscherdienst beigezogen wird, wenn die ausländischen Staatsangehörigen und das Gesundheitspersonal nicht miteinander kommunizieren können.

Die Empfehlung eines medizinischen Screenings für neu eintretenden Gefangene gilt auch für das Flughafengefängnis Zürich, Abteilung Administrativhaft. Zudem empfiehlt der CPT den schweizerischen Behörden, darauf zu achten, dass die ausländischen Staatsangehörigen vertraulich ärztliche Sprechstunden beantragen und erhalten können, ohne dass diese Anträge von nicht-medizinischem Personal gefiltert oder auf irgendeine Weise kontrolliert werden, und dass die Medikamente ausschliesslich durch das Pflegepersonal verteilt werden.

Der CPT empfiehlt den schweizerischen Behörden auch, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um in allen Bundesasylzentren sicherzustellen, dass:

- der nach der ärztlichen Untersuchung von ausländischen Staatsangehörigen erstellte Bericht im Falle von Feststellungen traumatischer Läsionen (beim Eintritt oder nach einem gewalttätigen Zwischenfall) folgende Angaben enthält: (i) eine ausführliche Beschreibung der objektiven medizinischen Befunde nach einer gründlichen Untersuchung (unterstützt durch eine schematische Körperdarstellung, auf der die traumatischen Läsionen eingezeichnet werden können, und vorzugsweise mit Fotografien der Läsionen); (ii) eine für die ärztliche Untersuchung relevante Protokollierung der Aussagen der Betroffenen, einschliesslich jedes von ihnen erhobenen Vorwurfs bezüglich Misshandlungen; (iii) die Beobachtungen der Gesundheitsfachperson im Lichte von (i) und (ii) bezüglich der Übereinstimmung jedes erhobenen Vorwurfs mit den objektiven medizinischen Feststellungen. Ausserdem sind die Ergebnisse jeder Untersuchung, einschliesslich der obenerwähnten Aussagen und der Beobachtungen der Gesundheitsfachperson, den Asylsuchenden und ihrer Rechtsberatung zur Verfügung zu stellen;
- bei jeder Feststellung von Verletzungen, die mit den Behauptungen ausländischer Staatsangehöriger über eine Misshandlung übereinstimmen (oder eindeutig auf eine Misshandlung hindeuten, selbst wenn keine solche Behauptungen vorliegen) sind die schriftlich festgehaltenen Informationen systematisch und unverzüglich an die zuständigen Strafverfolgungsorgane weiterzuleiten, und zwar ungeachtet des Willens der betroffenen Person. Das Gesundheitspersonal muss die betroffenen Personen über das Bestehen der Meldepflicht und darüber informieren, dass die Weiterleitung der Meldung an die zuständigen Behörden in keinem Fall eine ordentliche Anzeige ersetzt.

Das Flughafengefängnis im Kanton Zürich führt standardmässig innerhalb von 24 Stunden eine medizinische Eintrittsuntersuchung bei neu eintretenden Personen durch und erfüllt somit die Empfehlung des CPT. Das Flughafengefängnis richtet seine Aufmerksamkeit darauf, inwiefern die bereits guten Zugangsmöglichkeiten zum medizinischen Dienst noch ausgebaut werden könnten. Die Empfehlung, wonach Medikamente nur durch medizinisches Fachpersonal abgegeben werden sollte ist zwar nachvollziehbar, jedoch aufgrund fehlender Ressourcen zum aktuellen Zeitpunkt nicht umsetzbar.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Das SEM will die Zweckmässigkeit der Umsetzung der obgenannten Empfehlungen prüfen. Der Betriebsplan (PLEX) vom 1. Januar 2021 sieht folgende Massnahmen vor, die derzeit in den BAZ (einschliesslich Boudry) umgesetzt werden:

Das medizinische Verfahren beim Eintritt besteht aus:

- einer medizinischen Information bei der Ankunft, die innerhalb von drei Tagen nach der Ankunft im BAZ durchgeführt werden muss.
- einer ersten medizinischen Konsultation, die nach der medizinischen Information angeboten wird. Es steht den Asylsuchenden frei, diese in Anspruch zu nehmen oder nicht.

In jedem BAZ sind mindestens 1,2 VZÄ Pflegepersonen pro 100 Betten vorzusehen. Es werden tägliche Sprechstundenzeiten angeboten: während mindestens vier Stunden pro Tag an Werktagen, und an Wochenenden mit reduzierter Dauer oder über einen Pikettdienst.

Die Pflegepersonen verfügen über einen Hochschulabschluss oder einen gleichwertigen Abschluss und aktualisieren ihr Wissen regelmässig durch Schulungen.

Für alle Asylsuchenden, die eine erste medizinische Konsultation erhalten haben und/oder für die aufgrund schwerwiegender gesundheitlicher Probleme ein spezieller Behandlungsweg vorgesehen wurde, wird ein Patientendossier geführt. Die medizinischen Daten werden vertraulich behandelt und an einem abschliessbaren Ort aufbewahrt. Nur das Pflegepersonal hat Zugang zu ihnen. Die im Patientendossier enthaltenen Daten werden unverzüglich der Rechtsvertretung der betroffenen Person mitgeteilt.

Das Pflegepersonal und die Partnerärztinnen und -ärzte haben Zugang zu Dolmetscherdiensten oder zu Dolmetscherinnen und Dolmetschern. Berühren die Untersuchungen die Intimsphäre der Person, muss eine Person desselben Geschlechts wie die oder der betroffene Asylsuchende beigezogen werden.

Asylsuchende, die möglicherweise an einer akuten übertragbaren Infektion leiden oder ernsthafte gesundheitliche Probleme haben, werden identifiziert und an geeignete Gesundheitsdienste, vorrangig an Partnerärztinnen oder -ärzte, verwiesen. Der Zugang zur medizinischen Grundversorgung ist gewährleistet.

Innerhalb des BAZ ist man darauf bedacht, dass ein sicheres Warnsystem vorhanden ist, um Fälle oder Verdachtsmomente von Gefährdung des Kindeswohls, Gewalt, sexueller Belästigung, Drohungen oder jeder anderen strafbaren Handlung zu melden. Dieses Meldesystem ist den Asylsuchenden bekannt. Eine Meldung bei der zuständigen kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde ist zwingend erforderlich, wenn der Verdacht auf Gefährdung des Kindeswohls besteht, wenn Anzeichen von Gewalt vorliegen oder wenn eine zivile Massnahme (Beistandschaft) notwendig erscheint.

Für die Erfassung der psychischen Gesundheit bei der ersten medizinischen Konsultation gibt es ein mehrsprachiges spezielles Screening-Tool. Es wird jedoch aufgrund fehlender personeller Ressourcen nicht systematisch eingesetzt. Ein Vorschlag zur Anpassung im Sinne dieser Empfehlung wird derzeit geprüft.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Was die Abgabe der Medikamente nur durch das Pflegepersonal betrifft, ist dies mit den derzeitigen Personalressourcen nicht möglich. Ein Vorschlag für eine Anpassung im Sinne der Empfehlung wird derzeit ebenfalls geprüft.

Nach der medizinischen Untersuchung eines ausländischen Staatsangehörigen wird in einem Fall traumatischer Läsionen ein Bericht nach denselben Standards wie für die gesamte Bevölkerung erstellt. Das SEM hat keinen Einfluss auf die Erstellung dieser Berichte. Die medizinischen Berichte werden unverzüglich an die Rechtsvertretungen der Asylsuchenden weitergeleitet. Diese erhalten auf Anfrage Zugang zu ihrem vollständigen Patientendossier.

Für die Meldung von Verletzungen, die auf Misshandlungen hindeuten, ist ein Projekt zur Prävention von Gewalt und Sicherheit in den BAZ (PRESEC) in Vorbereitung. Das SEM weist darauf hin, dass es die Empfehlungen des CPT im Rahmen dieses Projekts berücksichtigen kann. Es umfasst unter anderem die Ausbildung des Betreuungspersonals, einschliesslich des Gesundheitspersonals.

5. Garantien

262. Die Asylsuchenden des BAZ Boudry waren über ihre Situation und ihre Rechte in mehreren Sprachen informiert worden, hatten Zugang zu einer Anwältin oder einem Anwalt und konnten von Dolmetscherinnen oder Dolmetschern begleitet werden. Das Zentrum wurde für die Rechtsberatung der Asylsuchenden von der Caritas unterstützt; das Büro der Caritas befand sich neben dem Zentrum. Dennoch hatten die Mitarbeitenden der Caritas keinen freien Zugang zum Zentrum, auch nicht, wenn es sich um unbegleitete Minderjährige handelte. Dies wirkte sich auf den Zugang der unbegleiteten Minderjährigen zur Rechtsberatung aus, weil sie nicht immer über die von der Caritas angebotenen Dienste informiert waren. Der CPT wünscht eine Stellungnahme der Behörden zur Begründung, weshalb die für die rechtliche Beratung zuständigen Personen keinen Zugang zum Zentrum hatten.

Der Zutritt externer Personen ist in der Verordnung des EJPD über den Betrieb von Asylzentren des Bundes und Unterkünften an den Flughäfen geregelt. Laut dieser Verordnung haben Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter Zutritt zu den Bundesasylzentren. Ihnen wurde ein Büro zur Verfügung gestellt. Dieses Angebot wurde jedoch von der Caritas, die für die Rechtsvertretung von Asylsuchenden im BAZ Boudry zuständig ist, abgelehnt. Diese Institution war der Ansicht, dass dieser Raum für ihre tägliche Arbeit nicht unbedingt notwendig sei. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das Mobilitätskonzept des BAZ Boudry erst im September 2021 vollständig umgesetzt wurde. Seit diesem Zeitpunkt befinden sich die Büros der Caritas vollständig auf dem Areal des BAZ Boudry und die Asylsuchenden haben jederzeit freien Zugang dazu. Zudem kommt es in besonderen Fällen vor, dass die Vertrauenspersonen ihre Schutzbefohlenen direkt in der Unterkunft treffen. Die Kommunikation mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden ist auch über Kommunikationskanäle möglich, die den Austausch zwischen allen Akteurinnen und Akteuren im BAZ Boudry fördern. Selbst im Falle der Quarantäne aufgrund von Covid-19 wird die Kommunikation mit den Rechtsvertretungen aufrechterhalten (Telefon).

263. Angesichts der Wahrscheinlichkeit, dass die Zielgruppe des Zentrums potenziell Opfer von Menschenhandel ist, empfiehlt der CPT dem BAZ Boudry, den Zugang zu solchen Informationen und Beratungen auszubauen. Die Informationsbroschüre könnte aktualisiert werden, um darin Informationen über diese Fragen aufzunehmen.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Die den Asylsuchenden bei ihrer Ankunft abgegebenen Informationen sind nicht abschliessend, weil es insbesondere Aufgabe der Rechtsvertretung ist, sie über die relevanten gesetzlichen Grundlagen entsprechend ihrer spezifischen Bedürfnisse zu informieren. Darüber hinaus können Asylsuchende im Laufe des Verfahrens je nach ihrer besonderen Situation zusätzliche Informationen erhalten. Werden beispielsweise potenzielle Opfer von Menschenhandel während des Asylverfahrens entdeckt, erhalten sie spezifische Informationen über die Rechte und Hilfsstrukturen.

Das SEM teilt jedoch mit, dass es die Zweckmässigkeit prüfen wird, die vorgeschlagenen Informationen in seine Broschüre aufzunehmen. Es weist darauf hin, dass sein Informationsmaterial gemäss den identifizierten Bedürfnissen laufend evaluiert und aktualisiert wird.

6. Weitere Fragen

- a. Kontakt zur Aussenwelt

Keine Bemerkungen.

- b. Personal

265. Der CPT wünscht darüber informiert zu werden, ob das Vollzugspersonal, das im Flughafengefängnis Zürich, Abteilung Administrativhaft, arbeitet, eine spezifische Schulung erhält.

Die Mitarbeitenden im Flughafengefängnis im Kanton Zürich erhalten spezielle Aus- und Weiterbildungsangebote, welche über die Grundausbildung für das Schweizerische Gefängnispersonal hinausgehen. Dazu gehören Sensibilisierungsschulungen im Bereich Radikalisierung. Ab 2022 ist eine neue Ausbildungszusammenarbeit mit dem SEM vorgesehen sowie Ausbildungen mit und auf Grundlage der Tools des *European Asylum Support Office (EASO)*.

266. Der CPT empfiehlt den schweizerischen Behörden, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass das gesamte Personal des BAZ Boudry (und aller anderen BAZ), einschliesslich der Angestellten privater Sicherheitsunternehmen, eine angemessene Schulung erhalten, insbesondere im Bereich der Deeskalationstechniken, der direkten Kommunikation und des kulturellen Bewusstseins.

Zudem sollte das SEM für eine bessere Koordination zwischen all den verschiedenen Dienstleistungen sorgen.

Dem SEM zufolge muss sämtliches Personal bereits heute eine der Funktion entsprechende Ausbildung absolvieren und sich durch regelmässige Trainings auf aktuellem Stand halten. Die Rolle des SEM hat sich bisher auf eine Durchführungskontrolle beschränkt. Das SEM wird künftig jedoch die Bemühungen im Bereich der inhaltlichen Kontrolle von Aus- und Weiterbildung steigern, sowie bei Bedarf korrigierende Massnahmen anordnen. Im Rahmen eines Projekts wird das SEM zudem ein Gesamt-Ausbildungscurriculum für sämtliches in der Unterbringung tätige Personal erarbeiten und dabei auch die konkrete Empfehlung des CPT berücksichtigen.

Ebenfalls im Rahmen des oben erwähnten Projektes wird das SEM die Organisations- und Führungsstruktur betreffend die Unterbringung in den BAZ überprüfen und gegebenenfalls

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Anpassungen daran vornehmen, wobei das SEM auch die konkrete Empfehlung des CPT berücksichtigen wird.

c. Disziplin

267. Im Flughafengefängnis Zürich, Abteilung Administrativhaft geht aus den Aufzeichnungen hervor, dass eine inhaftierte Person unlängst während 20 aufeinanderfolgenden Tagen disziplinarisch isoliert (Arrest) wurde. Diesbezüglich verweist der CPT auf seine Bemerkungen und die Empfehlung in den Ziffern 115 und 116.

Im Kanton Zürich wurden in den Jahren 2019 und 2020 in der Abteilung für ausländerrechtliche Administrativhaft keine Arreststrafen über fünf Tage angeordnet. Die gesetzlich vorgesehene Maximaldauer des Arrests von 20 Tagen wird in der Praxis grundsätzlich sehr selten und nur bei wiederholten und sehr schweren Verstössen angewendet. Die rechtliche Grundlage des Kantons Zürich sieht zudem vor, dass Arrest von mehr als fünf Tagen von der für die Vollzugseinrichtung zuständigen Hauptabteilungsleitung angeordnet wird.⁴¹ Damit wird bereits bei Arrest über fünf Tagen eine zusätzliche, der Gefängnisleitung übergeordnete, Kontrollinstanz, involviert.

268. Zudem konnten sich die in disziplinarischer Einzelhaft untergebrachten Personen nicht jeden Tag an der frischen Luft bewegen und wurden vom Gesundheitspersonal nur einmal pro Woche besucht. Der CPT empfiehlt, dass Personen in disziplinarischer Einzelhaft täglich Zugang zu frischer Luft gewährt wird. Bezüglich der Besuche des Pflegepersonals wird auf die Bemerkungen und die Empfehlung in Ziffer 112 verwiesen.

Gemäss dem Kanton Zürich wird inhaftierten Personen im Arrestvollzug täglich eine Spaziermöglichkeit im Freien angeboten. Falls die inhaftierte Person auf den Spaziergang verzichtet, wird dies in einem Journal dokumentiert.

Im Rahmen einer standardmässigen Meldung eines Zellenwechsels ist der Gesundheitsdienst des Flughafengefängnisses im Sinne der Ziffer 112 sofort über eine Versetzung einer inhaftierten Person in den Arrestvollzug informiert. Im Rahmen der regulären Pflegevisite werden auch Personen im Arrestvollzug mindestens zwei Mal pro Woche durch das Gesundheitspersonal besucht. Bei Pflegebedarf oder auf Verlangen der inhaftierten Person werden die Visiten erhöht. Das Flughafengefängnis nimmt die Empfehlung von täglichen medizinischen Visiten im Arrestvollzug zur Kenntnis und prüft eine mögliche Erhöhung der Visitenfrequenz.

270. Der CPT empfiehlt, dass dem Personal des BAZ Boudry und den in diesem Zentrum inhaftierten Personen schriftliche Weisungen über die disziplinarische Einzelhaft zur Kenntnis gebracht werden.

Gemäss den internen Regeln, von denen die Delegation am Ende des Besuchs Kenntnis erhielt, dürfen Kinder niemals in Einzelhaft genommen und Erwachsene nicht länger als zwei Stunden in Einzelhaft gehalten werden. Sämtliche Disziplinarmassnahmen (sowohl den Zeit-

⁴¹ Art. 163, Abs. 2, Justizvollzugsverordnung (LSI 331.1)

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

punkt ihres Beginns als auch ihres Endes) sind in einem dafür vorgesehenen Register aufzuführen.

In dieser Hinsicht sollte jede Sanktion mit entsprechenden Garantien verbunden werden, und die betroffenen Asylsuchenden sollten das Recht haben, über die gegen sie erhobenen Beschuldigungen schriftlich informiert und von der Entscheidbehörde persönlich angehört zu werden, eigene Zeuginnen und Zeugen zu nennen, Zugang zu Rechtsberatung zu haben, eine Kopie des Entscheids zu erhalten und danach bei einer unabhängigen Behörde gegen jede verhängte Sanktion Beschwerde einzulegen. Wann immer es sich als notwendig erweist, sind professionelle Dolmetscherdienste beizuziehen.

Schliesslich muss das Gesundheitspersonal über jede Unterbringung in Einzelhaft informiert werden und muss die betreffende Person sofort nach Beginn der Massnahme besuchen.

Die für die Sicherheit zuständigen Mitarbeitenden des BAZ Boudry sind über das Verfahren bezüglich des Sicherheitsraums und dessen Nutzung durch eine entsprechende schriftliche Weisung informiert. Sie werden auch über diesbezügliche Aktualisierungen benachrichtigt.

Die Verlegung in einen Sicherheitsraum hat keinen Sanktionscharakter, sondern dient dem Schutz der Asylsuchenden und der Mitarbeitenden des BAZ, wenn eine Person eine Gefahr für die eigene körperliche Integrität oder diejenige anderer darstellt. Die Unterbringung einer Person im Sicherheitsraum in Boudry, wie auch in den anderen BAZ, ist nur zulässig, wenn die Polizei unverzüglich benachrichtigt wird. Die Unterbringung muss bei Ankunft der erwähnten Dienste oder innerhalb von maximal zwei Stunden wieder aufgehoben werden. Zu beachten ist, dass die Tür des Sicherheitsraums halboffen bleibt.

Es kann bestätigt werden, dass diese Massnahme im BAZ Boudry im Allgemeinen nicht für unbegleitete Minderjährige und Kinder angewendet wird.

Ansonsten muss die Unterbringung in einem Sicherheitsraum in einem Ereignisprotokoll der für die Sicherheit zuständigen Personen in Boudry erscheinen. Darin werden die Kontrollzeiten und -gänge oder mögliche Deeskalationen angegeben.

Alle in den BAZ ausgesprochenen Disziplinar massnahmen werden in der Disziplinar massnahmenstatistik schriftlich festgehalten. Die Disziplinar massnahmen werden den Gesuchstellenden mündlich eröffnet. Zu diesem Zeitpunkt werden die Gesuchstellenden darauf hingewiesen, dass sie gegen die ausgesprochene Massnahme eine Beschwerde einreichen können. Die Frist hierfür beträgt drei Tage nach Kenntnisnahme der Massnahme, die Beschwerde hat grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung. Die Beschwerde wird im Anschluss durch die Leitung des Stabs Asyl in der Zentrale geprüft. Der Entscheid des Stabs Asyl wird der gesuchstellenden Person mündlich eröffnet und eine Kopie des Entscheids wird der Person ausgehändigt. Allfällige Anpassungen der Disziplinar massnahme werden umgesetzt und die Disziplinar massnahmenstatistik wird entsprechend nachgeführt.

Meistens gibt es in den Betreuungs- und Sicherheitsteams sprachversierte Mitarbeitende, welche bei der Kommunikation von Disziplinar massnahmen und bei der Eröffnung von Beschwerdeentscheiden sprachlich unterstützen können.

Erneut ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass es sich bei der kurzfristigen Festhaltung im Sicherheitsraum nicht um eine Disziplinar massnahme zur nachträglichen Sanktionierung

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

eines Fehlverhaltens handelt, sondern um eine kurzfristige Festhaltung zur unmittelbaren Gefahrenabwehr. Der Sicherheitsraum darf in keiner Asylregion für die Bestrafung von sich fehlverhaltenden Gesuchstellenden eingesetzt werden. Entsprechend können die für Disziplinar-massnahmen vorgesehenen Abläufe und Regelungen nicht analog auf die Nutzung des Sicherheitsraum übertragen werden.

Schliesslich kann festgehalten werden, dass sowohl das Disziplinarwesen der BAZ als auch die Nutzung des Sicherheitsraums und die damit einhergehenden Regelungen und Abläufe im Rahmen eines Projekts vom SEM zurzeit im Detail überprüft werden.

Bei jedem Vorfall im BAZ ist das Sicherheitspersonal angewiesen, das Betreuungspersonal zu alarmieren und zur Situation hinzuzuziehen.

271. Der CPT wünscht, darüber informiert zu werden, ob für den Vollzug einer Disziplinarstrafe in Einzelhaft im BAZ Boudry inzwischen ein anderer Ort genutzt wird, und wenn ja, wünscht er genauere Angaben zum materiellen Zustand (Grösse, Beleuchtung, Heizung, Belüftung, Ausstattung, Möbel usw.) und zu den geltenden Regeln und Verfahren.

Das SEM stellt fest, dass die Isolation in einem Sicherheitsraum keine disziplinarische Massnahme darstellt. Diese Räume dienen einzig der Überbrückung der Zeit bis zum Eintreffen der Polizei oder für max. zwei Stunden (Gefahrenabwehr), sollte die Polizei verhindert sein. Damit soll die Verletzungsgefahr aller beteiligten Parteien einer Intervention sowie von unbeteiligten Dritten vermindert werden. Weiter muss klargestellt werden, dass der Container neben dem Gebäude Les Buis nicht als Sicherheitsraum genutzt wurde, sondern als externer Raum im selben Sinne, wie dieser auch an anderen Standorten (z.B. Glaubenberg oder Val-lorbe) existiert. Sinn dieser Räume ist es, den Asylsuchenden, welchen der Zutritt zum BAZ verwehrt wird, einen witterungsgeschützten Bereich zur Verfügung zu stellen. Beide Container wurden, wie gefordert, entfernt. Es befinden sich aktuell drei Sicherheitsräume im Gebäude «Les Cèdres», welche den im Betriebsführungskonzept festgehaltenen Kriterien entsprechen.

272. Der CPT empfiehlt, für die Betreuung drogensüchtiger Personen geeignete Verfahren vorzusehen und dass das Personal des BAZ Boudry entsprechend geschult wird

Die entsprechenden Abläufe sind bereits seit langem definiert und schriftlich festgehalten. Ein stark angetrunkener Asylsuchender, welcher in diesem Container untergebracht wurde, war engmaschig durch die Betreuung wie auch die Sicherheit zu überwachen. Bei der Unterbringung eines Asylsuchenden war jeweils der Betreuungsdienstleister zu alarmieren, welcher dann die Betreuung und Erste Hilfe übernahm. Wäre es zu Komplikationen gekommen und hätte der Betreuungsdienstleister nicht in nützlicher Frist beim Patienten sein können, so wäre das Sicherheitspersonal in Erster Hilfe ausgebildet gewesen und hätte nach Ablauf 9.7 «Ablauf Unfall / Suizidversuch bei Abwesenheit Betreuungsdienstleister» des Sicherheitskonzeptes vorzugehen gehabt. Im Gebäude «Les Cèdres» wurden mehrere Räumlichkeiten zwecks Unterbringung von alkoholisierten Asylsuchenden umfunktioniert.

d. Anzeigen

273. Der CPT empfiehlt, dass allen Asylsuchenden im BAZ Boudry Informationen zur Möglichkeit, Anzeige zu erstatten, zur Verfügung gestellt werden.

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des CPT

Dem SEM zufolge besteht in allen BAZ ein internes Beschwerdemanagement, welches verschiedene Elemente umfasst. Hierzu zählen die regelmässige Sprechstunde des SEM, eine für die Asylsuchende frei zugängliche Feedback-Box, ein vertrauliches Meldesystem bei Verdacht auf Gewaltvorfälle und die Beschwerdemöglichkeit bei Disziplinar massnahmen. Zudem stehen den Asylsuchenden Kommunikationsmöglichkeiten wie WLAN und Telefonie zur Verfügung. Die genannten Beschwerde- und Kommunikationsmöglichkeiten bestehen auch im BAZ Boudry.

Die Asylsuchenden werden in allen BAZ, wie auch im BAZ Boudry, über die verschiedenen Beschwerdemöglichkeiten mittels Informationsveranstaltungen und Informationsboards in Kenntnis gesetzt.

Derzeit prüft das SEM innerhalb eines Pilotprojekts die Schaffung einer externen Meldestelle, an welche sich Asylsuchende und Mitarbeitende der Leistungserbringer Betreuung und Sicherheit mit Beschwerden im Bereich Unterbringung in den BAZ wenden können.