



Per E-Mail

info@nkvf.admin.ch

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
(NKVF)
Schwanengasse 2
3003 Bern

Hansueli Reutegger
Regierungsrat
Tel. +41 71 353 68 40
Hansueli.Reutegger@ar.ch

Herisau, 28. September 2022

CMI: 6000.2022-2064

Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) 2019-2021; Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Hadorn

Das Departement Inneres und Sicherheit wurde eingeladen, in rubrizierter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Für diese Möglichkeit danken wir Ihnen bestens und nehmen wie folgt Stellung.

Uns erscheint das gewählte Vorgehen, den Bericht ausschliesslich per Briefpost zu versenden, nicht mehr zeitgemäss. Wir bitten Sie, uns die Berichte in Zukunft in digitaler Form zur Verfügung zu stellen.

1) Allgemeine Bemerkungen

Entgegen Ihrer Beurteilung erachten wir es in einem Rechtsstaat als problematisch, Entscheide unabhängig von politischen und gesellschaftlichen Diskussionen zu treffen. Namentlich der Wille des Gesetzgebers ist bei der Anwendung der Gesetznormen zu berücksichtigen. Eine Verwahrung ist nach den bundesrechtlichen Vorgaben vom Gericht anzuordnen, wenn es das Sicherheitsinteresse der Allgemeinheit erfordert, die schuldangemessene Zeitstrafe nicht genügt, um dieses Sicherheitsinteresse abzudecken, und die Anordnung einer therapeutischen Massnahme keinen Erfolg verspricht. Deshalb hat der Sicherungsauftrag bei verwahrten Tätern grundsätzlich Vorrang vor Wiedereingliederungsbemühungen. Bevor eine verwahrte Person sich mit ihren Delikten, deren Ursachen und Folgen nicht mit fachlicher Unterstützung auseinandergesetzt, Verantwortung für ihre Handlungen übernommen und gelernt hat, Risikosituationen zu erkennen, zu vermeiden bzw. rechtskonform zu bewältigen, können Vollzugsöffnungen nicht verantwortet werden. Solche Öffnungen müssen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sodann in eine realistische Öffnungsperspektive eingebettet sein. Ist für einen Aufenthalt ausserhalb des Sicherheitsbereichs der Einrichtung eine Polizeibegleitung notwendig, so fragt es sich, ob das mit einer solchen Öffnung verbundene Risiko nicht grundsätzlich zu hoch ist. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass ein allfälliger Vorfall bei einer Vollzugsöffnung einer verwahrten Person Auswirkungen auf das Gesamtsystem hat und zu Restriktionen führt, die sich letztlich auf den gesamten Justizvollzug negativ auswirken. Tatsache ist schliesslich, dass die Ressourcen für den Justizvollzug beschränkt sind. Es muss deshalb auch berücksichtigt werden, dass Ressourcen für "normale" Gefangene fehlen, wenn die verwahrten Personen mehr personelle und finanzielle Mittel binden.



Die Forderung nach einer schweizweiten Vereinheitlichung bei den Modalitäten des Verwahrungsvollzugs widerspricht dem föderalen System der Schweiz. Der Strafvollzug ist eine kantonale Aufgabe und die Unterschiede in der Ausgestaltung sind daher systemimmanent und werden von der Verfassung toleriert. Wo sinnvoll und nötig werden die Vorgaben durch die KKJPD und die Strafvollzugskonkordate harmonisiert. Die Kantone streben einen modernen humanen Verwahrungsvollzug an, welcher in der Praxis ermöglicht, auch flexible Lösungen für Einzelfälle zu finden.

2) Zu den einzelnen Themenbereichen

a) Anordnung und Aufhebung

Die NKVF regt eine Gesetzesänderung an, nach welcher die Verwahrung nur noch alle zwei Jahre überprüft werden soll. Unseres Erachtens ist jedoch unklar, ob sich damit tatsächlich dem von der NKVF beanstandeten Problem der z.T. stereotypen, nicht-vertieften Überprüfung nach Art. 64b Abs. 1 lit. a StGB begegnen liesse. Die Haltung der NKVF, dass ein vorbefasster Gutachter in jedem Fall ungeeignet ist, ein neues Gutachten zur Überprüfung zu erstellen, teilen wir nicht. Dies ist einzelfallweise von der zuständigen Vollzugsbehörde zu beurteilen. Es kann sein, dass ein Gutachter, welcher sich bereits mit dem Fall befasst hat, besser in der Lage ist, eine Entwicklung in der Legalprognose seit der letzten Begutachtung nachzeichnen zu können. Zudem ist auch auf die begrenzte Anzahl forensischer Gutachter zu verweisen, was in der Praxis ebenfalls ein Problem werden könnte, falls regelmässig ein neuer Gutachter beigezogen werden müsste.

Was die von der NKVF geforderte Multidisziplinarität bei der Erstellung einer Gefährlichkeitsprognose zur Überprüfung betrifft, halten wir fest, dass diese bereits Realität ist, die Gewichtung der Disziplinen jedoch einzelfallweise zu beurteilen ist. Falls eine psychische Störung ursächlich für die schwere Delinquenz war, scheint es gerechtfertigt, dass dem forensischen Gutachten und differenzierten Therapieberichten mehr Gewicht eingeräumt werden als z.B. dem Vollzugsbericht.

b) Unterbringung und Vollzugsort

Die Aussage, der Vollzug einer Verwahrung müsse sich in seiner materiellen Ausgestaltung deutlich vom Strafvollzug abheben und einzig auf die Sicherung der betroffenen Person ausgerichtet sein, ist zu absolut. In der Schweiz ist dies weder in den rechtlichen Grundlagen vorgesehen noch wird es durch die Rechtsprechung gefordert. Auch der EGMR hat sich bisher nie für ein zwingendes Abstandsgebot ausgesprochen. Dieses wurde einzig vom deutschen Bundesverfassungsgericht eingeführt (cf. Fussnote 7 und 16 im Bericht). Urteile aus Deutschland haben jedoch für die Schweiz keine bindende Wirkung.

Die aktuelle Rechtsprechung zu dieser Frage in der Schweiz wurde von der NKVF dagegen ignoriert (vgl. BGer vom 10.02.2022 BGer 6B_1107/2021, namentlich Erwägungen 4.2. und 4.5.2 sind in Bezug auf die Unterbringung von verwahrten Personen in der Schweiz relevant). Diese Rechtsprechung wurde vom Bundesgericht im Entscheid der strafrechtlichen Abteilung vom 30.03.2022 E. 2.5.3. (BGer 6B_1107/2021 E. 2.5.3.) bestätigt. Das Bundesgericht kommt in beiden Urteilen zum Schluss, dass die Unterbringung in geschlossenen Anstalten des Freiheitsentzugs bundes- und konventions- bzw. völkerrechtskonform ist. Eine strikte separate Unterbringung Verwahrter in einem spezifischen Vollzugsregime ist gesetzlich nicht vorgesehen und auch in der Vollzugspraxis (noch) kaum etabliert. Eine separate Unterbringung kann sich auch nachteilig auswirken, indem eine Atmosphäre der Perspektivenlosigkeit entsteht. Eine Durchmischung mit anderen Inhaftierten kann dem entgegen wirken.



Die bundesrechtlichen Vorgaben in Art. 64 Abs. 4 i.V.m. Art. 76 Abs. 2 StGB sehen vor, dass die Verwahrung in einer Massnahmenvollzugseinrichtung oder in einer Strafanstalt vollzogen wird. Bundesgesetze sind für die Kantone und für die kantonalen Gerichte bindend. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich führte daher im Urteil VB.2015.00781 in Erw. 3.3 ff. zurecht aus: «Bundesgesetze sind dabei selbst dann anzuwenden, wenn sie sich als verfassungswidrig erweisen sollten (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 50 N. 74; § 20 N. 28 ff., insbesondere N. 31; Art. 190 der Bundesverfassung). Art. 64 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 76 Abs. 2 StGB erlaubt aber gerade die Unterbringung von Verwahrten (auch mit einer psychischen Störung), Gewaltdelinquenten und gemeingefährlichen Straftätern in geschlossenen Anstalten (Benjamin Brägger, Basler Kommentar Strafrecht I, Art. 76 N. 4; Heer/Habermeyer, Art. 64 N. 127), woran das Verwaltungsgericht gebunden ist. Der Forderung der NKVF, wonach verwahrte Personen mit einer schweren psychischen Störung in eine Einrichtung mit einer geeigneten Infrastruktur verlegt werden sollen, ist mit Blick auf die Fürsorgepflicht der Behörden zuzustimmen. Zu beachten ist allerdings, dass die psychiatrischen Kliniken oftmals keine oder nur eine beschränkte Aufnahmepflicht für die forensische Klientel haben. Dieser Problematik muss auf der politischen Ebene begegnet werden. Das Handbuch «Psychiatrische Versorgung im Freiheitsentzug» des SKJV nimmt sich dieser Thematik ebenfalls an und unterbreitet Lösungsvorschläge.

c) Haftregime

Was die Empfehlungen der NKVF bzgl. Zellengrösse, Berücksichtigung der persönlichen Bedürfnisse bei der Ausstattung (z.B. Möblierung), gemeinsamer Aufenthaltsraum / Küche, Altersinfrastruktur sowie abweichende Zelleneinschlusszeiten angeht, verweisen wir darauf, dass dazu Anstrengungen in den Konkordaten laufen. Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz erarbeitet derzeit beispielsweise ein Merkblatt zur Ausgestaltung des Verwahrungsvollzugs.

d) Beschäftigung und Weiterbildung

Die Forderung der NKVF, dass im Sinne des Normalisierungsgebotes für verwahrte Personen, die das Pensionsalter erreicht haben, keine Arbeitspflicht mehr bestehen sollte, steht nicht nur klar im Widerspruch zum publizierten und in der Fussnote erwähnten BGE (139 I 180 E.2.6.2), sondern auch zur Erfahrung in Deutschland. Die Arbeitspflicht ist ein wichtiges strukturierendes Element des Vollzugs, welches der Resignation und dem totalen Rückzug der Verwahrten entgegenwirkt, und ist deshalb beizubehalten.

Was die Empfehlungen zu Weiterbildungskursen und Freizeitangeboten für ältere Verwahrte angeht, verweisen wir darauf, dass einerseits das Thema "Umgang mit Bedürfnissen von Älteren" generell in den Justizvollzugseinrichtungen reflektiert wird und andererseits geht auch die Empfehlung im Merkblatt des Konkordats NWI-CH zum Verwahrungsvollzug in diese Richtung.

e) Zugang zu finanziellen Mitteln

Die Kommission empfiehlt einen niederschweligen Zugang zum Vermögen auf dem Sperrkonto für Verwahrte. In dieselbe Richtung geht auch die Empfehlung im Merkblatt des Konkordats NWI-CH.

f) Freizeitangebot

Was den freien Zugang zu einem eigenen Fernseher (in den meisten Fällen bereits gegeben), zu Spielkonsolen, Computern, kontrolliertem Internetzugang, legaler Pornographie und zu Filmen mit Altersfreigabe / FSK 18 anbelangt, begrüssen wir grundsätzlich die Forderungen der NKVF, weisen aber darauf hin, dass sich der Kontrollaufwand zur Gewährleistung der einrichtungsinternen Sicherheitsvorgaben in einem vernünftigen Rahmen



halten muss. Die Leitung der Justizvollzugseinrichtung sollte hier grundsätzlich die Bereitschaft haben, individuelle und auch kreative Lösungen zu finden. Zudem weisen wir daraufhin, dass im Rahmen der Digitalisierungsstrategie der KKJPD für den Justizvollzug u.a. auch erarbeitet wird, wie und unter welchen Bedingungen Inhaftierten der Zugang zum Internet ermöglicht werden kann. Sinnvoll könnte es auch sein, wenn sich die Institutionen untereinander über praktikable Möglichkeiten austauschen würden.

g) Vollzugsplan

Die Gefahr, dass Vollzugspläne bei verwahrten Personen teilweise nicht genügend individualisiert und aktualisiert werden, scheint real. Wir unterstützen, dass der diesbezügliche Handlungs- und Schulungsbedarf geprüft wird.

h) Vollzugsöffnungen

Was die Feststellung der NKVF betrifft, wonach zwischen den Einrichtungen oder den Kantonen Unterschiede in der Gewährung von Vollzugsöffnungen (intern und extern) bestehen, so ist juristisch auf die durch die Bundesverfassung den Kantonen zugewiesene Kompetenz zum Straf- und Massnahmenvollzug hinzuweisen. Die hieraus resultierende föderale Organisation des Justizvollzugs erlaubt somit gewisse Unterschiede. Dieser Umstand kann sich mit Blick auf das subjektive Erleben einzelner inhaftierter Personen (nicht nur im Verwahrungsvollzug) punkto Gleichbehandlung negativ auf deren (Veränderungs-)Motivation auswirken.

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

i) Zugang zu psychiatrischer Grundversorgung und weitere Unterstützung

Psychische Krankheiten sind im Verwahrungsvollzug sehr verbreitet. Umso wichtiger ist es, im Sinne des Fürsorge- und Äquivalenzprinzips eine professionelle psychiatrisch-psychologische Betreuung zu etablieren, wie sie die NKVF empfiehlt. Zudem präsentieren sich im Verwahrungsvollzug durch den zeitlich unbegrenzten Freiheitsentzug oftmals spezifische Problemlagen, für welche in verschiedenen Justizvollzugseinrichtungen und Kantonen auch unterstützende Angebote zur Förderung der Sozialkompetenz und Bewältigung des Alltags, wie von der NKVF empfohlen, bereits geschaffen wurden oder angedacht sind.

Was die Forderung der Prüfung einer freien Therapeutenwahl anbelangt, weisen wir darauf hin, dass eine solche ressourcen- und strukturbedingt wohl nicht grundsätzlich gewährt werden kann. Möglich sein sollte jedoch ein Therapeutenwechsel innerhalb des zuständigen Dienstes, falls der Aufbau einer therapeutischen Beziehung aus interpersonellen Gründen nicht gelingt.

j) Kontakte zur Aussenwelt

Die Empfehlung der NKVF, verwahrten Personen – unter Einbezug möglicher sicherheitsrelevanter Aspekte – einen grosszügigeren Kontakt mit der Aussenwelt (Telefonie, Videotelefonie) zu erlauben, unterstützen wir und ist auch Gegenstand aktueller Überlegungen in den Kantonen und Konkordaten. Dies auch vor dem Hintergrund, dass nur wenige Kantone über für einen Verwahrungsvollzug geeignete Anstalten verfügen und damit eine Unterbringung im Wohnkanton nur in Einzelfällen möglich ist. Ebenfalls positiv bewertet wird der Vorschlag, bei der Planung von Spezialabteilungen auf eine angemessene Ausgestaltung der Besuchsräume zu achten.



k) Sterbehilfe im Verwahrungsvollzug

Die KKJPD publizierte in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für den Justizvollzug SKJV im September 2020 eine Orientierungshilfe zum Thema Suizidhilfe für die Institutionen des Freiheitsentzuges in der Schweiz. Die KKJPD teilt die Meinung, dass grundsätzlich die Inanspruchnahme von Suizidhilfe im Gefängnis möglich sein sollte; dies gilt auch für den Verwahrungsvollzug. Die Detailregelungen sind jedoch Sache der Kantone.

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

Freundliche Grüsse

Hansueli Reutegger, Regierungsrat