

Tätigkeitsbericht  
Nationale Kommission zur  
Verhütung von Folter (NKVF)

---

**2013**

---



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)  
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)  
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)  
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)  
National Commission for the Prevention of Torture (NCPT)





Tätigkeitsbericht  
Nationale Kommission zur  
Verhütung von Folter (NKVF)

---

**2013**

---

## Impressum

© Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)

Herausgeber: Nationale Kommission zur Verhütung von Folter,  
Bundesrain 20, 3003 Bern  
[www.nkvf.admin.ch](http://www.nkvf.admin.ch)

Redaktion: Sandra Imhof, Geschäftsführerin und Anne Payot  
Layout: grafik.trieb, 2503 Biel / Bienne

Bezugsquelle: BBL, Vertrieb Bundespublikationen, CH-3000 Bern  
[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)

Vorwort des Präsidenten	5
<hr/>	
1. Strategische Schwerpunkte	11
<hr/>	
2. Aktivitäten 2013	17
<hr/>	
3. Schwerpunkt 2013: Die Menschenrechtskonformität der Hochsicherheitshaft in der Schweiz	33
<hr/>	
4. Zusammenarbeit mit den Behörden	51
<hr/>	
5. Kontakte und Austausch mit relevanten Partnerinstitutionen	55
<hr/>	
6. Rechnung 2013 und Budget 2014	59
<hr/>	



## Vorwort des Präsidenten

Ende 2013 hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) ihr erstes vierjähriges Mandat beendet. Dies bietet zweifellos Gelegenheit, Bilanz zu ziehen. Konkret stellt sich die Frage, welche grundlegenden Probleme aufgrund der Erfahrungen der letzten vier Jahre ernsthaft aufgegriffen oder wieder aufgegriffen werden müssen.

Diese Frage lässt sich anhand folgender Überlegungen beantworten:

1. Entsprechen die Organisation und die Arbeitsweise der NKVF dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter der Vereinten Nationen (OPCAT)<sup>1</sup>?

In Bezug auf die Arbeitsweise und die Zusammensetzung der nationalen Präventionsmechanismen (NPM) sind die Anforderungen des OPCAT ziemlich flexibel, um nicht zu sagen vage. Internationale ExpertInnen und Experten sind sich jedoch einig, dass deren Unabhängigkeit das Hauptproblem darstellt. In der Praxis ist für die Analyse dieses Problems kurz gefasst ausschlaggebend,

---

<sup>1</sup> SR 0.105.1.

wer für die Bestimmung der Mitglieder des NPM zuständig ist, wo der NPM administrativ zugeordnet ist und über welche finanziellen Mittel er verfügt.

Die Antworten auf diese Fragen sind komplex und sollten in einer entsprechenden Studie erörtert werden. So weit wollen wir hier nicht gehen. Einige Überlegungen seien uns vorweg trotzdem erlaubt:

Auch wenn die Pariser Prinzipien (betreffend die Stellung und die Arbeitsweise der nationalen Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte) im Bundesgesetz, aus dem die NKVF hervorgegangen ist<sup>2</sup>, im Grossen und Ganzen eingehalten werden, steht fest, dass die Ernennung der Mitglieder durch den Bundesrat problematisch sein kann. In diesem Zusammenhang war es für die NKVF bei der Wahl neuer Mitglieder nach Demissionen sehr schwierig, ihre – grundsätzlich kompetente – Sichtweise nur annähernd darzulegen. Meines Erachtens ist es unerlässlich, dass die NKVF in diesem Verfahren in Zukunft zumindest eine beratende Stimme erhält.

Zu Beginn erschien es der Kommission wünschenswert, dass das Bundesgesetz, mit dem ihre Kompetenzen begründet werden, durch eine Ausführungsverordnung ergänzt wird. Darin hätte auch die Frage des Budgets der NKVF behandelt werden können, insbesondere die Möglichkeit, freier über die Gelder zu verfügen. Diesbezüglich ist daran zu erinnern, dass die Kommission mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln immer noch nicht optimal arbeiten kann.<sup>3</sup> Zurzeit werden mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) verschiedene Optionen geprüft.

## 2. Erbringt die NKVF wirklich einen Mehrwert?

Es ist nie leicht, Bilanz in eigener Sache zu ziehen, auch wenn die Liste der von den Kantonen umgesetzten Empfehlungen der

---

<sup>2</sup> Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009, SR 150.1.

<sup>3</sup> In diesem Bereich ist die Schweiz im Vergleich mit anderen NPM kein Musterbeispiel. Dies ist umso bedauerlicher, als die Schweiz an der Ausarbeitung und Einführung solcher Mechanismen für Besuche an Orten des Freiheitsentzugs massgeblich beteiligt war (IKRK, CPT, SPT, NPM). Die Schweiz sollte also ein Vorbild sein können.

NKVF jedes Jahr länger wird. Und dies, obwohl in der Öffentlichkeit das Bedürfnis nach mehr Sicherheit stetig zunimmt. Dieses Klima führt zu einer stetigen Verschärfung des Strafrechts. So überrascht es nicht, dass Vorschläge zur Verbesserung der Haftbedingungen heute besonders in der Öffentlichkeit gemeinhin immer umstrittener sind. In den betroffenen Kreisen jedoch wird der Nutzen der NKVF und ihrer Empfehlungen offenbar nicht mehr hinterfragt.

Im Verlauf ihrer ersten vier Jahre konzentrierte sich die NKVF zunächst darauf, die Probleme im Haftbereich in der Schweiz so gut wie möglich zu erfassen. Zur Optimierung der Kontrollbesuche hat sie ihre Methoden ständig verfeinert und sich für ihre Empfehlungen an die internationalen Standards im Bereich des Freiheitsentzugs angelehnt. Trotzdem muss die NKVF auch nach ihren jüngsten Erfahrungen die Qualität ihrer Besuche zweifellos noch verbessern. Dabei gilt es festzuhalten, dass die meisten Kommissionsmitglieder die heikle Aufgabe als «Inspektorinnen und Inspektoren der Orte des Freiheitsentzugs» noch erlernen mussten. Auf der anderen Seite verleitete der Wunsch nach der grösstmöglichen Anzahl besuchter Anstalten die Kommission bisweilen dazu, ihre Besuche nicht sorgfältig genug durchzuführen. Schliesslich erschien der NKVF ein entgegenkommender Umgang mit den kantonalen Strafvollzugsbehörden strategisch ratsamer, um einen konstruktiven Dialog aufzubauen.

In einzelnen Ländern entwickeln NPM einen neuen Hang zum Isolationismus oder sogar zum Nationalismus. Auch die NKVF ist nicht vor der Haltung gefeit, der schweizerische NPM habe im Bereich der Verhütung von Misshandlungen und Folter keine Lektionen und Empfehlungen von wem auch immer mehr nötig. Diese Sichtweise erscheint mir aber viel zu limitiert.

Sollten also, wie dies der UN-Unterausschuss zur Verhütung von Folter (SPT) vorschlägt, sogenannte regionale Netzwerke geschaffen werden, in welchen die NPM zur Vereinheitlichung ihrer Methoden und Standards eng zusammenarbeiten? Wäre sogar anzudenken, die Besuche der NKVF durch ausnahmslos «gemischte» Delegationen mit Mitgliedern benachbarter NPM (aus Deutschland, Österreich, Frankreich usw.) durchzuführen?

### 3. Werden die Erwartungen an die NKVF erfüllt?

Anlässlich der jährlichen Versammlung des Fachvereins Freiheitsentzug Schweiz (FES) vom letzten März in Genf, an welcher auch die NKVF teilgenommen hat, äusserten sich die meisten Anstaltsleiterinnen und -leiter, welche die NKVF bereits empfangen haben, zufrieden. Sie waren namentlich der Ansicht, dass die von der Kommission geäusserte Kritik oftmals in ihrem Sinn sei und dazu beitrage, Druck auf die zuständigen Kantonsbehörden auszuüben. Aus Sicht der FES sind indes wichtige Fragen im Zusammenhang mit dem Inhalt der Besuchsberichte und mit deren Veröffentlichung noch zu klären. Die NKVF beabsichtigt, ihre Beziehungen zur Praxis, im Konkreten zu den Anstaltsleiterinnen und -leitern, weiter zu verbessern, um mit ihnen gemeinsam über grundlegende Fragen im Bereich des Strafvollzugs nachzudenken.

Hingegen vermag die NKVF aus Ressourcengründen nicht alle aus dem Gesetz hervorgehenden Aufgaben zu erfüllen bzw. alle Einrichtungen des Freiheitsentzugs, die unter ihr Mandat fallen würden, zu besuchen. So hat sie bis heute erst eine psychiatrische Anstalt besucht und muss vorerst von einer eventuellen Ausdehnung ihres Mandats auf Altersheime, in denen den Betroffenen de facto die Freiheit entzogen wird, verzichten.

Die Weiterführung des ausländerrechtlichen Vollzugsmonitorings im Bereich der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg beansprucht die Energie und die Mittel der NKVF nach wie vor auf beachtliche Weise. Diese Aufgabe wird auf nationaler und auch internationaler Ebene fortwährend ausgeweitet. Dank der fachlichen Expertise der NKVF in diesem Bereich wird sie immer öfter von anderen NPM um beratende Unterstützung angefragt, kann diesen Aufträgen aber aufgrund fehlender Ressourcen oft nicht Folge leisten.

Schliesslich besteht für die Kommission weiterhin Handlungsbedarf im Bereich der Vorschläge und Bemerkungen zu geltenden Erlassen oder zu Erlassentwürfen, welche die Kommission nach Art. 2 lit. c des Bundesgesetzes über die Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. März 2009<sup>4</sup> formell unterbreiten kann. Mangels aus-

---

<sup>4</sup> SR 150.1.

reichender Mittel konnte die Kommission diese Aufgabe, bis auf wenige Ausnahmen, ad dato noch nicht systematisch wahrnehmen. Hier könnten jedoch Synergien mit dem Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) geschaffen werden.

Zusammenfassend fällt die Bilanz für die NKVF positiv aus, dies insbesondere Dank dem unermüdlichen Einsatz ihres Sekretariats. Schliesslich bleibt die Überzeugung, dass der schweizerische NPM mittelfristig ein wichtiges Vorbild sein wird!



Jean-Pierre Restellini,  
Präsident



# Strategische Schwerpunkte

---

1

Nach vierjährigem Bestehen ging es an der diesjährigen Kommissionsretraite primär darum, eine erste Bilanz hinsichtlich der Umsetzung der bis heute 500 Empfehlungen zu ziehen, welche die Kommission an unterschiedliche Behördenstufen gerichtet hat. Ziel war es, ein effizientes Nachfolgeverfahren zu verabschieden, um die Umsetzung dieser Empfehlungen mittels geeigneter Massnahmen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit gezielt zu fördern.

Eine detaillierte Analyse der abgegebenen Empfehlungen zeigt, dass eine Mehrheit an die Anstaltsleitungen und die kantonalen Regierungen bzw. die Vollzugsbehörden gerichtet wurde. Ein wesentlicher Teil der Empfehlungen richtete sich an die rechtsetzenden Behörden, ein kleinerer an die rechtsanwendenden Behörden. Die Erfahrung der letzten drei Jahre hat ausserdem gezeigt, dass einige Empfehlungen zügig und zufriedenstellend umgesetzt wurden. Dies war namentlich dann der Fall, wenn sie in der alleinigen Kompetenz der Anstaltsleitung lagen. Als bedeutend schwieriger erwies sich hingegen die Umsetzung von Empfehlungen, die spezifischer Massnahmen auf politischer Ebene bedürfen bzw. gesetzgeberischen Handlungsbedarf voraussetzen. In Anbetracht der damit einhergehenden Komplexität und ihrer beschränkten personellen Ressourcen hat die Kommission eine Priorisierung vorgenommen, und wird in den nächsten Jahren schwerpunktmässig die Umsetzung jener Empfehlungen angehen, die aus grund- und menschenrechtlicher Sicht als relevant einzustufen sind. Um diese Wertung überhaupt vornehmen zu können, orientiert sich die Kommission an international und national geltenden Standards im Bereich des Freiheitsentzugs, die sie gestützt auf ihre eigene Praxis laufend konkretisiert.

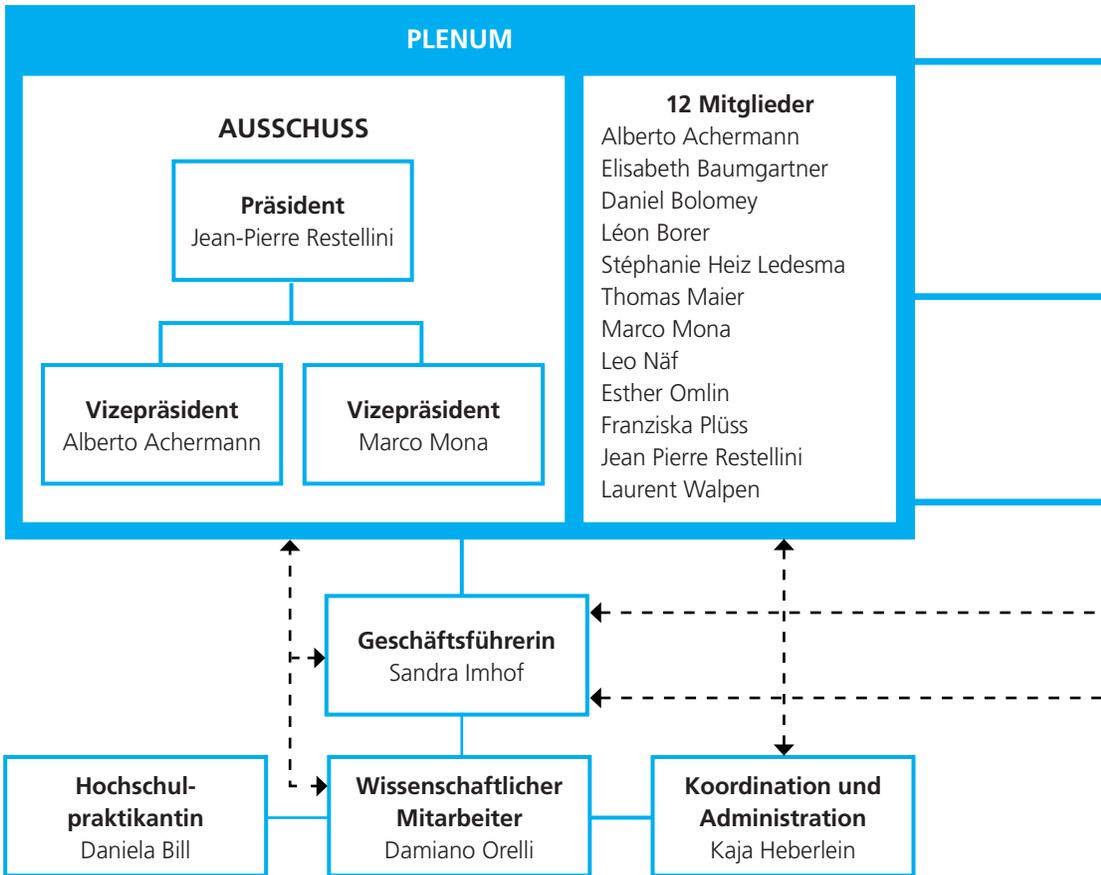
Die Kommission hat auch in diesem Jahr erneut thematische Schwerpunkte gesetzt und im Rahmen ihrer Jahresplanung beschlossen, ein besonderes Augenmerk auf den Vollzug der Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen (siehe Schwerpunktkapitel 3) sowie auf den Vollzug, insbesondere von stationären therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 Abs. 3 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB)<sup>5</sup>, zu richten. Anlass zu dieser Fokussierung gab der Wunsch nach einem besseren Verständnis dieser unter-

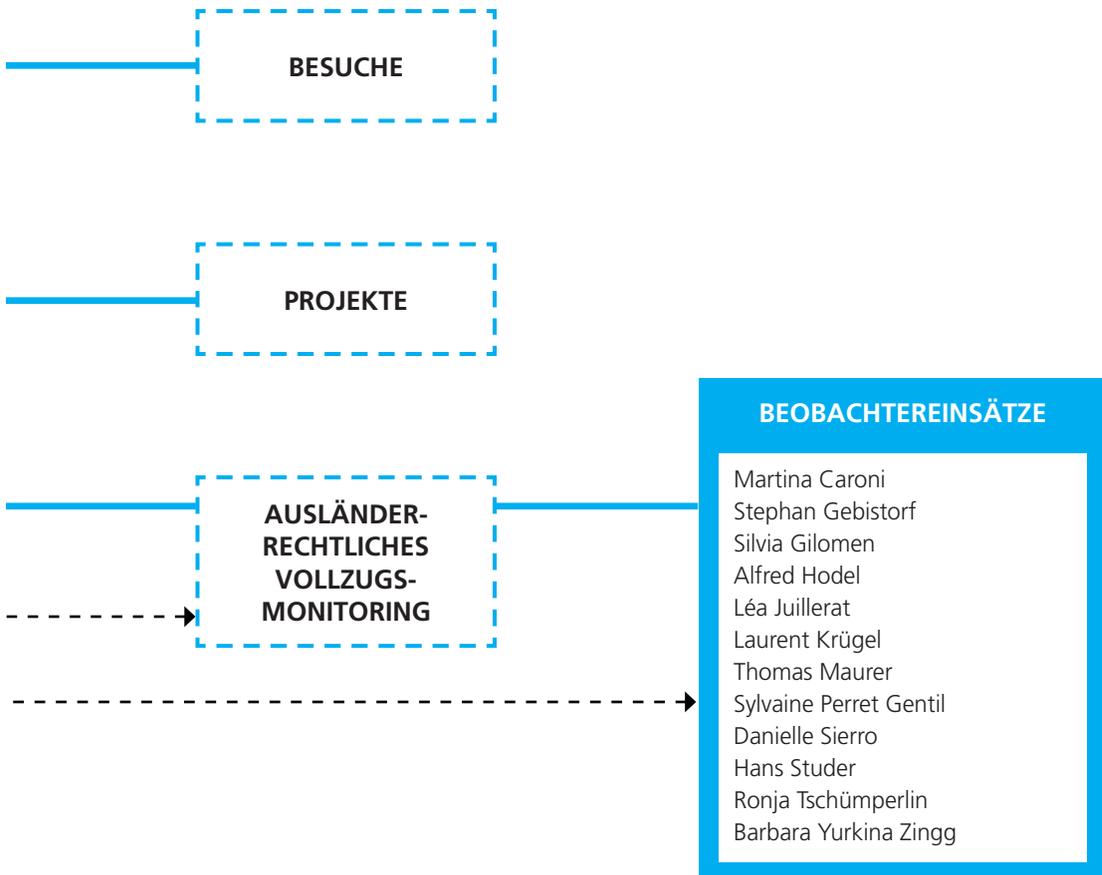
---

<sup>5</sup> SR 311.0.

schiedlichen Haftformen und das Ziel, vergleichbare Daten zu sammeln, um die Frage der zur Anwendung kommenden Standards fundiert erörtern zu können. Diese systematische Überprüfung in der Praxis veranschaulichte die föderalistisch geprägte heterogene Funktionsweise der einzelnen Anstalten und Institutionen, ermöglichte im Gegenzug aber eine effektive Auseinandersetzung mit grundrechtlichen Anliegen, die sich als äusserst zielführend erwies und im nächsten Jahr weiter verfolgt wird.

Organigramm







# Aktivitäten 2013

---

# 2

Im Verlauf ihres dritten Tätigkeitsjahres führte die NKVF ihren regelmässigen Dialog mit den Bundes- und Kantonsbehörden sowie den Einrichtungen des Freiheitsentzugs zu Fragen des Freiheitsentzugs weiter.

Im Jahr 2013 besuchte die NKVF 14 Einrichtungen des Freiheitsentzugs und 4 Asylunterkünfte des Bundes. Bei ihren Besuchen konzentrierte sich die Kommission insbesondere auf die Hochsicherheitsabteilungen und auf die Einrichtungen für Personen, die zu stationären therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 Abs. 3 StGB verurteilt wurden. Das Ziel dieser Besuche bestand namentlich darin, zu überprüfen, ob die Grundrechte dieser Personen im Rahmen ihres Haftregimes eingehalten werden, und sollte zudem das Verständnis der Kommission für den Vollzug in Hochsicherheitsabteilungen und Massnahmeinstitutionen schärfen. Diese beiden thematischen Schwerpunkte waren darüber hinaus auch Gegenstand eines regelmässigen Austauschs mit Fachpersonen des SKMR und der Universität Bern, und veranlassten die Kommission dazu, Grundsatzzfragen gutachterlich abklären zu lassen.

## 2.1 Besuche an Orten des Freiheitsentzugs

Die Kommission führte ihre Besuche in verschiedenen Einrichtungen des Freiheitsentzugs weiter durch und unterhielt sich dabei jeweils mit der Anstaltsleitung, den inhaftierten Personen und dem Personal sowie mit allen weiteren Personen, die ihr zweckdienliche Angaben machen konnten. Zu jedem Besuch wurde ein detaillierter Bericht mit Feststellungen und Empfehlungen zuhanden der kantonalen Behörden erstellt.

Zudem führte die Kommission drei Nachfolgebesuche durch, um den Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen zu überprüfen. Die Auswahl der Einrichtungen erfolgte auf Grundlage der Priorität, welche die NKVF den Empfehlungen einräumte.

Nachfolgend werden die besuchten Einrichtungen des Freiheitsentzugs nach Kanton aufgeführt sowie die von der Kommission anlässlich ihrer Besuche wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen kurz erwähnt:

a. Kanton Bern

Die Konkordatsanstalt St. Johannsen (80 Plätze) nimmt männliche Straftäter auf, die vorwiegend zu einer therapeutischen Massnahme nach Art. 59 Abs. 3 StGB verurteilt wurden. Die NKVF begrüsst den institutionellen Grundgedanken, den Massnahmenvollzug so offen wie möglich zu gestalten mit dem Ziel, die Resozialisierung zu fördern. Die Verschärfungen bei den Ausgangsbewilligungen drohen jedoch die therapeutischen Ziele, namentlich das Erproben der Übernahme von Eigenverantwortung, zu untergraben und stellen die Anstalt vor neue Herausforderungen. Angesichts der Tatsache, dass die Anstaltsleitung den Personalbestand als ungenügend erachtet, empfiehlt die Kommission den Kantonsbehörden, eine Aufstockung zu prüfen.

b. Kanton Genf

Im Vergleich zum Erstbesuch im Juni 2012 haben sich die materiellen Haftbedingungen im Gefängnis Champ-Dollon weiterhin verschlechtert. Nach Ansicht der NKVF sind diese als unangemessen einzustufen. Die Belegung beläuft sich nach wie vor auf 200 Prozent und erreichte im Juni 2013 einen Spitzenwert von 849 inhaftierte Personen auf 376 Plätze. Von den 849 Inhaftierten befanden sich 510 im Strafvollzug und hätten grundsätzlich in eine andere Anstalt verlegt werden müssen, da das Gefängnis Champ-Dollon als Untersuchungsgefängnis konzipiert wurde. Für zahlreiche inhaftierte Personen ist das Zusammenleben auf engstem Raum wegen der Überbelegung, insbesondere in den Mehrfachzellen, kaum zu ertragen.<sup>6</sup> Die Kommission zeigte sich äusserst besorgt und forderte die Behörden auf, die Haftkapazitäten für den Strafvollzug im Kanton Genf so rasch wie möglich zu erhöhen. Darüber hinaus äusserte sie sich kritisch hinsichtlich der als zu tief eingestufteten Betreuungsrate von drei Inhaftierten pro Vollzugsangestellte oder Vollzugsangestellten und empfahl dringlichst eine Personalaufstockung.

---

<sup>6</sup> Siehe hierzu auch die Bundesgerichtsurteile 1B\_369/2013 und 1B\_335/2013 vom 26. Februar 2014.

c. Kanton Glarus

Die NKVF ist der Ansicht, dass die veraltete Infrastruktur und die engen Platzverhältnisse im kantonalen Gefängnis Glarus (13 Plätze) die Bewegungsfreiheit der inhaftierten Personen, namentlich in ausländerrechtlicher Administrativhaft, übermässig einschränken. Die Anstalt wird zudem für Insassinnen als ungeeignet erachtet und das Haftregime der Untersuchungshaft als zu einschränkend eingestuft.

d. Kanton St. Gallen

Das Massnahmenzentrum Bitzi (52 Plätze) nimmt im Rahmen des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats hauptsächlich Personen auf, die zu therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 Abs. 3 StGB verurteilt wurden. Die Inhaftierten werden mit dem Ziel der Reintegration in die Gesellschaft und der Verhinderung neuer Delikte in Einzel- oder Gruppentherapien behandelt. Die Kommission begrüsst das therapeutische Modell des Zentrums und erachtet es als gesamtschweizerisches Vorbild. Die Kommission bedauert indes, dass sich das Angebot im Massnahmenzentrum Bitzi ausschliesslich an deutschsprachige Personen richtet. Zudem stuft die Kommission die Haftbedingungen in der geschlossenen Abteilung als zu restriktiv ein und legte der Leitung nahe, diese zu lockern.

e. Kanton Schaffhausen

Im kantonalen Gefängnis Schaffhausen (38 Plätze), welches im Jahr 1913 in der Altstadt von Schaffhausen erbaut wurde, ist die Bewegungsfreiheit der inhaftierten Personen teilweise auf unzumutbare Weise eingeschränkt. So kann aufgrund der Infrastruktur den unterschiedlichen Haftregimes nur ungenügend Rechnung getragen werden. Als besonders schwierig bezeichnet die Kommission die Bedingungen für Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft und weibliche Inhaftierte. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Unterbringung in den Zellen unzumutbar und dass die bestehende Infrastruktur zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags ungenügend ist. Sie empfahl den Behörden, den für 2018 geplanten Bau des neuen Sicherheitszentrums voranzutreiben.

f. Kanton Schwyz

Die NKVF anerkennt die Bemühungen des Kantonsgefängnisses Biberbrugg (38 Plätze) im Bereich des Beschäftigungsangebots für inhaftierte Personen. Die knapp bemessene Personalkapazität ist an den Wochenenden als kritisch zu bezeichnen, was zu Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Inhaftierten und des Besuchsrechts führt. Gemäss der Kommission ist die Situation für die Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft besonders problematisch. Das Haftregime für diese nicht strafrechtliche Kategorie von Personen sollte eigentlich freier sein als jenes der Häftlinge, die eine Straftat begangen haben.

g. Kanton Tessin

Die NKVF führte in der im November 2011 erstmals besuchten Strafanstalt La Stampa (140 Plätze) einen Nachfolgebefuch durch. Die Anstalt erliess auf Empfehlung der Kommission ein Reglement für die Überwachungs- oder Sicherheitszellen, was zu begrüssen ist. Die maximale Dauer der Isolation wird im Reglement indes nicht festgehalten. Ausserdem sollten Sicherheitszellen videoüberwacht sein und eine psychiatrische Notfallbetreuung ermöglichen. Die Kommission stellte fest, dass eine Person aus Sicherheitsgründen während zehn Tagen ohne formelle Verfügung in die Sicherheitszelle eingewiesen werden kann und hat deshalb empfohlen, insbesondere die Kriterien für die Einweisung, das Verfahren und die Rechtsmittel in einer internen Weisung zu konkretisieren. Bei dieser Gelegenheit empfahl die NKVF mit Nachdruck, dass Personen, die sich in La Farera in Untersuchungshaft und 23 Stunden in ihren Zellen verbringen, einer Beschäftigung nachgehen sollten.

h. Kanton Thurgau

Die NKVF besuchte das Massnahmenzentrum Kalchrain für männliche Jugendliche und junge Erwachsene. Das Zentrum verfügt insgesamt über 55 Plätze in einer geschlossenen Abteilung, über eine Suchtabteilung und eine offenere Abteilung mit geschützten Wohngruppen und Plätzen im Lehrlingsheim. Das Massnahmenzentrum strebt die Deliktbearbeitung, Resozialisierung und Wiedereingliederung der jungen Männer in die Ge-

sellschaft an. Die Kommission heisst den psychotherapeutischen Ansatz gut, ist jedoch der Ansicht, dass er noch systematischer in das Gesamtkonzept integriert werden könnte. Als kritisch einzustufen ist aus Sicht der Kommission das Disziplinarwesen, welches zum Teil juristische Mängel aufweist, wodurch die Verfahrensrechte der Eingewiesenen auf unzulässige Weise eingeschränkt werden. Gemäss der Kommission wird zum Beispiel die Besuchsregelung für die jungen Eingewiesenen zu restriktiv gehandhabt, insbesondere wenn die Dauer des Aufenthaltes in der geschlossenen Abteilung drei Monate überschreitet. Die Kommission empfiehlt den kantonalen Behörden, das Disziplinarwesen auf seine Konformität mit den grundlegenden Verfahrensrechten hin zu überprüfen, und die Massnahmen zur Behebung dieser Mängel einzuleiten. Sie begrüsst indessen die aufgrund ihrer Empfehlungen im Verlauf des Jahres bereits getroffenen Massnahmen der Anstaltsdirektion.

i. Kanton Waadt

Nach ihrem kurzen Besuch im Jahr 2011 begab sich die NKVF in die Strafvollzugsanstalt von Orbe (Etablissements de la Plaine de l'Orbe, EPO, 254 Plätze). Die Anstalt umfasst die Strafvollzugsanstalt Bochuz (hohe und mittlere Sicherheitsstufe) und den offenen Trakt Colonie (niedrige Sicherheitsstufe). Die Kommission zeigte sich mit den Verbesserungen in der Hochsicherheitsabteilung, besonders in Bezug auf die Infrastruktur, zufrieden. Insgesamt gesehen hält sie die Therapierung der zu einer Massnahme nach Art. 59 StGB verurteilten inhaftierten Personen jedoch als ungenügend. Nach Auffassung der Kommission führt dies zu einem Teufelskreis: Die psychischen Störungen der betroffenen Inhaftierten werden ohne angemessene Therapie noch zusätzlich verstärkt, sodass in der Folge die therapeutische Massnahme nach Ablauf der fünfjährigen Frist in der Regel verlängert werden muss. Angesichts der steigenden Anzahl Inhaftierter mit psychischen Problemen in den EPO empfiehlt die NKVF die Schaffung einer spezialisierten psychiatrischen Abteilung.

Infolge des Falls Skander Vogt wurde 2010 eine Spezialeinheit für den Einsatz in den Strafanstalten (Brigade d'intervention pénitentiaire, BIPEN) geschaffen, die rasch eingreifen kann, wenn

eine inhaftierte Person sich selbst oder andere gefährdet. Dass diese Einheit ohne klare Rechtsgrundlage überhaupt besteht, ist umstritten. Dies namentlich deshalb, weil sie aus Strafvollzugsbeamten gebildet ist, die eigentlich eine erzieherische und nicht eine polizeiliche Aufgabe erfüllen sollten. Die Kommission äusserte ihre Besorgnisse über die Risiken in Zusammenhang mit dem Einsatz dieser Einheit in ihrer aktuellen Form und begrüsst die aktuell durchgeführten Überlegungen zu diesem Thema auf kantonaler Ebene.

j. Kanton Zug

Die interkantonale Strafanstalt Bostadel (118 Plätze) wird von den Kantonen Zug und Basel-Stadt betrieben. Die NKVF würdigt die guten materiellen Haftbedingungen und das breite Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere die zehn Arbeits- und Dienstleistungsbetriebe, in denen alle inhaftierten Personen vollzeitlich beschäftigt werden können. Dagegen bedauert die Kommission, dass den Inhaftierten derzeit keine Möglichkeit geboten wird, eine Berufslehre zu absolvieren. Sie weist darauf hin, dass eine berufliche Ausbildung ein entscheidender Faktor für die Resozialisierung darstellt.

k. Kanton Zürich

Die NKVF besuchte auch das Massnahmenzentrum Uitikon (40 Plätze) für junge männliche Straftäter zwischen 17 und 26 Jahren. Die Kommission anerkennt den Erziehungsauftrag, in dessen Rahmen Persönlichkeitsentwicklung, soziale und berufliche Integration und Deliktbearbeitung im Mittelpunkt stehen und ist der Ansicht, dass dieses Konzept schweizweit zugänglich sein sollte. Wie beim Massnahmenzentrum Bitzi bedauert die Kommission jedoch, dass sich das Angebot ausschliesslich an deutschsprachige Personen richtet. Im Übrigen zeigt sich die Kommission über den ausgeprägten Gefängnischarakter der kürzlich umgebauten geschlossenen Abteilung besorgt. Dieser Gefängnischarakter wurde indes von der Leitung des Zentrums bewusst verstärkt, um auf den öffentlichen Druck zu reagieren. Die NKVF kritisiert ausserdem die systematisch durchgeführten Leibesvisitationen.

Was die Justizvollzugsanstalt Pöschwies – die grösste geschlossene Anstalt für männliche Straftäter der Schweiz (426 Plätze) – betrifft, begrüsst die NKVF das breite Beschäftigungs- und Freizeitangebot sowie die Tatsache, dass die Inhaftierten dank der getrennten Abteilungen angemessen betreut werden können. Sie zeigte sich hingegen über die mangelnden konzeptionellen Grundlagen und Reglemente erstaunt und empfiehlt, diese anzupassen. Auch bezeichnete sie die langen Einschlusszeiten in der Abteilung für Integration für psychisch kranke Personen als zu restriktiv und empfiehlt, eine flexiblere Ausgestaltung der Zellenöffnungszeiten, insbesondere für nicht arbeitsfähige Insassen. Den Behörden empfiehlt die Kommission zudem, das restriktive Haftregime in der Hochsicherheitsabteilung zu überprüfen und für die verfahrensrechtlichen Aspekte Gewähr zu bieten. Die Kommission zeigte sich überdies besorgt über die ihrer Ansicht nach unverhältnismässige Dauer der Einzelhaft eines Insassen in der Hochsicherheitsabteilung.

Nach einem ersten Besuch Ende 2010 begab sich die NKVF ein weiteres Mal für einen Nachfolgebesuch in das Flughafengefängnis in Zürich (106 Plätze). Sie begrüsst die Massnahmen, die getroffen wurden, um die Personen in Untersuchungshaft besser von jenen im Strafvollzug zu trennen. Im Bereich der ausländerrechtlichen Administrativhaft stellte die Kommission hingegen fest, dass keine ihrer Empfehlungen wirklich umgesetzt worden ist. Die Bewegungsfreiheit der Personen, die mit Blick auf ihren Wegweisungsvollzug inhaftiert sind, wird weiterhin auf übermässige Weise und in Widerspruch zur einschlägigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung eingeschränkt. Die Kommission bedauert, dass bezüglich des in Aussicht gestellten Projektes «Ausschaffungshaft light» keine Fortschritte erzielt wurden und wünscht, über die künftigen Etappen zur Realisierung des Projekts informiert zu werden.

#### I. Asylunterkünfte des Bundes

Durch die Revision des Asylgesetzes der Jahre 2012/2013 wurde dem Bund die Möglichkeit eingeräumt, für eine befristete Zeit ohne die Bewilligung der betroffenen Gemeinden und Kantone Bundeszentren für Asylsuchende zu eröffnen. Die NKVF besuch-

te die vier auf dieser Grundlage eröffneten Asylunterkünfte in Alpnach (Obwalden), Bremgarten (Aargau), Châtillon (Freiburg) und auf dem Lukmanierpass (Graubünden). Durch die Eröffnung dieser Zentren sollen die Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) entlastet und die nunmehr auf 140 Tage beschränkten Verfahren beschleunigt werden. Die NKVF empfiehlt, die Infrastruktur der Bundeszentren in Alpnach und Bremgarten durch die Anpassung an die Bedürfnisse der Familien und der Kinder zu verbessern. Gemäss der Kommission sollte das Personal für die Betreuung der Asylsuchenden über grundlegende medizinische Kenntnisse verfügen, damit den Asylsuchenden im Notfall wenigstens eine minimale erste Hilfe geleistet werden kann. In Bezug auf die Disziplinar massnahmen stellte die NKVF fest, dass die Sanktionen wenig differenziert angewendet werden und hinsichtlich der Einhaltung der Verhältnismässigkeit fragwürdig sind. Dementsprechend empfahl sie dem BFM, die Sanktionspraxis in den verschiedenen Unterkünften zu überprüfen. Auch regte die NKVF an, das Angebot an Aktivitäten ausserhalb der Zentren auszubauen und dafür zu sorgen, dass es auch für Frauen zugänglich ist. Schliesslich hat sie empfohlen, ein Reglement für die bei Drittgefährdung eingesetzten Sicherheitscontainer zu erlassen.

## 2.2 Zusammenfassung zu den Besuchen an Orten des Freiheitsentzugs

Im Rahmen ihrer Besuche an Orten des Freiheitsentzugs konnte die Kommission verschiedene Probleme identifizieren, die sämtliche Einrichtungen des Freiheitsentzugs in der Schweiz betreffen. In diesem Zusammenhang fallen oft ähnlich gelagerte Problembereiche auf, welche generell den institutionellen Rahmen der Anstalt sprengen und von der Anstaltsleitung nicht in eigener Kompetenz gelöst werden können. Die Kommission erfasst diese Probleme und geht ihnen vertieft nach, um allgemeine Empfehlungen formulieren zu können.

Im Folgenden werden die wichtigsten Problemfelder, die bei den Besuchen der NKVF im Jahr 2013 identifiziert worden sind, kurz aufgeführt:

a. Unterschiedliche Haftregimes in derselben Anstalt

Die NKVF stellte erneut fest, dass der Vollzug von unterschiedlichen Haftregimes in derselben Anstalt in Bezug auf die damit verbundene Einschränkung der Bewegungsfreiheit bestimmter Personenkategorien, insbesondere der Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft, problematisch ist. Davon betroffen sind vor allem die Untersuchungs- oder Regionalgefängnisse, in denen oftmals verschiedene Kategorien von Personen inhaftiert sind. Die Kommission ist sich der Schwierigkeiten bewusst, welche die Führung einer solchen Anstalt innehat. Dennoch empfiehlt sie den Kantonsbehörden, die Untersuchungshaft, den Strafvollzug und die ausländerrechtliche Administrativhaft nach Möglichkeit voneinander zu trennen und die Haftregimes gegebenenfalls in Einklang mit den Gesetzesbestimmungen zu bringen.

b. Regime der Untersuchungshaft

Die Untersuchungshaft ist weiterhin das strengste Haftregime, obwohl für die Inhaftierten die Unschuldsvermutung gilt. Diese Haftform, die sich durch lange Einschlusszeiten und eine stark eingeschränkte Bewegungsfreiheit auszeichnet, bietet den inhaftierten Personen praktisch keine Arbeitsmöglichkeiten oder Freizeitbeschäftigungen. Die Kommission sieht darin einen inhärenten Widerspruch, der vor allem unter Berücksichtigung der eigentlichen Zweckorientierung überprüft werden sollte. Deshalb hat sich die NKVF in zahlreichen Einrichtungen dafür eingesetzt, dass die Einschlusszeiten gelockert werden, indem den Inhaftierten zum Beispiel mehr Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden. Darüber hinaus ist sie das SKMR angegangen, um die Konformität der restriktiven Haftbedingungen in diesem Regime, insbesondere im Lichte der Grundrechte und der Unschuldsvermutung, gutachterlich abklären zu lassen.

c. Hochsicherheitsabteilungen

Die NKVF führte die Besuche mehrerer Hochsicherheitstrakte in verschiedenen Anstalten schwerpunktmässig weiter. Diese Haftform, in der Personen mit einem erhöhten Selbst- oder Fremdgefährdungsrisiko in Einzelhaft versetzt werden können, wirft in ver-

schiedener Hinsicht Fragen auf. Je länger sie dauert, desto mehr verhindert der Entzug sozialer Kontakte den Prozess der Resozialisierung. Deshalb müssen hinsichtlich des Verfahrens und der Dauer der Einzelhaft aus Sicht der Kommission noch Fortschritte erzielt werden. Es müssen insbesondere klare Regeln erlassen werden, die den betroffenen inhaftierten Personen transparent kommuniziert werden (vgl. 3. Kapitel zur Hochsicherheitshaft).

d. Umsetzung der therapeutischen Massnahmen nach Art. 59 Abs. 3 StGB

Bei den Besuchen aller Einrichtungen für Personen im Massnahmenvollzug nach Art. 59 Abs. 3 StGB, stellte die Kommission unter anderem fest, dass die vom Gesetzgeber anlässlich der Revision im Jahr 2007 eingeführte Norm von den Vollzugsbehörden heterogen zur Anwendung kommt. Darüber hinaus stellte die Kommission fest, dass viele Personen, insbesondere in der Westschweiz, auf einen Therapieplatz warten. Dies meist in einer Strafvollzugsanstalt, in der die therapeutische Betreuung als ungenügend einzustufen ist. Schliesslich gestaltet sich der Vollzug von therapeutischen Massnahmen je nach Kanton sehr unterschiedlich, was zu heterogenen Ergebnissen führt. Vor dem Hintergrund einzelner Feststellungen entschied sich die NKVF für eine gutachterliche Abklärung einzelner Fragen betreffend die Umsetzung von Art. 59 Abs. 3 StGB.

e. Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft

Die Kommission hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft im Vergleich zu den eigentlich für diese nicht strafrechtliche Haftform geltenden Bestimmungen einem viel zu strengen Regime unterstehen. Weil es an Plätzen in spezialisierten Einrichtungen fehlt, werden Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft meist in Untersuchungsgefängnissen untergebracht, wo sie demselben Regime wie andere Kategorien von Inhaftierten, namentlich Untersuchungsanhaltlinge, unterliegen. Die NKVF empfiehlt deshalb, getrennte Abteilungen einzurichten, in denen ein abweichend freieres Haftregime in Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung möglich ist.

f. Gesetzesgrundlagen

Die Kommission hat festgestellt, dass die kantonalen Gesetzesgrundlagen – insbesondere die Ausführungsverordnungen oder Hausordnungen betreffend besonderer Disziplinar- oder Sicherheitsmassnahmen, der Nutzung der Überwachungs- oder Sicherheitszellen oder betreffend die Einweisung in die Hochsicherheitshaft – nicht immer den verfassungsmässigen Bestimmungen und des Strafgesetzbuches Rechnung tragen. Die NKVF empfiehlt deshalb dem Gesetzgeber und den kantonalen Behörden, die Konformität der kantonalen Gesetzesgrundlagen (Gesetze, Verordnungen, interne Reglemente) zum Freiheitsentzug zu überprüfen und sicherzustellen, dass diese mit den bundesrechtlichen Vorgaben übereinstimmen.

### 2.3 Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen der NKVF

Mit Blick auf die Umsetzung der von ihr abgegebenen Empfehlungen richtete die NKVF ein Schreiben an jene Kantone, die in Bezug auf die entsprechenden Massnahmen noch keine Rückmeldung gegeben hatten. Sieben Kantone nutzten diese Gelegenheit zur Stellungnahme und informierten die Kommission über die in die Wege geleiteten Massnahmen.

Die Kommission stellt mit Zufriedenheit fest, dass der Kanton Freiburg seinen Empfehlungen betreffend die Inhaftierung von Frauen und Minderjährigen im Zentralgefängnis weitgehend nachgekommen ist. Die Behörden haben namentlich darauf hingewiesen, dass die Frauen nicht mehr im Zentralgefängnis untergebracht werden, sondern in der Waadtländer Anstalt La Tuilière. Zudem laufen die Gespräche für die Verlegung von minderjährigen Personen in die im Frühjahr 2014 eröffnete Jugendstrafanstalt in Palézieux (Waadtland). Die Kommission hatte anlässlich ihres Besuches die de facto Isolation und das strenge Haftregime für diese beiden Kategorien von Personen kritisiert.

Der Kanton Neuenburg hat angesichts eines starken Anstiegs der Personen in Untersuchungshaft und im Strafvollzug (+ 70 Prozent in zwei Jahren) zusätzliche Mittel zur Erhöhung

des Personalbestands gesprochen, was aus Sicht der Kommission zu begrüßen ist.

Der Kanton Wallis hat sich namentlich bereit erklärt, der Empfehlung der NKVF nachzukommen, wonach eine klare Trennung der verschiedenen Haftregime in den Haftanstalten zu gewährleisten ist. Dabei soll die ausländerrechtliche Administrativhaft an einem Standort (Granges) konzentriert werden, der Vollzug der Untersuchungshaft für das Unterwallis in Sitten und für das Oberwallis in Brig. Aufgrund der starken Belegung aller Haftanstalten des Kantons sah sich der Staatsrat allerdings nicht in der Lage, das Gefängnis in Brig, wie von der Kommission empfohlen, zu schliessen.

Die Kantone St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden rechtfertigen die Tatsache, dass die Empfehlungen der NKVF kaum umgesetzt worden sind, mit finanziellen Einschränkungen.

Auch der Kanton Luzern bringt finanzielle Argumente vor, um die Verschiebung des Ausbaus des Gefängnisses Grosshof auf das Jahr 2016 zu rechtfertigen.

Die NKVF lud auch das Bundesamt für Migration (BFM) zu einer Stellungnahme betreffend die Umsetzung ihrer Empfehlungen in den EVZ ein, die 2012 Gegenstand eines Berichts der Kommission waren. Im Juli antwortete das BFM, dass im September eine Reorganisationsphase beginnen würde, mit der die Verwaltung der Zentren des Bundes durch einen besseren Überblick über die EVZ optimiert werden soll. In Bezug auf die Disziplinarmassnahmen wurde Anfang 2013 ein zentrales Register geschaffen. Zur Vereinheitlichung der Pflegestandards und zum Ausbau des Angebots an Dienstleistungen müssen die in den EVZ tätigen medizinischen Dienstleistungserbringer neu ein Konzept erarbeiten. Das BFM und das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) sind der Ansicht, dass das EVZ Chiasso dringend renoviert werden sollte. Zurzeit werden in einer Machbarkeitsstudie die nötigen baulichen Massnahmen geprüft. Die Unterbringung im Flughafen Zürich wird organisatorisch vom EVZ Kreuzlingen abgekoppelt. Am Flughafen Genf ist vorgesehen, die Unterkunft für die Asylsuchenden aus der Transitzone zu verlegen, damit

ihnen angemessenere Räume angeboten werden können (Raum im Freien, Zimmer für Familien usw.). Die NKVF nimmt die getroffenen Massnahmen anerkennend zur Kenntnis.

## 2.4 Zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg

2013 begleitete die NKVF insgesamt 52 Flüge für zwangsweise Rückführungen auf dem Luftweg<sup>7</sup> und 26 Zuführungen<sup>8</sup> von Rückzuführenden bis zum Flughafen. Sämtliche von der NKVF begleiteten Flüge waren nach Art. 28 Abs. 1 der Zwangsanwendungsverordnung (ZAV)<sup>9</sup> Rückführungen der Vollzugsstufe 3 und 4.

Die Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden erwies sich auch im letzten Jahr erneut als sehr zielführend. Insbesondere im medizinischen Bereich, wo sich aus Sicht der Kommission grundrechtlich heikle Fragen stellten, konnten im Rahmen des institutionalisierten Fachdialogs mit den Vollzugsbehörden konstruktive Lösungen gefunden werden. Besonders zu erwähnen gilt es den im Unterschied zum letzten Bericht als sehr gut einzustufenden Informationsaustausch mit der medizinischen Begleitorganisation (OSEARA AG).

Hinsichtlich der Anwendung von Zwangsmassnahmen verzeichnete die NKVF im letzten Berichtsjahr keine Fälle von zwangsweiser Abgabe von Beruhigungsmitteln. Begrüssenswert ist in dieser Hinsicht, dass entsprechende Weisungen erlassen wurden, wonach rückzuführenden Personen nur in strikten Ausnahmefällen, namentlich in Fällen von erheblicher Selbst- oder Drittgefährdung, Beruhigungsmittel zwangsweise verabreicht werden dürfen.

---

<sup>7</sup> Von den betreffenden Rückführungen auf dem Luftweg wurden sowohl die Bodenorganisation als auch die Flugphase sowie die Übergabe an die Behörden im Zielland beobachtet.

<sup>8</sup> Die Anhaltung und der Transport jeweils einer oder mehrerer Rückzuführenden von einem bestimmten Aufenthaltsort zum Flughafen werden hier als eine Zuführung bezeichnet.

<sup>9</sup> *Verordnung über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes* vom 12. November 2008, SR 364.3.

Betreffend die Anwendung von Fesselungen stellte die Kommission im Regelfall eine einzelfallgerechte Applizierung der Vollfesselungen auf Sonderflügen fest. Aus Sicht des Verhältnismässigkeitsprinzips wirft indes die bei angekündigtem Widerstand präventiv eingesetzte Vollfesselung weiterhin Fragen auf. Nach wie vor werden die rückzuführenden Personen auf sämtlichen Sonderflügen der Vollzugsstufe 4 an den Handgelenken teilgefesselt. Vereinzelt beobachtete die Kommission indes, dass auf eine Fesselung der Väter in Anwesenheit von Kleinkindern verzichtet wurde, was als positive Entwicklung zu werten ist.

Als nach wie vor bedenklich erachtet die Kommission die uneinheitliche Vorgehensweise und Anwendung von Zwangsmitteln durch die kantonalen Polizeibehörden im Rahmen der Anhaltungen und polizeilichen Zuführungen an den Flughäfen. Die Kommission beobachtete im letzten Jahr einzelne Fälle von Zellenstürmungen, die sie aufgrund der inhärenten Eskalationsgefahr als unangemessen einstufte. Auch beobachtete sie einzelne Zuführungen, in welchen Personen während mehreren Stunden in einem Gefängniszellenwagen durch die ganze Schweiz in Vollfesselung zugeführt wurden. In einem Fall kam hierbei auch ein Rollstuhl zum Einsatz, was die Kommission als besonders bedenklich einstuft. Die Kommission hat im Dialog mit den Vollzugsbehörden bereits mehrfach auf die Notwendigkeit einer Harmonisierung bei der Anwendung von Zwangsmassnahmen hingewiesen und nimmt mit Zufriedenheit zur Kenntnis, dass diese Fragen nun auf Ebene der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (KKJPD) angegangen werden sollen.

Die Kommission hat sich im letzten Jahr mehrfach mit der Frage der Trennung von Familienmitgliedern, insbesondere von Eltern und Kindern, auseinandergesetzt. Die Kommission stellte auch in diesem Zusammenhang fest, dass die Auslegung des Kindeswohls in den Kantonen zu erheblichen Unterschieden in der Praxis führt. Die NKVF hält fest, dass die Trennung eines Kindes von seinen Eltern stets unter Berücksichtigung des Kindeswohls zu erfolgen hat. Vereinzelt stellte die Kommission auch fest, dass Familienmitglieder gestaffelt weggeführt wurden.

Sie erachtet diese Praxis vor dem Hintergrund des Rechts auf Familienleben nach Art. 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)<sup>10</sup> als problematisch.

---

<sup>10</sup> SR 0.101.

## Schwerpunkt 2013: Die Menschenrechtskonformität der Hochsicherheitshaft in der Schweiz

---

# 3

### 3.1 Einleitung

Die Kommission hat sich im Berichtsjahr eingehend mit dem Thema Hochsicherheitshaft befasst und in diesem Zusammenhang sämtliche Straf- und Justizvollzugsanstalten überprüft, welche über eine Hochsicherheitsabteilung verfügen. Schweizweit sind dies insgesamt sechs Anstalten.<sup>11</sup> Gestützt auf die ihr vorliegenden Zahlen befanden sich im September 2013 schweizweit 35 Personen in Hochsicherheitshaft. Diese Abteilungen, deren Ziel die Unterbringung von besonders fluchtgefährdeten oder gewaltbereiten im Normalvollzug als nicht tragbar eingestuft inhaftierten Personen ist, unterscheiden sich indessen sowohl in der konzeptionellen Ausgestaltung als auch in der vorgenommenen Abstufung. So gibt es Hochsicherheitsabteilungen mit unterschiedlichen Stufen der sozialen Isolation.

Aufgrund ihrer gesonderten Unterbringung, der eingeschränkten sozialen Kontakte und der Tatsache, dass sie nur beschränkte Möglichkeiten haben, ihre Rechte zu verteidigen, gelten Personen in Hochsicherheitshaft als besonders vulnerabel. Im Rahmen ihrer Überprüfung richtete die Kommission deshalb ein besonderes Augenmerk auf die Einhaltung grundrechtlicher Aspekte und versuchte, Klarheit über die verwendeten Begrifflichkeiten und die unterschiedlich praktizierten Abstufungen zu erlangen.

Im Besonderen überprüfte sie folgende Aspekte:

- Einschlägige gesetzliche Grundlagen, namentlich kantonale Rechtsgrundlagen und Reglemente;
- Einweisungsgründe und Anordnungs Kompetenzen;
- rechtliches Gehör und Beschwerdemöglichkeiten;
- materielle Haftbedingungen, insbesondere zur Verfügung stehende Räumlichkeiten und Platzverhältnisse;
- Haftregime, namentlich die Bewegungsfreiheit und den Zugang zu sportlichen Aktivitäten und Beschäftigungsmöglichkeiten.

---

<sup>11</sup> Pénitencier de Bochuz (EPO), Strafanstalt Bostadel, Anstalten Hindelbank, Justizvollzugsanstalt Lenzburg, JVA Pöschwies und die Anstalten Thorberg. Für eine detaillierte Ausführung der einzelnen Hochsicherheitsabteilungen, siehe die Berichte der NKVF zu den jeweiligen Anstaltsbesuchen, abrufbar unter: <<http://www.nkvf.admin.ch/content/nkvf/de/home/dokumentation/berichte.html>>; ebenfalls Künzli Jörg/Frei Nula/Spring Alexander, *Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, Gutachten zhd. des Lenkungsausschusses EJP/EDA, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bern März 2014, abrufbar unter: <[http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140602\\_Gutachten\\_Hochsicherheitshaft.pdf](http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140602_Gutachten_Hochsicherheitshaft.pdf)> (gesehen am 10. Juni 2014).

Zusätzlich zu den von ihr durchgeführten Überprüfungen vor Ort ersuchte die NKVF im Oktober 2013 die Direktionen der Hochsicherheitsabteilungen um detaillierte Angaben bezüglich der eingewiesenen Personen. Namentlich verlangte sie Einsicht in die Einweisungsverfügungen, die Vollzugspläne und die psychiatrischen Gutachten. Gleichzeitig wurde das SKMR beauftragt, eine Studie über die Standards einer menschenrechtskonformen Ausgestaltung der Hochsicherheitshaft durchzuführen.<sup>12</sup>

### 3.2 Internationale Vorgaben zur Einzelhaft

#### a. Definition und einschlägige Normen

Die Erklärung von Istanbul über die Nutzung und Auswirkungen von Einzelhaft vom 9. Dezember 2007 definiert Einzelhaft als eine Form der physischen Isolation von Personen, die täglich zwischen 22 und 24 Stunden in ihren Zellen verbringen. Damit einher gehen in der Regel ein einstündiger alleiniger Spaziergang und auf das Minimum reduzierte soziale Kontakte zu anderen Personen oder zur Aussenwelt. Bezeichnend für die Einzelhaft ist ausserdem eine reiz arme, monotone Umgebung.<sup>13</sup> Einzelhaft ist eine weltweit von allen Staaten praktizierte Haftform, die allerdings zu unterschiedlichen Zwecken eingesetzt wird, am häufigsten im Sinne einer Disziplinar-massnahme, zum Schutz vulnerabler Personen, zur Sicherung von gefährlichen oder fluchtgefährdeten Straftätern und Straftäterinnen oder zur Wiederherstellung der Anstaltsordnung.<sup>14</sup>

Bei der von der NKVF überprüften Hochsicherheitshaft handelt es sich, wie oben dargelegt, um eine Einzelhaft, welche primär zur Sicherung von gefährlichen oder fluchtgefährdeten Straftäter und

---

<sup>12</sup> Künzli Jörg/Frei Nula/Spring Alexander, *Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, Gutachten zhd. des Lenkungsausschusses EJP/EDA, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bern März 2014, abrufbar unter: <[http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140602\\_Gutachten\\_Hochsicherheitshaft.pdf](http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140602_Gutachten_Hochsicherheitshaft.pdf)> (gesehen am 10. Juni 2014).

<sup>13</sup> Juan E. Mendez, *Folter und andere unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Bestrafungen*, GA, 5. August 2011, A/66/268, Ziff. 25, abrufbar unter: <<http://solitaryconfinement.org/uploads/SpecRapTortureAug2011.pdf>> (gesehen am 10. Juni 2014).

<sup>14</sup> *Ibid.*, Ziff. 40. The justifications provided by States for the use of solitary confinement fall into five general categories:  
(a) To punish an individual (as part of the judicially imposed sentence or as part of a disciplinary regime);  
(b) To protect vulnerable individuals;  
(c) To facilitate prison management of certain individuals;  
(d) To protect or promote national security;  
(e) To facilitate pre-charge or pretrial investigations.

Straftäterinnen eingesetzt wird. Im Folgenden wird auf die hierfür einschlägigen internationalen Normen verwiesen.

Bei der Hochsicherheitshaft stellt sich aus menschenrechtlicher Sicht vordergründig die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Folterverbot und dem Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung gemäss Art. 1 und 16 der UN-Antifolterkonvention, Art. 7 des UN-Paktes über politische und zivile Rechte und Art. 3 der EMRK.<sup>15</sup> Massgeblich ist zudem Art. 10 des UN-Paktes über politische und zivile Rechte, der im Übrigen auch ein Recht auf menschenwürdige Haftbedingungen enthält.<sup>16</sup> Weiter sind das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 8 EMRK, welches durch die Einschränkung der sozialen Kontakte bei Einzelhaft tangiert wird, sowie die Einhaltung grundlegender Verfahrensgarantien (Art. 6 und 13 EMRK) für die Beurteilung der Menschenrechtskonformität einer Hochsicherheitshaft einschlägig.<sup>17</sup>

Für den Vollzug der Einzelhaft wurden zudem auf Ebene der UNO und des Europarates verschiedene Standards und Empfehlungen erlassen. Namentlich sind dies die «Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners»<sup>18</sup> und die «Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty».<sup>19</sup> Auf europäischer Ebene sind die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze<sup>20</sup> und die Standards des Europäischen Anti-Folterkommittees (CPT) wegweisend.<sup>21</sup>

Aus der Rechtsprechung der UNO-Vertragsorgane, insbesondere des UN-Menschenrechtsausschusses (HRA) und des UN-Antifol-

---

<sup>15</sup> Siehe auch Künzli, s. 15.

<sup>16</sup> Siehe *General Comment No. 29 States of Emergency (Art. 4)*, CCPR, 31. August 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, Ziff. 13 (a), abrufbar unter: <[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.11&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.11&Lang=en)> (gesehen am 12. Juni 2014).

<sup>17</sup> Künzli et al., s. 16.

<sup>18</sup> *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, ECOSOC, 31. Juli 1957, Resolution 663 C (XXIV), abrufbar unter: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>> (gesehen am 10. Juni 2014).

<sup>19</sup> *Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty*, GA, 14. Dezember 1990, A/RES/45/113, abrufbar unter: <<http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r113.htm>> (gesehen am 10. Juni 2014).

<sup>20</sup> *Europäische Strafvollzugsgrundsätze*, Europarat, 11. Januar 2006, Empfehlung Rec(2006)2, Ziff. 53.1 – 53.7, abrufbar unter: <[http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/straf\\_und\\_massnahmen/documentation/empfehlung-europarat-d.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/straf_und_massnahmen/documentation/empfehlung-europarat-d.pdf)> (gesehen am 10. Juni 2014).

<sup>21</sup> CPT Standards, CPT, 2013, CPT/Inf/E (2002) 1, abrufbar unter: <<http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf>> (gesehen am 10. Juni 2014).

terausschusses (CAT) lässt sich ableiten, dass eine lang andauernde Einzelhaft, unter Umständen einer unmenschlichen Behandlung bzw. einer Verletzung des Folterverbotes nahekommen kann.<sup>22</sup> Die Qualifizierung der Folter oder der unmenschlichen Behandlung hängt indes von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab. Gemäss dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der diese Haftform auch als «imprisonment within prison»<sup>23</sup> bezeichnet hat, liegt eine Verletzung von Art. 3 EMRK dann vor, wenn die Schwelle der Ernsthaftigkeit erreicht ist. Das ist gemäss EGMR dann der Fall, wenn sich eine Person völlig abgeschottet in Einzelhaft ohne jegliche Möglichkeit einer sozialen Kontaktaufnahme befindet. Nach Auffassung des EGMR kann eine vollständige sensorische und soziale Isolation zu einer Zerstörung der Persönlichkeit führen, weshalb diese einer unmenschlichen Behandlung gleichkommt.<sup>24</sup> In jedem Fall stuft der EGMR eine Einzelhaft, die auf unbeschränkte Dauer angeordnet wird, als unmenschlich ein.<sup>25</sup> Hingegen bezeichnete der EGMR den eingeschränkten Kontakt zur Aussenwelt und die Möglichkeit, Besuch von externen Personen zu empfangen, nur als partielle Isolation ein, welche nicht in den Geltungsbereich von Art. 3 EMRK fällt.<sup>26</sup>

#### b. Zulässige Dauer und Auswirkungen von Einzelhaft

In einem Bericht an die UNO-Generalversammlung zum Thema Einzelhaft, in dem der UN-Sonderberichterstatter über Folter eine Reihe von Grundsätzen und Empfehlungen an die Staaten richtete, hielt er Folgendes fest: «Je länger eine Einzelhaft andauert oder je grösser die Unsicherheit bezüglich der zu erwartenden Dauer ist, desto

---

<sup>22</sup> *Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies*, HRI, 27. Mai 2008, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), General Comment No. 20; *Folter und andere unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Bestrafungen*, GA, 28. Juli 2008, A/63/175, § 80; *Rapport sur la visite au Paraguay du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, CAT*, 7. Juni 2010, CAT/OP/PRY/1, Ziff. 185.

<sup>23</sup> EGMR, Csüllög g. Hungary Ungarn (Beschwerde Nr. 30042/08), 7. Juni 2011, § 31.

<sup>24</sup> *Ibid.*, §§ 31 und 38.

<sup>25</sup> EGMR, Ilascu und Andere g. Moldavien und Russland (Beschwerde Nr. 48787/99/8) Juli 2004, Reports 2004-VII, § 243 zit. in: Künzli et al., s. 15.

<sup>26</sup> EGMR, Ramirez Sanchez g. Frankreich (Beschwerde Nr. 59450/00), 4. Juli 2006, § 36: «However, where the individual can receive visitors and write letters, have access to television, books and newspapers and regular contact with prison staff or visit with clergy or lawyers on a regular basis, isolation is "partial", and the minimum threshold of severity — which the European Court of Human Rights considers necessary to find a violation of article 3 of the European Convention on Human Rights — is not met.»

grösser ist das Risiko eines ernsthaften und unwiderruflichen Schadens auf den Insassen, was in der Folge eine grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe oder sogar Folter darstellen kann.»<sup>27</sup> Nach Ansicht des Sonderberichterstatters ist eine Einzelhaft von mehr als 15 Tagen<sup>28</sup> im Einzelfall deshalb bereits als kritisch einzustufen, weshalb er in seinem Bericht die Staaten ersuchte, bei der Dauer der Massnahme dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung zu tragen.<sup>29</sup> Wissenschaftlich unbestritten scheint immerhin die Tatsache, dass sich strikte Einzelhaft nach einer bestimmten Zeit abträglich auf die menschliche Psyche auswirken und die Persönlichkeitsstruktur verändern kann.<sup>30</sup> Einzelne Studien haben gezeigt, dass Personen, die sich über längere Zeit isoliert in einer reizarmen Umgebung befinden, eine Unfähigkeit entwickeln, normal auf ihre Umgebung hin zu reagieren. Besonders schädlich scheint sich indes die Einzelhaft auf Personen mit bereits vorhandenen psychischen Störungen auszuwirken, da die Symptome dadurch z. T. noch gefördert würden. Schliesslich haben einzelne Studien aufgezeigt, dass sich insbesondere die Unsicherheit hinsichtlich der zu erwartenden Dauer der Einzelhaft negativ auf die psychische Befindlichkeit der Betroffenen auswirkt und vermehrt psychotische Störungen, Angstzustände, Depression, Wut, kognitive Störungen, Paranoia, Psychose und selbstverletzendes Verhalten verursachen kann.<sup>31</sup> Ernst zu nehmen gilt es überdies die ebenfalls wissenschaftlich nachgewiesene Tatsache, dass Inhaftierte, die sich über längere Zeit in Einzelhaft aufhalten, in jedem Fall Schwierigkeiten bei der sozialen Interaktion entwickeln, welche eine Reintegration in den Normalvollzug deutlich erschweren bzw. verunmöglichen.<sup>32</sup>

Unter Berücksichtigung obengenannter Erwägungen stellt sich nun die Frage, ob sich Vorgaben hinsichtlich der zulässigen Dauer

---

<sup>27</sup> Ibid., §§ 79 und 58 (eigene Übersetzung).

<sup>28</sup> In einigen Fällen sollen bereits nach 15 Tagen erste schädliche Auswirkungen, namentlich auf die Hirnstrukturen, beobachtet worden sein. Siehe dazu zum Beispiel Stuart Grassian, „Psychiatric Effects of Solitary Confinement“, *Journal of Law and Policy*, vol. 22 (2006), s. 325.

<sup>29</sup> Ibid., s. 90.

<sup>30</sup> Für eine detaillierte Analyse der durch die Einzelhaft hervorgerufenen Symptome siehe beispielsweise Grassian & Friedman (1986); Grassian (2006); Haney & Lynch (1997); Haney (2003); Scharff-Smith (2006).

<sup>31</sup> Siehe dazu *Sourcebook on solitary confinement*, s. 21; ebenfalls Stuart Grassian, „Psychiatric Effects of Solitary Confinement“, *Journal of Law and Policy*, vol. 22 (2006), s. 348.

<sup>32</sup> Ibid., s. 333.

einer Hochsicherheitshaft aus der internationalen Rechtsprechung ableiten lassen. Der EGMR stufte beispielweise eine Dauer von drei Jahren als Verletzung von Art. 3 EMRK ein.<sup>33</sup> Ausschlaggebend waren im vorliegenden Fall die als unhaltbar bezeichneten materiellen Haftbedingungen sowie die Tatsache, dass der Betroffene keine Möglichkeit hatte, soziale Kontakte zu pflegen. In einem anderen Fall äusserte der EGMR seine grössten Bedenken hinsichtlich einer Einzelhaft, die 8 Jahre und 2 Monate andauerte, und ersuchte die Regierung, die Notwendigkeit der Massnahme im Lichte der Verhältnismässigkeit dringend zu überprüfen.<sup>34</sup> Der EGMR betonte im selben Urteil, dass die Gründe mit zunehmender Dauer der Einzelhaft umso detaillierter und zwingender sein müssten<sup>35</sup>, um eine Verlängerung überhaupt rechtfertigen zu können. Daraus lässt sich schliessen, dass in Fällen von lang andauernder Einzelhaft hohe Anforderungen an die Einhaltung verfahrensrechtlicher Grundsätze bei Anordnung und Verlängerung zu knüpfen sind und diese Überprüfung stets im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips zu erfolgen hat.<sup>36</sup>

### c. Verfahrensrechtliche Garantien

Die Einhaltung minimaler verfahrensrechtlicher Garantien gilt im Bereich der Einzelhaft wie bereits erwähnt als grundlegend<sup>37</sup>, da auf diese Weise der besonderen Verletzlichkeit des von der Außenwelt abgeschotteten Inhaftierten begegnet werden kann. Damit einher geht insbesondere die Garantie für die Betroffenen, dass die Einzelhaft regelmässig und von einer unabhängigen Instanz auf ihre Verhältnismässigkeit hin überprüft und dass dem Betroffenen die Möglichkeit eingeräumt wird, den Entscheid im Verwaltungsverfahren anzufechten.<sup>38</sup> Aus diesem Grund müssen sämtliche mit

---

<sup>33</sup> EGMR, A.B. g. Russland (Beschwerde Nr. 1439/06), 14. Oktober 2010, § 135.

<sup>34</sup> EGMR, Ramirez Sanchez g. Frankreich (Beschwerde Nr. 59450/00), 4. Juli 2006, § 136.

<sup>35</sup> Ibid., § 139.

<sup>36</sup> Siehe hierzu Künzli et al., s. 7. In diesem Zusammenhang auch ferner: EGMR, Iorgov g. Bulgarien (Beschwerde Nr. 40653/98), 11. März 2004, § 84.

<sup>37</sup> Juan E. Mendez, *Folter und andere unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Bestrafungen*, GA, 5. August 2011, A/66/268, Ziff. 89 ff., abrufbar unter: <<http://solitaryconfinement.org/uploads/SpecRapTortureAug2011.pdf>> (gesehen am 10. Juni 2014).

<sup>38</sup> Ibid., Ziff. 95 und 96.

der Einzelhaft verbundenen administrativen Entscheide schriftlich dokumentiert und unter Angabe der verfügenden Behörde, der Rechtfertigungsgründe sowie der Dauer für die Betroffenen und deren Rechtsvertretung zugänglich sein.<sup>39</sup> Ausserdem sollte die Person über das von ihr erwartete Verhalten zur Entlassung aus der Einzelhaft informiert werden.<sup>40</sup>

d. Ausgestaltung der Einzelhaft – materielle Haftbedingungen

Massgebend für die Beurteilung der Menschenrechtskonformität einer Einzelhaft erscheinen, wie eingangs erwähnt, auch die materiellen Haftbedingungen, namentlich die Zellengrösse und der Zugang zu Tageslicht und Frischluft, sowie das zur Anwendung kommende Haftregime und die damit verbundenen Bewegungsmöglichkeiten. Eine Einzelhaft kann bereits als unmenschlich bezeichnet werden, wenn die materiellen Haftbedingungen minimale Anforderungen, wie sie namentlich in den UN Standard Minimum Rules für die Behandlung von Gefangenen verankert sind, nicht erfüllen. Das ist demzufolge der Fall, wenn die Zellen über keine angemessenen sanitären Anlagen verfügen und der Zugang zu Tageslicht und/oder Frischluft verunmöglicht wird.<sup>41</sup> Ausserdem muss jede Person in Einzelhaft täglich die Möglichkeit haben, sich während mindestens einer Stunde an der frischen Luft zu bewegen.<sup>42</sup> Auch der Zugang zu Sport- und Beschäftigungsmöglichkeiten, zu menschlichem Kontakt («meaningful human contact») innerhalb der Anstalt und zur Aussenwelt sollte durch Besuche von externen Personen, insbesondere von Familienmitgliedern, ermöglicht werden.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Ibid., Ziff. 93.

<sup>40</sup> Ibid., Ziff. 94.

<sup>41</sup> *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, ECOSOC, 31. Juli 1957, Resolution 663 C (XXIV), Ziff. 11, 12 und 13, abrufbar unter: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>> (gesehen am 10. Juni 2014).

<sup>42</sup> Ibid., Ziff. 21.

<sup>43</sup> Ibid., Ziff. 53.

### 3.3 Feststellungen und Empfehlungen im Bereich der Hochsicherheitshaft in der Schweiz

#### a. Gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene

Gestützt auf Art. 78 lit. b StGB ist Einzelhaft zulässig, wenn hinreichende Gründe für eine Selbst- oder Fremdgefährdung bestehen. Das Pendant zu Art. 78 lit. b StGB ist Art. 90 StGB und betrifft den Massnahmenvollzug. Gestützt auf Art. 90 Abs. 1 lit. b StGB kann eine Einzelhaft ausserdem zum Schutz des Eingewiesenen oder Dritter angeordnet werden. Die Anordnung einer Einzelhaft aus therapeutischen Gründen erlaubt Art. 90 Abs. 1 lit. a StGB.<sup>44</sup> Massgebend für die Ausgestaltung der Hochsicherheitshaft sind ferner die Vollzugsgrundsätze nach Art. 74 und 75 StGB. Danach dürfen die Rechte inhaftierter Personen nur so weit beschränkt werden, als der Freiheitsentzug und das Zusammenleben in der Vollzugseinrichtung es erfordern.

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung die Bedingungen für eine länger andauernde Einzelhaft infolge Fremdgefährdung festgehalten. Demzufolge muss diese die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen, namentlich auf einer formell gesetzlichen Grundlage beruhen, einem übergeordneten öffentlichen Interesse und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz entsprechen, wobei der Kerngehalt des Grundrechts unantastbar ist. Mit anderen Worten muss die Einzelhaft im Hinblick auf den Schutz Dritter oder der Öffentlichkeit geeignet und zumutbar sein, um der Gefährdung Dritter zu begegnen.<sup>45</sup> Insbesondere betont auch das Bundesgericht, dass solche Massnahmen nicht auf unbestimmte Zeit aufrechterhalten werden dürfen.<sup>46</sup> Auch hält das Bundesgericht in einem weiteren Urteil fest, dass sich eine Einzelhaft als «menschenunwürdig» erweisen kann, wenn besonders erschwerende Haftbedingungen hinzukommen. Dazu gehören Haftdauer, kleine Zellen, wenig Licht, ungenügende Ernährung und übermässige Einschränkungen der Kontakte mit der Aussenwelt.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Künzli et al., s. 9.

<sup>45</sup> Bundesgerichtsurteil 6B\_241/2008 vom 12. Juni 2008, E.3.3.

<sup>46</sup> Ibid., E.3.3.2.

<sup>47</sup> Bundesgerichtsurteil BGE 123 I 221, s. 233.

## b. Gesetzliche Grundlagen auf kantonaler Ebene

Nicht in allen kantonalen Gesetzen wurde eine Konkretisierung der bundesrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf die Hochsicherheitshaft vorgenommen. Folglich bestehen zwischen den Kantonen zum Teil erhebliche Unterschiede bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Hochsicherheitshaft.<sup>48</sup> Die Kantone Waadt und Zürich verfügen vergleichsweise über relativ ausführliche Bestimmungen auf Stufe Gesetz und Verordnung.

Im Kanton Waadt werden die Grundzüge der Einzelhaft auf Verordnungsstufe festgelegt und unter Angabe der Dauer, der Verfügungskompetenz und der Verfahrensgarantien hinreichend klar umschrieben.<sup>49</sup> Der Kanton Waadt ist namentlich der einzige Kanton, der die Verfügungskompetenz für die Einweisung in die Hochsicherheitsabteilung auf Verordnungsstufe geregelt hat.<sup>50</sup> In Art. 135 RSC ist eine periodische Überprüfung nach sechs Monaten vorgesehen und es wird klar umschrieben, wie das rechtliche Gehör zu gewähren ist. Die Verordnung enthält überdies detaillierte Angaben zu den Vollzugsmodalitäten der Hochsicherheitshaft. Auf Empfehlung der NKVF wurde im August 2013 noch eine zusätzliche Weisung erlassen, welche den Zweck und die Nutzung auf Anstaltsebene konkretisiert.<sup>51</sup>

Im Kanton Zürich ist die Möglichkeit der Einzelhaft «zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der betrieblichen Sicherheit oder Ordnung» im kantonalen Justizvollzugsgesetz selbst vorgesehen.<sup>52</sup> In § 122 Abs. 4 sowie in § 130 der Justizvollzugsverordnung wird auf die Verfügungskompetenz und die Ausgestaltung der Einzelhaft Bezug genommen. Allerdings sind auf formell rechtlicher Ebene weder Angaben hinsichtlich der Dauer der zu verfügenden Massnahme, noch hinsichtlich der Verfahrensgarantien zu finden.

---

<sup>48</sup> Dies bestätigt überdies auch die Studie von Künzli et al., s. 10.

<sup>49</sup> Art. 133 ff. *Règlement sur le statut des condamnés exécutant une peine privative de liberté et les régimes de détention applicables (RSC)* du 24 janvier 2007, RS 340.01.1.

<sup>50</sup> *Ibid.*, Art. 134.

<sup>51</sup> Directive interne no 23 du 21 août 2013.

<sup>52</sup> § 23a lit. d *Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG)* vom 19. Juni 2006, Gesetzessammlung des Kantons Zürich, SR 331. Zu hinterfragen gilt es aber offensichtlich die hierfür fehlende Rechtsgrundlage in Art. 78 lit. b StGB.

Letztere sind hingegen in den § 7 und 8 der Hausordnung der Justizvollzugsanstalt Pöschwies (HO Pöschwies) detailliert aufgeführt. Dort wird namentlich erwähnt, dass eine Einweisung nur mittels schriftlicher und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehenen Verfügung der Anstaltsdirektion erfolgen darf, welche überdies die Gründe hinreichend darlegen muss. Weiter ist in der Hausordnung festgehalten, dass dem Betroffenen das rechtliche Gehör zu gewähren und die Einweisung periodisch zu überprüfen ist, indes ohne Spezifizierung hinsichtlich der massgeblichen Periodizität. Schliesslich verweist die HO Pöschwies als einzige explizit auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz, dem in Bezug auf die Dauer der Massnahme gebührend Rechnung zu tragen ist.<sup>53</sup>

Im Kanton Bern werden die Vollzugsmodalitäten der Hochsicherheitshaft in den Anstalten Hindelbank und Thorberg nicht auf Gesetzes- sondern auf Reglementsstufe festgelegt. Diese Reglemente führen den Einweisungsgrund der Fremdgefährdung an und enthalten Angaben hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Vollzuges. Insbesondere wird auch erwähnt, dass die Einweisung in die Sicherheitsabteilung der Stufe 1 nur auf ausdrückliche Verfügung der einweisenden Behörde zu erfolgen hat.<sup>54</sup>

Im Kanton Aargau ist im Rahmen der aargauischen Straf- und Massnahmenvollzugsverordnung immerhin die Delegationskompetenz an die Anstaltsleitung zur Anordnung der Hochsicherheitshaft vorgesehen. Hingegen besteht auf Anstaltsebene ein Reglement für den Sicherheitstrakt 1, welches detaillierte Angaben über die Vollzugsmodalitäten enthält und insbesondere eine stufenweise Lockerung bei gutem Verhalten vorsieht. Die Hausordnung regelt überdies die Zuständigkeiten, die Periodizität der Überprüfung nach sechs Monaten sowie die konkrete Ausgestaltung des Vollzuges.

Aus obengenannter Darstellung geht klar hervor, dass die kantonalen Regelungen hinsichtlich der Normstufe und Normdichte

---

<sup>53</sup> Vergleich hierzu auch Künzli et al., s. 24.

<sup>54</sup> Die Sicherheitsstufe 1 entspricht in seinen Vollzugsmodalitäten der effektiven Einzelhaft, weshalb hier nicht weiter auf die Sicherheitsstufe 2 eingegangen wird.

teils sehr unterschiedlich ausfallen.<sup>55</sup> Während bei einigen auf formell gesetzlicher Stufe Regelungen bestehen, wird die Hochsicherheitshaft in den meisten Anstalten erst im Rahmen der internen Hausordnung, eines Reglements bzw. in einem Betriebskonzept<sup>56</sup> konkretisiert.

Gestützt auf obengenannte Erwägungen ist die Kommission der Ansicht, dass eine Harmonisierung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich der Hochsicherheitshaft dringend angezeigt ist. Sie ersucht deshalb die kantonale Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (KKJPD) und die drei Strafvollzugskonkordate, in diesem Bereich auf übergeordneter Ebene eine Harmonisierung anzustreben.

### c. Einweisungsgründe und Verfahrensgarantien

Ein Vergleich sämtlicher Reglemente und Hausordnungen zur Hochsicherheitshaft hinterlässt ein uneinheitliches Bild, sowohl in Bezug auf die Einweisungsgründe als auch in Bezug auf die Einhaltung verfahrensrechtlicher Grundsätze.<sup>57</sup> Wie oben dargelegt werden in einigen Kantonen Fluchtgefahr und Störung von Ordnung und Sicherheit des Anstaltsbetriebs als zulässige Einweisungsgründe aufgeführt.<sup>58</sup> Art. 78 lit. b StGB sieht diese Einweisungsgründe indes nicht vor, weshalb sich hier die Frage nach ihrer Rechtmässigkeit stellt.<sup>59</sup>

Bei der Überprüfung der Einweisungsverfügungen stellte die Kommission zudem fest, dass die Hochsicherheitshaft auch bei Inhaftierten eingesetzt wird, welche in mehrfacher Weise gegen die Anstaltsordnung verstossen hatten und mit denen die Anstalt nicht mehr anders umzugehen wusste. In diesen Fällen erfolgte eine aus Sicht der Kommission bedenkliche Vermischung zwischen dem im Disziplinarwesen zur Anwendung kommenden Tatbestand der «Störung der Anstaltsordnung» und der bei Drittgefährdung

---

<sup>55</sup> Künzli et al., s. 20.

<sup>56</sup> Bei der konkordatlichen Strafanstalt Bostadel war zum Zeitpunkt des Besuches der NKVF nur ein Betriebskonzept vorhanden.

<sup>57</sup> Für eine detaillierte Analyse der einzelnen Anstaltsreglemente, siehe Künzli et al., s. 21 ff.

<sup>58</sup> Das ist der Fall in den Kantonen Aargau, Bern und Zürich.

<sup>59</sup> So zum Beispiel Künzli et al., s. 18.

zu verfügbaren Hochsicherheitshaft. Zu diesem Schluss kommen auch die Autoren der SKMR-Studie, die auf die latente Gefahr hinweisen, dass eine Einweisung bei renitenten inhaftierten Personen mittels «verdeckter Disziplinarmassnahme» erfolgen könnte.<sup>60</sup> Die Kommission empfiehlt den Vollzugsbehörden, von Einweisungen gestützt auf die Einweisungsgründe der «Fluchtgefahr» und der «Störung des Anstaltsbetriebes» künftig abzusehen und sicherzustellen, dass die Einweisungsgründe der Hochsicherheitshaft vom Disziplinarwesen klar getrennt werden.

Hinsichtlich der Überprüfung der Massnahme sehen die meisten kantonalen Grundlagen eine Überprüfung alle sechs Monate vor. Das Anti-Folterkomitee des Europarates rügte diese Periodizität anlässlich seines letzten Besuches in der Schweiz und bezeichnete sie als unverhältnismässigen Schematismus.<sup>61</sup> Das CPT empfahl, diese Überprüfung mindestens alle drei Monate vorzunehmen. Auch hinsichtlich des verfahrensrechtlichen Schutzes sind die kantonalen Grundlagen zum Teil lückenhaft. Wie bereits oben erwähnt, gelten diese aus menschenrechtlicher Sicht indes als fundamental, weshalb dem Verfahrensschutz bei der Einweisung in eine Hochsicherheitsabteilung besonders Rechnung getragen werden sollte.

Die Kommission stellte im Rahmen ihrer Überprüfung zum Teil erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Einhaltung formeller und materieller Verfahrensgarantien fest. In den von der NKVF überprüften Einzelfällen war gestützt auf die Verfügungen teilweise nicht nachvollziehbar, wie regelmässig eine Überprüfung stattgefunden hat und ob der Person das rechtliche Gehör tatsächlich gewährt wurde. Im Einzelfall stellte die Kommission fest, dass die Hochsicherheitshaft ohne zeitliche Befristung angeordnet und während mehrerer Jahre ohne formelle Überprüfung aufrechterhalten wurde, ohne dass sich die Frage der Notwendigkeit gestellt hätte. Sofern vorhanden, war die Verlängerung teilweise unzureichend begründet und nur lückenhaft dokumentiert. Ausserdem fehlten

---

<sup>60</sup> Künzli et al., s. 19.

<sup>61</sup> *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 10 au 20 octobre 2011*, Strassburg 25. Oktober 2012, CPT/Inf (2012) 26, Ziff. 53, abrufbar unter : <<http://www.cpt.coe.int/documents/che/2012-26-inf-fra.pdf>> (gesehen am 12. Juni 2014).

in den meisten Fällen sogenannte Vollzugsziele, bzw. Bemühungen von Seiten der Anstalt, um die Person wieder in den Normalvollzug einzugliedern. Die Kommission erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass eine zeitlich unbefristete Anordnung<sup>62</sup> gemäss der Rechtsprechung des EGMR und des Bundesgerichtes gegen Art. 3 EMRK verstösst.<sup>63</sup> Sie empfiehlt deshalb den kantonalen Behörden, die Anordnungs-kompetenzen für die Einweisung in die Hochsicherheitshaft stets auf Ebene der Vollzugsbehörde anzusetzen und sicherzustellen, dass sie regelmässig, mindestens alle drei Monate<sup>64</sup>, von einer unabhängigen Instanz auf ihre Notwendigkeit hin überprüft und eine allfällige Verlängerung hinreichend begründet wird. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass die Anforderungen an die Begründung mit zunehmender Dauer der Massnahme höher anzusetzen sind. Die relevanten Entscheide müssen zudem sorgfältig dokumentiert, nachvollziehbar und für die betroffene Person jederzeit zugänglich sein. Dabei ist stets darauf zu achten, dass der eingewiesenen Person das rechtliche Gehör gewährt, eine Kopie der Verfügung ausgehändigt wird und die entsprechenden Beschwerdemöglichkeiten aufgezeigt werden.

#### d. Einweisung von Personen mit psychischen Störungen

Die Einweisung von Personen mit zum Teil unbehandelten schweren bzw. akuten psychiatrischen Krankheitsbildern in Hochsicherheitsabteilungen stellt eine weitere aus Sicht der Kommission als äusserst bedenklich einzustufende Problematik dar.<sup>65</sup> Die Kommission traf mehrfach Personen an, die psychisch stark beeinträchtigt waren und sich zum Teil seit mehreren Jahren in Hochsicherheitshaft befanden. Aus den von der Kommission konsultierten psychiatrischen Gutachten liess sich sodann auch schliessen, dass die Fremdgefährdung grösstenteils auf die psychische Störung zurückzuführen war bzw. in engem Zusammenhang damit stand.

---

<sup>62</sup> Hierbei handelte es sich um Einzelfälle in den Anstalten Hindelbank, Lenzburg, Pöschwies und Thorberg. Vgl. hierzu auch *ibid.*, s. 39.

<sup>63</sup> Siehe hierzu auch Künzli et al., s. 39.

<sup>64</sup> Das entspricht auch der Empfehlung des Antifolterkomitees des Europarates. Siehe hierzu *21<sup>e</sup> Rapport général du CPT*, CPT, 1. August 2010 - 31. Juli 2011, Ziff. 57 lit. c, abrufbar unter: <<http://www.cpt.coe.int/fr/annuel/rapp-21.pdf>> (gesehen am 11. Juni 2014).

<sup>65</sup> Künzli et al., s. 26 ff.

Auf die negativen Auswirkungen der Einzelhaft bei besonders vulnerablen Personen wurde bereits eingegangen (siehe oben). Hervorzuheben gilt es an dieser Stelle insbesondere die Tatsache, dass die mit der Hochsicherheitshaft einhergehende Einzelhaft sich negativ auf gewisse psychiatrische Störungsbilder auswirkt und diese tendenziell noch zu verstärken vermag.<sup>66</sup> Hinzu kommt, dass die wenigsten Hochsicherheitsabteilungen geeignet sind, um psychisch kranke Personen angemessen zu betreuen bzw. zu therapieren. Der Vollzug der Hochsicherheitshaft beschränkt sich bei diesen Personen de facto auf eine reine Sicherungsmassnahme, welche ohne angemessene Therapieping indes jegliche Vollzugslockerungen erschwert bzw. verunmöglicht.

Auch das CPT hat im Rahmen seiner Besuche bereits mehrfach auf diese Problematik hingewiesen und die Behörden angehalten, namentlich sicherzustellen, dass Personen mit psychischen Störungen in psychiatrischen Einrichtungen angemessen therapiert und nicht in Hochsicherheitsabteilungen untergebracht werden sollten.<sup>67</sup> Die Kommission empfiehlt den kantonalen Behörden, nach geeigneten Lösungen zu suchen, um Personen, deren Fremdgefährdungspotenzial in engem Zusammenhang mit der psychischen Störung liegt, in geschlossenen psychiatrischen Einrichtungen unterzubringen und zu behandeln.

#### e. Materielle Haftbedingungen und Haftregime

Die Hochsicherheitshaft wird in der Regel in den Hochsicherheitsabteilungen der grösseren Strafvollzugsanstalten vollzogen, die auch einen erhöhten Sicherheitsstandard aufweisen (vgl. oben). Diese Hochsicherheitsabteilungen verfügen alle über separat zugängliche, gesicherte Spazierhöfe, die eine unterschiedliche Grösse aufweisen. Zum Teil stehen zusätzliche Aufenthalts-, Arbeits- oder Fitnessräume zur Verfügung. Die Einzelzellen weisen in allen Anstalten eine geeignete Grösse von ca. 12m<sup>2</sup> auf und verfügen über eine Toilette und genügend Lichtzufuhr.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Siehe Grassian (2006), s. 348.

<sup>67</sup> *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 5 octobre 2007*, Strassburg 13. November 2008, CPT/Inf (2008) 33, Ziff. 138.

<sup>68</sup> Für eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Anstalten siehe Künzli et al., s. 12 ff.

Das Haftregime ist auf den Vollzug der Einzelhaft ausgerichtet, sodass inhaftierte Personen in der Regel 23 Stunden am Tag in ihren Zellen verbringen und sich abwechslungsweise im Alleingang eine Stunde auf dem Spazierhof frei bewegen können. Zudem werden den Inhaftierten beschränkte Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten, bei denen die Personen während einigen Stunden alleine in ihren Zellen einfache Arbeiten verrichten. Die Möglichkeit, sich sportlich zu betätigen, besteht jedoch nur in jenen Anstalten, die auch über entsprechende Räumlichkeiten verfügen.<sup>69</sup> In Anlehnung an internationale Standards, namentlich jene des CPT<sup>70</sup>, ist die Kommission der Ansicht, dass ein 23-stündiger Zelleneinschluss dem Verhältnismässigkeitsprinzip nur unzureichend Rechnung trägt. Sie empfiehlt den Anstaltsleitungen deshalb, entsprechende Beschäftigungs-, Sport- und Freizeitangebote weiter auszubauen und den Zugang einzelfallgerecht zu ermöglichen.

Die Kontakte mit der Aussenwelt werden bei Einzelhaft in der Regel auf das Minimum eingeschränkt, sollten unter Berücksichtigung der hierfür einschlägigen internationalen Standards (vgl. oben) indes nicht vollkommen unterbunden werden.<sup>71</sup> Die Möglichkeit, Briefe zu schreiben, zu telefonieren oder Besuche zu empfangen, besteht mit unterschiedlichen Einschränkungen.<sup>72</sup> In den meisten Hochsicherheitsabteilungen werden Besuche, auch von Familienmitgliedern, in der Regel nur über eine Trennscheibe ermöglicht.<sup>73</sup> Im Einzelfall, wo Personen sich seit mehreren Jahren in Einzelhaft befanden, wurden bei gutem Verhalten Ausnahmen gewährt.<sup>74</sup> Die Kommission ist der Ansicht, dass die Einschränkungen der Kontakte mit der Aussenwelt für Personen in Hochsicherheitshaft keiner schematischen Regelung unterliegen sollten, sondern dass den Be-

---

<sup>69</sup> Dies war zum Zeitpunkt der Überprüfung durch die NKVF nur in den Anstalten Bochuz und Bostadel der Fall. Vgl. hierzu jedoch auch die aktuellste Beschreibung durch Künzli et al., s. 56, wo auch in den Anstalten Hindelbank und Lenzburg ein entsprechender Sportraum eingerichtet wurde.

<sup>70</sup> 21<sup>e</sup> *Rapport général du CPT*, CPT, 1. August 2010 - 31. Juli 2011, Ziff. 57, abrufbar unter: <<http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-21.pdf>> (gesehen am 11. Juni 2014). Siehe hierzu aber auch die Ausführungen von Künzli et al., s. 57.

<sup>71</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen von Künzli et al., s. 47 ff.

<sup>72</sup> *Ibid.*, s. 50; Siehe hierzu auch die einzelnen Berichte der NKVF zu den Anstalten Bochuz, Bostadel, Hindelbank, Lenzburg, Pöschwies und Thorberg.

<sup>73</sup> Hierzu auch Künzli et al., s. 49.

<sup>74</sup> Dies war namentlich in der Anstalt Pöschwies der Fall.

dürfnissen im Einzelfall Rechnung zu tragen ist. Die Kommission empfiehlt deshalb den Anstaltsleitungen, diese Einschränkungen im Lichte der Verhältnismässigkeit auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen und insbesondere bei Langzeithaftierten ggf. anzupassen. Im Rahmen der Vollzugsplanung empfiehlt die Kommission den Anstaltsleitungen, die sozialen Kontakte innerhalb der Anstalt, namentlich mit Mitinhaftierten und Personal, nach Möglichkeit gezielt zu fördern.<sup>75</sup>

### 3.4 Schlussfolgerungen

Die Menschenrechtskonformität der Hochsicherheitshaft beurteilt sich stets nach den Umständen des Einzelfalls. Aus der internationalen Rechtsprechung lassen sich dennoch einige grundlegende Standards ableiten, die für den Vollzug der Hochsicherheitshaft in Schweizer Gefängnissen wegweisend sind. Namentlich kann festgehalten werden, dass eine Hochsicherheitshaft hinsichtlich ihrer Anordnung, ihrer Dauer sowie der Ausgestaltung der Vollzugsmodalitäten strengen Verhältnismässigkeitsanforderungen zu genügen hat<sup>76</sup> und nur in strikten Ausnahmefällen anzuordnen ist.<sup>77</sup> Als solche bleibt sie eine ultima-ratio-Massnahme, die folglich geeignet sein muss, ihre Zweckbestimmung, den Schutz Dritter, zu erfüllen. Mit zunehmender Dauer der Massnahme steigen die Anforderungen an deren Begründung und somit auch der Druck auf die Vollzugsbehörden und die Anstaltsleitung, die Person wieder in den Normalvollzug zu integrieren. Dass die Anzahl der Personen in Hochsicherheitshaft, die z. T. unter schwerwiegenden psychischen Störungen leiden, in letzter Zeit eine massive Zunahme verzeichnet hat, ist darauf zurückzuführen, dass solche Personen in psychiatrischen Einrichtungen als nicht tragbar eingestuft und folglich nicht aufgenommen werden. Mit dieser Entwicklung einher ging eine Zweckentfremdung der Hochsicherheitsabteilungen, die aus grund- und menschenrechtlicher Sicht Fragen aufwirft, die aus Sicht der Kommission einer dringenden Klärung bedürfen.

---

<sup>75</sup> Siehe hierzu Künzli et al., s. 51 ff. Vgl. hierzu auch die Empfehlungen der NKVF zu den Anstalten Hindelbank und Pöschwies.

<sup>76</sup> Für eine detaillierte Ausführung hierzu siehe Künzli et al., s. 7.

<sup>77</sup> *Europäische Strafvollzugsgrundsätze*, Europarat, 11. Januar 2006, Empfehlung Rec(2006)2, Ziff. 60.5., abrufbar unter: [http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/straf\\_und\\_massnahmen/documentation/empfehlung-europarat-d.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/straf_und_massnahmen/documentation/empfehlung-europarat-d.pdf) (gesehen am 11. Juni 2014).



# Zusammenarbeit mit den Behörden

---

# 4

## 4.1 Bundesbehörden

### a. Bundesamt für Migration (BFM)

Im Zusammenhang mit den Fragen hinsichtlich des medizinischen Datenaustauschs im Rahmen der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg fanden verschiedene Treffen statt. Auch wurde im Oktober 2013 eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone, der wichtigsten Akteure des medizinischen Bereichs und der NKVF geschaffen. Am ersten Treffen waren folgende Institutionen vertreten:

- das Bundesamt für Migration (BFM);
- die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF);
- die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD);
- die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS);
- die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK);
- die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM);
- die Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH);
- die Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) und die Zentrale Ethikkommission (ZEK);
- Oseara AG, das mit der medizinischen Begleitung betraute Unternehmen.

Ziel des Dialogs mit den relevanten Akteuren im medizinischen Bereich ist es, den medizinischen Datenfluss zu vereinheitlichen und gemeinsame Lösungsansätze zu erarbeiten, welche sowohl dem Arztgeheimnis als auch der Notwendigkeit, das Verfahren bezüglich der Vorabklärung der medizinischen Risiken zufriedenstellend zu gestalten, Rechnung tragen sollen.

Die Schweiz ist zwar eines der wenigen Länder Europas, welches bei der Wegweisung ausländischer Personen durchgehend eine medizinische Begleitung sicherstellt, sie ist aber auch das einzige Land, in dem Zwangsmassnahmen systematisch zur Anwendung kommen. Im Rahmen dieses Dialogs hat die NKVF namentlich darauf hingewiesen, dass die Schweiz eine gesetzliche Grundlage für die zwangsweise Abgabe von Arzneimitteln schaffen muss und

dass der Austausch medizinischer Daten zwischen den in Strafvollzugsanstalten zuständigen Ärztinnen und Ärzten und dem medizinischen Begleitpersonen angesichts der staatlichen Schutzpflicht gegenüber Personen im Freiheitsentzug konsequent erfolgen muss, insbesondere bei Vorliegen medizinischer Kontraindikationen.

## 4.2 Kantonsbehörden

### a. Neunerausschuss der KKJPD

Anlässlich der Sitzung des Neunerausschusses der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) im Februar wurde die NKVF erneut eingeladen, ihre Jahresplanung vorzustellen. Sie informierte den Ausschuss namentlich über die aktuellen thematischen Schwerpunkte, insbesondere die Studien betreffend die Haftbedingungen in Hochsicherheitsabteilungen und den Vollzug therapeutischer Massnahmen nach Art. 59 Abs. 3 StGB. Auch gab sie eine kurze Übersicht über die Prioritäten im Bereich der zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg.

## 4.3 Fachdialog mit dem Bundesamt für Migration (BFM), der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), und der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM)

Die Beobachtungen und Empfehlungen der NKVF zu den zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg wurden drei Mal im Rahmen des institutionalisierten Fachdialogs diskutiert. Dank diesem für die NKVF sehr wertvollen Dialog konnten wichtige Fragen zielführend geklärt und konkrete Lösungsansätze für die im Rahmen der Rückführungen auf dem Luftweg angetroffenen Problemfelder erarbeitet werden.

## 4.4 Forum betreffend das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring

Die NKVF hat die im Forum für das ausländerrechtliche Vollzugsmonitoring vertretenen Organisationen zweimal versammelt. Thematisiert wurden insbesondere die medizinischen Fragen im Zu-

sammenhang mit der Anwendung von Zwangsmassnahmen sowie die Vorbereitung der rückzuführenden Personen auf die Wegweisung und die Rückführung vulnerabler Gruppen, namentlich von Familien mit Kindern.

# Kontakte und Austausch mit relevanten Partnerinstitutionen

---

## 5

## 5.1 Nationale Kontakte

### a. Zivilgesellschaft

Im September 2013 organisierte die NKVF an der Universität Bern eine Tagung, an der vorwiegend zivilgesellschaftliche Organisationen teilgenommen haben, die im Bereich der Menschenrechte sowie des Asyl- und Ausländerrechts tätig sind. Die Kommission informierte die anwesenden Organisationen namentlich über die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit den zwangsweisen Rückführungen auf dem Luftweg. Darüber hinaus ging es an diesem Treffen darum, Möglichkeiten zu eruieren, wie die Zivilgesellschaft im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit Empfehlungen der Kommission aufnehmen könnte, und auf diese Weise deren Umsetzung fördern kann. Die Kommission kam nach diesem Treffen u.a. zum Schluss, dass es schweizweit kaum zivilgesellschaftliche Organisationen gibt, welche sich für die Rechte von Personen im Freiheitsentzug einsetzen. Die wenigen bestehenden Organisationen sind zudem meist nur lokal und regional tätig.

### b. Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Als Mitglied des Beirats des SKMR nahm die NKVF 2013 an zwei Sitzungen dieses Gremiums teil.

Die NKVF arbeitete im vergangenen Jahr mehrfach mit dem SKMR zusammen und konnte auf diese Weise verschiedene Synergien schaffen. So führte das SKMR 2013 im Auftrag des Bundesamtes für Justiz (BJ) eine Studie über die Ausgestaltung der Hochsicherheitshaft in den Schweizer Gefängnissen durch, deren Realisierung durch die NKVF angeregt worden war. Darüber hinaus erteilte die NKVF dem SKMR angesichts seines Fachwissens auf dem Gebiet der Menschenrechte einen Auftrag für die systematische Sammlung der einschlägigen internationalen und nationalen Rechtsprechung im Bereich des Freiheitsentzugs.

### c. Austauschgruppe im Bereich der Menschenrechte

Infolge der Aufhebung des Menschenrechtsbüros (Bureau pour les droits humains) im Kanton Genf wurde eine Gruppe ins Leben

gerufen, welche die Genfer Akteure im Bereich der Menschenrechte zwei Mal jährlich zum Zweck des Austauschs versammelt. Die Gruppe wird vom Vorsteher des Sicherheitsdepartements, Staatsrat Pierre Maudet, geleitet, und dient dem Austausch zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Die NKVF nahm an zwei Sitzungen teil. Thematisiert wurde namentlich die Überbelegung des Gefängnisses Champ-Dollon. Anlass zu weiteren Treffen gaben die gewalttätigen Rückfälle von Straftätern in den Kantonen Waadt und Genf, das Projekt des Bundes zur Eröffnung eines geschlossenen Zentrums für renitente Asylsuchende sowie die Notwendigkeit, die Anzahl der Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft zu senken.

## 5.2 Internationale Kontakte

### a. Austausch mit dem senegalesischen NPM

Der 2009 gegründete senegalesische Präventionsmechanismus «Observatoire des Lieux de Privation de Liberté (ONLPL)» hat sich mit Unterstützung der «Association pour la Prévention de la Torture (APT)» und auf Empfehlung des UN-Unterausschusses zur Verhütung der Folter in die Schweiz begeben, um sich mit den Vertreterinnen und Vertretern der NKVF auszutauschen und sie im Rahmen eines Besuches für die Unterbringung von jugendlichen Straftäterinnen und Straftäter in «La Clairière» im Kanton Genf zu begleiten. Auf diese Weise erhielt der senegalesische NPM Einblick in die methodischen Ansätze und Vorgehensweise der Kommission anlässlich von Besuchen in Einrichtungen des Freiheitsentzugs.

### b. Konferenz über ausländerrechtliche Administrativhaft

Im November 2013 nahm die NKVF an einer vom Europarat organisierten Konferenz über die Vollzugsmodalitäten der ausländerrechtlichen Administrativhaft in Europa teil, an der zahlreiche Partnerorganisationen aus verschiedenen europäischen Ländern anwesend waren. Mit Blick auf eine europaweite Vereinheitlichung wurde insbesondere die Notwendigkeit diskutiert spezifische Standards für die Modalitäten dieses administrativen Freiheitsentzugs zu erarbeiten, für die in den einzelnen Ländern derzeit äusserst unterschiedliche Bedingungen gelten. Nach dem Modell der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sollten diese Standards einen ge-

meinsamen Rahmen für alle Mitglieder des Europarates definieren und u.a. Fragen mit der für den Zweck dieser Haftform verhältnismässigen Einschränkung der Bewegungsfreiheit klären.

# Rechnung 2013 und Budget 2014

---

# 6

	1.1.2013 -31.12.2013	Budget 2014
<b>AUFWAND</b>	<b>per 31.12.2013</b>	
<b>NKVF</b>		
<b>Beratungsaufwand Kommissionsmitglieder</b>		
Anstaltsbesuche gemäss Jahresplanung 2014	108'000.00	55'000.00
Ad-hoc-Besuche	0.00	5'000.00
5 x Plenarversammlungen	26'000.00	26'000.00
Ausschusssitzungen	7'000.00	7'000.00
Arbeitsgruppen	2'219.00	15'000.00
Strategieretraite	4'131.00	10'000.00
Gutachten Universität Bern	10'000.00	10'000.00
SKMR Monitoring-Auftrag	1'890.00	8'000.00
Experten Besuche Demenz + Psychiatrie	–	6'000.00
Wissenschaftliche Begleitung Kommissionsbesuche	–	10'000.00
Organisations-, Reise- und Übernachtungsspesen	9'666.00	30'000.00
<b>Total Beratungsaufwand Kommissionsmitglieder</b>	<b>184'830.00</b>	<b>182'000.00</b>
<b>Personalaufwand</b>		
<b>Total Personalaufwand</b>	<b>367'537.00</b>	<b>357'272.00</b>

## Vollzugsmonitoring

### Pool mit 12 Beobachterinnen und Beobachtern

Austauschtreffen 2 x pro Jahr	1'854.00	5'000.00
Organisations-, Reise- und Übernachtungsspesen	2'978.00	10'000.00
Entschädigungen Beobachterinnen und Beobachter	95'194.00	95'000.00
<b>Total Aufwand Vollzugsmonitoring</b>	<b>100'026.00</b>	<b>110'000.00</b>

### Aufwand Öffentlichkeitsarbeit

Dienstleistungen im Bereich Kommunikation (Layout und Grafik Jahresbericht, Kommunikationskonzept)	11'174.00	20'000.00
Kosten für Grafik und Layout	22'210.00	–
<b>Total Aufwand Öffentlichkeitsarbeit</b>	<b>33'384.00</b>	<b>20'000.00</b>

### Übriger Verwaltungsaufwand

Dienstreisen/Spesen/Sitzungskosten	6'702.00	7'000.00
Büromaterial, Drucksachen, Telefon, Post	179.00	2'000.00
<b>Total übriger Verwaltungsaufwand</b>	<b>6'881.00</b>	<b>9'000.00</b>

<b>Total AUFWAND</b>	<b>692'658.00</b>	<b>678'272.00</b>
----------------------	-------------------	-------------------





