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

Bern, 1. Dezember 2025

Bericht über die Besuche der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Regionalgefängnissen Bern, Biel, Burgdorf und Thun Februar bis Mai 2025

Inhalt

A. Ausgangslage 1
B. Methodik 2
C. Menschenrechtliche Vorgaben betreffend die Überbelegung 3
D. Feststellungen 4
1. Kapazität 4
2. Materielle Haftbedingungen 6
2.1. Umnutzung bestehender Räume als regulären Zellen 6
2.2. Reguläre Zellen 7
3. Allgemeine Haftbedingungen 10
3.1. Dauer des Aufenthaltes 10
3.2. Haftregime 10
3.3. Einhaltung des Trennungsgebots 11
4. Gesundheitsversorgung 12
5. Handlungsbedarf betreffend die Überbelegung 14
E. Weitere Auswirkungen der Überbelegung 16
1. Betreuung 16
2. Personengruppen in einer vulnerablen Situation 16
3. Gewaltvorfälle und Gewaltprävention 17
3.1. Machtstrukturen 17
3.2. Gewaltvorfälle 17
4. Disziplinarmassnahmen 19
5. Mitarbeitende 20
6. Allgemeiner Handlungsbedarf 20
F. Schlussbemerkungen 21

A. Ausgangslage

1. Das Bundesgesetz über die Kommission zur Verhütung von Folter legt den Auftrag der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) fest.[1] Nach Art. 2 lit. b BG NKVF gibt sie «Empfehlungen an die zuständigen Behörden ab mit dem Ziel: (1) die Behandlung und die Situation der Personen, denen die Freiheit entzogen ist, zu verbessern, (2) Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe zu verhüten».[2] Das Bundesgesetz legt somit fest, dass die Kommission nicht nur Folter, sondern auch grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vorbeugen soll.[3]

2. Seit 2023 zeichnete sich in einzelnen Regionalgefängnissen im Kanton Bern eine Tendenz zur Überbelegung ab. Seit Sommer 2024 sind die Regionalgefängnisse des Kantons Bern konstant überbelegt, teilweise mit einer Auslastung bis zu 148%, wie es beispielsweise im April 2025 im Regionalgefängnis Thun der Fall war. In gewissen Gefängnissen unterliegt die Überbelegung starken Schwankungen auf Tagesbasis.[4]

3. In einer Medienerklärung führte der zuständige Regierungsrat die Ursachen der Überbelegung auf die nicht reibungslose Einführung einer neuen Software und den daraus resultierenden Aufschub des Vollzugs von Freiheitsstrafen zurück.[5] In Gesprächen wiesen die Leitungen der besuchten Regionalgefängnisse zusätzlich auf die steigende Anzahl von Personen in der Untersuchungshaft hin.

4. Erst kürzlich hat das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (CPT) den schweizerischen Behörden empfohlen, eine umfassende Strategie zur Reduktion der Überbelegung in Gefängnissen vorzusehen und die Angehörigen der Vollzugs- und Justizbehörden zu sensibilisieren, dass Inhaftierungen nur als letztes Mittel in Frage kommen.[6] Das CPT erinnert daran, dass die Ursachen der Überlegung vielfältig sind und in erster Linie auf strafrechtliche Entscheidungen und die Rechtspraxis zurückzuführen sind, wobei das CPT insbesondere Ersatzfreiheitsstrafen und lange Untersuchungshaftzeiten hervorhebt.[7]

---

[1] Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF), SR 150.1.
[2] Art. 1–2 BG NKVF, Art. 19–20 Fakultativprotokoll vom 18. Dezember 2002 zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, SR 0.105.1.
[3] Stellungnahme des Kantons Bern zum Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) im Regionalgefängnis Moutier, 28. August 2024.
[4] Siehe Kapitel Kapazität; Monitoring Justizvollzug | SKJV.
[5] Die Umstellung auf die Standardsoftware SAP im Kanton Bern per 1. Januar 2023 beeinträchtigte das Busseninkasso. Betroffene Personen konnten nicht gemahnt oder zur Ersatzfreiheitsstrafe aufgeboten werden. Somit kam es ab 2024 zu einer hohen Anzahl von Ersatzfreiheitstrafen, die vor der Verjährung vollzogen werden mussten. Siehe Medienmitteilung der Sicherheitsdirektion vom 13. Juni 2025, «Entlastung für den bernischen Justizvollzug».
[6] 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 22 mars au 1er avril 2021, 8. Juni 2022, CPT/Inf(2022)9 (zit. CPT, Bericht Schweiz 2021), Ziff. 63.
[7] Rapport au Gouvernement de la Suisse relatif à la visite du CPT effectuée en Suisse du 19 au 18 mars 2024, 14 janvier 2025, CPT(2024)34 (zit. CPT, Bericht Schweiz 2024), Ziff. 90-94.

5. Die menschenrechtlichen Vorgaben definieren den Begriff der Überbelegung nicht abschliessend.[8] Eine Überbelegung liegt in der Regel vor, wenn die Anzahl der inhaftierten Personen die Aufnahmekapazität der Haftanstalt übersteigt oder wenn der verfügbare persönliche Raum der inhaftierten Person zu knapp ist.[9] Eine Überbelegung beeinträchtig die Privatsphäre und das allgemeine Wohlbefinden der inhaftierten Personen stark.

6. Zwischen Februar und Mai 2025 untersuchte die Kommission unter Berücksichtigung der internationalen und nationalen Standards die Auswirkungen der Überbelegung auf die Haftbedingungen der inhaftierten Personen in vier Regionalgefängnissen des Kantons Bern. Der Fokus lag auf den materiellen Haftbedingungen, Disziplinarmassnahmen, möglichen Gewaltvorkommnissen, der Gesundheitsversorgung und Sicherheitsmassnahmen sowie der Betreuung von Personen in einer vulnerablen Situation. Dieser Bericht erläutert die Feststellungen und den Handlungsbedarf im Zusammenhang mit der Überbelegung. Die Kommission hebt zudem weitere menschenrechtlich relevante Punkte hervor, die nicht in direktem Zusammenhang mit der Überbelegung stehen.[10]

7. Der Modellversuch Untersuchungshaft wurde in drei Regionalgefängnissen trotz Belegungsdruck unter Beibehaltung der Ressourcen weitergeführt (Ausnahme Burgdorf[11]).[12] Die Weiterführung des Modellversuchs entlastet die Mitarbeitenden durch die durch Fachpersonen geführten Gespräche mit den inhaftierten Personen. Dies ist ein wesentlicher Faktor für die Beruhigung der betroffenen Personen.

B. Methodik

8. Die Kommission besuchte die vier Regionalgefängnisse (RG) Bern (25. Februar), Thun (10. März), Burgdorf (25. März) und Biel (13. Mai).[13] Alle Besuche fanden unangekündigt statt.

9. An den Besuchstagen führten die Delegationen vertrauliche Gespräche mit der Leitung, den Mitarbeitenden des Justizvollzugs und der Gesundheitsdienste sowie mit den

[8] Council of Europe, European Committee on crime problems (CDPC), White Paper on prison overcrowding, 30. Juni 2016, PC-CP(2015)6rev7, Ziff. 10.
[9] SCALIA DAMIEN, Droit international de la détention, Des droits des prisonniers aux devoirs des Etats, Basel 2015, Ziff. 276.
[10] Die im vorliegenden Bericht enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen spiegeln die von der Kommission für den Besuch festgelegten Schwerpunkte wider. Daraus kann nicht gefolgert werden, dass in der besuchten Einrichtung keine weiteren menschenrechtlich relevanten Fragestellungen bestehen. Themen und Praktiken, die in diesem Bericht nicht oder nur am Rande behandelt werden, gelten durch die Kommission weder als stillschweigend gutgeheissen noch als menschenrechtskonform anerkannt. Andererseits können nicht alle positiven Aspekte wie bspw. der kinderfreundliche Besuchsraum im Regionalgefängnis Biel hervorgehoben werden, da sie nicht zu den Schwerpunktthematiken dieses Berichtes gehören.
[11] Im RG Burgdorf wird PRISMA verwendet. Es gibt in der Untersuchungshaft auch Mehrbettzellen. Inhaftierte Personen können ca. 5.5-6 Stunden ausserhalb der Zelle (inkl. Spazierzeit) verbringen.
[12] Gemäss den erhaltenen Informationen kommt es jedoch durch die Überbelegung zu Verzögerungen in den Progressionen, bspw. in die offenen Abteilungen oder zum Vollzugsantritt ins Regionalgefängnis Burgdorf.
[13] Alle vier Regionalgefängnisse wurden bereits – teilweise mehrmals – von der Kommission besucht: Bern (2011, 2014, 2019), Burgdorf (2022), Thun (2014, 2021), Biel (2015, 2018, 2020). Dabei wurden die Haftbedingungen vor dem Hintergrund menschenrechtlicher Bestimmungen überprüft. Das Regionalgefängnis Moutier wurde nicht besucht, da in diesem die ausländerrechtliche Administrativhaft vollzogen wird.

inhaftierten Personen. Aufgrund der Überbelegung war die Arbeitsbelastung für die Mitarbeitenden der Regionalgefängnisse hoch und die Arbeitsbedingungen herausfordernd. Die Kommission dankt den Mitarbeitenden für die gute Zusammenarbeit.

10. Die aus Sicht der Kommission wichtigen Anliegen hat sie der Leitung des Amtes für Justizvollzug (AJV) in einem Gespräch am 5. Dezember mitgeteilt. Die Kommission dankt für den offenen und konstruktiven Austausch.

C. Menschenrechtliche Vorgaben betreffend die Überbelegung

11. Inhaftierte Personen haben das Recht auf menschenwürdige Haftbedingungen. Dies ergibt sich neben dem Recht auf Leben gemäss Art. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auch aus dem Verbot der unmenschlichen Behandlung nach Art. 3 EMRK. Auch das Justizvollzugsgesetz des Kantons Bern hält in Art. 19 ausdrücklich fest, dass die Achtung der Persönlichkeit und der Menschenwürde in Haft gewährt sein muss.[14]

12. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) lässt sich ableiten, dass in Situationen, in denen der persönliche Raum lediglich 3 m^2 bis 4 m^2 beträgt, die allgemeinen Haftbedingungen darüber entscheiden, ob eine Verletzung von Art. 3 EMRK[15] vorliegt. Von besonderer Bedeutung sind dabei der Zugang zu frischer Luft und Tageslicht, eine ausreichende Belüftung, die Raumtemperatur, sowie die Wahrung der Privatsphäre und die sanitären und hygienischen Bedingungen. Zudem spielen weitere Faktoren wie die Dauer des Freiheitsentzugs, die Möglichkeiten zur Ausübung von körperlicher Betätigung im Freien oder der körperliche und geistige Gesundheitszustand der inhaftierten Person eine wichtige Rolle bei der Beurteilung der Haftbedingungen.[16]

13. Ebenso setzen menschenwürdige Bedingungen unter anderem genügend persönlichen Raum voraus.[17] Generell fordert das CPT die Mitgliedstaaten auf, höhere Standards anzuwenden, da «die Mindeststandards für den persönlichen Raum nicht so einfach sind, wie sie auf den ersten Blick erscheinen mögen». Sie variieren je nach Art der Einrichtung, der ursprünglich vorgesehenen Belegung der Zelle und den im Rahmen der Haftregelung vorgesehenen Aktivitäten. Der wünschenswerte Standard für eine

[14] Gesetz vom 23. Januar 2022 über den Justizvollzug (Justizvollzugsgesetz, JVG), BSG 341.1, Art. 19.
[15] Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMKR), SR 0.101. Siehe auch die Urteile des BGer 1B_335/2013, 1B_336/2013, 1B_369/2013 und 1B_404/2013 vom 26. Februar 2014.
[16] Conseil de l'Europe, Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, Droits des détenus, mis à jour au 31 août 2024, Ziff. 28 ff.
[17] Der persönliche Raum wird aufgrund der Gesamtfläche der Zelle (ohne Sanitäranlagen, mit Möbel) und der Anzahl Personen berechnet. Zudem ist ausschlaggebend, ob die inhaftierten Personen sich in der Zelle normal bewegen können. Siehe EGMR, Muršić gegen Kroatien, Nr. 7334/13, Urteil vom 20. Oktober 2016, Ziff. 114; siehe auch EGMR, Lautaru und Seed gegen Griechenland, Nr. 29760/15, Urteil vom 23. Oktober 2020, Ziff. 54, wo eine Kochnische bei der Berechnung der Gesamtfläche der Zelle berücksichtigt wurde sowie EGMR, İlerde und andere gegen die Türkei, Nr. 35614/19, Urteil vom 8. April 2024, Ziff. 173-175, wo der jeder Zelle angeschlossene und tagsüber zugängliche individuelle Aussenhof sowie die Sanitäranlagen bei der Berechnung der Grundfläche pro Häftling nicht berücksichtigt wurden.

inhaftierte Person ist eine 8 m^2 bis 9 m² grosse Zelle, für zwei inhaftierte Personen eine 12 m² grosse Zelle.[18]

14. Die nationalen Vorgaben der Zellengrössen, die im Handbuch des Bundesamtes für Justiz[19] festgehalten sind, sind wesentlich grosszügiger.[20]

D. Feststellungen

1. Kapazität

Einrichtung	Offizielle Kapazität	Belegung am Besuchstag
RG Bern[21]	126	158 um 6.00 Uhr 149 um 9.00 Uhr
RG Biel[22]	44	48
RG Burgdorf[23]	110	145
RG Thun[24]	87	117

15. Die Regionalgefängnisse des Kantons Bern sind dem Amt für Justizvollzug (AJV) der Sicherheitsdirektion unterstellt. Die Festlegung der Kapazität erfolgt durch die Amtsleitung AJV, die Sicherheitsdirektion hingegen ist für deren Evaluation zuständig.

16. Das Amt für Justizvollzug des Kantons Bern ist verpflichtet, die Personen, für die ein Haftgrund besteht, aufzubieten und/oder aufzunehmen. Die Aufnahmepflicht bleibt auch

[18] Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards, CPT/Inf(2015)44 (zit. CPT/Inf(2015)44), Ziff. 18. Das CPT legt sich auf keine Minimalstandards fest.
[19] Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD – Bundesamt für Justiz BJ, Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, August 2023 (zit. BJ, Handbuch 2023), S. 46 f.; BRÄGGER BENJAMIN F., Anstaltsbau, in: Brägger Benjamin F. (Hrsg.), Das schweizerische Vollzugslexikon, Von der vorläufigen Festnahme zur bedingten Entlassung, 2. Auflage, Basel 2022 (zit. BRÄGGER, Vollzugslexikon), S. 48. In allen vier Regionalgefängnissen waren sowohl Personen in Untersuchungshaft als auch Personen im Strafvollzug untergebracht.
[20] Vgl. Art. 53 EMRK. Zudem wurde die Festlegung des EGMR in Muršić gegen Kroatien auf einen Minimalstandard von 3 m^2 aufgrund der Aussage relativiert, dass er sich nicht ein für alle Mal festlegen würde, wie viel Platz einer inhaftierten Person zur Verfügung stehen müsse.
[21] Das Regionalgefängnis Bern bietet offiziell Platz für 126 inhaftierte Personen (112 Männer, 14 Frauen) in verschiedenen Haftformen: U.a. Untersuchungs- und Sicherheitshaft, kurze Freiheitstrafen, vorläufige Festnahmen, Polizeigewahrsam und Administrativhaft, Haft von Personen für den Transport sowie Strafen und Massnahmen, die aus Sicherheits-, Disziplinar- oder Platzgründen vorübergehend nicht anderswo vollzogen werden können. Gemäss Aussagen betrug die maximale Anzahl inhaftierter Personen 167.
[22] Das Regionalgefängnis Biel kann offiziell 44 inhaftierte Personen (Frauen, Männer und Jugendlichen) in Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie im Strafvollzug (Kurzstrafvollzug und Halbgefangenschaft) aufnehmen. Gemäss Aussagen hat das Gefängnis bis zu 53 inhaftierte Personen aufgenommen.
[23] Das Regionalgefängnis Burgdorf verfügt über 110 reguläre Plätze für Untersuchungs- und Sicherheitshaft, vorläufige Festnahmen, den vorzeitigen Strafantritt, kurze Freiheitsstrafen und den Strafvollzug.
[24] Das Regionalgefängnis Thun bietet offiziell 87 Plätze (Männer) für Untersuchungs- und Sicherheitshaft, Polizeihaft und Jugendliche in unterschiedlichen strafrechtlichen Vollzugsformen (8 Plätze). Gemäss den erhaltenen Informationen werden keine Ersatzfreiheitstrafen im Regionalgefängnis Thun vollzogen.

bei Überbelegung bestehen.[25] Die Kommission erachtet dies als problematisch, da den Verantwortlichen somit kaum Handlungsspielraum bleibt, um möglichen menschenunwürdigen Bedingungen vorzubeugen.

17. Aufgrund der steigenden Anzahl inhaftierter Personen wurden die Leitungen der vier besuchten Regionalgefängnisse angewiesen, die Kapazität zu erhöhen. Dies wurde entweder durch die Umnutzung von Sport-, Therapie- und Gemeinschaftsräumen oder durch die Erhöhung der Bettenzahl in den Zellen erreicht. Somit wurden in allen Regionalgefängnissen Mehrbettzellen eingeführt.[26] Dabei wurden auch Zellen, die nicht für einen Aufenthalt über mehrere Stunden vorgesehen sind, beispielsweise Warteräume oder -zellen, zu regulären Zellen umgenutzt.

- Regionalgefängnis Bern: Die Anzahl Schlafplätze wurde in den Einzel- und Mehrbettzellen durch zusätzliche (Etagen-)Betten erhöht. Am Tag des Besuches umfasste die grösste belegte Mehrbettzelle vier Personen. Zudem wurden vor allem abends bzw. nachts inhaftierte Personen in der Warte- bzw. Transportabteilung im Untergeschoss auf Matratzen am Boden untergebracht. Gemäss Aussagen befanden sich bis zu fünf Personen in einer Wartezelle.

- Regionalgefängnis Biel: Die Doppelzellen wurden mit einem weiteren Bett ausgestattet. Die grösste Mehrfachzelle verfügte über drei Schlafplätze. Eine reguläre Zelle wurde umgenutzt, um sie als Wartezelle zu verwenden. Zudem wurde die Arrestzelle, sowie auch die Wartezelle zur regulären Unterbringung von Personen genutzt. Gemäss den erhaltenen Informationen wurden inhaftierte Personen auch für eine Nacht auf Matratzen im Gang in der Nähe des Familienbesuchsraums untergebracht.[27]

- Regionalgefängnis Burgdorf: Zur Erhöhung der Kapazität wurden drei Arbeitsräume und ein Fitnessraum in Mehrbettzellen mit bis zu 12 Schlafplätzen umgebaut.[28] Sie dienten vorwiegend zur Unterbringung von Personen mit einer Ersatzfreiheitsstrafe.

- Regionalgefängnis Thun: In die bestehenden Einzelzellen wurden 30 Zusatzbetten in Form von Etagenbetten eingebaut. In ursprüngliche Dreierzellen wurde ein weiteres Bett gestellt. Die grösste Mehrfachzelle konnte am Tag des Besuches vier inhaftierte Personen unterbringen. Zudem wurde ein Warteraum für Übernachtungen (von einer Nacht) genutzt.

[25] Die Aufnahmepflicht der Regionalgefängnisse ergibt sich aus dem gesetzlichen Aufgabenkatalog der Gefängnisse nach Art. 9 JVG. Es handelt sich um eine gesetzliche Aufgabe, welche eine Aufnahmepflicht impliziert.
[26] In allen vier Regionalgefängnissen bestehen weiterhin eine Anzahl von Einzelzellen.
[27] Die Kommission konnte die Anzahl dieser Fälle nicht statistisch auswerten, da diese in der Fachapplikation GINA einer Zelle zugeordnet werden.
[28] Gemäss Angaben des AJV wurde diese Zelle nie mit mehr als zehn Personen belegt.

2. Materielle Haftbedingungen

18. Die Unterbringungsbedingungen haben einen erheblichen Einfluss darauf, wie der Freiheitsentzug erlebt wird. Diese Bedingungen müssen die Menschenwürde respektieren.

19. In diesem Zusammenhang müssen die Infrastruktur und die Ausstattung der Zellen gemäss europäischen Standards dazu beitragen, die Sicherheit der inhaftierten Personen zu gewährleisten und ein Mindestmass an Privatsphäre zu garantieren.[29] Die Zellen sind mit Möbeln, einem Bett (pro Person), sauberer Bettwäsche, Sitzgelegenheiten und persönlichen Schränken auszustatten.[30] Zudem ziehen internationale Standards[31] eine Einzelunterbringung nachts der inhaftierten Personen in Untersuchungshaft sowie im Vollzug vor.[32] Aufgrund der mangelnden Privatsphäre und der erhöhten Gefahr von Gewalt zwischen inhaftierten Personen werden grosse Schlafsäle vom CPT für Gefängnisse als ungeeignet angesehen, unabhängig davon, ob sie überbelegt sind oder nicht.[33]

2.1. Umnutzung bestehender Räume als regulären Zellen

2.1.1. Unterbringung in Warteräumen oder -zellen

20. Wie vorgehend beschrieben, wurden in allen Regionalgefängnissen Warteräume oder Wartezellen für «reguläre» Übernachtungen bis zur Verlegung in eine reguläre Zelle oder bis zur Verschiebung zum Gerichtstermin und oft für mehrere Personen gleichzeitig eingesetzt.

21. Das Regionalgefängnis Bern verfügt über fünf Warteräume unterschiedlicher Grösse im Untergeschoss. Diese Warteräume verfügten nicht über genügend Tageslicht und wiesen gravierende hygienische Mängel auf. Die Räume waren mit fest montierten Sitzbänken, teilweise Tischen sowie Fernseher ausgestattet und wurden ständig videoüberwacht. Der sanitäre Bereich war in einigen Warteräumen lediglich mit einem Vorhang abgetrennt. Die Delegation traf am Besuchstag auf eine inhaftierte Person, die in diesen unhygienischen Verhältnissen (Schmutz, abgestandener Rauch) mehrere Stunden auf die Verschiebung zum Gerichtstermin wartete.

22. Die zwei Wartezellen im Regionalgefängnis Biel befinden sich in der Abteilung für Frauen in Untersuchungshaft im Erdgeschoss. Die eine Zelle war ursprünglich eine reguläre Zelle und wurde nun als Wartezelle für Männer oder Frauen gebraucht. Die andere Wartezelle war mit einer Holzbank (zum Sitzen) sowie einer nur durch eine hüfthohe

[29] Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Empfehlung Rec(2006)2-rev des Ministerkomitees des Europarates vom 11. Januar 2006 (überarbeitete und geänderte Fassung vom 1. Juli 2020) (zit. Europäische Strafvollzugsgrundsätze 2020), Ziff. 18.1.
[30] Europäische Strafvollzugsgrundsätze 2020, Ziff. 19.3, 21 und 44 lit. c; Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), Res. 70/175 der UNO-Generalversammlung vom 17. Dezember 2015, A/RES/70/175 (zit. Nelson-Mandela-Regeln), Regel 21.
[31] Europäische Strafvollzugsgrundsätze 2020, Ziff. 18.5- 18.7; Nelson-Mandela-Regeln, Regel 12.
[32] Verordnung vom 22. August 2018 über den Justizvollzug (Justizvollzugsverordnung, JVV), BSG 341.11, Art. 33.
[33] CPT, 11th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 2000, 3. September 2001, CPT/Inf(2001)16, Ziff. 29.

Wand abgetrennten Toilette ausgestattet. Gemäss den erhaltenen Informationen wurde für Übernachtungen eine Matratze auf den Boden gelegt. Gemäss Aussagen und Dokumenten übernachteten bis zu zwei Personen in der Wartezelle. Den gesichteten Unterlagen zufolge wurde eine Person für vier Nächte mit jeweils einer anderen Person in dieser Wartezelle untergebracht.

23. Die drei fensterlosen Wartezellen im Regionalgefängnis Burgdorf befinden sich im Erdgeschoss. Gemäss erhaltenen Informationen sind diese für einen Aufenthalt von maximal einer Stunde vorgesehen. Aufgrund des aktuellen Platzmangels kann eine Person aber auch über Nacht in der Wartezelle untergebracht werden.

24. Im Regionalgefängnis Thun gibt es im Eintrittsbereich zwei Wartezellen, wovon eine mit einem Klappbett ausgestattet ist. Gemäss Aussagen der Mitarbeitenden dient ausschliesslich diese Wartezelle der Unterbringung von Personen für höchstens eine Nacht.

25. Die Kommission ist der Ansicht, dass sowohl die reguläre als auch die notfallmässige Unterbringung in Warteräumen oder -zellen über Nacht menschenunwürdig ist.

2.1.2. Unterbringung in Arrestzellen

26. Im Regionalgefängnis Biel wird die Arrestzelle im Untergeschoss aufgrund des Belegungsdrucks auch für «reguläre» Unterbringungen gebraucht. Die Arrestzelle verfügt lediglich über ein Milchglasfenster und ist permanent videoüberwacht. Sie ist mit einem Betonbett mit Holzabdeckung und einer nicht abgetrennten Hocktoilette in der Ecke ausgestattet. Gemäss gesichteten Unterlagen wurde eine Person für drei Tage «regulär» in der Arrestzelle untergebracht. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Unterbringung menschenunwürdig ist.

2.1.3. Unterbringung in grossen Mehrbettzellen

27. Im Regionalgefängnis Burgdorf können bis zu 12 inhaftierte Personen in Mehrbettzellen untergebracht werden. Die Kommission erachtet diese Unterbringung aufgrund der schlechten Luftverhältnisse und der mangelnden Privatsphäre als ungeeignet und als mit dem Anspruch auf menschenwürdige Unterbringung kaum vereinbar.

2.2. Reguläre Zellen

2.2.1. Zellengrösse

28. Die Delegationen überprüften anhand von Plänen die Grösse der Einzel- sowie Mehrbettzellen. Die Mehrbettzellen für bis zu vier Personen im Regionalgefängnis Bern wiesen exkl. Sanitärbereich eine Fläche zwischen 15 m^2 und 18.3 m^2 auf. Im Regionalgefängnis Biel wiesen die Einzelzellen exkl. Sanitärbereich eine Fläche zwischen 5.05 m^2 und 7.8 m^2 und die Doppelzellen (bzw. Dreierzellen) zwischen 8 m^2 und 17.24 m^2 auf. Die Mehrbettzellen, die in den Arbeitsräumen im Regionalgefängnis Burgdorf eingerichtet wurden, gewähren den inhaftierten Personen einen persönlichen Raum von ca. 4 m^2. Im Regionalgefängnis Thun stehen einer Person in den Einzelzellen

aufgrund der Doppelbelegung 5.5 m^2 zur Verfügung. Die Grösse der Warteräume oder -zellen wurde nicht überprüft, da diese nicht für Übernachtungen benützt werden sollten.

29. Gemessen an den internationalen Vorgaben ist der persönliche Raum für die inhaftierten Personen in den Regionalgefängnissen Bern, Biel und Burgdorf knapp. Für die Beurteilung einer möglichen Verletzung von Art. 3 EMRK sind somit die allgemeinen Haftbedingungen ausschlaggebend.

30. Auch verglichen mit den nationalen Vorgaben unterschreiten die aktuellen Platzverhältnisse (mit Ausnahme der Einzelzellen, die einzeln belegt werden) in allen vier Regionalgefängnissen die Anforderungen.[34] In allen vier Regionalgefängnissen waren Personen im Strafvollzug von den Konsequenzen der Überbelegung betroffen.

2.2.2. Licht- und Luftverhältnisse

31. Betreffend die Licht- und Luftverhältnisse stellten die Delegationen Folgendes fest:

- Im Regionalgefängnis Bern können die Fenster aus Milchglas nicht geöffnet werden, weshalb die Luft in diesen Zellen stickig ist. Die bereits stark ausgelastete Gebäudelüftung kann mit der Überbelegung nicht Schritt halten, insbesondere in den Mehrbettzellen. Diese Licht- und Luftverhältnisse stuft die Kommission nach wie vor als problematisch ein.

- Im Regionalgefängnis Biel verfügen die Zellen über Fenster aus Milchglas, die kaum Tageslicht durchlassen, jedoch gekippt werden können. Die Zellenlüftungen wurden neu eingebaut. Die Lichtverhältnisse stuft die Kommission nach wie vor als problematisch ein.

- Im Regionalgefängnis Burgdorf sind die Fenster der Mehrbettzellen mit einer Folie abgedeckt und die Lichtverhältnisse daher eher dunkel. Die Delegation stellte ausserdem eine schlechte Luftqualität in den besichtigten Zellen fest, da die Fenster nicht geöffnet werden können.[35]

- Im Regionalgefängnis Thun waren die Luft- und Lichtverhältnisse im Allgemeinen genügend. Die hohen Fenster konnten gekippt werden und sorgten somit für genügend Frischluftzufuhr. In den Mehrbettzellen, deren Fenster sich nicht öffnen lassen, herrschten ungenügende Luftverhältnisse.

[34] In BJ, Handbuch 2023, S. 46 f. legt das Bundesamt für Justiz die minimalen Flächen fest. Demzufolge betragen die Mindestmasse für eine Einzelzelle 12 m^2 (Wohnbereich 10 m^2, abgetrennter Nassbereich 2m^2), für eine Doppelzelle 18 m^2 (Wohnbereich 16m^2, abgetrennter Nassbereich 2m^2) und für eine Dreierzelle 24 m^2 (Wohnbereich 22 m^2, abgetrennter Nassbereich 2m^2). Zellen für mehr als drei Personen sind im Handbuch nicht vorgesehen. Siehe auch BRÄGGER, Vollzugslexikon, S. 48.
[35] Gemäss Leitung handelt sich um einen Minergie-Bau, weshalb die Fenster nicht geöffnet werden können. Siehe dazu den Bericht der NKVF zum Besuch im Regionalgefängnis Burgdorf am 24. Oktober 2022, Ziff. 27.

2.2.3. Sanitäre Anlagen

32. Gemäss internationalen Vorgaben sind sanitäre Anlagen vollständig vom Wohnbereich in den Zellen abzutrennen, um die Privatsphäre zu gewährleisten.[36] Der EGMR hält in seiner Rechtsprechung fest, dass in Mehrbettzellen eine durch eine Trennwand abgetrennte Sanitäranlage nicht ausreicht.[37]

33. In den Regionalgefängnissen Bern[38], Biel[39] und Thun waren die sanitären Anlagen in den Mehrbettzellen gar nicht oder nicht vollständig vom Wohnbereich abgetrennt. So war in den Mehrbettzellen im Regionalgefängnis Bern und Thun der Toilettenbereich zwar mit einer hohen Wand, jedoch nur mit einem Vorhang abgetrennt. Der nicht abgetrennte sanitäre Bereich der Einzelzellen im Regionalgefängnis Biel befand sich zudem direkt gegenüber der Zellentür und war somit beim Öffnen der Fensterklappe oder der Türe direkt einsehbar. Die Delegation stellte fest, dass die inhaftierten Personen den sanitären Bereich daher mit Karton bis Hüfthöhe abgetrennt hatten. Auch in den Mehrbettzellen war der sanitäre Bereich lediglich mit Vorhängen abgetrennt. Die Kommission ist der Ansicht, dass die sanitären Anlagen der Mehrbettzellen in den Regionalgefängnissen Bern, Biel[40] und Thun die Privatsphäre und die Menschenwürde der inhaftierten Personen verletzen.

34. Im Regionalgefängnis Burgdorf waren die Toiletten in den Mehrbettzellen vom Wohnbereich abgetrennt. Die Privatsphäre war aufgrund von fehlendem Sichtschutz zwischen den Duschparzellen nicht gewahrt.

2.2.4. Hygiene

35. Die hygienischen Zustände im Regionalgefängnis Bern hält die Kommission als untragbar.[41] Die Wände in den Mehrbettzellen und Wartezellen waren verschmiert. Die Wartezellen waren besonders schmutzig und unhygienisch, insbesondere der Boden, auf dem die Matratzen lagen. Die Bett- und Frotteewäsche war teils verschlissen und beschädigt.

[36] Europäische Strafvollzugsgrundsätze 2020, Ziff. 19.3; Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée en France par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 28 novembre au 10 décembre 2010, 19. April 2012, CPT/Inf(2012)13, Ziff. 78.
[37] EGMR, Kalashnikov gegen Russland, Nr. 47095/99, Urteil vom 15. Juli 2002, Ziff. 99. Siehe auch EGMR, Szafrański gegen Polen, Nr. 17249/12, Urteil vom 15. März 2016, Ziff. 39-41; EGMR, Canali gegen Frankreich, Nr. 40119/09, Urteil vom 25. April 2013, Ziff. 52.
[38] Im Regionalgefängnis Bern erfolgt die Trennung der sanitären Anlagen in den Mehrbettzellen, mit wenigen Ausnahmen, nur über einen Vorhang.
[39] In den Doppelzellen ist der sanitäre Bereich ebenfalls von einer Seite her einsehbar, so dass die Privatsphäre nicht sichergestellt ist.
[40] Ausgenommen davon sind die Mehrbettzellen der Abteilungen für Frauen.
[41] Ausnahme bilden die Duschen in Sektoren A und B und der Einzelzellen.

3. Allgemeine Haftbedingungen

3.1. Dauer des Aufenthaltes

36. Gemäss der europäischen und nationalen Rechtsprechung ist in Situationen von Überbelegung auch die Dauer der Inhaftierung relevant.[42] In diesem Zusammenhang stellte die Kommission fest, dass mehrere Personen seit drei Jahren in den Regionalgefängnissen Bern resp. Biel inhaftiert sind und dies teilweise in Mehrbettzellen.

3.2. Haftregime

37. Gemäss internationalen Standards sind das Haftregime bzw. die Zeit ausserhalb der Zelle und der Zugang zu sinnvollen Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen der Überbelegung relevant.

3.2.1. Zellenöffnungszeiten

38. Im Regionalgefängnis Bern betragen die Zellenöffnungszeiten nur zwei Stunden pro Tag. Ausnahme bilden gewisse Abteilungen der Untersuchungshaft, wo die Zellen zusätzlich abends und am Wochenende für zwei resp. drei Stunden geöffnet werden. Im Regionalgefängnis Burgdorf sind die Zellentüren zwischen drei und vier Stunden geöffnet mit Ausnahme der Eintrittszelle (Einschluss 23 Stunden). Die Delegation erhielt Hinweise darauf, dass diese Zelle, die von den anderen umfunktionierten Arbeitsräumen bzw. Mehrbettzellen abgeschottet ist, nicht ausschliesslich als Eintrittszelle genutzt wird. Gemäss den erhaltenen Informationen waren einerseits mindestens zwei Personen bereits mehrere Wochen in dieser Zelle untergebracht. Andererseits erhielt die Delegation Rückmeldungen dahingehend, dass diese Zelle als Time-Out-Zelle benutzt bzw. von den inhaftierten Personen als «kleiner Bunker» bezeichnet wird. Im Regionalgefängnis Biel sind die Zellen in den verschiedenen Abteilungen in der Regel an Wochentagen acht Stunden geöffnet (Ausnahme Abteilung Einzelhaft für wenige Stunden). Das Regionalgefängnis Thun führte am Besuchstag drei Abteilungen offen, d.h. es besteht tagsüber Zugang zu den Gemeinschaftsräumen der Abteilung. Diese Abteilungen waren tagsüber acht Stunden lang geöffnet. Die Kommission erachtet es als positiv, dass Öffnungszeiten von mehreren Stunden in der Untersuchungshaft ermöglicht werden.

39. In allen besuchten Regionalgefängnissen war der einstündige Spaziergang grundsätzlich gewährleistet.[43] Als rechtswidrig beurteilt die Kommission jedoch, dass im Regionalgefängnis Bern inhaftierte Personen in den Wartezellen kein Recht auf einen Spaziergang haben.[44]

---

[42] Conseil de l'Europe, Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, Droits des détenus, mis à jour au 31 août 2024, Ziff. 28 ff ; Urteile des BGer 1B_335/2013, 1B_336/2013, 1B_369/2013 und 1B_404/2013 vom 26. Februar 2014.
[43] Positiv hervorzuheben ist der neu ausgestattete Spazierhof im Regionalgefängnis Biel.
[44] Nelson-Mandela-Regeln, Regel 23 Ziff. 1; Europäische Strafvollzugsgrundsätze 2020, Ziff. 27.1; Imprisonment, Extract from the 2nd General Report of the CPT, CPT/Inf(92)3-part2) (zit. CPT/Inf(92)3-part2), Ziff. 48; CPT/Inf(2015)44, Anhang; BGE 122 I 222 E. 4a S. 229 f.; 118 Ia 64 (Minelli III) E. 3c/k/t S. 76 ff.; 118 Ia 360 E. 3c S. 364; Art. 19 Abs. 2 lit. a JVG.

3.2.2. Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten

40. Ein wichtiger ausgleichender Faktor bei Überbelegung sind die Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Im Regionalgefängnis Bern konnten die Personen im Straffvollzug nicht arbeiten. Diese Personengruppe war sowohl in Einzel- als auch in Mehrbettzellen untergebracht. Auch im Regionalgefängnis Biel gab es keine Arbeitsmöglichkeiten für Frauen im Straffvollzug (allerdings konnten gewisse Frauen in Untersuchungshaft arbeiten). Für dort inhaftierte Männer gab es nur wenige Arbeitsmöglichkeiten. Das Regionalgefängnis Biel bot ein Freizeitprogramm mit Deutsch-, Kreativ- und Tanzkursen an, um die mangelnden Arbeitsmöglichkeiten zu kompensieren. Im Regionalgefängnis Thun gab es wenig Arbeitsplätze, so dass Wartezeiten entstanden.[45]

41. Aufgrund der Überbelegung wurden im Regionalgefängnis Burgdorf Arbeitsräume in Mehrbettzellen umgewandelt, wodurch die Beschäftigungsmöglichkeiten eingeschränkt wurden.[46] Der Fitnessraum wurde ebenfalls aufgehoben.[47] Aus den Gesprächen ging hervor, dass die inhaftierten Personen die Beschäftigungsmöglichkeiten und den Fitnessraum vermissen. Der Fitnessraum im Regionalgefängnis Bern kann nur zweimal pro Woche nach Anmeldung und dann nur von vier Personen für rund 50 Minuten benutzt werden. In Thun wurde der Fitnessraum beibehalten, was auch in Anbetracht der kleinen Spazierhöfe ein wichtiger Ausgleich ist. Allerdings ist der Zugang zum Fitnessraum für inhaftierte Personen begrenzt (zwei bis drei Mal pro Woche für eine Stunde, maximal sechs Personen gleichzeitig). Das Regionalgefängnis Biel hatte keinen Fitnessraum, dafür bestehen Sportmöglichkeiten im Spazierhof sowie in den Fluren auf den Abteilungen (Hometrainer).

3.3. Einhaltung des Trennungsgebots

42. Aufgrund der Überbelegung konnte in den Regionalgefängnissen Bern und Biel das Trennungsgebot nur noch zellenweise eingehalten werden.[48] In Bern kann eine inhaftierte Frau bei Kollusionsgefahr in der Eintrittsabteilung (Männer) untergebracht werden. Am Tag des Besuches waren zwei Frauen in dieser Eintrittsabteilung untergebracht. Ebenso war ein Minderjähriger getrennt auf der Abteilung für Erwachsene untergebracht.[49] In Biel war am Tag des Besuches ein Mann in einer Wartezelle untergebracht, die sich in der Abteilung für Frauen befindet. Gemäss den erhaltenen Informationen kommt diese Situation regelmässig vor. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Unterbringung das Trennungsgebot verletzt.

43. Weiter führt die Überbelegung auch zu einer Vermischung der Haftformen. So stellte die Delegation im Regionalgefängnis Bern fest, dass Personen in ausländerrechtlicher

[45] Die Arbeitsräume wurden zu Gunsten von Gemeinschaftsräumen aufgehoben, um den Gruppenvollzug einzuführen.
[46] Zur Kompensation wurde dafür ein Mehrzweckraum der Mitarbeitenden zu einem Arbeitsraum umgebaut.
[47] Es besteht ein geringes Fitnessangebot im Physiotherapieraum.
[48] Das Regionalgefängnis Burgdorf nimmt selten Frauen auf. Frauen verbringen die Nacht in der Wartezelle; durch den Verbleib in den Wartezellen müssen die betroffenen Personen nicht ins System aufgenommen werden. Das Regionalgefängnis Thun nimmt Frauen selten für eine Nacht auf.
[49] Siehe Ziff. 61.

Administrativhaft gemeinsam mit Personen im Strafvollzug untergebracht werden.[50] Auch wurden Personen in Untersuchungshaft mit Personen im vorzeitigen Strafvollzug im gleichen Haftbereich untergebracht. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Handhabung das Trennungsgebot verletzt.

4. Gesundheitsversorgung

4.1. Kapazität der Gesundheitsdienste

44. In allen besuchten Regionalgefängnissen stellte die Kommission fest, dass der Gesundheitsdienst aufgrund der Überbelegung und insbesondere auch der hohen Fluktuation die personelle Belastungsgrenze überschritten hat. Aufgrund der Überbelegung haben alle vier Gesundheitsdienste zusätzliche Stellenprozente erhalten, die jedoch den gestiegenen Bedarf nicht abdecken. Zudem stuften die Mitarbeitenden des Gesundheitsdienstes die Personen mit Ersatzfreiheitstrafen als besonders betreuungsintensiv ein, womit Ressourcen für andere inhaftierte Personen fehlten. Gemäss Aussagen haben sich die Wartezeiten in allen vier Einrichtungen verlängert.

45. Aus Gesprächen ging hervor, dass die Situation der Überbelegung für den Gesundheitsdienst belastend und nicht zufriedenstellend ist. Insbesondere verunsichert die Tatsache, dass nicht alle inhaftierten Personen zeitnah medizinisch beurteilt werden können und stattdessen häufig auf die Einschätzung der Mitarbeitenden des Justizvollzugs beim Eintritt vertraut werden muss.

46. Seit 2024 gab es zwei Todesfälle im Regionalgefängnis Bern und ein Todesfall im Regionalgefängnis Burgdorf. Eine dieser Personen war vom Gesundheitsdienst nach dem Eintritt nicht gesehen worden.[51] Eine andere Person befand sich in der Sicherheitszelle, da Suizidgefahr bestand.[52] In allen drei Fällen wurde eine staatsanwaltliche Untersuchung eingeleitet. Gemäss Aussagen des AJV hängen die Ursachen dieser Todesfälle nicht mit der Überbelegung zusammen.

4.2. Eintrittsabklärung

47. Die Kommission stellte fest, dass die Eintrittsabklärung grundsätzlich bei allen inhaftierten Personen stattfand. Problematisch stuft die Kommission die Handhabung im Regionalgefängnis Bern ein, wonach der Gesundheitsdienst aufgrund der Informationen der Mitarbeitenden Justizvollzug eine zeitliche Priorisierung vornimmt. Nichtsdestotrotz wird innerhalb von 72 Stunden eine Eintrittsabklärung durch die Pflegefachperson durchgeführt, sofern sich die betroffene Person immer noch in der Einrichtung befindet. Bei Hinweisen auf gesundheitliche Probleme oder fehlende Medikamente erfolge das Gespräch sofort. Nach Einschätzung der Kommission ist die Abklärung des psychischen Zustands bzw. der Gefahr für Selbstverletzung und der Suizidalität im Regionalgefängnis Biel aufgrund mangelnder Fachärzteversorgung ungenügend.

[50] Am Tag des Besuches war eine Person seit sechs Tagen in ausländerrechtlicher Administrativhaft im Regionalgefängnis Bern, da nach Angaben das zuständige Regionalgefängnis Moutier voll belegt war.
[51] Dieser Fall betrifft das Regionalgefängnis Bern.
[52] Dieser Fall betrifft das Regionalgefängnis Burgdorf.

4.3. Psychiatrische Versorgung

48. Die Kommission betrachtet die Gewährleistung einer angemessenen und fachgerechten psychiatrischen Versorgung als einen wesentlichen Bestandteil einer menschenwürdigen Behandlung und als grundlegende Voraussetzung für den Schutz der körperlichen Unversehrtheit. Die zuständigen Behörden tragen die Verantwortung dafür, eine umfassende Gesundheitsversorgung sicherzustellen, die den besonderen Bedürfnissen der inhaftierten Personen Rechnung trägt. Dies schliesst den Zugang zu qualifizierter psychiatrischer Versorgung mit ein, welche das Ziel verfolgt, den Leidensdruck zu mindern, schweren Krankheitsverläufen vorzubeugen und eine potenziell unmenschliche oder erniedrigende Behandlung zu verhindern.

49. Aufgrund der gesichteten Unterlagen in den Regionalgefängnissen Bern, Biel, Burgdorf und Thun stellte die Kommission fest, dass viele der inhaftierten Personen psychische Krankheiten aufweisen, die oft entweder unbehandelt bleiben oder nicht adäquat therapiert werden. Zu den häufigsten psychischen Krankheitsbildern gehören Substanzabhängigkeit, Psychosen und Persönlichkeitsstörungen. Die psychiatrische Versorgung ist in allen besuchten Einrichtungen stark ungenügend, was die Fürsorgepflicht der Behörden tangiert.[53] So wird die psychiatrische Versorgung in den Regionalgefängnissen Biel und Thun durch eine Psychologin resp. einen Psychiater mit jeweils einem Pensum von 10% abgedeckt. Im Regionalgefängnis Bern muss der Gesundheitsdienst aufgrund fehlender Kapazitäten der Psychiatrie (UPD) zahlreiche Aufgaben übernehmen, für die er nicht über ausreichende Ressourcen verfügt. Das Regionalgefängnis Burgdorf wird wöchentlich von einem Psychiater besucht (Pensum vom 10%).

50. Alle Gesundheitsdienste berichteten von langen Wartelisten für Termine bei psychologischen und psychiatrischen Fachpersonen. Die Kommission erinnert daran, dass die Unterbringung in Situationen der Überbelegung eine zusätzliche psychische Belastung darstellen kann.

51. Die Kommission erachtet es als menschenunwürdig, dass die adäquate psychiatrische Versorgung in den Regionalgefängnissen nicht sichergestellt ist.[54]

52. Die Kommission nimmt positiv zur Kenntnis, dass in der Zwischenzeit die Präsenz psychiatrischer Fachpersonen erhöht wurde. Diese soll im Jahre 2026 weiter erhöht werden, bspw. in den Regionalgefängnissen Bern und Thun (drei Mal resp. zwei Mal pro Woche).

4.4. Sicherheitsmassnahmen

53. Erhaltenen Informationen zufolge wird in den Regionalgefängnissen des Kantons Bern eine Unterbringung von weniger als 24 Stunden in der Sicherheitszelle praxisgemäss nicht verfügt. Somit fehlen genaue Angaben zur Anzahl der Unterbringungen und die

[53] Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937, SR 311.0, Art. 75 Abs. 1.
[54] Europäische Strafvollzugsgrundsätze 2020, Ziff. 47.2; Nelson-Mandela-Regeln, Regel 109 Ziff. 3; UNO-Ausschuss gegen Folter CAT, Concluding observations on the eighth periodic report of Switzerland, 1. Dezember 2023, CAT/C/CHE/CO/8, Ziff. 26b.

betroffenen Personen werden ohne Rechtsschutz in einer Sicherheitszelle untergebracht. Die Kommission ist der Ansicht, dass jede Unterbringung in der Sicherheitszelle dokumentiert und verfügt werden muss.[55]

54. Im Regionalgefängnis Burgdorf wurden bei suizidalen Personen in der Sicherheitszelle Kopfkissen sowie reissfeste Matratze, Decke und Kleidung zeitweise entfernt. Der Entzug von Kissen, Matratzen, Decke sowie Kleidung kann eine menschenunwürdige Situation darstellen. Zudem ist fraglich, ob diese Massnahme tatsächlich geeignet ist, eine (akute) Selbstgefährdung zu verhindern.[56]

5. Handlungsbedarf betreffend die Überbelegung

55. Die aktuelle Situation in den vier Regionalgefängnissen Bern, Biel, Burgdorf und Thun erachtet die Kommission aufgrund der systematischen Überbelegung als untragbar.

56. Aufgrund der oben erwähnten Feststellungen hält die Kommission fest, dass folgende Situationen eine mögliche Verletzung von Art. 3 EMRK darstellen:

- Eine Unterbringung über Nacht in den Warteräumen im Regionalgefängnis Bern aufgrund folgender kumulativer Faktoren (fehlende Hygiene, fehlende Privatsphäre, fehlende Zellenausstattung, ungenügende Licht- und Luftverhältnisse und fehlender Zugang zum Spazierhof).

- Eine Unterbringung in den Mehrbettzellen im Regionalgefängnis Bern aufgrund kumulativer Faktoren (fehlende Hygiene, fehlende Privatsphäre beim Toilettengang, kein Tageslicht, keine Frischluftzufuhr und Zellengrösse).

- Die Nutzung der Arrestzelle für reguläre Unterbringungen im Regionalgefängnis Biel aufgrund kumulativer Faktoren (materielle Bedingungen und Stigmatisierung).

- Die Unterbringung in einer Sicherheitszelle ohne angemessene Kleidung und Ausstattung (Matratze, Decke und Kopfkissen).[57]

- Die fehlende psychiatrische Grundversorgung (fehlender regelmässiger, zeitnaher und niederschwelliger Zugang) für psychisch auffällige und/oder erkrankte Personen durch medizinische Fachpersonen.[58]

---

[55] Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019-2021), 16. Februar 2022, Ziff. 51.
[56] Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitement inhumains ou dégradants (CPT) du 28 septembre au 7 octobre 2009, 23. Juli 2010, CPT/Inf(2010)24, Ziff. 130. Europäische Strafvollzugsgrundsätze 2020, Ziff. 20.2.
[57] Siehe Ziff. 54.
[58] Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021, Ziff. 44; Bericht an die deutsche Bundesregierung über den Besuch des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe in Deutschland (CPT) vom 1. bis 14. Dezember 2020, 14. September 2022, CPT/Inf(2022)18, Ziff. 71; EGMR, Slawomir Musial gegen Polen, Nr. 28300/6, Urteil vom 20. Januar 2009, Ziff. 87; EGMR, De Donder und De Clippel gegen Belgien, Nr. 8595/06, Urteil vom 6. Dezember 2011, Ziff. 84; EGMR, Jeanty gegen Belgien, Nr. 82284/17, Urteil vom 31. März 2020, Ziff. 97-99, 106, 109 und 119.

57. Im Zusammenhang mit der Überbelegung müssen folgende Massnahmen ergriffen werden:

- **Inhaftierte Personen müssen nachts in dafür geeigneten Zellen untergebracht werden. Arrestzellen, Warteräume oder -zellen sowie Mehrbettzellen gewährleisten keine geeignete Unterbringung über Nacht.[59] Ebenso eine Unterbringung auf einer Matratze im Gang.**

- **Die Unterbringung in Mehrbettzellen im Regionalgefängnis Burgdorf hat unter Einhaltung menschenwürdiger materieller Bedingungen zu erfolgen.[60]**

- **Die sanitären Anlagen der Mehrbettzellen in den Regionalgefängnissen Bern, Biel[61] und Thun müssen die Privatsphäre und die Menschwürde der inhaftierten Personen gewährleisten.**

- **Die Hygiene im Regionalgefängnis Bern muss sichergestellt sein.**

- **Die Arbeitspflicht für inhaftierte Personen im Strafvollzug muss gewährleistet sein. Kann dies eine Einrichtung nicht sicherstellen, ist eine Verlegung anzustreben. Ebenso sollen Beschäftigungsmöglichkeiten in den Zellen geprüft werden.[62]**

- **Das Trennungsgebot muss in den Regionalgefängnissen Bern und Biel gewährleistet werden.**

- **Die psychiatrische Grundversorgung für psychisch auffällige und/oder erkrankte Personen durch medizinische Fachpersonen muss gewährleistet werden.**

58. Zudem weist die Kommission auf bereits früher abgegebene Empfehlungen hin:

- **Die Kommission stuft die Licht- und Luftverhältnisse nach wie vor als problematisch ein und erachtet das Regionalgefängnis Bern in Anbetracht dieses Umstands für längerfristige Unterbringungen als ungeeignet.[63]**

- **Die Kommission stuft die Lichtverhältnisse im Regionalgefängnis Biel nach wie vor als problematisch ein und erachtet das Regionalgefängnis Biel in Anbetracht dieses Umstands für längerfristige Unterbringungen als ungeeignet.[64]**

---

[59] Damit erübrigt sich der Handlungsbedarf, dass Personen in den Warteräumen nach 24 Stunden Zugang zum Spazierhof haben müssen.
[60] Siehe Ziff. 27.
[61] Ausgenommen davon sind die Mehrbettzellen der Abteilungen für Frauen.
[62] Art. 20 JVG.
[63] Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Regionalgefängnis Bern vom 29. Januar und 28. Februar 2019, Ziff. 13.
[64] Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter vom 20. und 21. April 2015 im Regionalgefängnis Biel, Ziff. 12.

E. Weitere Auswirkungen der Überbelegung

1. Betreuung

59. Aus Gesprächen in den besuchten Einrichtungen ging hervor, dass die inhaftierten Personen beim Eintritt nur unzureichend über die Abläufe sowie über ihre Rechte und Pflichten informiert wurden. Die Delegationen trafen in den Regionalgefängnissen Bern, Biel und Thun auf verschiedene inhaftierte Personen, die aufgrund fehlender Informationen und der damit verbundenen Ungewissheit stark verunsichert waren. Oft wurden sie durch bereits länger anwesende inhaftierte Personen über Abläufe informiert. Die Delegationen stellten zudem fest, dass Sprachbarrieren eine Herausforderung darstellten. Gemäss den erhaltenen Rückmeldungen stand aufgrund der Überbelegung weniger Zeit für die Eintrittsphase und allgemein für die Betreuung der inhaftierten Personen zur Verfügung, was die Erfüllung der Fürsorgepflicht beeinträchtigt.[65]

2. Personengruppen in einer vulnerablen Situation

60. Ersatzfreiheitsstrafen treffen vor allem Personen ohne geregeltes Einkommen oder festen Wohnsitz. Viele dieser Personen haben durch ihre Lebensumstände eine Polymorbidität entwickelt. In der Mehrzahl der Fälle wiesen die betroffenen Personen auch schwere psychiatrische Diagnosen auf, die teilweise vor der Haft nicht behandelt wurden. Die Delegationen stellten fest, dass diese Personengruppen einen hohen, vor allem medizinischen, Abklärungs- und Betreuungsbedarf aufweisen, der oft aus Ressourcengründen vernachlässigt wurde.

61. Im Regionalgefängnis Bern befand sich am Besuchstag ein Minderjähriger seit zehn Tagen in der Beruhigungszelle auf der Abteilung für Männer.[66] Der Minderjährige war faktisch in Einzelhaft. Aufgrund der mangelnden Ressourcen der Mitarbeitenden Vollzug wurde er nicht altersgerecht betreut.[67] Die Kommission erachtet das Regionalgefängnis Bern, insbesondere auch vor dem Hintergrund der materiellen Haftbedingungen, weiterhin als für die Unterbringung von Minderjährigen ungeeignet.

62. Als untragbar beurteilt die Kommission die Unterbringung und Behandlung einer trans Frau im Regionalgefängnis Burgdorf, die der Delegation von Misshandlungen durch andere inhaftierte Personen berichtete. Sie zog sich aufgrund des eigenen Schutzbedürfnisses zurück, was faktisch zu einer Einzelhaft innerhalb der Einrichtung führte.

[65] Art. 75 Abs. 1 StGB.
[66] Wegen Kollusionsgefahr konnte er nicht in der Jugendabteilung des Regionalgefängnisses Thun untergebracht werden. Die Kommission erachtet es als positiv, dass mittlerweile in eine zweite Abteilung für Minderjährige im Regionalgefängnis Thun geschaffen wurde.
[67] Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Regionalgefängnis Bern vom 29. Januar und 28. Februar 2019, Ziff. 10.

63. Weiter stellte die Kommission in folgenden Fällen eine Lücke in der Betreuung fest:

- Eine junge Mutter in Untersuchungshaft wurde im Regionalgefängnis Bern bei der Inhaftierung mehrere Monate von ihrem Kind getrennt, obwohl der Kanton Bern die gemeinsame Inhaftierung von Müttern mit ihren Kleinkindern ermöglicht.

- Fehlende Betreuung von inhaftierten Personen mit körperlichen Beeinträchtigungen (bspw. eine Person im Rollstuhl im Regionalgefängnis Burgdorf[68]).

3. Gewaltvorfälle und Gewaltprävention

3.1. Machtstrukturen

64. Die Delegationen erhielten mehrfach die Rückmeldung, dass in Mehrbettzellen informelle Machtstrukturen (Hierarchien) bestehen. In einer Einrichtung wurde der Delegation von Mitarbeitenden mitgeteilt, dass die Anwesenheit eines «Zellenchefs» ihre Arbeit vereinfachen kann, da sie sich somit an eine Ansprechperson wenden können. Die Kommission ist der Ansicht, dass informelle Machstrukturen zur Entstehung oder Verschärfung von psychischen und physischen Gewaltsituationen beitragen können.

3.2. Gewaltvorfälle

65. Das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gemäss Art. 3 EMRK verpflichtet die Behörden dazu, die körperliche Unversehrtheit von Personen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, wenn sich diese unter ihrer Kontrolle, in ihrer Fürsorge oder sonst in ihrer Verantwortung befinden.[69] Der EGMR hat betont, dass die Behörden eine positive Verpflichtung trifft, alle zumutbaren Massnahmen zu ergreifen, um reale und unmittelbare Gefahren für die körperliche Unversehrtheit von Personen zu verhindern – sofern die Behörden davon wissen oder wissen sollten.[70] In solchen Situationen sind die Behörden insbesondere verpflichtet, geeignete Vorkehrungen zu treffen, einschliesslich präventiver Massnahmen, um Personen auch vor physischer Gewalt durch Dritte zu schützen.[71]

66. Keines der vier Regionalgefängnisse hat ein Gewaltpräventionskonzept. Bei Fragen zur Gewaltprävention wurde jeweils auf die gelebte dynamische Sicherheit verwiesen. Einige Einrichtungen teilten den Delegationen mit, dass die Mitarbeitenden Situationen, die zu Gewalt führen könnten, «spüren» würden. Gleichzeitig erhielten die Delegationen die Rückmeldung, dass die Mitarbeitenden für die Betreuungsaufgaben aufgrund der Überbelegung weniger Zeit hätten.

---

[68] Eine Person, die aufgrund einer Tetraspastik pflegebedürftig sei und zusätzlich eine schwere geistige Einschränkung aufweise, erhalte aufgrund der knappen Ressourcen nun zu wenig Pflege.
[69] EGMR, Premininy gegen Russland, Nr. 44973/04, Urteil vom 20. Juni 2011, Ziff. 73.
[70] EGMR, Premininy gegen Russland, Nr. 44973/04, Urteil vom 20. Juni 2011, Ziff. 84. Welche Massnahmen angemessen sind, bestimmt sich laut dem Gerichtshof nach den konkreten Gegebenheiten.
[71] EGMR, Premininy gegen Russland, Nr. 44973/04, Urteil vom 20. Juni 2011, Ziff. 72 und 83. In diesem Fall hatten die Verantwortlichen des Gefängnisses eine inhaftierte Person nicht ausreichend vor wiederholter und systematischer Gewalt durch andere inhaftierte Personen geschützt.

67. Aus Gesprächen in allen besuchten Regionalgefängnissen geht hervor, dass eine individuelle Risikobeurteilung bei der Zuteilung auf die Zellen aus Zeitmangel und mangels Kenntnis der inhaftierten Personen kaum bzw. nicht vorgenommen wird, was zu einem erhöhten Gewaltrisiko führen kann. Die Kommission erachtet diese Situation als risikoreich für die Sicherheit der inhaftierten Personen und als zu grosse Belastung für die Mitarbeitenden.

68. Kriterien für die Zuteilung auf die Zellen waren die Haftform, das Alter, das Geschlecht, die Kollusionsgefahr und ob die Person raucht oder nicht. Auch Sprache, Kultur und Nationalität wurden beachtet. Im Regionalgefängnis Burgdorf war ebenfalls der Gesundheitszustand der Person ein Kriterium. Gemäss Aussagen von Mitarbeitenden könne eine Versetzung mehrere Tage in Anspruch nehmen.[72] Die ständigen Verlegungen würden aber auch Unruhe mit sich bringen.

69. In allen besuchten Einrichtungen gab es Hinweise auf Gewalt unter inhaftierten Personen, insbesondere im Regionalgefängnis Bern. Gemäss Aussagen der Mitarbeitenden wurde vermehrt beobachtet, dass inhaftierte Personen beim Gehen hinkten oder blaue Flecken am Körper aufwiesen. Betroffene Personen erklärten der Delegation, dass sie bei Nachfragen der Mitarbeitenden jeweils einen Selbstunfall deklarierten. Gewaltereignisse wurden dem Gesundheitsdienst somit nicht mitgeteilt bzw. Verletzungen als Unfälle festgehalten. Gemäss Mitarbeitenden wird eine Untersuchung zudem erst eingeleitet, wenn der Aggressor namentlich genannt wird, was meistens nicht der Fall sei. In derselben Einrichtung kam es auch zu einem sexuellen Missbrauch in einer Mehrbettzelle. Die Mitarbeitenden informierten die Polizei, die betroffene Person wurde unmittelbar ins Spital gebracht und danach in eine andere Zelle verlegt.

70. Im Regionalgefängnis Thun haben die Konflikte zwischen inhaftierten Personen nach Aussage der Mitarbeitenden und gemäss gesichteten Unterlagen in den letzten Jahren zugenommen. Dies ist einerseits auf die Überbelegung sowie auf eine neue herausfordernde Gefängnispopulation zurückzuführen. Es gebe auch vermehrt Polizeieinsätze, insbesondere nachts, wenn nur wenige Mitarbeitende vor Ort seien oder wenn inhaftierte Personen in die Sicherheitszelle verschoben werden müssten.[73] Im Regionalgefängnis Burgdorf gab es gemäss mündlichen Rückmeldungen der inhaftierten Personen und Mitarbeitenden in den Jahren 2024 und 2025 vermehrt körperliche Auseinandersetzungen unter inhaftierten Personen. Im Regionalgefängnis Biel erhielt die Delegation Informationen zu einem Vorfall in einer Mehrfachzelle. Eine mutmasslich psychotische Person sei dabei gegenüber den zwei anderen inhaftierten Personen gewalttätig geworden.

71. Nach Einschätzung der Kommission wurden Gewaltereignisse im Regionalgefängnis Bern, soweit sie bekannt wurden, vom Gesundheitsdienst dokumentiert und die betroffenen Personen (ausser bei Bagatellverletzungen) zur Abklärung und

[72] Die Delegation sprach mit einer inhaftierten Person, die erst nach einer Woche aus einer Mehrbettzelle versetzt wurde, da sie sich nicht wohl fühlte.
[73] Die Kommission kann diese Informationen nicht verifizieren, da es kein Register zu den Polizeieinsätzen gibt.

Dokumentation ins Spital verlegt. Im Regionalgefängnis Thun wurden die Verletzungen im Dossier der inhaftierten Person festgehalten. In den Regionalgefängnissen Biel und Burgdorf stellte die Delegation fest, dass Gewaltereignisse bzw. Verletzungen ungenügend bis gar nicht dokumentiert wurden. In keinem der vier besuchten Regionalgefängnisse gibt es ein Läsionenregister.[74]

4. Disziplinarmassnahmen

72. Mit Ausnahme des Regionalgefängnisses Thun gibt es keine Hinweise darauf, dass es aufgrund der Überbelegung zu mehr Disziplinarmassnahmen gekommen ist. Im Regionalgefängnis Thun hingegen haben die Disziplinarmassnahmen deutlich zugenommen.[75] Zudem sind die Gründe in den Jahren 2025 und 2024 schwerwiegender als im Jahr 2023. Im Regionalgefängnis Bern wurde gemäss Aussagen aus Ressourcengründen die Schwelle zur Disziplinierung erhöht.

73. In allen vier Einrichtungen stellte die Kommission fest, dass die Abgrenzung zwischen Disziplinar- und Sicherheitsmassnahmen fliessend vorgenommen wird. Auch werden beide Massnahmen in denselben Zellen vollzogen. Zudem stellte die Kommission anhand der Unterlagen fest, dass Handlungen wie etwa Selbstverletzungen (Schlucken von Batterien, Selbstverstümmelung mit Rasierklingen) als Formen der Erpressung oder des Widerstands gegenüber den Mitarbeitenden eingestuft und disziplinarisch sanktioniert werden. Dabei wird der psychische Zustand der betroffenen Person zu wenig berücksichtigt und die Handlung tendenziell als Manipulationsversuch eingeordnet. Im Regionalgefängnis Thun werden Personen nach dem Verschlucken von Batterien oder Rasierklingen aufgrund einer Praxisänderung nicht mehr ins Spital verlegt, um die Ausbreitung solcher Vorfälle einzudämmen. Dieser strafende Ansatz bei selbstverletzendem Verhalten ist sowohl aus medizinischer Sicht (die Personen werden in der Einrichtung nicht systematisch von einer psychiatrischen Fachperson untersucht) als auch aus menschenrechtlicher Perspektive problematisch.[76]

74. Weiter stellte die Kommission fest:

- Im Regionalgefängnis Burgdorf erhielt die Delegation die Rückmeldung, dass der Gesundheitsdienst eine Person im Disziplinararrest nicht täglich besucht.

- Im Regionalgefängnis Thun bekamen inhaftierte Personen in der Arrestzelle eine Matratze und eine Decke, aber kein Kopfkissen. Zudem sei die Decke insbesondere im Winter nicht warm genug.

---

[74] OHCHR, Istanbul Protocol, Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 2022 (zit. Istanbul Protokoll), Ziff. 83; Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2018–2019), 14. November 2019 (zit. Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2018-2019), Ziff. 32 und 86; Gesundheitsgesetz vom 2. Dezember 1984 (GesG), BSG 811.01, Art. 28.
[75] 64 Disziplinarmassnahmen im Jahr 2023, 88 Disziplinarmassnahmen im Jahr 2024 und 31 Disziplinarmassnahmen im Jahr 2025 (bis zum 10. März 2025).
[76] Nelson-Mandela-Regeln, Regel 39.2.

- Im Regionalgefängnis Biel wird die Arrestzelle bzw. Sicherheitszelle grundsätzlich per Video überwacht. Es erfolgt keine Einzelfallprüfung.[77]

5. Mitarbeitende

75. Aufgrund des Belegungsdrucks erhöhte das AJV die personellen Ressourcen der Regionalgefängnisse, allerdings beschränkt auf zwei Jahre.[78] Wie beschrieben, ist die Kommission jedoch der Ansicht, dass die zusätzlichen Ressourcen den bestehenden Bedarf nicht decken. Weiter erfuhr die Kommission, dass in den Regionalgefängnissen Biel, Burgdorf und Thun Mitarbeitende privater Sicherheitsfirmen zum Einsatz kommen. Diese Personen sind nur teilweise für die Arbeit im Justizvollzug ausgebildet, in ihren Handlungsmöglichkeiten entsprechend eingeschränkt und können daher nur begrenzt Unterstützung leisten.

76. Aufgrund der andauernden Überbelegung sind die Leitungen in einer anspruchsvollen Position. Sie müssen die Betreuung der inhaftierten Personen mit unzureichenden personellen Ressourcen sicherstellen. Die Kommission stellt fest, dass die Verantwortlichen der Regionalgefängnisse kaum Handlungsspielraum besitzen, um möglichen menschenunwürdigen Bedingungen vorzubeugen.

77. In allen vier Regionalgefängnissen wurde aus den Gesprächen ersichtlich, dass auch die Mitarbeitenden einer erheblichen Belastung ausgesetzt sind. Dies gilt insbesondere für die Tagesverantwortlichen, die unter Zeitdruck Entscheide mit möglicherweise schwerwiegenden Folgen treffen müssen.

78. Die Delegationen stellten in allen vier Regionalgefängnissen fest, dass die Mitarbeitenden trotz des herausfordernden Arbeitsalltags mit grosser Motivation und Engagement ihren Auftrag erfüllten.

6. Allgemeiner Handlungsbedarf

79. Im Zusammenhang mit dem oben Erwähnten müssen folgende Massnahmen ergriffen werden:

- **Die Betreuung von Personen in einer vulnerablen Situation muss sichergestellt sein.**

- **Das neu erstellte Konzept[79] zur Unterbringung von LGBTIQ-Personen muss konsequent umgesetzt werden.**

- **Gewaltvorfällen muss präventiv entgegengewirkt werden.**

---

[77] Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 8 to 21 April 2016, 8. September 2017, CPT/Inf(2017)23, Ziff. 54; Art. 32 JVG.
[78] RG Thun: +200% Stellen, dazu noch +40% für den Gesundheitsdienst; RG Biel: +100% temporäre Stelle befristet bis Ende 2026 (aufgeteilt auf 20% Gesundheitsdienst und 80% Loge); RG Burgdorf: Sieben neue Vollzeitstellen plus zusätzlich eine Person für den psychologischen Dienst und eine für den Gesundheitsdienst befristet auf drei Jahre; RG Bern: Drei zusätzliche Stellen befristet bis Ende 2026.
[79] Vom 3. März 2025.

- **Geltend gemachte Gewaltanwendungen und beobachtete Spuren von Verletzungen müssen fachgerecht dokumentiert werden. Die Protokolle und Berichte sind systematisch an die zuständigen Behörden weiterzuleiten.**[80]

- **Die Mitarbeitenden müssen entlastet werden.**

80. Zudem weist die Kommission auf bereits früher abgegebene Empfehlungen hin:

- **Die Kommission empfiehlt den kantonalen Justizvollzugsbehörden grundsätzlich von einer Unterbringung minderjähriger Personen im Regionalgefängnis Bern abzusehen. In Ausnahmefällen soll eine Unterbringung zeitlich auf das absolut Notwendige (maximal 24 Stunden) beschränkt,**[81] **während dieser Zeit eine altersgerechte Betreuung sichergestellt und eine rasche Überführung in eine geeignete Einrichtung veranlasst werden.**

- **Die Kommission empfiehlt zwischen Disziplinararrest und Sicherheitsmassnahmen konsequent zu unterscheiden**[82] **sowie nicht die gleichen Zellen für beide Massnahmen zu benutzen.**[83]

- **Gestützt auf die einschlägigen Vorgaben empfiehlt die Kommission, den Gesundheitsdienst bei der Anordnung von Einzelhaft im Rahmen von Disziplinar-, Sicherheits- und Schutzmassnahmen umgehend zu informieren. Zudem empfiehlt sie, dass der Gesundheitsdienst die Personen in Einzelhaft täglich besucht, die Leitung über eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes der betroffenen Person orientiert und, falls notwendig, eine Aufhebung der Massnahme aus medizinischen Gründen empfehlen kann.**[84]

- **Die Kommission empfiehlt, dass jede Unterbringung in einer Sicherheitszelle dokumentiert und verfügt wird.**[85]

- **Die Kommission empfiehlt, dass die Videoüberwachung in Einzelhaft zum Schutz der betroffenen Person vorgängig überprüft wird und schriftlich dokumentiert wird**.[86]

F. Schlussbemerkungen

81. Die Kommission stellt zusammenfassend fest, dass die Überbelegung erhebliche Auswirkungen auf die Lebensbedingungen sowie die körperliche und psychische

[80] Istanbul Protokoll, Ziff. 83; Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2018-2019, Ziff. 32 und 86; Art. 28 GesG.
[81] Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Nachfolgebesuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Regionalgefängnis Bern vom 29. Januar und 28. Februar 2019, Ziff.10.
[82] Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021, Ziff. 55.
[83] CPT, Bericht Schweiz 2021, Ziff. 124.
[84] Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2018-2019, Ziff. 47 und 123.
[85] Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021, Ziff. 51.
[86] Siehe Ziff. 74.

Gesundheit der inhaftierten Personen hat. Inhaftierte Personen mit unterschiedlichen Bedürfnissen können nicht adäquat betreut und versorgt werden. Alle Dienste und Aktivitäten für die inhaftierten Personen werden nachteilig beeinflusst. Die Überbelegung trägt zudem zu erhöhten Spannungen bei: Je voller die Zellen sind, je mehr Gemeinschaftsräume belegt sind, je mehr Termine (z. B. Arzttermine) verschoben werden und je schwieriger der Zugang zu Sport und anderen Dienstleistungen ist, desto grösser sind die Spannungen mit möglicherweise schwerwiegenden Folgen für die inhaftierten Personen. Inhaftierte Personen sind Gewalt und informellen Hierarchien in den Mehrbettzellen ausgesetzt. Eine solche Situation betrifft die gesamte betroffene Gefängnispopulation hat jedoch besonders nachteilige Auswirkungen auf Personen in einer vulnerablen Situation. **Die Kommission empfiehlt den zuständigen Behörden, dringliche Massnahmen zu ergreifen, um der Überbelegung entgegenzuwirken und eine menschenrechtskonforme Haft sicherzustellen**.[87]

82. Aus den Gesprächen in allen besuchten Einrichtungen ging jedoch hervor, dass die Ursache der Überbelegung nicht allein im Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafen liegt. Personen in Untersuchungshaft belegen Haftplätze oft über längere Zeit, weil ein Übertritt in andere Einrichtungen nicht möglich ist oder die Verfahren generell länger dauern.

83. Nach Einschätzung der Kommission trägt die Überbelegung wesentlich dazu bei, dass gesetzliche Vorgaben in der Praxis nicht eingehalten werden. Sie beeinträchtigt die Umsetzung zentraler Ziele des Strafvollzugs, insbesondere in Bezug auf Rückfallprävention und soziale Wiedereingliederung, und steht im Widerspruch zum gesetzlich vorgesehenen Zweck der Freiheitsstrafe. Der Vollzug muss von Anfang an auf die Resozialisierung ausgerichtet sein, das Entgegenwirkungsprinzip[88] gilt es zu respektieren. Die Problematik der Überbelegung geht jedoch weit über die alleinige Verantwortung der Strafvollzugsverwaltung hinaus und erfordert abgestimmte Massnahmen entlang der gesamten Strafverfolgungskette.

84. Aufgrund der Feststellungen der Kommission scheint es unerlässlich, dass die Behörden die Haft in einzelnen Situationen unter Berücksichtigung des Zwecks der Strafe und der Verhinderung einer Verletzung von Art. 3 EMRK in Frage stellen.

Für die Kommission:

Martina Caroni
Präsidentin NKVF

[87] Das CPT forderte die Schweiz in seinem Bericht zum Besuch vom März/April 2021 auf, eine umfassende Strategie zur Reduktion der Gefängnispopulation zu entwickeln (CPT, Bericht Schweiz 2021). Siehe auch Empfehlung (EU) 2023/681der EU Kommission vom 8. Dezember 2022 zu den Verfahrensrechten von Verdächtigen oder Beschuldigten in Untersuchungshaft und zu du den materiellen Haftbedingungen.
[88] Art. 75 StGB.

Kanton Bern
Canton de Berne

Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)
Frau Martina Caroni
Präsidentin
Schwanengasse 2
3003 Bern

RRB Nr.:	428/2026	6. Mai 2026
Direktion:	Sicherheitsdirektion	
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert	

Bericht vom 1. Dezember 2025 über die Besuche der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) in den Regionalgefängnissen Bern, Biel, Burgdorf und Thun, von Februar bis Mai 2025;
Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Bericht.

Zusammenfassung

Die von der NKVF formulierten Feststellungen und Empfehlungen betreffen Themenfelder, die bekannt sind und die unter Berücksichtigung der Überbelegung, einer zunehmend komplexen Eingewiesenen-Klientel sowie struktureller Rahmenbedingungen einzuordnen sind.

Unseres Erachtens sind die Ordnung und Sicherheit sowie eine menschenwürdige Unterbringung der Eingewiesenen jederzeit gewährleistet. Die Vorwürfe eines möglichen Verstosses gegen Artikel 3 EMRK weist der Regierungsrat entschieden zurück. Insbesondere werden die Mindestanforderungen des EGMR (und auch des CPT) von 3-4 m^2 pro Person in allen Regionalgefängnissen eingehalten, wie die NKVF indirekt selbst feststellt. Beispielsweise haben die Kurzstrafen-Eingewiesenen im RG Burgdorf auch nach der Verdichtung und trotz Mehrfachzellenbelegung immer noch 4 m^2 pro eingewiesene Person zur Verfügung (*Ziffer 28*). Zudem müsste die Nichteinhaltung dieser Mindestanforderung gemäss Bundesgericht über mehrere Monate andauern, damit eine Verletzung vorliegt.

Es fällt auf, dass die NKVF keinen konkreten Normverstoss nachweisen kann, sondern lediglich im Rahmen einer subjektiven Würdigung der Gesamtsituation eine mögliche Abweichung zu Art. 3 EMRK diskutiert.

Es zeigt sich einmal mehr, dass diverse Empfehlungen des vorliegenden Berichts weit über Massnahmen zur Verhütung von Folter hinausgehen. Die NKVF überinterpretiert ihren Auftrag (Vgl z.B. Ziffer 8 und Ziffer 9). Vor allem wird die Realität der Umstände in einem Gefängnis

verkannt. Massnahmen, welche die NKVF als ungenügend oder kritisch moniert (Vgl. Ziffer 7 Ausstattung Arrestzelle im RG Thun oder Ziffer 5 Hygiene im RG Bern), haben im Vollzugsalltag ihre Berechtigung.

Der Justizvollzug im Kanton Bern befindet sich heute aufgrund der Überbelegung in einer Sondersituation, welche keinesfalls dem Regelbetrieb entspricht. Der Regierungsrat ist sich daher durchaus bewusst, dass in einigen Bereichen Abstriche zugunsten der Bereitstellung zusätzlicher Plätze in den Berner Gefängnissen gemacht werden mussten.

Auf den Engpass an Vollzugsplätzen, welcher sich infolge einer Softwarepanne im Kanton Bern abzeichnete, wurde indes frühzeitig hingewiesen. Mit dem Geschäft «*Erstellung und Betrieb von provisorischem Haftraum im RG Burgdorf zur Bewältigung der Bugwelle Bussenkasso*» wurde dem Grossen Rat ein Vorschlag unterbreitet, welcher zusätzlichen, temporären Haftraum in Containern vorsah. Im Herbst 2024 wurde das Geschäft mit Stichentscheid vom Grossen Rat abgelehnt. Mit diesem Lösungsvorschlag sollte sich die Situation vorausschauend durch die Schaffung von rund 40 zusätzlichen, temporären Vollzugsplätzen entspannen.

Der damals errechnete, zusätzlich benötigte Platzbedarf hat sich aus heutiger Sicht bestätigt. Aktuell besteht wiederum ein zusätzliches Platzbedürfnis, weil es infolge einer weiteren Software-Schnittstellenproblematik wieder zu einem Stau an zu vollziehenden Fällen gekommen ist. Der Grosse Rat hat in der Frühjahrssession 2026 eine verbindliche Motion (*Temporäre Containeranlage zur Entlastung des Berner Strafvollzugs*), welche 20-30 Plätze in Containern vorsieht, überwiesen. Der Regierungsrat wird nun dem Grossen Rat ein entsprechendes Kreditgeschäft vorlegen.

Jene Einschränkungen - und nicht etwa Verletzungen der EMRK - welche mit der hohen Belegung in Zusammenhang stehen, sollen also zeitnah angegangen werden. Diejenigen Einschränkungen, welche die Infrastruktur betreffen, werden im Rahmen der mittel- bis langfristigen Infrastrukturplanung verbessert. Die entsprechenden finanziellen Mittel sind in der gesamtkantonalen Investitionsplanung bereits abgebildet. Namentlich läuft seit ein paar Jahren das Projekt zum Bau einer neuen, zusätzlichen JVA in Witzwil mit 200 Plätzen.

Vor diesem Hintergrund nimmt der Regierungsrat Kenntnis von den Empfehlungen sowie den vorgeschlagenen Massnahmen der NKVF.

Zu den wichtigsten Punkten, thematisch geordnet nach Fragestellungen, welche die Infrastruktur, die Ausgestaltung des Vollzugs und das Justizvollzugspersonal betreffen, nehmen wir nachstehend Stellung.

Infrastruktur

Gegenüber dem Jahr 2022 wurde im Jahr 2025 ein Zuwachs an Vollzugstagen von 37 % (über alle Regionalgefängnisse (RG) des Kantons Bern inklusive Bewachungsstation) verzeichnet. Die Infrastruktur blieb indessen unverändert. Zur Bewältigung der Mehrbelastung erfolgte entsprechend eine temporäre Verdichtung und Umnutzung bestehender Räumlichkeiten. Es wurde also zusätzlicher Platz für Zellen zur Verfügung gestellt.

1. Unterbringung

<u>Unterbringung in Mehrbettzellen</u>

- *Mehrbettzellen sind gemäss NKVF allgemein keine geeignete Unterbringung über Nacht (Ziffer 57, 1. Aufzählungspunkt).*
- *Kritisiert wird insbesondere die Unterbringung in Mehrbettzellen im RG Burgdorf (Luftverhältnisse, mangelnde Privatsphäre etwa aufgrund von fehlendem Sichtschutz zwischen*

den Duschparzellen, vgl. Ziffer 34 und Ziffer 57, 2. Aufzählungspunkt, Ziffer 27 sowie Ziffer 38 betreffend die grosse Mehrbettzelle).

- *Eine Unterbringung in den Mehrbettzellen im RG Bern bedeute eine mögliche Verletzung von Art. 3 EMRK (Ziffer 56, 2. Aufzählungspunkt).*
- *Die sanitären Anlagen der Mehrbettzellen in den Regionalgefängnissen Bern, Biel und Thun verletzen gemäss NKVF die Privatsphäre und die Menschenwürde der inhaftierten Personen (Ziffer 33 und Ziffer 57, 3. Aufzählungspunkt).*

Die Unterbringung von Eingewiesenen in Mehrbettzellen ist gemäss Artikel 33 Absatz 2 JVV zulässig, wenn bauliche oder betriebliche Gründe dies erfordern. Die Privatsphäre erachten wir auch in den Mehrbettzellen als ausreichend. Die Bedingungen sind vermutlich besser als jene, die viele Militärdienstleistende in der Schweiz antreffen. Einige Eingewiesene wünschen sogar ausdrücklich die Unterbringung in einer Mehrbettzelle, was der NKVF offensichtlich nicht bekannt ist. Bei der Belegung wird bestmöglich auf die Zusammensetzung der Eingewiesenen (sprachlicher, kultureller oder ethnischer Hintergrund bzw. Zusammenlegungswünsche) geachtet. Kommt es in Zellen zu Konflikten, was bisher selten vorkam, werden interne Verlegungen geprüft.

Im RG Burgdorf stehen aktuell in vier umfunktionierten früheren Arbeitsateliers je acht Plätze zur Verfügung (inklusive Reservebett). Im ehemaligen Fitnessraum können maximal 12 Personen untergebracht werden. Letzterer dient ausschliesslich der regulären Unterbringung insbesondere als Eintrittsabteilung und bei hoher Belegung in Ausnahmefällen zur Unterbringung von Eingewiesenen, deren Aufenthaltsdauer mehr als eine Woche beträgt. Eine Nutzung als Sanktionsraum («Time-out-Zelle» / «kleiner Bunker»), wie von der NKVF suggeriert, gibt es jedoch nicht.

Die Eingewiesenen haben in den umfunktionierten Arbeitsräumen die Möglichkeit eine neu erstellte, moderne Duschanlage mit insgesamt vier Duschmöglichkeiten zu nutzen. Diese Duschanlage ist durch einen Ziehvorhang vom übrigen Bereich abgetrennt und bietet damit einen Sichtschutz nach aussen, wobei die einzelnen Duschparzellen untereinander nicht abgetrennt sind. Vergleichbare Duschsituationen findet man auch in der Aussenwelt etwa in Sportanlagen o.ä. Es ist also nicht einzusehen, weshalb dies im Strafvollzug nicht akzeptabel sein soll.

In den überwiegenden Fällen sind die Aufenthalte in Mehrbettzellen (meist Ersatzfreiheitsstrafen) kurz. Eingewiesene, welche eine Ersatzfreiheitsstrafe antreten müssen, werden bereits im Rahmen des Eintrittsprozesses ausdrücklich darüber informiert, dass sie im Rahmen der betrieblichen Abläufe die Möglichkeit haben, einzeln zu duschen.

In den Gefängnissen Bern und Biel ist die bestehende Ausgestaltung der sanitären Anlagen in den Mehrbettzellen bzw. Einzelzellen baulich und sicherheitstechnisch begründet. Die gewählte Lösung mit Vorhängen in Bern und Thun stellt einen Kompromiss zwischen Wahrung der Privatsphäre und den Anforderungen an die Betriebssicherheit dar.

Bezüglich der weiteren Gegebenheiten der Zellen wird auf die entsprechenden Stellen verwiesen (Licht- und Luftverhältnisse Ziffer 3, Hygiene im RG Bern Ziffer 5).

<u>Unterbringung in Arrestzelle im RG Biel</u>

- *Arrestzellen sind gemäss NKVF allgemein keine geeignete Unterbringung über Nacht (Ziffer 57, 1. Aufzählungspunkt).*
- *Die NKVF ist der Ansicht, dass die Unterbringung einer eingewiesenen Person während 3 Tagen in der Arrestzelle des RG Biel menschenunwürdig ist (Ziffer 26). Die Nutzung der Arrestzelle für reguläre Unterbringungen könne eine Verletzung von Art. 3 EMRK bedeuten (Ziffer 56, 3. Aufzählungspunkt).*
- *Die NKVF stellt weiter fest, dass die Arrest- bzw. Sicherheitszelle im RG Biel grundsätzlich videoüberacht ist und keine Einzelfallprüfung erfolgt (Ziffer 74, 3. Aufzählungspunkt).*

Eine dauerhafte oder wiederholte Nutzung der videoüberwachten (vgl. hierzu Ziffer 7 «Videoüberwachung und Dokumentation») Arrestzelle im RG Biel für reguläre Unterbringungen war bislang

und ist auch heute nicht vorgesehen. Bei der im Bericht erwähnten Nutzung während 3 Tagen handelte es sich um eine ausserordentliche Massnahme, im Kontext einer erheblichen und kurzfristigen Überbelegung, um die Betriebssicherheit und die Haftartentrennung sicherzustellen.

Unterbringung in Wartezellen / Warteräumen

- *Warteräume oder -zellen, gewährleisten gemäss NKVF keine geeignete Unterbringung über Nacht (Ziffer 57, 1. Aufzählungspunkt). Sowohl die reguläre als auch die notfallmässige Unterbringung in Warteräumen oder -zellen über Nacht sei menschenunwürdig (Ziffer 20-25).*
- *Konkret betrachtet sie die Unterbringung über Nacht in den Warteräumen des RG Bern als mögliche Verletzung von Art. 3 EMRK (Ziffer 56, 1. Aufzählungspunkt). Kritisiert werden die Licht- und Luftverhältnisse, die Hygiene, die Ausstattung der Zelle, die Videoüberwachung und die Privatsphäre im sanitären Bereich (Ziffer 21). Ausserdem bestünde in den Wartezellen kein Recht auf einen Spaziergang, was als rechtswidrig angesehen wird (Ziffer 39). Auch die Wartezellen der anderen Gefängnisse werden z.B. wegen mangelnder Ausstattung, fehlenden Fenstern etc. kritisiert (Ziffer 22-25).*

Die Unterbringung über Nacht in Wartezellen war in den Gefängnissen etwa zur Gewährleistung der Haftartentrennung bei hoher Belegung eine erforderliche Massnahme. Die Nutzung kann auch auf Wunsch der eingewiesenen Person selbst (bspw. lautes Schnarchen in einer Gemeinschaftszelle) geschehen. Die Unterbringung auf Matratzen auf dem Boden erfolgt nur in absoluten Ausnahmesituationen und als ultima ratio. Was die Unterbringung über Nacht in einer fensterlosen Zelle betrifft, so würde die Kommission die Übernachtung in einer Zivilschutzanlage für Personen in Freiheit voraussichtlich nicht als menschenunwürdig einstufen.

Im RG Biel ist zu erwähnen, dass zwei von drei Wartezellen bifunktional ausgestaltet sind, also sowohl als Wartezelle wie auch als Wohnzelle dienen. Eine systematische oder längerfristige Nutzung der Wartezelle mit reduzierter Ausstattung als Übernachtungsraum ist nicht vorgesehen.

Die Wartezellen im RG Bern verfügen über ausreichend Tageslicht (Oberlichter) und eine funktionierende Lüftung. Wahrgenommene schlechte Luft kann im Einzelfall durch übermässigen Tabakkonsum bedingt sein. Die Räume wurden 2025 frisch gestrichen und ein neues Hygienekonzept wurde eingeführt (vgl. Ziffer 5 Hygiene im RG Bern). Die hygienischen Verhältnisse können je nach Tageszeit naturgemäss zwar variieren, sind aber im Allgemeinen nicht mangelhaft. Die Eingewiesenen werden in den Wartezellen ausschliesslich bei Bedarf videoüberwacht und können eine Stunde spazieren, sofern sie sich über Nacht darin aufhalten. Aufgrund der beengten baulichen Verhältnisse ist der sanitäre Bereich im RG Bern teilweise nur mit einem undurchsichtigen Vorhang abgetrennt. Ein Umbau würde die Platzverhältnisse zusätzlich verschlechtern.

Dauer der Unterbringungen in den RG Bern und Biel

- *Die NKVF stellt fest, dass mehrere Personen seit drei Jahren in den Regionalgefängnissen Bern resp. Biel inhaftiert sind und dies teilweise in Mehrbettzellen (Ziffer 36).*

Die Dauer der Untersuchungs- und Sicherheitshaft wird durch die zuständigen Strafbehörden bzw. die Zwangsmassnahmengerichte festgelegt und liegt daher ausserhalb des Einflussbereichs des Justizvollzugs.

Eingewiesene Personen mit längerer Haftdauer werden im RG Bern in der Regel in Wohngruppen und auf Wunsch auch in Einzelzellen untergebracht. Eine Unterbringung in Mehrbettzellen erfolgt häufig auf ausdrücklichen Wunsch der Eingewiesenen, sofern keine Kollusionsgefahr besteht.

Im RG Biel werden Wartelisten für Einzelzellen geführt, wobei auch hier einzelne Eingewiesene freiwillig in Mehrbettzellen verbleiben.

2. Einhaltung von Trennungsvorschriften in den RG Bern und Biel

- *Gemäss NKVF muss das Trennungsgebot in den Regionalgefängnissen Bern und Biel gewährleistet werden (Ziffer 57, 6. Aufzählungspunkt). Das Trennungsgebot habe in den beiden Gefängnissen nur noch zellenweise eingehalten werden können bzw. sei es im RG Bern zu einer Vermischung der Haftformen gekommen, was nach Ansicht der NKVF das Trennungsgebot verletzt (Ziffer 42 - 43).*

Eine dauerhafte bzw. systematische Verletzung von Trennungsvorschriften liegt nicht vor.

Die im Bericht angesprochenen Unterbringungen im RG Bern waren allesamt temporärer Natur im Kontext einer vorübergehend akuten Überbelegung. Solche Übergangslösungen werden in der Regel noch gleichentags durch interne Verschiebungen bereinigt. Die im Bericht erwähnte Unterbringung eines Mannes in einer Wartezelle innerhalb der Frauenabteilung im RG Biel ist infrastrukturell bedingt und erfolgte mangels Alternativen. Ein physischer Kontakt zwischen männlichen und weiblichen eingewiesenen Personen war dabei zu keinem Zeitpunkt möglich, wodurch die Zielsetzungen der Vermeidung von Kontakt und Beeinflussung und somit die ratio legis, des Trennungsgebots jederzeit gewahrt wurde.

3. Licht- und Luftverhältnisse

- *Die Licht- und Luftverhältnisse in den Regionalgefängnissen Bern, Biel, Burgdorf und Thun werden moniert (Ziffer 31). Die Regionalgefängnisse Biel und Bern werden in Anbetracht dieses Umstands für längerfristige Unterbringungen als ungeeignet angesehen (Ziffer 58).*

Nach Ansicht des Regierungsrates sind die Licht- und Luftverhältnisse in allen Institutionen des Berner Justizvollzugs ausreichend bzw. adäquat den Verhältnissen in einem Gefängnis. Bei Voll- und Überbelegung ist auch ein Mitwirken der eingewiesenen Personen zur Aufrechterhaltung einer vertretbaren Luftqualität erforderlich (z.B. Reduktion des Tabakkonsums, keine Manipulation der Lüftungsöffnungen, regelmässiges Duschen etc.).

Im RG Bern lassen sich die Fenster aus Milchglas aus sicherheits- und schutzrelevanten Gründen nicht öffnen. Die Gebäudelüftung wurde bereits in zwei Etappen auf den neuesten Stand gebracht. In den Etappen drei und vier, welche bis Mitte 2026 umgesetzt werden, erfolgt eine weitere substanzielle Verbesserung durch die Installation neuer «Monoblockanlagen» sowie eine umfassende Reinigung der gesamten Lüftungsinfrastruktur.

Auch in Biel erfolgte die Verwendung von Milchglasfenstern zum Schutz der eingewiesenen Personen (innerstädtische Lage des Gebäudes). Die Fenster sind kippbar; die Zellenlüftungen wurden erneuert.

Im RG Burgdorf wurden in den Jahren 2022 bis 2023 sämtliche Beleuchtungskörper durch hocheffiziente, sehr helle und energiesparende LED-Leuchten ersetzt (vgl. auch die Stellungnahme des Regierungsrats zum Bericht des Besuchs der NKVF im RG Burgdorf vom 24. Oktober 2022). Die an den Fenstern der Mehrbettzellen angebrachten Folienabdeckungen sind innenseitig im Mehrfach-Sicherheitsglas integriert und durch das Amt für Grundstücke und Gebäude sowie die Zeughaus PPP AG abgenommen worden. Die Hälg Facility Group, lässt in regelmässigen Intervallen sämtliche Installationen überprüfen und nimmt allfällige Mängel auf. Zur weiteren Verbesserung der Luftqualität ist für 2026 auch noch der Einbau einer Ionisierungsanlage geplant.

Im RG Thun gewährleistet die Lüftungsanlage in den Mehrbettzellen, in denen sich die Fenster nicht öffnen lassen einen normkonformen Luftaustausch. Die Anlage wird jährlich durch Fachleute überprüft, um ihre einwandfreie Funktion sicherzustellen.

Ausgestaltung Vollzug

4. Zellenöffnungszeiten in den RG Bern und Burgdorf

Die NKVF spricht die Zellenöffnungszeiten insbesondere im RG Bern und RG Burgdorf (Ziffer 38) an.

In den Gefängnissen Bern und Burgdorf gilt in der jeweiligen Eintrittsabteilung zunächst ein Regime von 23 Stunden Einschluss und einer Stunde Spaziergang pro Tag, um die neu eingewiesenen Personen kennenzulernen sowie deren Verhalten und allfällige Risiken zuverlässig beurteilen zu können. Die Einschlusszeit von Eingewiesenen von täglich 23 Stunden ist gemäss Artikel 19 Absatz 2 litera a JVG gesetzeskonform. Dabei bezieht sich die Eintrittsabteilung im Regionalgefängnis Bern auf Eintritte in die Untersuchungshaft, während jene im Regionalgefängnis Burgdorf auf Eintritte in die Kurzstrafenabteilung ausgerichtet ist.

Nach Abschluss dieser ersten Beurteilungsphase erfolgt im RG Bern der Wechsel in das Wohngruppensetting; die Einschlusszeit reduziert sich dabei auf 21 Stunden pro Tag (Normalvollzug gemäss Art. 110 JVV). Auch im RG Burgdorf gelten im Normalvollzug verlängerte Zellenöffnungszeiten. Per Anfang November 2025 konnten diese zusätzlich deutlich ausgeweitet werden, sodass die eingewiesenen Personen seither über sechs bis neun Stunden täglichen Zellenfreigang verfügen.

Die Regelung der Zellenöffnungszeiten lassen sich auch vor dem Hintergrund des verfügbaren Personals erklären. Dieses steht nicht unbeschränkt zur Verfügung.

5. Hygiene im RG Bern

- *Die hygienischen Zustände im Regionalgefängnis Bern hält die NKVF für untragbar (Ziffer 35, Ziffer 57, 4. Aufzählungspunkt).*

Im RG Bern konnten infolge der anhaltenden Überbelegung die Wände in den letzten zwei Jahren nicht im üblichen Turnus neu gestrichen werden. Derzeit werden sämtliche Zellen schrittweise neu gestrichen. Der Abschluss dieser Arbeiten ist bis Herbst 2026 zu erwarten.

Dass Wartezellen aufgrund der hohen Anzahl täglicher Ein- und Austritte situativ verschmutzt sind, ist nicht auszuschliessen. Diese werden jedoch täglich am Abend für den Folgetag gereinigt. Die Verschmutzungen werden von den Eingewiesenen zum Teil mutwillig verursacht. Bett- und Frotteewäsche kann im Einzelfall Abnützungsspuren aufweisen. Beschädigte Textilien werden jedoch laufend überprüft und falls nötig ersetzt.

6. Arbeit, Beschäftigung und Freizeit

- *Gemäss NKVF muss die Arbeitspflicht für inhaftierte Personen im Strafvollzug gewährleistet sein. Kann dies eine Einrichtung nicht sicherstellen, ist eine Verlegung anzustreben. Ebenso sollen Beschäftigungsmöglichkeiten in den Zellen geprüft werden (Ziffer 57, 5. Aufzählungspunkt).*

- *Kritisiert wird, dass im RG Bern die Personen im Strafvollzug nicht arbeiten konnten (Ziffer 40). Auch die fehlenden Arbeitsmöglichkeiten für Frauen im Strafvollzug im RG Biel bzw. die wenigen Arbeitsmöglichkeiten für Männer im RG Biel und im RG Thun werden kritisiert (Ziffer 40).*
- *Im RG Burgdorf würden die Eingewiesenen Beschäftigungsmöglichkeiten sowie den Fitnessraum vermissen (Ziffer 41).*
- *Weiter werden die Regelungen zur Nutzung des Fitnessraums in den RG Bern und Thun moniert (Ziffer 41).*

Das RG Bern bietet Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten (z.B. Küche, Reinigung, Herstellung von Zigaretten, Unterstützung bei Malerarbeiten) an. Weiter gibt es eine Bibliothek sowie wöchentlich ein Deutschkursangebot. Die Regelung zur Nutzung des Fitnessraums ist aufgrund seiner begrenzten Grösse sowie der zeitlichen und personellen Rahmenbedingungen eines geregelten Vollzugsalltags, sinnvoll.

Im RG Biel haben infrastrukturell bedingt rund die Hälfte der Eingewiesenen einen Arbeitsplatz. Frauen im Kurzstrafenvollzug halten sich in der Regel nur kurz in Biel auf und werden anschliessend in spezialisierte Vollzugseinrichtungen wie die JVA Hindelbank oder die Strafanstalt Gmünden verlegt. Der Aufbau eigener Arbeitsstrukturen für diese Personengruppe ist daher nicht sinnvoll.

Auch im RG Thun müssen vor dem Hintergrund der bestehenden Infrastruktur Prioritäten gesetzt werden. So wurden etwa zur Schaffung von Aufenthaltsbereichen in den offenen Abteilungen mehrere Arbeitsräume aufgehoben. Diese bewusst getroffenen Entscheidungen erfolgten zu Gunsten des Wohls eines Grossteils der Eingewiesenen. Wie in Bern ist auch hier die Regelung zur Nutzung des Fitnessraums aus betrieblichen Gründen erfolgt.

Im RG Burgdorf wurden zugunsten der Unterbringungspflicht Umnutzungen einzelner Arbeitsräume sowie des Fitnessraums vorgenommen. Beschäftigungs- und Bewegungsmöglichkeiten bestehen aber auch weiterhin. Das RG Burgdorf verfügt über insgesamt vier Lerngruppen, in denen eingewiesene Personen ein strukturierter Zugang zu Bildungsangeboten ermöglicht wird. Es bestehen auch Arbeitsplätze (Küche, Wäscherei, Reinigung, Kartonage, Konfektionierung, Holzbearbeitung, Seilerei und weitere serielle Arbeiten.). Nicht alle Eingewiesenen sind bereit zu arbeiten.

Zwecks Kompensation der Umnutzungen wurden die Zellenöffnungszeiten verlängert (vgl. Ziffer 4). Weiter wurde ein Mehrzweckraum für Arbeitszwecke umgenutzt. Eine Rückkehr zum vormals bestehenden Angebot ist geplant, sobald es die Belegung zulässt.

7. Disziplinarsanktionen und besondere Sicherheitsmassnahmen

Schriftliche Verfügung

- *Die NKVF ist der Ansicht, dass jede Unterbringung in einer Sicherheitszelle dokumentiert und verfügt werden muss (Ziffer 53 und 80 4. Aufzählungspunkt).*

Disziplinarsanktionen und besondere Sicherheitsmassnahmen werden schriftlich verfügt. In der Vollzugspraxis ist eine formelle Verfügung jedoch nicht immer (zeitgerecht) umsetzbar. Dies betrifft z.B. kurzfristige, vorübergehende Separierungen zur Klärung eines Sachverhalts, zur Deeskalation oder schutzbedingten Überwachungen – also zum Vorteil der Inhaftierten Kurzzeitige Unterbringungen (weniger als 24 h) in einer Sicherheitszelle werden im Vollzugsverlaufsjournal dokumentiert. Eine schriftliche Verfügung kann stets im Nachgang verlangt werden

Abgrenzung von Disziplinarsanktionen und besonderen Sicherheitsmassnahmen

- *Die NKVF empfiehlt zwischen Disziplinararrest und Sicherheitsmassnahmen konsequent zu unterscheiden sowie nicht die gleichen Zellen für beide Massnahmen zu benutzen (Ziffer 73, Ziffer 80, 2. Aufzählungspunkt).*

Die im Bericht angesprochene Nähe zwischen Disziplinarsanktionen und den besonderen Sicherheitsmassnahmen ist in der Vollzugspraxis nachvollziehbar, da sich sicherheitsrelevante und disziplinarische Aspekte im Einzelfall überschneiden können. Die Entscheidung darüber, ob eine besondere Sicherheitsmassnahme oder eine Disziplinarsanktion anzuordnen ist, erfolgt jeweils situationsbezogen. Dabei wird regelmässig auch die psychische Verfassung der eingewiesenen Person in die Beurteilung einbezogen. Dass einzelne Massnahmen in denselben Räumlichkeiten vollzogen werden, ist gesetzlich vorgesehen und infrastrukturell bedingt, da in den Gefängnissen keine zusätzlichen, physisch von den Sicherheitszellen getrennten Zellen mit Videoüberwachung zur Verfügung stehen.

Besuche des Gesundheitsdienstes im Arrest im RG Burgdorf

- *Die NKVF wiederholt auch hier die bereits abgegebene Empfehlung, den Gesundheitsdienst bei der Anordnung von Einzelhaft im Rahmen von Disziplinar-, Sicherheits- und Schutzmassnahmen umgehend zu informieren.*
  Zudem empfiehlt sie, dass der Gesundheitsdienst die Personen in Einzelhaft täglich besucht, die Leitung über eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes der betroffenen Person orientiert und, falls notwendig, eine Aufhebung der Massnahme aus medizinischen Gründen empfehlen kann (Ziffer 80, 3. Aufzählungspunkt, Ziffer 74, 1. Aufzählungspunkt).

Der Gesundheitszustand der Eingewiesenen, gegen die eine besondere Sicherheitsmassnahme oder ein Arrest angeordnet wurde, wird in regelmässigen Abständen überprüft und dokumentiert. Der Gesundheitsdienst wird jeweils über die Disziplinarverfügung informiert. Es wird einzelfallbezogen in Absprache mit dem Gesundheitsdienst entschieden, in welchen Abständen und durch wen (Gesundheitsdienst oder Betreuungspersonal) die Kontrollen erfolgen sollen.

Ausstattung Arrestzelle im RG Thun

- *Die NKVF stellt fest, dass die inhaftierten Personen in der Arrestzelle im RG Thun kein Kopfkissen erhielten und die Decke nicht warm genug sei (Ziffer 74, 2. Aufzählungspunkt).*

In den Arrestzellen sind Kissen vorhanden, welche jedoch nicht die erforderliche Reissfestigkeit aufweisen und wiederholt beschädigt wurden. Den in Arrestzellen untergebrachten eingewiesenen Personen werden daher reissfeste Decken abgegeben. Zusätzlich besteht das Angebot, eine zweite Decke zu erhalten, die zusammengefaltet als Kopfkissen genutzt werden kann. Auf Wunsch werden weitere Decken oder zusätzliche Kleidung zur Verfügung gestellt.

Videoüberwachung und Dokumentation

- *Die NKVF empfiehlt, die Videoüberwachung in Einzelhaft zum Schutz der betroffenen Person vorgängig zu überprüfen und schriftlich zu dokumentieren (Ziffer 80, letzter Aufzählungspunkt).*

Einzelhaft wird grundsätzlich in der angestammten Wohnzelle der eingewiesenen Person vollzogen, die nicht videoüberwacht ist. Einzelhaft als besondere Sicherheitsmassnahme findet in den hierfür eingerichteten Sicherheitszellen statt. Diese verfügen allesamt über die technische Möglichkeit der visuellen Überwachung.

Der Schutz der betroffenen Personen im Rahmen der Einzelhaft ist durch engmaschige Kontrollen, dokumentierte Beobachtungen sowie die Einbindung von Betreuung und Gesundheitsdienst sichergestellt.

Antisuizidales Regime im RG Burgdorf

- *Gemäss NKVF kann der Entzug von Kissen, Matratzen, Decke sowie Kleidung eine menschenunwürdige Situation darstellen. Zudem stellt sie in Frage, ob diese Massnahme tatsächlich geeignet ist, eine (akute) Selbstgefährdung zu verhindern (Ziffer 54 und 56, 4. Aufzählungspunkt).*

Die Unterbringung von suizidalen Personen erfolgt nach einem Progressionssystem im Rahmen eines antisuizidalen Regimes (ASR) und ist stets situationsbezogen, zeitlich begrenzt und orientiert sich an den Risiken, welche in einer interdisziplinären Abstimmung definiert werden.

Sog. reissfeste Matratzen, Decken und Kleidungsstücke haben sich in der Praxis wiederholt als ungeeignet oder sogar gefährlich erwiesen, da damit Strangulationsversuche unternommen wurden. Ein temporärer und abgestufter Entzug einzelner Gegenstände kann daher zum Schutz der Eingewiesenen vor akuter Selbstgefährdung sinnvoll sein und dient nicht der Sanktionierung. Der Bericht der NKVF lässt indes offen, welche Massnahmen die Kommission zur Vorbeugung von Suizidversuchen als tauglich erachten würde.

8. Medizinische Versorgung

Kapazität der Gesundheitsdienste

- *In allen besuchten Regionalgefängnissen stellte die NKVF fest, dass die personelle Belastungsgrenze des Gesundheitsdienstes überschritten sei (Ziffer 44).*

Die medizinische Grundversorgung ist auch während der Überbelegung jederzeit gewährleistet. Die Feststellung der NKVF ist nicht nachvollziehbar, vor allem ist für den Regierungsrat nicht ersichtlich, weshalb dieser Punkt von einer Kommission, die Folter verhüten will, vorgebracht wird.

Medizinische Eintrittsabklärung

- *Die Eintrittsabklärungen in den Gefängnissen Bern und Biel werden kritisiert. Im RG Bern nehme der Gesundheitsdienst eine zeitliche Priorisierung vor und im RG Biel sei die Abklärung des psychischen Zustands bzw. der Gefahr für Selbstverletzung/Suizidalität ungenügend (Ziffer 47).*

In allen Gefängnissen erfolgen sämtliche Eintrittsabklärungen durch den Gesundheitsdienst in den ersten 24 Stunden. Akute gesundheitliche oder psychische Risiken werden umgehend abgeklärt. Je nach Beurteilung erfolgt eine Notfalleinweisung in die Bewachungsstation. Auch hier fragt sich der Regierungsrat, was das mit dem Auftrag der NKVF – Verhütung von Folter – zu tun hat.

Psychiatrische Versorgung

- *Die psychiatrische (Grund-)Versorgung wird von der NKVF in allen besuchten Einrichtungen als stark ungenügend beurteilt, was sie als menschenunwürdig erachtet (Ziffer 49, Ziffer 57, letzter Aufzählungspunkt, Ziffer 51 und 56, 5. Aufzählungspunkt).*
- *Alle Gesundheitsdienste berichteten von langen Wartelisten für Termine bei psychologischen oder psychiatrischen Fachpersonen (Ziffer 50).*
- *Es führe zu Verunsicherung, dass nicht alle inhaftierten Personen zeitnah medizinisch beurteilt werden können und stattdessen häufig auf die Einschätzung der Mitarbeitenden des Justizvollzugs beim Eintritt vertraut werden müsse (Ziffer 45).*

Die forensisch-psychiatrische Versorgung ist in hohem Mass von externen spezialisierten Leistungserbringern, namentlich den universitären psychiatrischen Diensten (UPD), abhängig. Der aktuell eingeschränkte fachärztliche Zugang widerspiegelt einen bekannten landesweit bestehenden Mangel in diesem Bereich – auch ausserhalb des Strafvollzugs und ist keine Verletzung von Art. 3 EMRK. Eine Situation in einem Gefängnis, die vergleichbar ist mit der Aussenwelt, als «menschenunwürdig» zu bezeichnen, ist für den Regierungsrat nicht nachvollziehbar.
Der jeweilige Gesundheitsdienst übernimmt eine zentrale Triagefunktion und führt auffällige Eingewiesene systematisch und regelmässig psychiatrischen beziehungsweise psychologischen Fachpersonen zu. Die primäre Aufgabe des Gesundheitsdienstes und der psychiatrischen Fachärzte in den Gefängnissen besteht in der Erkennung, Stabilisierung und Akutversorgung psychischer Problemlagen. Akute psychische Krisen werden prioritär abgeklärt; eine umfassende therapeutische Behandlung – insbesondere bei bereits vor Haftantritt bestehenden und unzureichend behandelten Erkrankungen – ist hingegen nur in begrenztem Umfang möglich.

Die im Bericht erwähnten Wartezeiten im Bereich der forensisch-psychiatrischen und psychologischen Versorgung stehen auch in direktem Zusammenhang mit einer markanten Zunahme psychisch schwer erkrankter Eingewiesener, darunter zunehmend Personen mit Psychosen aus dem schizophrenen Formenkreis, komplexen Persönlichkeitsstörungen, Traumata sowie Suchterkrankungen.

Prozess bei Verschlucken von Gegenständen

- *Die NKVF kritisiert in ihrem Bericht den strafenden Ansatz bei selbstverletzendem Verhalten wie namentlich beim Verschlucken von Gegenständen (Ziffer 73).*

In den Berner Regionalgefängnissen erfolgt nach behauptetem oder tatsächlichem Verschlucken von Gegenständen keine zwingende Spitaleinweisung mehr, was zu einem deutlichen Rückgang solcher missbräuchlichen Vorfälle geführt hat. Die medizinische Grundversorgung durch den Gesundheitsdienst ist dabei jederzeit gewährleistet. Die Empfehlung der NKVF wäre kontraproduktiv.

9. Betreuung

Aufklärung über Rechte und Pflichten

- *Die Information und Betreuung der Eingewiesenen in den Gefängnissen Bern, Biel und Thun während der Eintrittsphase wird im Bericht kritisiert (Ziffer 59).*

In den Gefängnissen Bern, Biel und Thun werden alle Eingewiesenen während dem Eintrittsprozess oder spätestens innert 48 Stunden über ihre Rechte, Pflichten sowie die wesentlichen Abläufe im Gefängnisbetrieb informiert. Entweder wird die Hausordnung in diversen Sprachen ausgehändigt oder es liegen entsprechende Informationen in jeder Zelle auf. Mit Personen der Versuchsgruppe des «Modellversuchs Untersuchungshaft» werden in den ersten Tagen standardisierte und vertiefte Eintrittsgespräche geführt.

Ergänzend stehen im RG Bern an drei Tagen pro Woche Betreuungspersonen zur Verfügung, welche die Eingewiesenen vertieft informieren, offene Fragen klären und die erfolgten Informationen dokumentieren. Auch in den Gefängnissen Biel und Thun können Eingewiesene in geschlossenen Abteilungen bei jedem Kontakt Fragen stellen; in offenen Abteilungen besteht täglich die Möglichkeit, Mitarbeitende aufzusuchen.

Betreuung Personen mit Ersatzfreiheitsstrafen

- *Der Abklärungs- und Betreuungsbedarf insbesondere von polymorbiden Personen mit Ersatzfreiheitsstrafen werde aus Ressourcengründen vernachlässigt (Ziffer 60).*
- *Die NKVF fordert die Sicherstellung der Betreuung von Personen in einer vulnerablen Situation (Ziffer 79, 1. Aufzählungspunkt).*

Die Aufenthaltsdauer von Eingewiesenen mit Ersatzfreiheitsstrafen ist meist kurz. Die Aufgaben der Gesundheitsdienste beschränken sich daher auf Erstabklärung, Triage, Akutversorgung und Risikoeinschätzung. Eine weitergehende therapeutische Aufarbeitung ist bei kurzen Aufenthalten systembedingt nicht möglich (vgl. hierzu auch Ziffer 8 Medizinische Versorgung).

Trotzdem zeigt sich im Verlauf des Aufenthalts nicht selten eine sichtbare Stabilisierung des Allgemeinzustands, was grösstenteils auf strukturierte Tagesabläufe, regelmässige Ernährung und Ruhephasen sowie den gesicherten Zugang zu medizinischer und psychosozialer Grundversorgung zurückzuführen ist.

Betreuung einer jungen Mutter in U-Haft im RG Bern

- *Die NKVF stellt bei der Betreuung einer jungen Mutter im RG Bern Lücken fest (Ziffer 63, 1. Aufzählungspunkt).*
- *Die NKVF fordert die Sicherstellung der Betreuung von Personen in einer vulnerablen Situation (Ziffer 79, 1. Aufzählungspunkt).*

Das RG Bern ist nicht für die gemeinsame Unterbringung von Müttern und Kleinkindern ausgelegt. Das Kindeswohl ist vorrangig zu beachten, um eine Pönalisierung zu vermeiden. Ist eine gemeinsame Unterbringung von Mutter und Kind angezeigt, wird selbstverständlich immer eine Lösung in der darauf spezialisierten JVA Hindelbank gesucht.

Betreuung Eingewiesener mit körperlichen Beeinträchtigungen im RG Burgdorf

- *Die NKVF stellt bei der Betreuung von inhaftierten Personen mit körperlichen Beeinträchtigungen Lücken fest (Ziffer 63, 2. Aufzählungspunkt).*
- *Die NKVF fordert die Sicherstellung der Betreuung von Personen in einer vulnerablen Situation (Ziffer 79, 1. Aufzählungspunkt).*

Das RG Burgdorf ist auf die Unterbringung körperlich beeinträchtigter eingewiesener Personen ausgerichtet. In unmittelbarer Nähe des Gesundheitsambulatoriums befinden sich rollstuhlgängige Zellen, wodurch eine niederschwellige und bedarfsgerechte medizinische Betreuung sichergestellt ist.

Darüber hinaus wird bei körperlich beeinträchtigten Personen eine individuell abgestimmte Betreuung und Behandlung festgelegt. Diese erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem internen

Gesundheitsdienst und dem Gefängnisarzt und wird bei Bedarf durch externe Fachleistungen, namentlich durch die Spitex, ergänzt. Die Betreuungspersonen leisten über den üblichen Vollzugsrahmen hinaus umfangreiche Unterstützungsleistungen (z.B. Mithilfe bei der Körperpflege).

Die im Bericht erwähnte Konstellation bezieht sich mutmasslich auf eine eingewiesene Person im Vollzug einer Massnahme gemäss Art. 59 StGB (stationäre therapeutische Massnahme zur Behandlung psychischer Störungen), welche rollstuhlgebunden ist. Seit mehreren Jahren bemühen sich die zuständigen Bewährungs- und Vollzugsdienste des Kantons Bern intensiv um eine geeignete spezialisierte Platzierung, bislang jedoch ohne Erfolg, da entsprechende Einrichtungen eine Aufnahme wiederholt abgelehnt haben oder die eingewiesene Person bereits nach kurzer Zeit die adäquate Institution aufgrund ihres Verhaltens verlassen musste.

Betreuung einer Transfrau im RG Burgdorf

- *Die Unterbringung und Behandlung einer Transfrau im Regionalgefängnis Burgdorf, die der Delegation der NKVF von Misshandlungen durch andere inhaftierte Personen berichtete, beurteilt die die NKVF als untragbar (Ziffer 62).*
- *Die NKVF fordert die Sicherstellung der Betreuung von Personen in einer vulnerablen Situation (Ziffer 79, 1. Aufzählungspunkt).*
- *Die NKVF fordert die konsequente Umsetzung des neu erstellten Konzepts zur Unterbringung von LGBTIQ-Personen (Ziffer 79, 2. Aufzählungspunkt).*

Für die Transfrau wurden bereits im Vorfeld erfolglos alternative Unterbringungsformen geprüft, weil unbestritten ist, dass das RG Burgdorf für die Unterbringung einer Transfrau mit Persönlichkeitsstörungen ungeeignet ist.

Im konkreten Fall sind keine bestätigten Misshandlungen der Eingewiesenen bekannt, wohl aber erfolgte abschätzige Bemerkungen seitens anderer Eingewiesener. Auch wiederholtes, provokatives Verhalten der Transfrau gegenüber männlichen Eingewiesenen ist dokumentiert, unter anderem im Zusammenhang mit der Zurschaustellung ihrer sekundären Geschlechtsmerkmale. Die Situation wurde genau beobachtet, Vorkommnisse im Vollzugsverlaufsjournal dokumentiert.

Die Eingewiesene war nicht isoliert untergebracht; sie konnte ihre Freizeit mit ausgewählten eingewiesenen Personen verbringen. Allfällige Rückzüge erfolgten situativ und aus eigenem Schutzbedürfnis, nicht als angeordnete Isolations- oder Disziplinarmassnahme.

Das Konzept zum Umgang mit LGBTQIA+- Personen wird in den Regionalgefängnissen umgesetzt.

Betreuung einer minderjährigen Person im RG Bern

- *Die NKVF erachtet das Regionalgefängnis Bern als für die Unterbringung von Minderjährigen ungeeignet (Ziffer 61) und empfiehlt davon grundsätzlich abzusehen. In Ausnahmefällen soll eine Unterbringung zeitlich auf das absolut Notwendige (maximal 24 Stunden) beschränkt werden, während dieser Zeit eine altersgerechte Betreuung sichergestellt und eine rasche Überführung in eine geeignete Einrichtung veranlasst werden (Ziffer 80, 1. Aufzählungspunkt).*
- *Die NKVF fordert die Sicherstellung der Betreuung von Personen in einer vulnerablen Situation (Ziffer 79, 1. Aufzählungspunkt).*

Das RG Bern ist auch aus Sicht des Regierungsrats für die Unterbringung von Minderjährigen nicht gut geeignet. Aus diesem Grund werden jeweils nur ein kurzer Aufenthalt und eine rasche Verlegung in das auf die Unterbringung von Jugendlichen spezialisierte RG Thun angestrebt. Verzögerungen können jedoch auftreten, wenn eine Verlegung aus verfahrensrechtlichen Gründen, insbesondere mangels alternativer Unterbringungsmöglichkeiten aufgrund bestehender Kollusionsgefahr, (noch) nicht zulässig ist.

10. Gewalt im Vollzug

Schutz vor Gewalt und Machtstrukturen

- *Die NKVF fordert, Gewaltvorfällen präventiv entgegenzuwirken (Ziffer 79, 3. Aufzählungspunkt).*
- *Die NKVF erwähnt weiter informelle Machtstrukturen wie etwa das Bestehen eines «Zellenchefs» (Ziffer 64), das Fehlen von Gewaltpräventionskonzepten (Ziffer 66) und Zeitmangel bei der Zellenzuteilung, was risikoreich für die Inhaftierten sei und die Mitarbeitenden belaste (Ziffer 67).*

Das Bestehen informeller Machtstrukturen ist keine neue Erkenntnis. Ein Gefängnis ist ein Mikro-Abbild gesellschaftlicher Strukturen, in dem informelle Rollen und soziale Dynamiken entstehen. Solche Strukturen sind nicht per se Ausdruck von Machtmissbrauch oder Gewalt, sondern auch Bestandteil sozialer Interaktionen.

Die im Bericht erwähnte Wahrnehmung eines «Zellenchefs» stellt keine formalisierte oder akzeptierte Machtstruktur dar, sondern beschreibt allenfalls situative soziale Rollen. Informelle Hierarchien werden weder toleriert noch ignoriert, sondern im Rahmen eines aktiven Sicherheits- und Betreuungskonzepts kontinuierlich überwacht und reguliert. Die Mitarbeitenden sind angehalten, Entwicklungen und Dynamiken innerhalb der Mehrbettzellen frühzeitig zu erkennen und bei Bedarf interne Verlegungen vorzunehmen. Bei Überbelegung ist der Handlungsspielraum hierfür jedoch deutlich eingeschränkt. Dies gilt auch für die initiale, umfassende, individuelle Risikobeurteilung bei der Zuteilung auf die Zellen, aufgrund des damit verbundenen Zeit- und Ressourcendrucks.

Es ist dokumentiert, dass Gewalt in der Schweiz allgemein in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen hat. Was den Vollzug betrifft, so bildet die Umsetzung der dynamischen Sicherheit nebst einer soliden Infrastruktur und verlässlichen prozeduralen Sicherheitsmassnahmen einen wichtigen Bestandteil für ein erfolgreiches Sicherheitsmanagement bzw. zur Gewaltprävention.

Umgang mit erfolgter Gewalt

- *Gemäss NKVF gab es in allen besuchten Einrichtungen Hinweise auf Gewalt unter inhaftierten Personen, insbesondere im Regionalgefängnis Bern. Eingewiesene würden Gewaltereignisse vermehrt als Selbstunfälle deklarieren, eine Untersuchung erst eingeleitet, wenn der Aggressor namentlich bekannt sei (Ziffer 69-70).*

Die im Bericht geschilderten Hinweise auf Gewalt unter Eingewiesenen sind bekannt und werden vom Aufsichts- und Betreuungspersonal in jedem Fall sehr ernst genommen und es wird alles darangesetzt, ein gewaltfreies Umfeld zu gewährleisten.

Uns ist bekannt, dass betroffene eingewiesene Personen Verletzungen teilweise als Selbstunfälle deklarieren, etwa aus Loyalitätsgründen oder Angst vor Repressalien von Miteingewiesenen. Diese Zurückhaltung entzieht sich weitgehend dem Einflussbereich der Gefängnisse. Entscheidend ist, dass Hinweise auf Verletzungen wahrgenommen und thematisiert werden. Bei konkreten Anhaltspunkten – wie z.B. im erwähnten Fall eines sexuellen Übergriffs im RG Bern – wird unverzüglich reagiert, die Polizei informiert und die betroffene Person medizinisch versorgt und vor Folgeangriffen geschützt.

Zur weiteren Verbesserung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit erkannter Verletzungen wird die Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den Mitarbeitenden gezielt gefördert. Eine andere Lösung bestünde in zusätzlicher Videoüberwachung.

Dokumentation

- *Geltend gemachte Gewaltanwendungen und beobachtete Spuren von Verletzungen sollen fachgerecht dokumentiert werden. Die Protokolle und Berichte seien systematisch an die zuständigen Behörden weiterzuleiten (Ziffer 79, 4. Aufzählungspunkt).*
- *Gemäss NKVF würden in Biel und Burgdorf Verletzungen ungenügend oder gar nicht deklariert und es fehle in allen Gefängnissen ein Läsionenregister (Ziffer 71).*

Verletzungen werden, sobald sie dem Gesundheitsdienst zur Kenntnis gelangen, systematisch im elektronischen Patientendossier EPA Plus dokumentiert. Nach dem aktuellen Kenntnisstand und auf Grundlage der vorhandenen Unterlagen und Meldungen ist uns für Biel und Burgdorf kein Fall bekannt, in dem eine entsprechende Erfassung unterblieben wäre.

Tatsächlich wird kein separates «Läsionenregister» geführt. Die Dokumentation erfolgt jedoch vollständig innerhalb des EPA Plus, welches den geltenden medizinischen und datenschutzrechtlichen Anforderungen entspricht und auch statistische Auswertungen zulässt. Diese Dokumentation erachten wir als vollauf genügend.

Personal

11. Ressourcen

- *Die NKVF hält fest, dass die Mitarbeitenden erheblicher Belastung ausgesetzt sind (Ziffer 77) und fordert entsprechende Entlastung (Ziffer 79, letzter Aufzählungspunkt).*
- *Die NKVF ist der Ansicht, dass die (zusätzlichen) personellen Ressourcen den bestehenden Bedarf nicht decken (Ziffer 75).*
- *Die Leitungen würden aufgrund der unzureichenden personellen Ressourcen über kaum Handlungsspielraum verfügen, um möglichen menschenunwürdigen Bedingungen vorzubeugen (Ziffer 76).*

Der Bereich «Regionalgefängnisse des Kantons Bern» erhielt aufgrund der bekannten erhöhten Anforderungen insgesamt 18 zusätzliche, befristete Stellen, welche gezielt zur Stabilisierung des Betriebs und zur Aufrechterhaltung eines geordneten Vollzugs eingesetzt wurden.

Die anhaltende Überbelegung stellt zunehmend hohe Anforderungen an die Führung. Leitungspersonen und ihre unterstellten Kader sind nah am operativen Geschehen, stehen in kontinuierlichem Austausch mit den Mitarbeitenden und reagieren situativ auf Belastungsspitzen. Durch gezielte Prozessanpassungen, die Optimierung von Abläufen sowie betriebsinterne Ressourcen- und Aufgabenallokationen wurden Schwerpunkte gesetzt, um eine fach- und bedarfsgerechte Betreuung der Eingewiesenen auch unter erschwerten Rahmenbedingungen sicherzustellen. Die Leitungen verfügen somit weiterhin über steuernde Handlungsmöglichkeiten, die sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten verantwortungsvoll wahrnehmen.

Auch die Mitarbeitenden in den Institutionen leisten unter diesen Bedingungen einen wesentlichen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Betriebs und zur Stabilisierung des Vollzugsalltags. Sie werden durch gezielte fachliche Begleitung, bedarfsgerechte Weiterbildungsangebote sowie regelmässige Standortgespräche unterstützt und gefördert.

12. Beizug Privater

- *Mitarbeitende privater Sicherheitsfirmen können gemäss der NKVF nur begrenzt Unterstützung leisten, um die Mitarbeitenden zu entlasten (Ziffer 75).*

In den Gefängnissen Biel, Burgdorf und Thun war bis ins Jahr 2024 während der Nacht neben dem örtlich gebundenen Logendienst lediglich eine Betreuungsperson im Einsatz, was als kritisch beurteilt wird.

Vor diesem Hintergrund erfolgte der ergänzende Einsatz von Mitarbeitenden privater Sicherheitsfirmen als bewusste sicherheitsrelevante Massnahme. Das ist im Justizvollzugsgesetz ausdrücklich vorgesehen. Diese Mitarbeitenden werden betriebsintern aus- und weitergebildet, mit den örtlichen Gegebenheiten sowie den zentralen Ablauf- und Notfallprozessen vertraut gemacht und leisten einen wesentlichen Unterstützungsbeitrag zur Aufrechterhaltung der Sicherheit, insbesondere in der Nacht.

Zwar verfügen diese externen Mitarbeitenden nicht über die volle Handlungskompetenz des Justizvollzugspersonals; sie ersetzen dieses nicht, sondern ergänzen es gezielt. Zusätzlich stehen Pikettdienste zur Verfügung, welche in Notfällen kurzfristig vor Ort Unterstützung leisten können. In ihrer Gesamtheit tragen diese Massnahmen zu einer substanziellen Erhöhung der Betriebssicherheit bei.

Der Regierungsrat dankt der NKVF für ihre Arbeit und die Kenntnisnahme der vorliegenden Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Christoph Neuhaus
Regierungspräsident

Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler:
- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
- Bau- und Verkehrsdirektion
- Finanzdirektion
- Sicherheitsdirektion
- Justizverwaltungsleitung