



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)

P.P. CH-3003 Bern, NKVF

Herr Regierungsrat Fredy Fässler
Vorsteher Sicherheits- und Justizdeparte-
ment Kanton St. Gallen
Oberer Graben 32
9001 St. Gallen

Unser Zeichen: NKVF
Bern, 13. September 2021

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Eine Delegation¹ der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) besuchte am 17. Mai 2021 das Gefängnis St. Gallen und das Kantonale Untersuchungsgefängnis St. Gallen im Rahmen ihrer Überprüfung der menschenrechtlichen Standards im Bereich der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug. Es handelte sich um einen Nachfolgebesuch.² Sie legte dabei ein besonderes Augenmerk auf die Umsetzung der Empfehlungen und auf die geschlechtsspezifische Gesundheitsversorgung, die epidemienrechtlichen Vorgaben und die psychiatrische Grundversorgung.³

Die Delegation unterhielt sich während ihres Besuches mit mehreren inhaftierten Personen⁴, mit der Leitung der beiden Gefängnisse, mit dem Justizvollzugspersonal sowie mit dem für die medizinische Versorgung zuständigen Fachpersonal. Die Delegation wurde freundlich von der Leitung und den Mitarbeitenden empfangen. Die gewünschten Dokumente wurden

¹ Bestehend aus Dr. med. Ursula Klopstein-Bichsel (Delegationsleitung und Kommissionsmitglied), Hanspeter Kiener (Kommissionsmitglied) und Tsedön Khangsar (Wissenschaftliche Mitarbeiterin).

² Bericht an den Regierungsrat des Kantons St. Gallen betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Kantonalen Untersuchungsgefängnis (KUG) und im Gefängnis St. Gallen (GSG) vom 24. Mai 2011 (NKVF-Bericht Gefängnisse St. Gallen 2011).

³ Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2018 - 2019) (Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2018-2019); Art. 30, Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 29. April 2015 (Epidemienverordnung, EpV), SR 818.101.1.

⁴ Das Gefängnis St. Gallen verfügt über insgesamt 24 Plätze und das Kantonale Untersuchungsgefängnis über 18 Plätze. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich im Gefängnis St. Gallen 15 Personen. Im Kantonalen Untersuchungsgefängnis waren 13 Personen untergebracht.

zur Verfügung gestellt.⁵ Im Rahmen eines Schlussgesprächs teilte die Delegation der Leitung ihre ersten Erkenntnisse mit.

Die Kommission stellte fest, dass ihre früheren Empfehlungen teilweise umgesetzt wurden.⁶ Sie nimmt zur Kenntnis, dass aufgrund der infrastrukturellen Gegebenheiten der historischen Gebäude der Handlungsspielraum für Veränderungen begrenzt ist. Zudem ist die Erweiterung des Regionalgefängnisses Altstätten sowie der Bau eines neuen Untersuchungsgefängnisses geplant.⁷ Vor dem Hintergrund der erst im 2033 anvisierten Eröffnung des neuen Untersuchungsgefängnisses ist die Kommission der Ansicht, dass die Möglichkeiten zur Verbesserung der Haftbedingungen, die sich realisieren lassen, genutzt werden sollen. Diese sieht sie insbesondere bei den materiellen Haftbedingungen, der Gesundheitsversorgung und beim knapp bemessenen Personal, was sich vor allem auf das Haftregime auswirkt. Die Kommission unterstützt die geplante Schliessung der beiden Gefängnisse. In der Zwischenzeit sollten jedoch Massnahmen zur Verbesserung der Haftbedingungen getroffen und die dafür benötigten Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Nachfolgend werden die aus Sicht der Kommission wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen kurz zusammengefasst.

Das Gefängnis St. Gallen und das Kantonale Untersuchungsgefängnis werden von der Kantonspolizei geleitet, was die Kommission erneut als nicht zeitgemäss einstuft.⁸ **Sie empfiehlt, die Verantwortung für die Betriebsführung der Gefängnisse an das Amt für Justizvollzug zu übertragen.**

a. Materielle Haftbedingungen

1. Die Kommission stellte wiederum fest, dass die Luft- und Lichtzufuhr in den Zellen des Gefängnisses St. Gallen ungenügend ist.⁹ Sie erhielt die Rückmeldung, dass die Temperaturen im Sommer stark steigen können und es im Winter wiederum sehr kühl werden kann. Im Kantonalen Untersuchungsgefängnis können die Fenster in den Zellen nicht geschlossen werden. Auch die Lichtverhältnisse stuft die Kommission als ungenügend ein, da auch tagsüber die Zellen sehr dunkel sind. **Sie empfiehlt erneut, Massnahmen zur Verbesserung der Licht- und Luftzufuhr in den Zellen der beiden Gefängnisse zu treffen.**¹⁰
2. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass bauliche Anpassungen des Spazierhofes des Gefängnisses St. Gallen aufgrund des Denkmalschutzes schwierig sind. Die Frischluftzufuhr auf dem Spazierhof ist jedoch verbesserungswürdig. Die Kommission ist zudem weiterhin der Ansicht, dass die Spazierhöfe in beiden Einrichtungen zu karg eingerichtet sind und bedauert, dass Beschäftigungs- und Sitzmöglichkeiten¹¹ während den täglichen Spaziergängen nicht vorhanden sind.¹² **Sie empfiehlt, die Spazierhöfe mit Sport- und Sitzmöglichkeiten auszustatten und Massnahmen zur Verbesserung der Frischluftzufuhr zu treffen.**

⁵ Vgl. Art. 10 Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF), SR 150.1.

⁶ Vgl. Art. 9 Abs. 2 BG NKVF.

⁷ Siehe Berichterstattung 2021 der Rechtspflegekommission vom 4. Mai 2021, Kantonsrat St. Gallen, 82.21.02, S. 13.

⁸ Das Regionalgefängnis Altstätten ist dem Amt für Justizvollzug untergeordnet. Vgl. Bericht an den Regierungsrat des Kantons St. Gallen betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Gefängnissen der Kantonspolizei St. Gallen vom 5. und 6. Oktober 2015, Ziff. 35.

⁹ NKVF-Bericht Gefängnisse St. Gallen 2011, Ziff. 14. Vgl. auch Berichterstattung 2021 der Rechtspflegekommission vom 4. Mai 2021, Kantonsrat St. Gallen, 82.21.02, S. 14 und 15.

¹⁰ NKVF-Bericht Gefängnisse St. Gallen 2011, Ziff. 41.

¹¹ Im Spazierhof des Gefängnisses St. Gallen ist eine Betonbank vorhanden.

¹² NKVF-Bericht Gefängnisse St. Gallen 2011, Ziff. 16.

b. Haftregime

3. Im Gefängnis St. Gallen werden inhaftierte Frauen in einer separaten Abteilung untergebracht.¹³ Inhaftierte Männer mit verschiedenen Haftregime werden zellenweise getrennt. Die Kommission stellte fest, dass unabhängig vom Haftregime¹⁴ alle Personen während 23 Stunden in ihren Zellen eingeschlossen sind. Es gibt keine Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten, was auch von den inhaftierten Personen moniert wurde.¹⁵ Die Kommission erhielt die Rückmeldung, dass dieses restriktive Haftregime aufgrund der infrastrukturellen Gegebenheiten und Personalmangel unvermeidbar ist.¹⁶ **Zelleneinschlusszeiten von mehr als 20 Stunden sind aus Sicht der Kommission unangemessen. Sie empfiehlt, Massnahmen zur Reduktion der Zelleneinschlusszeiten und zur Lockerung des Haftregimes zu treffen.**¹⁷ Sie erinnert an die internationalen Vorgaben, wonach den inhaftierten Personen ein Minimum an Beschäftigungs- und Sportmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden soll.¹⁸
4. Die Kommission stellte fest, dass zum Zeitpunkt des Besuches in beiden Einrichtungen sich mehrere Personen seit über einem Monat aufhielten.¹⁹ **Vor dem Hintergrund der materiellen Haftbedingungen²⁰ und des restriktiven Haftregimes empfiehlt die Kommission zudem die maximale Aufenthaltsdauer in beiden Einrichtungen auf einen Monat zu beschränken.**²¹
5. Das Gefängnis St. Gallen verfügt über zwei Duschen. Alle inhaftierten Personen können zweimal pro Woche duschen.²² **Die Kommission erinnert daran, dass unter Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Hygienebedürfnisse insbesondere für inhaftierte Frauen, v.a. während der Menstruation ein täglicher Zugang zur Dusche zu ermöglichen ist.**²³
6. In beiden Gefängnissen besteht mit Ausnahme des einstündigen Spazierganges Rauchverbot. Die Kommission erhielt diesbezüglich von den meisten inhaftierten Personen positive Rückmeldungen. Bei Bedarf werden Nikotinpflaster abgegeben. Die Kommission regt an, in Einzelfällen die Möglichkeit für mehrere Rauchpausen am Tag zu schaffen.

¹³ In der Frauenabteilung befinden sich vier Zellen. 2018 waren 46 Frauen im Gefängnis St. Gallen untergebracht. Die längste Aufenthaltsdauer betrug 135 Tage. Im Jahr 2019 waren 52 Frauen inhaftiert und die längste Aufenthaltsdauer betrug 201 Tage. 2020 wurden 55 Frauen in der Einrichtung untergebracht. Die längste Aufenthaltsdauer betrug 57 Tage. 2021 wurden bis zum Zeitpunkt des Besuches 23 Frauen inhaftiert. Die längste Aufenthaltsdauer betrug 72 Tage. Zum Zeitpunkt des Besuches befand sich keine Frau in den beiden Gefängnissen.

¹⁴ Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich im Gefängnis St. Gallen vier Personen im Vollzug.

¹⁵ Eine Bibliothek ist vorhanden. Vgl. auch NKVF-Bericht Gefängnisse St. Gallen 2011, Ziff. 23 und Ziff. 40; Berichterstattung 2021 der Rechtspflegekommission vom 4. Mai 2021, Kantonsrat St. Gallen, 82.21.02, S. 15.

¹⁶ Vgl. auch Berichterstattung 2021 der Rechtspflegekommission vom 4. Mai 2021, Kantonsrat St. Gallen, 82.21.02, S. 14 und 15.

¹⁷ Vgl. Bericht an den Regierungsrat des Kantons Aargau betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bezirksgefängnissen Aarau Telli, Aarau Amtshaus, Baden, Zofingen und Kulm vom 20. bis 21. August 2019, Ziff. 20.

¹⁸ Nelson Mandela-Regeln, Regel 116; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 100.1; Nelson-Mandela-Regeln, Regel 23 Ziff. 2,

¹⁹ Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich im Gefängnis St. Gallen zwei Personen über zwei Monate in Untersuchungshaft und zwei Personen über drei bzw. vier Monate im Vollzug. Im Kantonalen Untersuchungsgefängnis befanden sich drei Personen über zwei Monate und zwei Personen über drei bzw. vier Monate in der Untersuchungshaft.

²⁰ Siehe Kap. a. zu den materiellen Haftbedingungen.

²¹ Vgl. bspw. Feedbackschreiben: Besuche der NKVF im Untersuchungsgefängnis Brig vom 26. November 2019 und vom 14. August 2020 mit Fokus Gesundheitsversorgung, Ziff. 6.

²² NKVF-Bericht Gefängnisse St. Gallen 2011, Ziff. 18.

²³ Bangkok-Regel, Regel 5; Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019 - 2021) (Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug), Ziff. 77.

c. Disziplinar-, Sicherheits- und Schutzmassnahmen

7. Das Gefängnis St. Gallen verfügt über zwei Zellen, in denen Disziplinararreste und Sicherheitsmassnahmen durchgeführt werden. Es handelt sich um unmöblierte Betonräume, welche mit einer Matratze versehen und videoüberwacht sind. Die Sicht aus dem Fenster ist eingeschränkt und es gibt kein Waschbecken, weshalb die betroffene Person zum Händewaschen in einen anderen Toilettenraum geführt werden muss. **Die Kommission empfiehlt, in den Zellen mindestens Waschbecken einzubauen.**
8. Die Kommission erhielt die Rückmeldung, dass Disziplinararreste und Sicherheitsmassnahmen²⁴ selten ausgesprochen werden und mit deeskalierenden Gesprächen deren Anordnung zu umgehen versucht wird. Sie begrüsst, dass Disziplinararreste und Sicherheitsmassnahmen klar voneinander getrennt werden.²⁵ Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die Formulierung der Verordnungen revidiert werden. **Sie empfiehlt, sämtliche Massnahmen in einem Register festzuhalten.**²⁶
9. Das Kantonale Untersuchungsgefängnis verfügt über eine fensterlose, enge Sicherheitszelle, welche bei Selbstverletzungs- und Suizidgefahr selten kurzzeitig genutzt wird.²⁷ **Die Kommission empfiehlt, von der Nutzung der Sicherheitszelle gänzlich abzusehen.**²⁸

d. Gesundheitsversorgung

10. Beide Gefängnisse verfügen über keine internen Gesundheitsdienste. Eine externe Ärztin bzw. ein externer Arzt, welche jeweils wöchentliche Visiten durchführen, sind für die Gesundheitsversorgung zuständig. Im Gefängnis St. Gallen steht ein kleiner Raum für ärztliche Untersuchungen zur Verfügung, der mit einer Liege sowie mit einem Medikamentenschrank ausgestattet ist. Im Kantonalen Untersuchungsgefängnis gibt es einen Raum, der für die Gesundheitsversorgung sowie für andere Zwecke genutzt wird.²⁹ Die Anmeldung und die Triage zur Gesundheitsversorgung erfolgt über das Justizvollzugspersonal. Die Kommission stellte fest, dass aufgrund des fehlenden Gesundheitsdienstes diverse Aufgaben der Gesundheitsversorgung vom Justizvollzugspersonal übernommen werden. Zudem erschwert dies die Umsetzung der epidemienrechtlichen Vorgaben.³⁰ **Die Kommission empfiehlt, für beide Gefängnisse die Einrichtung eines infrastrukturell und personell adäquat dotierten Gesundheitsdienstes zu prüfen.**
11. Die Kommission erhielt die Rückmeldung, dass Hygieneartikel für inhaftierte Frauen kostenlos zur Verfügung stehen und gynäkologische Behandlungen bei Bedarf extern organisiert werden. Vor dem Hintergrund der Anzahl inhaftierter Frauen und der teilweisen langen Aufenthaltsdauer³¹ **empfiehlt die Kommission, eine zeitnahe und niederschwelli-**

²⁴ Art. 64b* Abs. 2 lit. e und Art. 64c* Abs. 2 lit. g Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (EG-StPO), sGS 962; Art 48 Abs. 1 Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten, sGS 962.14.

²⁵ NKVF-Bericht Gefängnisse St. Gallen 2011, Ziff. 28. Art. 64b* und Art. 64c* Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung (EG-StPO) vom 3. August 2010, sGS 692.1,

²⁶ Nelson-Mandela-Regeln, Regel 39 Ziff. 2; Vgl. auch NKVF-Bericht Gefängnisse St. Gallen 2011, Ziff. 38.

²⁷ Gemäss Rückmeldung wurde die Zelle das letzte Mal im 2019 während einigen Stunden genutzt.

²⁸ NKVF-Bericht Gefängnisse St. Gallen 2011, Ziff. 37.

²⁹ Die kleine Bibliothek befindet sich ebenfalls dort. Der Arzt führt Visiten auch in der Zelle der inhaftierten Person durch.

³⁰ Vgl. Ziff. 12 und Ziff. 14.

³¹ Siehe Fussnote 13.

ge gynäkologische Versorgung sicherzustellen. Sie regt an, zu diesem Zweck kommunale Synergien zu nutzen.

12. Die epidemienrechtlichen Vorgaben sind kaum umgesetzt.³² So findet keine systematische Eintrittsbefragung durch medizinisches Fachpersonal innerhalb der ersten 24 Stunden statt.³³ Zudem fehlen Verhütungsmittel und Informationen über übertragbare Krankheiten zuhanden der inhaftierten Personen. Hingegen haben die betroffenen Personen Zugang zu Substitutionstherapien. **Die Kommission verweist auf die Vorgaben der EpV³⁴, wonach in Einrichtungen des Freiheitsentzugs Massnahmen zur Verhütung von sexuellen und anderen übertragbaren Krankheiten zu treffen sind. Namentlich ist systematisch eine medizinische Eintrittsabklärung innerhalb von 24 Stunden durch medizinisches Fachpersonal durchzuführen und der Zugang zu Verhütungsmitteln, zu sterilem Injektionsmaterial und Informationen über übertragbare Krankheiten zu gewährleisten.**
13. Die Einrichtung verfügt über ein Merkblatt zur Suizidprävention, das u.a. ein besonderes Augenmerk auf die Identifizierung von suizidgefährdeten Personen legt.³⁵ Die Kommission erhielt die Rückmeldung, dass bei Suizidgefahr die betroffene Person in eine Sicherheitszelle und danach schnellstmöglich in eine geeignete Einrichtung bzw. Klinik verlegt wird. Als problematisch stuft die Kommission die fehlende psychiatrische Grundversorgung ein.³⁶ **Gestützt auf die einschlägigen Vorgaben³⁷ empfiehlt die Kommission dringend, den regelmässigen Zugang zur psychiatrischen Versorgung für inhaftierte Personen zu gewährleisten.** Sie regt an, zu diesem Zweck die Zusammenarbeit mit den lokalen psychiatrischen Fachpersonen zu verstärken.
14. Die Kommission stellte fest, dass die Medikamente vom Justizvollzugspersonal gerichtet und verteilt werden.³⁸ Zudem stellte sie fest, dass im Kantonalen Untersuchungsgefängnis der Kühlschrank mit Medikamenten³⁹ sich neben der Küche befindet und nicht abgeschlossen ist. **Die Kommission empfiehlt, eine sichere Aufbewahrung der Medikamente zu gewährleisten. Sie empfiehlt zudem, dass rezeptpflichtige Medikamente nach Möglichkeit nur über Gesundheitsfachpersonal erfolgen soll. Falls dies nicht möglich ist, müssen Massnahmen zur Wahrung der Vertraulichkeit und der korrekten Abgabe getroffen werden.**⁴⁰

e. Informationen an inhaftierte Personen

15. Die Kommission begrüsst, dass die Hausordnung aktualisiert und gemäss Rückmeldung in neun Sprachen übersetzt wurde. Sie wird systematisch abgegeben.⁴¹

³² Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021, Kap. III.A. Vgl. auch NKVF-Bericht Gefängnisse St. Gallen 2011, Ziff. 43.

³³ Gemäss Eintrittscheckliste werden die Medikamente erfasst. Bei Substanzabhängigkeiten wird die Ärztin oder der Arzt informiert.

³⁴ Art. 30 EpV.

³⁵ Merkblatt zur Suizidprävention vom 17. Februar 2015, Amt für Justizvollzug, Sicherheits- und Justizdepartement, Kanton St. Gallen.

³⁶ Die Kommission fand bei mindestens der Hälfte der inhaftierten Personen Hinweise auf psychische Krankheitsbilder wie Betäubungsmittelmissbrauch, Schlafstörungen, Angststörungen und Depressionen.

³⁷ CPT/Inf(93)12-part, Ziff. 38; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 47.1 u. 47.2.

³⁸ Nach dem Vier-Augenprinzip.

³⁹ U.a. befand sich auch Methadon im Kühlschrank.

⁴⁰ Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021, Ziff. 122.

⁴¹ NKVF-Bericht Gefängnisse St. Gallen 2011, Ziff. 26.

f. Transport

16. Die Kommission erhielt die Rückmeldung, dass Transporte von inhaftierten Personen in naheliegende Gebäude der Kantonspolizei zu Fuss und gefesselt in der Öffentlichkeit stattfinden, was von den betroffenen Personen als unangenehm empfunden werden kann. **Die Kommission empfiehlt, diskretere Transportarten zu prüfen und Massnahmen für besseren Sichtschutz der betroffenen Personen vor der Öffentlichkeit zu treffen.**

g. Beziehungen zur Aussenwelt

17. Das Gefängnis St. Gallen verfügt über vier Besucherräume, von denen zwei mit Trennscheiben versehen sind. Der Besucherraum des Kantonalen Untersuchungsgefängnis hat ebenfalls eine Trennscheibe. **Die Kommission empfiehlt, auf den Einsatz von Trennscheiben, wenn immer möglich zu verzichten.**⁴²
18. Die inhaftierten Personen können einmal pro Woche während einer Stunde Besuch empfangen.⁴³ Die Kommission ist überrascht, dass im Gefängnis St. Gallen keine Telefonmöglichkeiten vorhanden sind. Zudem erhielt sie die Rückmeldung, dass Besuche von Kindern der inhaftierten Personen bis zum Alter von 14 Jahren nur ausnahmsweise zugelassen sind.⁴⁴ **Die Kommission erinnert an die einschlägigen Vorgaben, wonach inhaftierten Personen der Kontakt zu Angehörigen und anderen Personen zu gewährleisten und insbesondere die Pflege von Familienbeziehungen zu ermöglichen ist.**⁴⁵ **Sie empfiehlt zudem, die Besucherräume kinderfreundlich zu gestalten.**⁴⁶

h. Personal

19. Die Kommission stellte fest, dass das Personal engagiert und der Umgang mit den inhaftierten Personen freundlich und korrekt ist. Aus Sicht der Kommission sind die personellen Ressourcen in beiden Gefängnissen weiterhin knapp bemessen.⁴⁷ **Sie empfiehlt insbesondere, den Anteil der Mitarbeiterinnen des Justizvollzugspersonals zu erhöhen.**

Wir bedanken uns für Ihre Kenntnisnahme und ersuchen Sie um Stellungnahme zu den oben genannten Punkten innert 60 Tagen. Nach Erhalt Ihrer Stellungnahme wird das finalisierte Schreiben zusammen mit Ihrer Stellungnahme auf der Webseite der Kommission veröffentlicht. Die Beobachtungen zur Gesundheitsversorgung fanden auch Eingang in den Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug

⁴² CPT, Bericht Schweiz 2008, Ziff. 185; vgl. Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 24.2; vgl. Art. 84 Abs. 2 und Art. 90 Abs. 4 StGB; NKVF, Tätigkeitsbericht 2014, S. 48.

⁴³ Die Kommission erhielt die Rückmeldung, dass diese Besuchsmöglichkeiten vor ca. zehn Monaten eingeführt wurden.

⁴⁴ Hausordnung der Gefängnisse St. Gallen vom 10. Mai 2021, Ziff. 7.

⁴⁵ Art. 84 Abs. 1 und 2 StGB; vgl. Bangkok-Regeln, Regel 26 und Regel 43; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 24.1 und Ziff. 99 lit. a; vgl. Art. 235 Abs. 2 StPO; Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Ziff. 24.2: In der Untersuchungshaft unterstehen die Aussenkontakte der Bewilligung der Verfahrensleitung, muss jedoch verhältnismässig sein. Vgl. auch Unterausschuss zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, Besuch in der Schweiz vom 27. Januar bis 7. Februar 2019: Empfehlungen und Bemerkungen zuhanden des Vertragsstaats, 26. Mai 2020, CAT/OP/CHE/ROSP/1/R.1, Ziff. 108.

⁴⁶ Bangkok-Regeln, Regel 28.

⁴⁷ Vgl. NKVF-Bericht Gefängnisse St. Gallen 2011, Ziff. 34. Vgl. auch Berichterstattung 2021 der Rechtspflegekommission vom 4. Mai 2021, Kantonsrat St. Gallen, 82.21.02, S. 15.

Unser Zeichen: NKVF

durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019–2021), den wir Ihnen ebenfalls zustellen und zu dem Sie auch Stellung nehmen können.

Freundliche Grüsse



Regula Mader
Präsidentin

- Kopie geht an: Staatskanzlei Kanton St. Gallen, Regierungsgebäude, 9000 St. Gallen.



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

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

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

St.Gallen, 12. November 2021

Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) über ihren Besuch vom 17. Mai 2021 im Gefängnis St.Gallen und im Kantonalen Untersuchungsgefängnis St.Gallen

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. September 2021 unterbreiten Sie uns Ihren Bericht über den Besuch einer Delegation der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) vom 17. Mai 2021 im Gefängnis St.Gallen und im Kantonalen Untersuchungsgefängnis. Sie haben bei diesem Nachfolgebesuch zur Visitation vom 24. Mai 2011, zu der wir mit Schreiben vom 10. November 2011 Stellung genommen hatten, ein besonderes Augenmerk gelegt auf die Umsetzung Ihrer Empfehlungen sowie auf die Gesundheitsversorgung, dies insbesondere im Rahmen der schweizweiten Überprüfung der Gesundheitsversorgung in Einrichtungen des Freiheitsentzugs durch die NKVF. Gern nutzen wir die Gelegenheit, zu Ihrem Bericht vom 13. September 2021 betreffend Gefängnis St.Gallen und Kantonales Untersuchungsgefängnis innert der angesetzten Frist von 60 Tagen Stellung zu nehmen. Zu Ihrem Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung lassen wir Ihnen eine gesonderte Stellungnahme zukommen.

Wir danken der Kommission für ihre wertvolle Arbeit und nehmen mit Befriedigung zur Kenntnis, dass Sie die (teilweise) Umsetzung Ihrer früheren Empfehlungen, die wir im Rahmen der baulichen, betrieblichen und finanziellen Möglichkeiten realisieren konnten, festgestellt haben. Wir sind uns bewusst, dass wir Ihre drei hauptsächlichen Erwartungen, nämlich in baulicher, personeller und organisatorischer Hinsicht, nicht oder jedenfalls nicht vollumfänglich erfüllen konnten und erfüllen können. Gern erläutern wir Ihnen dies wie folgt:

A. Mit der Erweiterung und Sanierung des Regionalgefängnisses Altstätten, deren Abschluss ursprünglich auf das Jahr 2024 vorgesehen war und die in der Volksabstimmung vom 25. November 2018 mit grossem Mehr gutgeheissen worden war, hätten nicht nur die heutigen Kleingefängnisse in Flums, Bazenheid und Gossau aufgegeben werden können, sondern wäre auch eine betriebliche Entlastung für die zwei von Ihnen visitierten Gefängnisse auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen erzielt worden. Aufgrund der erst kürzlich



bekanntgewordenen Notwendigkeit einer umfangreichen und kostspieligen Altlasten-Sanierung verzögert sich der Baubeginn der Erweiterung in Altstätten.¹ Nach heutigem Planungsstand kann erst im Jahr 2028 mit der vollständigen Betriebsaufnahme des erweiterten und sanierten Regionalgefängnisses gerechnet werden. Zutreffend ist sodann Ihre Feststellung, dass der vollständige Ersatz der beiden Gefängnisse in der Stadt St.Gallen in einem neuen Sicherheits- und Verwaltungszentrum voraussichtlich nicht vor dem Jahr 2033 möglich sein wird.

Vor dem Hintergrund dieser zeitlichen Verhältnisse haben wir Verständnis für Ihre Forderung, realisierbare Möglichkeiten zur Verbesserung der Haftbedingungen im Gefängnis St.Gallen und im Kantonalen Untersuchungsgefängnis zu suchen. Wir bewegen uns hier allerdings auf einer gewissen Gratwanderung in finanzieller Hinsicht, ist doch trotz ausgewiesener Notwendigkeit baulicher Verbesserungen in den beiden Gefängnissen angesichts der bevorstehenden Grossinvestitionen in Altstätten und St.Gallen Zurückhaltung angezeigt. Hinzu kommt, dass die kantonsinternen Planungs-, Bau- und Finanzierungsprozesse keine zeitnahen grösseren Baumassnahmen zulassen. Es gilt mithin, in baulicher Hinsicht eine Optimierung zu suchen und sich auf das Notwendige zu beschränken. Hierfür ist vorgesehen, im Jahr 2022 ein Vorprojekt für die Betriebssicherstellung der beiden Gefängnisse über die nächsten 12 bis 15 Jahre zu erarbeiten. Der Finanzbedarf für dieses Vorprojekt ist im Budget 2022 berücksichtigt. Sofern der Kantonsrat die entsprechenden Finanzmittel bewilligt, werden die Empfehlungen der NKVF bei der Erarbeitung des Vorprojekts und der anschliessenden Umsetzung selbstverständlich in die Planungs- und Umbauarbeiten einfließen.

B. In personeller Hinsicht sind Ihre Empfehlungen leider nicht umsetzbar, jedenfalls nicht kurz- oder mittelfristig. Der Kantonsrat gibt der Regierung jährlich vor, welcher Anteil des Lohnbudgets für «strukturelle Lohnmassnahmen», d.h. für die Schaffung neuer Stellen, zur Verfügung steht. Während für das Jahr 2021 noch eine Quote von 0,2 Prozent (entsprechend rund 860'000 Franken) bewilligt worden war – notabene für alle Departemente – beträgt die Vorgabe für das Jahr 2022 0,0 Prozent. Die Schaffung neuer Stellen ist demgemäss, soweit nicht Mutationseffekte vorhanden sind, unmöglich. Falls für die Folgejahre wieder mit 0,2 Prozent gerechnet werden kann, muss die Regierung die Stellenbegehren sämtlicher Departemente einem straffen Priorisierungsverfahren unterziehen; in diesem Verfahren werden alsdann auch allfällige Stellenbegehren des Sicherheits- und Justizdepartementes für die beiden St.Galler Gefängnisse geprüft.

C. Die von Ihnen empfohlene organisatorische Eingliederung des Gefängnisses St.Gallen und des Kantonalen Untersuchungsgefängnisses in das Amt für Justizvollzug (statt in die Kantonspolizei) haben wir bereits im Nachgang zum Besuch der (übrigen) Gefängnisse der Kantonspolizei durch die NKVF im Jahr 2015 geprüft. Wie wir Ihnen bereits damals mit Schreiben vom 18. Mai 2016 mitgeteilt hatten, werden wir diese Reorganisation erst auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme des neuen Gefängnisses im Sicherheits- und Verwaltungszentrum St.Gallen (Grössenordnung Jahr 2033) vornehmen. Die derzeitige Eingliederung des Gefängnisses St.Gallen und des Kantonalen Untersuchungsgefängnisses

¹ Vgl. Medienmitteilung vom 13. September 2021 «Aufwändige Altlastensanierung in Altstätten», abrufbar unter: https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2021/09/aufwaendige-altlastensanierung-in-altstaetten-.html.



in die Kantonspolizei bewährt sich aufgrund der gegebenen Logistik und der Interventionsmöglichkeiten. Die in den Gefängnissen tätigen Mitarbeitenden verfügen grossmehrheitlich über die erforderlichen Justizvollzugsausbildungen und sind auch aufgrund ihrer langjährigen Berufserfahrungen bestens mit den Anforderungen des modernen Haftvollzugs vertraut. Wir vermögen daher in einer Neueingliederung der Gefängnisse weiterhin keinen Mehrwert zu erkennen und werden diese Empfehlung auch weiterhin nicht umsetzen. Dies entspricht auch unserem Verständnis der kantonalen Organisationsautonomie, die auf die Qualität der Aufgabenerfüllung keinen Einfluss haben kann.

4. Im Übrigen verweisen wir zu den einzelnen Bemerkungen und Empfehlungen der NKVF auf den beigegeführten Anhang zum vorliegenden Schreiben.

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Beilage:
Anhang



Anhang

**zur Stellungnahme der Regierung des Kantons St.Gallen vom
12. November 2021**

**zum Bericht der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) vom
13. September 2021 über ihren Besuch im Gefängnis St.Gallen und im Kantona-
len Untersuchungsgefängnis St.Gallen vom 17. Mai 2021**

Unsere Stellungnahme bezieht sich auf die jeweiligen Ziffern des Berichts.

Ziff. 1: Im Gefängnis St.Gallen können die Aussenfenster aufgrund baulicher Gegebenheiten nur 15 cm weit geöffnet werden. Das Innenfenster ist aus Sicherheitsgründen geschlossen. Die Luftzirkulation erfolgt über ein in das Innenfenster integriertes Klappfenster und über einen Schieber. Eine gute Luftzirkulation ist aufgrund der baulichen Situation nur bedingt möglich. Bei den in den Innenhof gerichteten Zellen vermag die Sonne nicht hineinzuscheinen, wodurch das Tageslicht und die Wärme-Einstrahlung in den Zellen begrenzt ist. Auf der Gebäuderückseite scheint die Sonne im Sommer in die Zellen, so dass sich die Hitze staut. Entgegen den Feststellungen im Bericht ist festzuhalten, dass die Fenster im Kantonalen Untersuchungsgefängnis durch die inhaftierten Personen mittels Schieber selbständig geöffnet und geschlossen werden können. Um eine genügende Luft- und Lichtzufuhr zu gewähren, müssen bauliche Massnahmen umgesetzt werden. Wie in der Stellungnahme der Regierung erwähnt, wird hierfür im Jahr 2022 ein Vorprojekt erarbeitet.

Ziff. 2: Die Realisierung baulicher Veränderungen im Gefängnis St.Gallen ist aus diversen Gründen nur sehr eingeschränkt möglich. Eine seitliche Frischluftzufuhr im halb offenen Spazierhof im Gefängnis St.Gallen hätte zur Folge, dass der Witterungsschutz für die inhaftierten Personen (Regen, Schnee, Wind) nicht mehr gegeben wäre. Bei jedem baulichen Eingriff muss zudem der Persönlichkeitsschutz (Sicht in den Spazierhof) der inhaftierten Personen weiterhin gewährleistet werden. Bauliche Veränderungen an der unter Denkmalschutz stehenden Gebäudehülle bedürfen sorgfältiger Planung und sind kostenintensiv. Im Gefängnis St.Gallen konnte im Herbst 2021 eine neue Sitzgelegenheit gebaut werden. Ein Antrag auf Sportgeräte und Gestaltung der Wände kann voraussichtlich im Rahmen des Budgets 2022 realisiert werden. Im Kantonalen Untersuchungsgefängnis wurde im Jahr 2019 ein Bauantrag für die Gestaltung des Spazierhofs eingereicht. Die Realisierung ist für das Jahr 2022/2023 vorgesehen. Für die Sicherstellung des Betriebs der beiden Gefängnisse ist, wie in der Stellungnahme der Regierung erwähnt, für das Jahr 2022 ein Vorprojekt vorgesehen, in das die Empfehlungen der NKVF einfließen werden.

Ziff. 3: Im Gefängnis St.Gallen werden Untersuchungs- und Strafvollzugshäftlinge und im Kantonalen Untersuchungsgefängnis in der Regel ausschliesslich Untersuchungshäftlinge inhaftiert. Jede inhaftierte Person kann sich unter Berücksichtigung des Haftregimes, der Kollusionsgefahr und des Geschlechts wenigstens eine Stunde im Spazierhof aufhalten. Je nach Auslastung, betrieblichen Gegebenheiten und personellen Ressourcen wird dieser Aufenthalt zeitlich ausgedehnt. Beschäftigungsmöglichkeiten können mit der bestehenden Infrastruktur aus Gründen der Sicherheit und in Ermangelung geeigneter Arbeiten nicht angeboten werden. Sportmöglichkeiten stehen aufgrund fehlender Räume nicht zur Verfügung.



Ziff. 4: Die Aufenthaltsdauer wird nicht durch den Betreiber des Gefängnisses, sondern durch die einweisenden Behörden bestimmt. Strafvollzugshäftlinge werden in grössere Strafvollzugseinrichtungen oder medizinisch spezialisierte Einrichtungen verlegt, sobald ein geeigneter Platz zur Verfügung steht. Auch die Aufenthaltsdauer im Gefängnis St.Gallen und im Kantonalen Untersuchungsgefängnis konnte in den vergangenen Jahren dank einer Vergrösserung des Platzangebots in den Strafvollzugseinrichtungen des Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordats reduziert werden. Untersuchungshäftlinge verbleiben notgedrungen je nach Verfahrensstand mehrere Monate im Gefängnis St.Gallen oder im Kantonalen Untersuchungsgefängnis. Womöglich wird im Einzelfall angestrebt, bei Aufenthaltsdauern über einem Monat eine Verlegung ins Regionalgefängnis Altstätten vorzunehmen; der Entscheid hierüber ist aber stets mit der Verfahrensleitung abzustimmen.

Ziff. 5: Das Gefängnis St.Gallen verfügt über drei Stockwerke, allerdings nur in zwei Stockwerken über Etagenduschen. Im ersten Stock ist die Etagendusche ausserhalb des Zellenttrakts und im zweiten Stock ist die Dusche im Zellentrakt. Die Inhaftierten im dritten Stock müssen via Treppenhaus zu den Duschen geführt werden. Im Kantonalen Untersuchungsgefängnis ist jeder Stock mit einer Etagendusche ausgestattet.

Ein genereller täglicher Zugang zu den Duschen ist aus personellen Gründen nicht möglich, da die eingewiesenen Personen nur in Begleitung von Gefängnispersonal ausserhalb des Zellenttrakts verschoben werden können. Bei medizinischen oder hygienischen Bedürfnissen wird der Zugang zur Dusche aber jederzeit entsprechend der Notwendigkeit bzw. dem Bedürfnis ermöglicht.

Ziff. 6: In allen Polizeigegefängnissen besteht zum Schutz vor Bränden und zum Schutz der Mitarbeitenden und der nichtrauchenden Inhaftierten ein konsequentes Rauchverbot in den Räumlichkeiten. Während des täglichen Freigangs im Spazierhof darf geraucht werden. Bei starken Rauchern besteht die Möglichkeit, dass der Gefängnisarzt Nikotinersatzstoffe verordnet. Eine Erhöhung der täglichen Rauchpausen würde mehrere Verschiebungen bedeuten, was mit dem gegebenen Personalbestand nicht möglich ist.

Ziff. 7: Die besonderen Zellen für Sicherungs- und Disziplinar massnahmen sind aus Sicherheitsgründen (Eigen- und Fremdgefährdung, Gewalt gegen Sachen) sehr spärlich ausgestattet. Um den hygienischen Anforderungen nachzukommen, werden PET-Flaschen mit Wasser abgegeben. Bei entsprechendem Bedarf wird die Möglichkeit geboten, die inhaftierte Person intern zu einem Waschbecken zu begleiten. Dort können Hände gewaschen und Zähne geputzt werden. Eine Verbesserung der Situation soll mit dem bereits erwähnten Vorprojekt im Jahr 2022 erarbeitet werden.

Ziff. 8: Die Vorlagen für besondere Sicherungsmassnahmen und Disziplinarverfügungen wurden im Jahr 2021 überarbeitet. Die Dokumente werden bei beiden Gefängnissen in einem physischen Ordner abgelegt. Im Kantonalen Untersuchungsgefängnis wird zudem ein digitales Register geführt. Auch das Gefängnis St.Gallen verfügt seit 1. November 2021 über ein digitales Register.

Ziff. 9: Diese Empfehlung wird nicht umgesetzt. Bei Gewaltanwendungen gegenüber Dritten, gegen sich selbst oder gegen Sachen wird die inhaftierte Person im Sinn einer Sofortmassnahme in der Sicherheitszelle untergebracht. Die Unterbringung dauert selbstverständlich nur so lange, wie die von der inhaftierten Person ausgehende Gefahr anhält. Da keine weiteren «besonderen» Zellen zur Verfügung stehen, kann bei gegebener Notwendigkeit und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit zum Schutz der inhaftierten Person von der Nutzung der Sicherheitszelle nicht abgesehen werden.



Ziff. 10: Die Einrichtung eines Gesundheitsdienstes erscheint sicherlich zweckmässig, zumal hierdurch die Mitarbeitenden entlastet und vor allem von der medizinischen Verantwortung in Sachen Gesundheitsversorgung entbunden würden. Ein Personalausbaue mit medizinischem Fachpersonal ist aber, wie in der Stellungnahme der Regierung (Bst. B) aufgezeigt, derzeit nicht realisierbar.

Ziff. 11: Inhaftierte Frauen werden ausschliesslich im Gefängnis St.Gallen, nie im Kantonalen Untersuchungsgefängnis, untergebracht. Die Frauen werden medizinisch von einer Gefängnisärztin betreut. Bei gynäkologischen Fragestellungen besteht die Möglichkeit, dass die inhaftierte Frau auf Empfehlung der Gefängnisärztin von einer Fachärztin untersucht wird.

Ziff. 12: Eine systematische medizinische Eintrittsabklärung kann in Ermangelung des medizinischen Fachpersonals nicht erfolgen (vgl. vorstehende Bemerkung zu Ziff. 10). In der gegenwärtigen Pandemiesituation werden bei jedem Eintritt medizinische Fragen zur Feststellung möglicher Covid-19-Symptome gestellt und es wird die Körpertemperatur gemessen. Bei einer Festnahme wird zudem erfragt, ob eine Ärztin bzw. ein Arzt gewünscht wird und ob Medikamente benötigt werden. Bei Bedarf wird die festgenommene Person einer Amtsärztin bzw. einem Amtsarzt vorgeführt. Jede inhaftierte Person hat zudem jederzeit die Möglichkeit, sich via Justizvollzugspersonal beim Gefängnisarzt für eine Visite anzumelden.

Ziff. 13: Den inhaftierten Personen steht bei Bedarf die Bewährungshilfe oder ein Seelsorger zur Verfügung. Sodann haben alle inhaftierten Personen die Möglichkeit, bei der Gefängnisärztin bzw. beim Gefängnisarzt ihre Anliegen zu deponieren. Je nach Beurteilung des Gefängnisarztes wird eine Psychiaterin oder ein Psychiater bzw. eine Fachärztin oder ein Facharzt beigezogen. Die psychiatrische Grundversorgung ist damit gewährleistet.

Ziff. 14: Im Kantonalen Untersuchungsgefängnis werden die Medikamente in einem abschliessbaren Kùhlschrank gelagert. Aufgrund von nicht vorhandenen geeigneten Räumen steht der Kùhlschrank im Gang. Zugang zum Kùhlschrankschlüssel haben nur definierte Mitarbeitende, die Medikamente abgeben. Aufgrund nicht vorhandenen medizinischen Fachpersonals (vgl. Bemerkung zu Ziff. 10) lässt sich nicht vermeiden, dass Medikamente durch die Justizmitarbeitenden vorbereitet und abgegeben werden. Die Vorbereitung der Medikamente erfolgt im Vier-Augen-Prinzip. Die Abgabe der Medikamente wird dokumentiert.

Ziff. 16: Wenn immer möglich, werden Zuführungen verdeckt vor der Öffentlichkeit durchgeführt. Es besteht allerdings nicht bei jedem Zielort (insbesondere bei den Standorten der Staatsanwaltschaft) die Möglichkeit, mit dem Fahrzeug in eine Tiefgarage zu fahren. Für diesen Fall werden Verschiebungen in der Öffentlichkeit selbstverständlich so kurz wie möglich gehalten und die Diskretion so weit wie möglich gewahrt.

Ziff. 17: Nach Besuchen hinter Trennscheiben müssen sich die inhaftierten Personen keiner Visitation unterziehen, da keine unerlaubten Gegenstände von Person zu Person verschoben werden können. Auf Wunsch der Rechtsanwältin oder des Rechtsanwalts oder eines Behördenmitglieds erfolgt der Besuch ohne Trennscheibe. Damit ist die notwendige Flexibilität sichergestellt, so dass bei den Besucherräumen mit Trennscheibe keine Änderungen angezeigt sind. Die Entfernung von Trennscheiben hätte gegenteilig verschärfte – und für die Besuchenden wie für die inhaftierten Personen einschneidendere – Sicherheitsmassnahmen zur Folge.



Ziff. 18: Im Gefängnis St.Gallen wurde im Jahr 2021 ein Insassentelefon installiert. Die Strafvollzugshäftlinge haben bei genügendem Kontostand die Möglichkeit, einmal wöchentlich zu telefonieren.

Für Kinderbesuche wurde die untere Altersgrenze in Absprache mit Gefängnis- bzw. Amtsärztinnen und -ärzten auf 14 Jahre festgelegt. Dies soll helfen, Traumata bei den Kindern zu vermeiden. Das Gefängnis St.Gallen hat im Jahr rund eine Anfrage bezüglich Kinderbesuch. Für den Besuch von Kindern sollten andere Möglichkeiten ausserhalb des Gefängnisses geschaffen werden. Dies ist jedoch nur ausnahmsweise in dringenden Notfällen möglich, wozu die Gefängnisleitung im konkreten Einzelfall und unter Wahrung der Sicherheitsanforderungen Hand bietet. Angesichts der hauptsächlichen Nutzung der beiden Gefängnisse als Untersuchungsgefängnisse besteht kein Anlass, kinderfreundliche Besucherräume zu schaffen.

Ziff. 19: Das Gefängnis St.Gallen wird vom Leiter und Stellvertreter geführt; die inhaftierten Personen werden von fünf Mitarbeitern und zwei Mitarbeiterinnen Justizvollzug betreut. Das Kantonale Untersuchungsgefängnis wird vom Leiter und drei Mitarbeitern Justizvollzug betreut. Im Übrigen wird bezüglich personeller Ressourcen auf die Stellungnahme der Regierung (Bst. B) verwiesen.