



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren  
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police  
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Nationale Kommission zur Verhütung von  
Folter (NKVF)  
Präsidentin  
Frau Regula Mader  
Schwanengasse 2  
3003 Bern

Bern, 29. September 2022  
10.03.01/hof

**Thematischer Schwerpunktbericht über die schweizweite Überprüfung der Grundrechtskonformität des Verwahrungsvollzugs (Art. 64 StGB) durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2019–2021: Stellungnahme der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)**

Sehr geehrter Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juli 2022 räumen Sie der KKJPD die Gelegenheit ein, sich zum titelerwähnten Bericht zu äussern. Der Vorstand der KKJPD bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nimmt die Gelegenheit gerne wahr. Gleichzeitig stellen wir aber auch fest, dass für uns mit dem erwähnten Vorgehen nicht ersichtlich ist, welche anderen Adressaten zur Stellungnahme eingeladen wurden. Wir haben Kenntnis davon, dass die einzelnen Kantone sowie die Konferenz der Kantonalen Leitenden Justizvollzug (KKLJV) ebenfalls mit dem Berichtsentwurf bedient wurden. Mehrere Empfehlungen der NKVF richten sich direkt an die Konkordate. Gemäss Auskunft der Konkordatssekretariate wurden diese allerdings nicht zur Stellungnahme eingeladen. Es wäre hilfreich, wenn die NKVF den Verteiler jeweils transparent kommunizieren und bestenfalls mit uns absprechen würde. Zudem erscheint uns das gewählte Vorgehen, den Bericht ausschliesslich per Briefpost zu versenden, nicht mehr zeitgemäss. Wir bitten Sie, uns die Berichte in Zukunft in digitaler Form zur Verfügung zu stellen.

**1. Allgemeine Bemerkungen:**

Wir erachten es in einem demokratischen Rechtsstaat als problematisch, Entscheide unabhängig von politischen und gesellschaftlichen Diskussionen zu treffen. Namentlich der Wille des Gesetzgebers ist bei der Anwendung der Gesetzesnormen zu berücksichtigen. Eine Verwahrung ist nach den bundesrechtlichen Vorgaben vom Gericht anzuordnen, wenn es das Sicherheitsinteresse der Allgemeinheit erfordert, die schuldangemessene Zeitstrafe nicht genügt, um dieses Sicherheitsinteresse abzudecken, und die Anordnung einer therapeutischen Massnahme keinen Erfolg verspricht. Deshalb hat der Sicherungsauftrag bei verwarnten Tätern grundsätzlich Vorrang vor Wiedereingliederungsbemühungen. Bevor eine verwarnte Person sich mit ihren Delikten, deren Ursachen und Fol-

gen nicht mit fachlicher Unterstützung auseinandergesetzt, Verantwortung für ihre Handlungen übernommen und gelernt hat, Risikosituationen zu erkennen, zu vermeiden bzw. rechtskonform zu bewältigen, können Vollzugsöffnungen nicht verantwortet werden. Solche Öffnungen müssen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sodann in eine realistische Öffnungsperspektive eingebettet sein. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass ein allfälliger Vorfall bei einer Vollzugsöffnung einer verwahrten Person Auswirkungen auf das Gesamtsystem hat und zu Restriktionen führt, die sich letztlich auf den gesamten Justizvollzug negativ auswirken. Tatsache ist schliesslich, dass die Ressourcen für den Justizvollzug beschränkt sind.

Die Forderung nach einer schweizweiten Vereinheitlichung bei den Modalitäten des Verwahrungsvollzugs widerspricht dem föderalen System der Schweiz. Der Strafvollzug ist eine kantonale Aufgabe. Unterschiede in der Ausgestaltung sind daher systemimmanent und in der Bundesverfassung so vorgesehen. Wo sinnvoll und nötig werden die Vorgaben durch die KKJPD und die Strafvollzugskonkordate harmonisiert. Die Kantone streben einen modernen humanen Verwahrungsvollzug an, welcher in der Praxis ermöglicht, auch flexible Lösungen für Einzelfälle zu finden. Dies ist auch deshalb wichtig, weil die verwahrten Personen keine homogene Gruppe sind, sondern ganz unterschiedliche persönliche Voraussetzungen mitbringen und unterschiedliche Bedürfnisse haben.

Zur Methodik der NKVF bei der Überprüfung möchten wir darauf hinweisen, dass sich die Erhebungen auf Gespräche mit einzelnen Verwahrten und auf die Analyse von Akten beschränken. Unseres Erachtens hätte der Einbezug der institutionellen Perspektive (Einweisungsbehörden, Einrichtungsleitungen) die Interpretation des Datenmaterials unterstützt.

## **2. Zu den einzelnen Themenbereichen:**

### **a. Anordnung und Aufhebung**

Die NKVF regt eine Gesetzesänderung an, nach welcher die Verwahrung nur noch alle zwei Jahre überprüft werden soll. Wir begrüssen diesen Vorschlag, auch wenn fraglich ist, ob damit das von der NKVF beanstandete Problem der z.T. stereotypen, nicht-vertieften Überprüfung nach Art. 64b Abs. 1 lit. a StGB tatsächlich gelöst wird. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass sich die persönliche Situation der verwahrten Personen auch über längere Zeiträume in der Regel nicht verändert, weil bei diesen Personen die deliktrelevante Risikosenkung oftmals Gegenstand eines sehr langfristigen Prozesses ist. Die Änderung des Intervalls zur Überprüfung der Verwahrung ist im Übrigen auch Gegenstand der Motion 17.3572 von Bernhard Guhl, welche als Teil des «Massnahmenpakets Sanktionenvollzug» behandelt wird. Die KKJPD hat im Rahmen der Vernehmlassung die Verlängerung des Intervalls zur Überprüfung der Verwahrung ebenfalls begrüsst.

Die Haltung der NKVF, dass ein vorbefasster Gutachter in jedem Fall ungeeignet ist, ein neues Gutachten zur Überprüfung zu erstellen, teilen wir nicht. Dies ist einzelfallweise von der zuständigen Vollzugsbehörde zu beurteilen. Diese Beurteilung kann im Rechtsmittelverfahren überprüft werden. Ein Gutachter, welcher sich bereits mit dem Fall befasst hat, ist häufig besser in der Lage, eine Entwicklung in der Legalprognose seit der letzten Begutachtung nachzuzeichnen. Zudem ist auch auf die begrenzte Anzahl forensischer Gutachter zu verweisen. Müsste regelmässig ein neuer Gutachter beigezogen werden, führte dies nicht nur zu einer Verteuerung der Verfahren, sondern auch zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen. Die Forderung, dass mindestens alle fünf Jahre ein neues psychiatrisches Gutachten erstellt werden muss, lehnen wir ab. Ob ein Gutachten noch hinreichend aktuell ist, richtet sich nicht primär nach dem formellen Kriterium seines Alters. Massgebend ist vielmehr, ob die ärztliche Beurteilung mutmasslich noch immer zutrifft oder ob diese aufgrund der seitherigen Entwicklung nicht mehr als aktuell bezeichnet werden kann (vgl. BGer vom 8. August 2019 6B\_580/2019 mit Hinweisen).

Was die von der NKVF geforderte Multidisziplinarität bei der Erstellung einer Gefährlichkeitsprognose zur Überprüfung betrifft, halten wir fest, dass diese bereits Realität ist, die Gewichtung der Disziplinen jedoch einzelfallweise zu beurteilen ist. Falls eine psychische Störung ursächlich für die schwere Delinquenz war, muss dem forensischen Gutachten und differenzierten Therapieberichten mehr Gewicht eingeräumt werden als z.B. dem Vollzugsbericht. Wie die Gerichte müssen auch die Vollzugsbehörden von den Feststellungen der Sachverständigen ausgehen. Sie dürfen in Fachfragen nicht ohne triftige Gründe von einem Gutachten abweichen (BGE 130 I 337).

## **b. Unterbringung und Vollzugsort**

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

Die aktuelle Rechtsprechung zu dieser Frage in der Schweiz wurde von der NKVF leider nicht berücksichtigt (vgl. BGer vom 10. Februar 2022 BGer 6B\_1107/2021, namentlich Erwägungen 4.2. und 4.5.2 sind in Bezug auf die Unterbringung von verwahrten Personen in der Schweiz relevant; bestätigt in BGer vom 30. März 2022 6B\_264/2021 E. 2.5.3). Das Bundesgericht kommt in beiden Urteilen zum Schluss, dass die Unterbringung in geschlossenen Anstalten des Freiheitsentzugs bundes- und konventions- bzw. völkerrechtskonform ist. Eine strikte separate Unterbringung Verwahrter in einem spezifischen Vollzugsregime ist gesetzlich nicht vorgesehen und auch in der Vollzugspraxis (noch) kaum etabliert. Eine separate Unterbringung kann sich auch nachteilig auswirken, indem eine Atmosphäre der Perspektivenlosigkeit entsteht. Eine Durchmischung mit anderen Inhaftierten kann dem entgegenwirken.

Die bundesrechtlichen Vorgaben in Art. 64 Abs. 4 i.V.m. Art. 76 Abs. 2 StGB sehen vor, dass die Verwahrung in einer Massnahmenvollzugseinrichtung oder in einer geschlossenen Strafanstalt vollzogen wird. Bundesgesetze sind für die Kantone und für die kantonalen Gerichte bindend. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich führte daher im Urteil VB.2015.00781 in Erw. 3.3 ff. zurecht aus: «Bundesgesetze sind dabei selbst dann anzuwenden, wenn sie sich als verfassungswidrig erweisen sollten (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 50 N. 74; § 20 N. 28 ff., insbesondere N. 31; Art. 190 der Bundesverfassung). Art. 64 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 76 Abs. 2 StGB erlaubt aber gerade die Unterbringung von Verwahrten (auch mit einer psychischen Störung), Gewaltdelinquenten und gemeingefährlichen Straftätern in geschlossenen Anstalten (Benjamin Brägger, Basler Kommentar Strafrecht I, Art. 76 N. 4; Heer/Habermeyer, Art. 64 N. 127), woran das Verwaltungsgericht gebunden ist».

Der Forderung der NKVF, wonach verwahrte Personen mit einer schweren psychischen Störung in eine Einrichtung mit einer geeigneten Infrastruktur verlegt werden sollen, ist mit Blick auf die Fürsorgepflicht der Behörden zuzustimmen. Zu beachten ist allerdings, dass die psychiatrischen Kliniken oftmals keine oder nur eine beschränkte Aufnahmepflicht für die forensische Klientel haben. Das Handbuch «Psychiatrische Versorgung im Freiheitsentzug» des SKJV nimmt sich dieser Thematik an und macht Lösungsvorschläge.

## **c. Haftregime**

Was die Empfehlungen der NKVF bzgl. Zellengrösse, Berücksichtigung der persönlichen Bedürfnisse bei der Ausstattung (z.B. Möblierung), gemeinsamer Aufenthaltsraum / Küche, Altersinfrastruktur sowie abweichende Zelleneinschlusszeiten angeht, unternehmen die Kantone Anstrengungen zur Verbesserung der Situation (das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz erarbeitet beispielsweise unter Mitwirkung einer Vertretung des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats derzeit ein neues Merkblatt zur Ausgestaltung des Verwahrungsvollzugs, das Empfehlungen für verschiedene Forderungen der NKVF enthält).

## **d. Beschäftigung und Weiterbildung**

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

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

#### **e. Zugang zu finanziellen Mitteln**

Die Kommission empfiehlt einen niederschweligen Zugang zum Vermögen auf dem Sperrkonto für Verwahrte. Entsprechende Grundlagen wurden bereits geschaffen und die Empfehlung im oben erwähnten Merkblatt geht in dieselbe Richtung.

#### **f. Freizeitangebot**

Was den freien Zugang zu einem eigenen Fernseher (in den meisten Fällen bereits gegeben), zu Spielkonsolen, Computern, kontrolliertem Internetzugang, legaler Pornographie und zu Filmen mit Altersfreigabe / FSK 18 anbelangt, können wir die Forderungen der NKVF grundsätzlich nachvollziehen. Allerdings muss sich der Kontrollaufwand zur Gewährleistung der einrichtungsinternen Sicherheitsvorgaben in einem vernünftigen Rahmen halten. Die Leitungen der Justizvollzugseinrichtungen müssen die Möglichkeit haben, individuelle und auch kreative Lösungen zu finden, die den räumlichen und personellen Gegebenheiten angepasst sind. Zudem weisen wir daraufhin, dass im Rahmen der Digitalisierungsstrategie der KKJPD für den Justizvollzug u.a. auch erarbeitet wird, wie und unter welchen Bedingungen Inhaftierten der Zugang zur digitalen Welt besser ermöglicht werden kann.

#### **g. Vollzugsplan**

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

#### **h. Vollzugsöffnungen**

Wir verweisen auf die einleitenden Bemerkungen. Was die Feststellung der NKVF betrifft, wonach zwischen den Einrichtungen oder den Kantonen Unterschiede in der Gewährung von Vollzugsöffnungen (intern und extern) bestehen, so ist juristisch auf die durch die Bundesverfassung den Kantonen zugewiesene Kompetenz zum Straf- und Massnahmenvollzug hinzuweisen. Die hieraus resultierende föderale Organisation des Justizvollzugs erlaubt somit gewisse Unterschiede. Wir sind uns bewusst, dass die einzelnen inhaftierten Personen (nicht nur im Verwahrungsvollzug) dies teilweise als Ungleichbehandlung empfinden und dass sich dies negativ auf deren (Veränderungs-)Motivation auswirken kann. Die gemäss Feststellungen der NKVF generell restriktive Praxis im Bereich der Vollzugsöffnungen kann angesichts des der Verwahrung immanenten Rückfallrisikos für schwere Straftaten nicht überraschen. Man hat in den letzten Jahren bei den Risikobeurteilungen auch grosse Fortschritte gemacht und ist besser in der Lage, die mit einer Öffnung verbundenen Risiken abzuschätzen. Wir sind aber einverstanden, dass Vollzugsöffnungen bei verwahrten Person individuell sorgfältig geprüft werden müssen. Ob und unter welchen Rahmenbedingungen Vollzugsöffnungen in Frage kommen können, ist im Rahmen der Vollzugsplanung zu prüfen und festzulegen.

Die NKVF fordert, die Praxis der Begleitung bei Ausgängen und Urlauben durch die Polizei zu überdenken, aufgrund der daraus resultierenden Beschränkungen der Ausgänge auf das Kantonsgebiet. Ist für einen Aufenthalt ausserhalb des Sicherheitsbereichs der Einrichtung eine Polizeibegleitung notwendig, so fragt es sich, ob das mit einer solchen Öffnung verbundene Risiko nicht grundsätzlich zu hoch ist.

#### **i. Zugang zu psychiatrischer Grundversorgung und weitere Unterstützung**

Psychische Störungen sind im Verwahrungsvollzug verbreitet. Wir sind uns bewusst, dass im Sinne des Fürsorge- und Äquivalenzprinzips eine professionelle psychiatrisch-psychologische Betreuung zu etablieren ist. Zudem präsentieren sich im Verwahrungsvollzug durch den zeitlich unbegrenzten Freiheitsentzug oftmals spezifische Problemlagen. In verschiedenen Justizvollzugseinrichtungen

wurden dafür, wie von der NKVF empfohlen, unterstützende Angebote zur Förderung der Sozialkompetenz und zur Bewältigung des Alltags bereits geschaffen oder sie sind geplant.

Die Forderung nach einer freien Therapeutenwahl unterstützen wir schon angesichts des damit verbundenen Koordinations- und Kontrollaufwands nicht. Möglich bleibt, einen Wechsel der therapeutischen Fachperson (innerhalb des zuständigen Dienstes) zu beantragen, falls der Aufbau einer therapeutischen Beziehung nicht gelingt oder das Vertrauensverhältnis schwerwiegend gestört ist.

#### **j. Kontakte zur Aussenwelt**

Die Empfehlung der NKVF, verwahrten Personen einen grosszügigeren Kontakt per (Video)Telefon zu erlauben, unterstützen wir grundsätzlich. Dies gerade auch vor dem Hintergrund, dass nur wenige Kantone über für einen Verwahrungsvollzug geeignete Anstalten verfügen und damit eine Unterbringung in der Nähe des sozialen Bezugsnetzes nur in Einzelfällen möglich ist. In den Kantonen und Konkordaten wird geprüft, wie diese Forderung unter Berücksichtigung der sicherheitsrelevanten Aspekte umgesetzt werden kann. Die Empfehlung, bei der Planung von Spezialabteilungen auf eine angemessene Ausgestaltung der Besuchsräume zu achten, unterstützen wir.

#### **k. Sterbehilfe im Verwahrungsvollzug**

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

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

Freundliche Grüsse



Fredy Fässler  
Präsident