



Bern, den 17. März 2016

NKVF 9/2016

**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**

Angenommen an der Plenarversammlung vom 15. Februar 2016.



Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	3
	Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs.....	3
	Zielsetzungen	3
	Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit	3
	Übersicht über die besuchten Gefängnisse der Kantonspolizei St.Gallen	4
II.	Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf	6
a.	Misshandlungen und/oder erniedrigende Behandlungen.....	6
b.	Körperliche Durchsuchungen	6
c.	Materielle Haftbedingungen	6
d.	Haftregime	8
i.	Untersuchungshaft	8
ii.	Ausländerrechtliche Administrativhaft.....	9
iii.	Frauen.....	9
iv.	Jugendliche.....	9
e.	Disziplinarregime und Sanktionen	10
f.	Schutz- und Sicherungsmassnahmen.....	11
g.	Medizinische Versorgung.....	12
h.	Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten	12
i.	Kontakte mit der Aussenwelt.....	13
j.	Zusammenfassung.....	13



I. Einleitung

1. Gestützt auf das Bundesgesetz vom 20. März 2009¹ hat die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) die Gefängnisse der Kantonspolizei St.Gallen in Flums und Gossau, die Zellen in den Polizeistützpunkten und Polizeistationen Mels und Thal sowie die Gefängnisse für die ausländerrechtliche Administrativhaft Bazenheid und Widnau besucht und die Situation der Personen im Freiheitsentzug überprüft.

Zusammensetzung der Delegation und Datum des Besuchs

2. Die Delegation der NKVF bestehend aus Alberto Achermann, Vize-Präsident und Delegationsleiter, Esther Omlin, Kommissionsmitglied, Sandra Imhof, Geschäftsführerin (6. Oktober 2015), Daniela Bill, wissenschaftliche Mitarbeiterin und Manuel Schäublin, Hochschulpraktikant besuchte obengenannte Einrichtungen am 5. und 6. Oktober 2015.

Zielsetzungen

3. Während des Besuches richtete die Delegation ein besonderes Augenmerk auf folgende Aspekte:
 - i. Prüfung der Grundrechtskonformität der einschlägigen gesetzlichen Grundlagen;
 - ii. Behandlung durch das Personal;
 - iii. Wahrung der Verhältnismässigkeit und Menschenwürde bei der polizeilichen Anhaltung, beim Transport sowie beim Eintritt, insbesondere bei der körperlichen Durchsuchung und der Anwendung von Zwangsmitteln;
 - iv. Materielle Haftbedingungen, Verpflegung und Hygiene;
 - v. Haftregime von Männern, Frauen und Jugendlichen in polizeilichem Gewahrsam nach Art. 40 Polizeigesetz (PG)² bzw. von vorläufig Festgenommenen nach Art. 217 StPO, von administrativ Festgenommenen und von Personen, die aufgrund einer ausländerrechtlichen Zwangsmassnahme nach Art. 73 ff., insbesondere nach Art. 76 AuG festgenommen sind, sowie von Untersuchungs- und Strafgefangenen zwecks Zuführung;
 - vi. Einhaltung des Rechts auf den täglichen Spaziergang;
 - vii. Information an die inhaftierten Personen bezüglich Hausordnung;
 - viii. Zugang zu adäquater medizinischer Versorgung;
 - ix. Handhabung von Disziplinar massnahmen und Sanktionen;
 - x. Handhabung von Schutz- und Sicherungsmassnahmen.

Ablauf, Gespräche und Zusammenarbeit

4. Die Besuche der NKVF in den Gefängnissen der Kantonspolizei St.Gallen in Flums, die Zellen der Polizeistützpunkte und Polizeistationen in Mels und Thal sowie im Gefängnis für

¹SR. 150.1, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/2109.pdf>.

² Polizeigesetz (PG) vom 10. April 1980, sGS 451.1.



die ausländerrechtliche Ausschaffungshaft in Widnau wurden den Leitungen der betroffenen Einrichtungen nicht angekündigt und fanden unangemeldet statt. Am 6. Oktober 2015 führte die Delegation der NKVF ein Gespräch mit Bruno Zanga, Kommandant Kantonspolizei St.Gallen, in welchem die weiteren Besuche in den Gefängnissen Bazenheid und Gossau vorgängig angekündigt wurden. Am 14. Januar 2016 überprüfte eine Delegation der Kommission bestehend aus Esther Omlin, Kommissionsmitglied und Daniela Bill, wissenschaftliche Mitarbeiterin nachträglich die Register der Disziplarmassnahmen sowie der Schutz- und Sicherungsmassnahmen.

5. Die Delegation erlebte bei sämtlichen Besuchen einen zuvorkommenden Empfang seitens der anwesenden Verantwortlichen. Während der gesamten Visite standen Mitarbeitende aller Stufen und Bereiche der Delegation kompetent und freundlich zur Verfügung. Alle Fragen der Delegation wurden beantwortet und die gewünschten Unterlagen zur Verfügung gestellt.

Übersicht über die besuchten Gefängnisse der Kantonspolizei St.Gallen

6. Die Regionalpolizei St.Gallen bildet die grösste Hauptabteilung der Kantonspolizei St.Gallen und ist in vier Polizeiregionen aufgeteilt, welche jeweils einen Polizeistützpunkt sowie verschiedene Polizeistationen umfassen.³ In organisatorischer Hinsicht werden die Gefängnisse Bazenheid, Flums, Gossau und Widnau von der Regionalpolizei St.Gallen geführt. Die Polizeistützpunkte Mels und Thal⁴, welche jeweils zwei Polizeiregionen vertreten, verfügen je über einen zugeordneten Zellentrakt. Die Organisation der Gefängnisse der Kantonspolizei St.Gallen ist dem Polizeikommando unterstellt. Die Aufsicht über den Gefängnisbetrieb der Kantonspolizei St.Gallen liegt beim Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St.Gallen.⁵

Polizeistation und Gefängnis Flums und Gossau

7. Das Gefängnis Flums ist der Polizeistation Flums zugeordnet und verfügt über 10 Plätze (acht Einzelzellen und eine Doppelzelle) sowie eine Abstandszelle für erwachsene männliche Personen, wobei kurzzeitig auch Frauen und Jugendliche inhaftiert werden (vgl. Ziff. 25 und 26). Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich eine Person in Untersuchungshaft, vier Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft und drei Personen im Strafvollzug im Gefängnis Flums. Darunter befand sich auch eine weibliche Insassin. Die Delegation führte Gespräche mit sechs inhaftierten Personen und zwei Mitarbeitenden.

³ Die Polizeiregionen sind: 1) Bodensee-Rheintal: Polizeistützpunkt Thal und die Polizeistationen Altstätten, Goldbach, Oberriet, Rorschach, St. Margrethen, Thal, Widnau, Wittenbach 2) Werdenberg-Sarganserland: Polizeistützpunkt Mels und die Polizeistationen Bad-Ragaz, Buchs, Flums, Gams, Mels, Walenstadt 3) Linthgebiet-Toggenburg: Polizeistützpunkt Schmerikon und die Polizeistationen Rapperswil/Jona, Kaltbrunn, Schänis, Uznach, Wattwil 4) Fürstenland-Neckertal: Polizeistützpunkt Oberbüren und die Polizeistationen Abtwil, Bazenheid, Brunnadern, Flawil, Gossau, Uzwil, Wil.

⁴ Die Polizeistützpunkte in Mels und Thal sind auch Polizeistationen.

⁵ Vgl. Art. 5 Abs. 1 Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten, sGs 962.14. Vgl. Handbuch Gefängnisbetrieb, Punkte 1.2.1, 1.2.1b und c. Im vorliegenden Bericht wird der Einfachheit halber dennoch von den Gefängnissen der Kantonspolizei St.Gallen gesprochen.



8. Das Gefängnis Gossau ist der Polizeistation Gossau angegliedert und verfügt über neun Plätze (sieben Einzelzellen und eine Doppelzelle) sowie eine Abstandszelle für Männer, wobei kurzzeitig auch Jugendliche inhaftiert werden (vgl. auch Ziff. 26). Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich neun Personen in Untersuchungshaft und eine Person in Polizeihaft nach einer vorläufigen Festnahme. Die Delegation führte Gespräche mit fünf inhaftierten Personen und zwei Mitarbeitenden.
9. Die Gefängnisse Flums und Gossau dienen der Unterbringung von Personen⁶:
- in Untersuchungs- und Auslieferungshaft;
 - in ausländerrechtlicher Administrativhaft;
 - im Straf- und Massnahmenvollzug bis zur Überführung in eine Vollzugsanstalt;
 - die aus zeitlichen oder persönlichen Gründen nicht in eine Vollzugsanstalt eingewiesen werden können.

Polizeistützpunkt und Polizeistation Mels

10. In Mels befinden sich ein Polizeistützpunkt sowie eine Polizeistation mit einem zugeordneten Zellentrakt, welcher aus zwei Einzelzellen für erwachsene Männer besteht. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich keine inhaftierten Personen in Mels.
11. Die Einrichtung dient dem Vollzug von folgenden Haftformen:
- Vorläufige Festnahme
 - Untersuchungshaft

Polizeistützpunkt und Polizeistation Thal

12. Der Polizeistützpunkt sowie die Polizeistation Thal verfügen über einen jeweils zugeordneten Zellentrakt. Im Polizeistützpunkt Thal befinden sich im Untergeschoss neun Einzelzellen, wovon zwei Zellen als Sicherheitszellen für Männer und Frauen genutzt werden. Die nebenan gelegene Polizeistation verfügt über zwei Einzelzellen, welche ebenfalls für Frauen und Männer sowie vereinzelt auch für Jugendliche genutzt werden. Es kommt nach Aussage der Leitung auch vor, dass Familien vor einer Rückführung während maximal 24 Stunden darin untergebracht werden. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich keine inhaftierten Personen in Thal.

⁶ Art. 2 der Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten vom 13. Juni 2000, sGS 962.14.



13. Die Einrichtung dient dem Vollzug von folgenden Haftformen:

- a. Vorläufige Festnahme
- b. Untersuchungshaft
- c. Ausländerrechtliche Administrativhaft
- d. Vollzug von Disziplinar massnahmen
- e. Vollzug von Schutz- und Sicherungsmassnahmen

Polizeistation und Gefängnis für ausländerrechtliche Administrativhaft Bazenheid und Widnau

14. Die für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft in Bazenheid und Widnau zur Verfügung stehenden Gefängnisse sind den Polizeistationen Bazenheid und Widnau zugeordnet und verfügen über 12 Plätze verteilt auf sechs Doppelzellen und eine Abstands zelle respektive über acht Plätze (vier Einzelzellen und zwei Doppelzellen) und eine Abstands zelle für männliche Inhaftierte. Zum Zeitpunkt des Besuches befanden sich 11 Personen in Bazenheid und sechs in Widnau. In Bazenheid führte die Delegation Gespräche mit acht Personen und drei Mitarbeitenden, in Widnau mit drei Personen und einem Mitarbeitenden.

II. Beobachtungen, Feststellungen und Handlungsbedarf

a. Misshandlungen und/oder erniedrigende Behandlungen

15. Der Delegation wurden während ihres Besuches weder Behauptungen noch Informationen betreffend Misshandlungen oder schlechter Behandlung der inhaftierten Personen durch das Personal zugetragen. Dem Personal wurde im Gegenteil eine respektvolle Behandlung attestiert.

b. Körperliche Durchsuchungen

16. Die Delegation wurde von inhaftierten Personen informiert, dass sich einige bei der körperlichen Durchsuchung vollständig entkleiden mussten. **Die Kommission empfiehlt, die körperliche Durchsuchung stets in zwei Phasen durchzuführen und die Hausordnungen dahingehend anzupassen.**

c. Materielle Haftbedingungen

17. Die materiellen Haftbedingungen in den Gefängnissen der Kantonspolizei St.Gallen wurden von der Kommission grundsätzlich als angemessen und korrekt eingestuft. Alle Zellen in den Gefängnissen Bazenheid, Flums, Gossau und Thal sind mit einem Fenster versehen, welches individuell geöffnet werden kann, verfügen über einen abgetrennten Nass-



bereich mit Toilette oder Steh-toilette und Lavabo, einen Zellenruf, sind angemessen lichtdurchflutet und möbliert. Die inhaftierten Personen können ein Fernsehgerät mieten⁷ und haben zwei Mal wöchentlich die Möglichkeit zu duschen.⁸ Den inhaftierten Personen in Bazenheid, Flums, Gossau und Widnau steht eine kleine Bibliothek mit Büchern in verschiedenen Sprachen zur Verfügung.⁹

18. Hingegen wurden die materiellen Haftbedingungen in Mels und Widnau als ungenügend eingestuft. Die Infrastruktur im Gefängnis Widnau ist als renovationsbedürftig zu bezeichnen. Besonders die Doppelzellen im Untergeschoss sind düster und die Fenster können nicht geöffnet werden (vgl. auch Ziff. 24).¹⁰ In Mels sind die Zellen im Untergeschoss des Gebäudes angelegt, so dass der Blick aus dem Fenster annähernd ebenerdig auf den draussen gelegenen Parkplatz fällt. Die Zellen sind aufgrund der baulichen Situation auch tagsüber düster und eine Beschäftigung bei natürlichem Tageslicht nicht möglich. Auch die Fenster können nicht geöffnet werden, wodurch keine Frischluftzufuhr möglich ist. Zudem kann das künstliche Licht von den inhaftierten Personen nicht individuell bedient werden, da sich der Lichtschalter ausserhalb der Zelle befindet. In Mels gibt es keinen Spazierhof und es stehen zudem keine Duschkmöglichkeiten zur Verfügung. Der daraus resultierende 24-stündige Zelleneinschluss ist nach Ansicht der Kommission nicht akzeptabel. Auf Anfrage wurde die Kommission informiert, dass die Zellen in Mels nur der vorläufigen Festnahme von Männern dienen und diese spätestens nach 48 Stunden entlassen oder in ein anderes Gefängnis verlegt werden. **Die Kommission empfiehlt den kantonalen Behörden, die Zellen in Mels dringend zu sanieren.**¹¹
19. Die Spazierhöfe der Gefängnisse Bazenheid, Flums, Gossau, Widnau und Thal wurden von der Kommission grundsätzlich als karg ausgestattet und unangemessen eingestuft. Von den Spazierhöfen verfügen nur Bazenheid und Widnau über einen Witterungsschutz. Im Falle von Regen, Schneefall oder starkem Sonnenschein ist der tägliche Spaziergang an der frischen Luft nur eingeschränkt möglich. Die Spazierhöfe in Flums, Gossau und Widnau sind betonierte und mit einem Tischtennistisch versehen. Derjenige in Thal ist zudem öffentlich einsehbar und verfügt über keine weiteren Freizeit- oder Sportmöglichkeiten.
20. Die Mahlzeiten werden in den Gefängnissen Flums und Gossau sowie in den Einrichtungen Widnau und Bazenheid von Montag bis Freitag jeweils von einer Hauswirtschafterin oder einem Koch zubereitet. Am Wochenende wird das Essen von einem nahegelegenen Altersheim angeliefert. Religiösen oder speziellen gesundheitlich bedingten Bedürfnissen

⁷ Art. 23 Abs. 2 Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten.

⁸ Vgl. Art. 30 Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten.

⁹ Vgl. Auch Art. 24 Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten.

¹⁰ Vgl. auch Liste Aufenthaltstage Gefängnis Widnau in den Jahren 2015 und 2014. Zum Zeitpunkt des Besuchs befand sich eine Person bereits seit 11 Monaten im Gefängnis Widnau.

¹¹ Europäische Strafvollzugsgrundsätze, Rec(2006)2, Ziff. 18.2 lit. a: In allen Gebäuden, in denen Gefangene leben, arbeiten oder sich aufhalten, müssen die Fenster gross genug sein, damit die Gefangenen unter normalen Bedingungen bei Tageslicht lesen und arbeiten können und Frischluft einströmen kann, es sei denn, eine entsprechende Klimaanlage ist vorhanden. Die Delegation wurde informiert, dass die inhaftierten Personen in der Regel sechs Monate in Widnau verbringen. Vgl. auch Liste Aufenthaltstage Gefängnis Widnau in den Jahren 2015 und 2014. Zum Zeitpunkt des Besuchs befand sich eine Person bereits seit 11 Monaten im Gefängnis Widnau.



wird Rechnung getragen.¹² Die Verpflegung in Mels und Thal erfolgt über die diensthabenden Polizisten, welche das Essen extern besorgen. Die Qualität der Mahlzeiten wurde von den befragten Personen im Allgemeinen als gut eingestuft, wobei der Delegation mehrfach zugetragen wurde, dass die Menge im Gefängnis Gossau nicht in jedem Fall den Bedürfnissen von jungen Männern entspricht. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Verpflegung in Gossau hinsichtlich der Menge zu überprüfen ist.

21. Als problematisch stuft die Kommission den im Gefängnis Gossau auf das mobile Telefon des Gefangenenbetreuers umgeleiteten Zellenruf ein. Ist letzterer nicht erreichbar, erklingt der Anrufbeantworter mit der Aufforderung eine Nachricht zu hinterlassen. Bei einem von der Delegation durchgeführten Test meldete sich erst nach mehreren Minuten eine Person aus der Zentrale in St.Gallen. Die Delegation wurde von befragten Personen informiert, dass dieser Ablauf insbesondere am Wochenende normal sei, sofern der Zellenruf überhaupt entgegengenommen werde. **Die Kommission ist der Ansicht, dass der Zellenruf, insbesondere in Notfällen, innert kürzester Frist zu beantworten ist. Die Kommission empfiehlt dem Polizeikommando, die entsprechenden Massnahmen hierfür zu treffen.**

d. Haftregime

i. Untersuchungshaft

22. Die Delegation stellte fest, dass in den Gefängnissen Flums und Gossau eine Trennung von Personen in Untersuchungshaft sowie von Personen im Strafvollzug oder in ausländischer Administrativhaft aus betrieblichen Gründen nicht gewährleistet werden kann und alle Personen unabhängig von ihrem Einweisungstitel demselben Haftregime unterliegen. Mit Ausnahme des täglich einstündigen Spaziergangs verbringen die inhaftierten Personen 23 Stunden in ihren Zellen und verfügen über keine Beschäftigungs-, Sport- oder Freizeitmöglichkeiten. Telefonate sind grundsätzlich nicht erlaubt und Besuche finden maximal einmal pro Woche ausschliesslich über die Trennscheibe während einer respektive zwei Stunden statt. **Die Kommission fordert das Polizeikommando auf, entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung¹³ Untersuchungs- und Strafgefangene sowie Personen in ausländischer Administrativhaft voneinander zu trennen und den strafprozessualen Vorgaben sowie den einschlägigen internationalen Standards bei der Ausgestaltung des Vollzugs der Untersuchungshaft Rechnung zu tragen.¹⁴**

¹² Vgl. auch Art. 31 Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten.

¹³ BGE 97 I 839, E. 5.

¹⁴ Vgl. Art. 235 StPO welcher bestimmt, dass die Rechte der Untersuchungsgefangenen nur insofern eingeschränkt werden sollten, als der Zweck der Untersuchung dies erfordert. Personen in Untersuchungshaft sollten wenn immer möglich, unter Berücksichtigung des konkreten Haftgrunds, einen angemessenen Teil des Tages ausserhalb ihrer Zelle verbringen können und Zugang zu Aussenkontakten haben. Vgl. CPT Standards, CPT/Inf (92) 3, Ziff. 47. Art. 10 Abs. 2 lit. a Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO Pakt II), SR 0.103.2.



ii. Ausländerrechtliche Administrativhaft

23. In den Gefängnissen Bazenheid und Widnau sind Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft untergebracht, welche einem einheitlichen Haftregime unterliegen. Die Zellen sind täglich von 9.00 bis 11.00 Uhr und von 14.00 bis 16.00 Uhr geöffnet. Die inhaftierten Personen sind somit von 16.00 bis 09.00 Uhr in ihren Zellen eingeschlossen. In Bazenheid stehen ihnen ein Aufenthaltsraum für Raucher und einer für Nichtraucher zur Verfügung, wovon der Nichtraucherzimmer auch als Krankenzimmer und für Gespräche mit der Seelsorge genutzt wird. Im Gefängnis Widnau werden die ausländerrechtlich inhaftierten Personen beim Eintritt umfassend über ihre Rechte und Pflichten informiert. Die Kommission begrüsst, die durch Piktogramme verbildlichten Informationen. In Widnau steht ein Aufenthaltsraum zur Verfügung, in welchem geraucht werden kann. Die Aufenthaltsräume sind mit einem Tischfussballkasten, Spielen sowie einer Bibliothek und einem Telefon ausgestattet. Das Telefon ist frei zugänglich. Das Migrationsamt des Kantons St.Gallen stellt Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft ein Taschengeld zur Verfügung, um eine Telefonkarte zu beziehen. Es stehen keine weiteren Beschäftigungs-, Sport-, oder Arbeitsmöglichkeiten zur Verfügung. Das Duschen sowie der tägliche Spaziergang an der frischen Luft werden während den Zellenöffnungszeiten ermöglicht. **Die Kommission ist der Ansicht, dass das Gefängnis Widnau für den Vollzug der ausländerrechtlichen Administrativhaft ungeeignet ist (vgl. auch Ziff. 18), und dass das Haftregime sowohl in Widnau als auch in Bazenheid zu restriktiv ist und nicht dem Zweck der ausländerrechtlichen Haft entspricht.**

iii. Frauen

24. Im Gefängnis Flums werden zeitgleich erwachsene Männer und Frauen inhaftiert, wobei nur eine zellenweise Trennung gewährleistet werden kann. Am Tag des Besuchs traf die Delegation sieben männliche sowie eine weibliche inhaftierte Person an, welche alle demselben Haftregime unterlagen (vgl. auch Ziff. 22). Da die Zellen um den Spazierhof herum angeordnet und die Zellenfenster auf den Spazierhof gerichtet sind, müssen weibliche Personen den Spaziergang alleine und unter Beobachtung der männlichen Inhaftierten durchführen. **Die Kommission ist der Auffassung, dass das Gefängnis Flums für den Aufenthalt von Frauen ungeeignet ist. Die Delegation nahm anlässlich des Feedbackgesprächs zur Kenntnis, dass Frauen immer so rasch als möglich in einer geeigneten Einrichtung untergebracht werden und es sich im vorliegenden Fall um eine Ausnahme gehandelt habe.**

iv. Jugendliche

25. Im Gefängnis Flums und Gossau werden zeitgleich erwachsene Männer und Jugendliche inhaftiert.¹⁵ Eine Trennung von erwachsenen Inhaftierten und Jugendlichen kann nur zellenweise gewährleistet werden. Die Jugendlichen werden nicht ihrem Alter entsprechend

¹⁵ Vgl. Liste Einweisungen/Aufenthaltstage Gefängnisse des Kantons St.Gallen (Gefängnis Flums: 2015: 0 Jugendliche, 2014: 4 Jugendliche während insgesamt 8 Tagen und Gefängnis Gossau: 2015: 0 Jugendliche, 2014: 5 Jugendliche während insgesamt 17 Tagen).



betreut, spazieren alleine und verbringen 23 Stunden in einer Zelle. **Die Kommission ist der Ansicht, dass die Gefängnisse Flums und Gossau für die Inhaftierung von Jugendlichen ungeeignet sind. Sie empfiehlt dem Polizeikommando, Jugendliche von Erwachsenen zu trennen und das Trennungsgebot entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung¹⁶ umzusetzen.**

e. Disziplinarregime und Sanktionen

26. Die Disziplinalgewalt in den Gefängnissen Flums, Gossau, Mels und Thal liegt beim Polizeikommando¹⁷, sofern es sich nicht um Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft handelt. Für letztere liegt die Disziplinalgewalt beim Migrationsamt des Kantons St.Gallen.¹⁸ Disziplinarfehler werden auf Antrag der jeweiligen Leitung¹⁹ dem Polizeikommando oder dem Migrationsamt gemeldet, welche anschliessend die Disziplinar-massnahme verfügen.²⁰ Die Delegation wurde informiert, dass mindestens ein halber Tag vergeht, bis die Massnahme verfügt wird. In der Zwischenzeit wird die zu disziplinierende Person bereits einer Massnahme unterzogen.²¹
27. Die Delegation hat das Sanktionsregister überprüft und festgestellt, dass die Verfügungen korrekt ausgestellt und den inhaftierten Personen das rechtliche Gehör gewährt wurde. Der Arrest wird in der sogenannten Abstandszelle der angegliederten Polizeistation des jeweiligen Gefängnisses vollzogen. Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft werden von Bazenheid oder Widnau für den Arrestvollzug nach Thal versetzt. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Disziplinarregister fest, dass in den Jahren 2011 bis 2015 insgesamt 19 Disziplinar-massnahmen verfügt wurden, wovon in 12 Fällen ein Arrest vollzogen wurde.²² Die Maximaldauer des Arrests betrug 10 Tage, wenngleich der Arrest bei schweren oder wiederholten Disziplinar-gehlern in einer besonderen Zelle bis zu 20 Tagen angeordnet werden könnte.²³ Die Sanktionen erwiesen sich aus Sicht der Kommission als

¹⁶ Vgl. BGE 133 I 286, E. 3.3. und 5.3. sowie BGE 97 I 839, E. 5.

¹⁷ Art. 49 Abs. 1 lit. b Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten, sGs 962.14. Auch in den übrigen Gefängnissen ausser dem Regionalgefängnis Altstätten, der Strafanstalt Saxerriet, im Massnahmenzentrum Bitzi, im Jugendheim Platanenhof, ausser es handle sich um Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft.

¹⁸ Art. 49 Abs. 1 lit. c Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten, sGs 962.14.

¹⁹ In den Gefängnissen welche von der Regionalpolizei respektive Kantonspolizei geführt werden sind dies jeweils die zuständigen Polizeipostenchefs.

²⁰ Art. 50 Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten.

²¹ Der Inhaber der Disziplinalgewalt kann gestützt auf Art. 49 ter der Verordnung für die Gefängnisse und Vollzugsanstalten vorsorgliche Massnahmen zur Sicherung der Ordnung in der Vollzugseinrichtung treffen. Diese dauern längstens bis zum Erlass des Disziplinentscheids. Die Disziplinarverfügung wird der inhaftierten Person gemäss Art. 50 Abs. 3 Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten mit kurzer Begründung und Rechtsmittelbelehrung schriftlich gegen Empfangsbestätigung ausgehändigt und wenn nötig erläutert und übersetzt. Bei zeitlicher Dringlichkeit wird die Verfügung mündlich eröffnet und so bald als möglich schriftlich bestätigt. Die einweisende Stelle erhält eine Abschrift der Verfügung.

²² **Bazenheid** 2015: 2 Disziplinar-massnahmen, 2011: 1 Disziplinar-massnahme, davon 3 mal Arrest, **Flums** 2015: 1 Disziplinar-massnahme, **Gossau** 2015: 5 Disziplinar-massnahmen, 2013: 1 Disziplinar-massnahme, davon 4 mal Arrest, **Widnau** 2015: 6 Disziplinar-massnahmen, 2014: 1 Disziplinar-massnahme, 2013: 2 Disziplinar-massnahmen.

²³ Wobei die inhaftierte Person auf Antrag der Leitung der jeweiligen Vollzugseinrichtung auch versetzt werden kann sofern in der entsprechenden Einrichtung keine Möglichkeit für den Vollzug des Arrests besteht. Die disziplinarischen Sanktionen reichen vom Verweis, über den zeitweisen Entzug der Geldmittel, die Urlaubssperre, die Busse, den Zellen- oder Zimmereinschluss und den Arrest bis maximal 20 Tage. Vgl. Art. 48 Abs. 1 lit. g i.V.m. Art.



verhältnismässig. **Dennoch ist die Kommission der Ansicht, dass die Dauer des Arrests auf maximal 14 Tage beschränkt sein sollte und legt den Behörden nahe, eine verkürzte Dauer vorzusehen und die Gesetzgebung anzupassen.**²⁴

28. Die Delegation stellte bei der Durchsicht der Akten und in Gesprächen mit der jeweiligen Leitung der Gefängnisse in Bazenheid, Flums, Gossau und Widnau fest, dass das Personal allfällige Zwischenfälle vorwiegend mit deeskalierenden Gesprächen zu schlichten versucht und so die Zahl von Disziplinarmaßnahmen tief halten kann. Die Delegation stellte im Gespräch mit inhaftierten Personen weiter fest, dass in zahlreichen Disziplinarfällen die Leitung des jeweiligen Gefängnisses eigenständig Disziplinarmaßnahmen anordnet. Diese wurden nur im Gefängnis Bazenheid ordentlich in einem Register erfasst und verfügt. **Die Kommission ist der Ansicht, dass sämtliche Disziplinarmaßnahmen gestützt auf die Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten des Kantons St.Gallen von der zuständigen Stelle ordentlich zu verfügen und in einem Register zu erfassen sind. Sie empfiehlt dem Polizeikommando, dem Migrationsamt und der zuständigen Behörde, die organisatorischen Abläufe hinsichtlich der Verfügung von Disziplinarmaßnahmen zu überprüfen und allenfalls die Verordnung anzupassen.**

f. Schutz- und Sicherungsmassnahmen

29. Die Anordnung von besonderen Sicherungsmassnahmen fällt in die Zuständigkeit des Polizeikommandos. Dies auch für ausländerrechtlich inhaftierte Personen.²⁵ In dringenden Fällen kann auch der Gefangenenbetreuer oder ein Anstaltsmitarbeiter besondere Sicherungsmassnahmen anordnen, wobei der Leiter respektive das Polizeikommando sofort orientiert werden müssen. Diese entscheiden unverzüglich über die Aufrechterhaltung oder Aufhebung der Massnahme.²⁶ Die Delegation wurde bei der Einsichtnahme in die Register der Sicherungsmassnahmen orientiert, dass in den Jahren 2011 bis 2015 keine besonderen Schutzmassnahmen verfügt wurden.²⁷ Bei der Durchsicht der Akten stellte die Delegation fest, dass in verschiedenen Fällen von Selbst- und Fremdgefährdung inhaftierte Personen in die Abstandszelle des Gefängnisses versetzt wurden und die entsprechende Massnahme entweder als Disziplinarmaßnahme verfügt oder keine Verfügung erlassen wurde.²⁸

48^{bis} Abs. 3 Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten. In leichten Fällen kann von einer Disziplinarmaßnahme abgesehen werden. Vgl. Art. 48^{ter} Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten.

²⁴ Vgl. CPT/Inf (2011) 28, Ziff. 56 lit. b. "Given the potentially very damaging effects of solitary confinement, (...) the CPT considers that the maximum period should be no higher than 14 days for a given offence, and preferably lower."

²⁵ Besondere Sicherungsmassnahmen können getroffen werden bei a) erhöhter Fluchtgefahr, b) Gefahr von Gewaltanwendung gegenüber Dritten, sich selbst oder Sachen, c) Gefahr einer anderweitigen, schweren Störung der Gefängnis-, Anstalts- oder Heimordnung, siehe Art. 47 Abs. 1 lit. b Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten.

²⁶ Wobei der Leiter respektive das Polizeikommando sofort orientiert werden müssen. Diese entscheiden unverzüglich über die Aufrechterhaltung oder Aufhebung der Massnahme, siehe Art. 46 Abs. 3 der Verordnung über die Gefängnisse und Vollzugsanstalten.

²⁷ Vgl. Liste Disziplinar- und Sicherungsmassnahmen der Jahre 2011-2015.

²⁸ Vgl. Liste Disziplinar- und Sicherungsmassnahmen der Jahre 2011-2015 und interne Akten des Gefängnisses Widnau.



30. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf die unterschiedliche Zweckbestimmung von Schutz- und Sicherungsmassnahmen im Vergleich zu Disziplinarmassnahmen und vertritt die Auffassung, dass die Einweisungen aufgrund von Selbst- oder Fremdgefährdung grundsätzlich vom Disziplinarwesen zu trennen sind und für die Einweisung in die Sicherheitszelle eine Verfügung zu erlassen ist. Zudem sollten Schutz- und Sicherungsmassnahmen in einem gesonderten Register erfasst werden. **Die Kommission empfiehlt dem Polizeikommando, ein spezielles Reglement zu erlassen, welches das Verfahren bei Einweisung wegen akuter Selbst- und Fremdgefährdung regelt. Weiter sind die Schutz- und Sicherungsmassnahmen ordentlich zu verfügen, und jede Einweisung in die Sicherheitszelle in einem detaillierten Register zu erfassen.**

g. Medizinische Versorgung

31. Die allgemeinmedizinische Versorgung der inhaftierten Personen wird durch einen praktizierenden Amtsarzt gewährleistet. Die Delegation wurde informiert, dass keine regelmässige Arztvisite stattfindet. Die Untersuchung findet nur auf Verlangen statt, wobei der Betreuer respektive die diensthabenden Polizisten entscheiden, ob der zuständige Mediziner informiert wird. Beim Eintritt in die Anstalt findet eine Befragung zum Gesundheitszustand (Verhaftsrapport/Fragebogen) statt. Die Delegation wurde in sämtlichen Gefängnissen informiert, dass die Amtsärzte zeitlich nur sehr beschränkt verfügbar seien. Zudem waren in allen überprüften Gefängnissen der Kantonspolizei keine angemessen eingerichteten Untersuchungs-/Behandlungszimmer vorhanden. In Notfällen wird der diensthabende Notfallarzt, bzw. der Notfallrettungsdienst aufgeboten. Die Bereitstellung von Medikamenten und die Abgabe erfolgt durch das Betreuungspersonal und die diensthabenden Polizisten. Die medizinische Versorgung wird von der Kommission als ungenügend eingestuft. **Die Kommission ist der Auffassung, dass die für die Bereitstellung und Abgabe von Medikamenten zuständigen Personen über fachmedizinische Grundkenntnisse verfügen sollten und empfiehlt dem Polizeikommando sicherzustellen, dass diese Voraussetzung erfüllt wird.**
32. Die Gefängnisse der Kantonspolizei St.Gallen verzeichneten im Jahr 2015 einen Suizid. Der Suizidprävention wird im Rahmen eines Handbuchs zum Gefängnisbetrieb²⁹ angemessen Rechnung getragen.

h. Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten

33. Der tägliche einstündige Spaziergang auf den jeweils bescheiden ausgestatteten Spazierhöfen, stellt für die meisten Personen in Untersuchungshaft, im Strafvollzug sowie auch für Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft die einzige Bewegungsmöglichkeit dar. Weitere Sport- oder Freizeitmöglichkeiten werden nicht angeboten. Vor dem Hintergrund, dass es sich bei der ausländerrechtlichen Administrativhaft nicht um eine strafrechtliche Sanktion handelt, sollte das Haftregime in Bezug auf die Bewegungs- und Beschäftigungs-

²⁹ Punkt 4.2.6. a-d.



möglichkeiten abweichend freier als bei den übrigen Inhaftierten gestaltet sein. **Die Kommission empfiehlt, den inhaftierten Personen mehr Sport- und Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten.**

i. Kontakte mit der Aussenwelt

34. Die Delegation stellte in allen besuchten Gefängnissen fest, dass die Kontakte zur Aussenwelt restriktiv und uneinheitlich gehandhabt werden (vgl. auch Ziff. 22 und 23). Insbesondere Personen in der ausländerrechtlichen Administrativhaft im Gefängnis Bazenheid können Besuche nur einmal pro Woche für eine Stunde und ausschliesslich³⁰ über die Trennscheibe empfangen, wobei die Besuche nur an Werktagen stattfinden.³¹ Das Besuchswesen für Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft im Gefängnis Widnau hingegen untersteht keiner einheitlichen Regelung. Die inhaftierten Personen können uneingeschränkt Besuch empfangen, sofern es die personellen Kapazitäten und die sicherheitsrelevanten Vorschriften erlauben. Die Besuche können ohne Trennscheibe durchgeführt werden. **Die Kommission beurteilt die restriktiven und uneinheitlichen Besuchszeiten sowie die systematische Anwendung der Trennscheibe als unangemessen und empfiehlt dem Polizeikommando, die Besuchszeiten zu erweitern, der Haftform entsprechend anzupassen und Besuche ohne systematische Anwendung der Trennscheibe zu ermöglichen.**

j. Zusammenfassung

35. Die Kommission stellte bei allen besuchten Gefängnissen eine respektvolle Behandlung der inhaftierten Personen durch das Personal fest. Kritisch beurteilt die Kommission die fehlende Durchsetzung des Trennungsgebots in den Gefängnissen Flums und Gossau sowie die in allen besuchten Gefängnissen restriktiven und uneinheitlichen Regelungen in Bezug auf die Aussenkontakte. Im Weiteren entsprechen die besuchten Gefängnisse grösstenteils nicht mehr aktuellen baulichen Standards. Die Kommission hat von den Plänen für einen Gefängnisneubau in Altstätten SG Kenntnis genommen, ebenso von der Planung, dass das Gefängnis in Flums auch nach Eröffnung des Neubaus weiterbetrieben werden soll. Die Kommission empfiehlt für diesen Fall, Flums angesichts der fehlenden Beschäftigungs- und Bewegungsmöglichkeiten nur noch für kürzere Aufenthalte, entweder für den Vollzug kurzer Freiheitsstrafen oder für Untersuchungshaft, zu verwenden. Die Kommission ist auch der Ansicht, dass die organisatorische Leitung der Gefängnisse durch die Kantonspolizei St.Gallen nicht mehr zeitgemäss ist. **Sie empfiehlt dem Regierungsrat, die Verantwortung für die Betriebsführung der Gefängnisse an das Amt für Justizvollzug zu übertragen.**

³⁰ Im Falle von Familienbesuchen werden gemäss Angaben der Leitung Ausnahmen ohne Trennscheibe gemacht.

³¹ Vgl. HO Bazenheid, S. 9.



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

Für die Kommission:

Alberto Achermann, Präsident der NKVF