



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Zusammenfassung

Haftbedingungen in der Verwahrung

Menschenrechtliche Standards und die Situation in der Schweiz

Studie des Themenbereichs Polizei und Justiz zuhanden des Lenkungsausschusses EDA/EJPD

Jörg Künzli, Anja Eugster, Maria Schultheiss, Bern, 15. Juni 2016

Kurzbeschreibung

- Die Studie analysiert die völker- und verfassungsrechtlichen Standards zum Verwahrungsvollzug sowie ihre Umsetzung in der Schweiz und nimmt vor diesem rechtlichen Hintergrund eine Bewertung vor.
- Personen im Verwahrungsvollzug sind nach Ablauf einer allfälligen Haftstrafe nicht mehr zur Abgeltung einer begangenen schweren Straftat inhaftiert, sondern infolge ihrer Gefährlichkeit und damit einzig aus präventiven Gründen. Ihre Haftbedingungen sind daher gemäss Praxis internationaler Menschenrechtsorgane nach der Vorgabe von Sicherheit gegen Aussen und möglichst grosser Freiheit im Innern grundsätzlich liberaler als im Strafvollzug auszugestalten.
- Einschränkungen im Haftalltag lassen sich daher nur rechtfertigen, soweit sie zur Erreichung der Haftzwecke der Sicherheit gegen Aussen und der Ordnung und Sicherheit in der Anstalt geeignet, erforderlich und zumutbar sind.
- Während sich nur wenige Rechtsgrundlagen schlüssig dazu äussern, wie die Modalitäten des Verwahrungsvollzugs auszugestalten sind, finden sich zahlreiche Hinweise in Aussagen völkerrechtlicher Überwachungsorgane sowie Empfehlungen auf universeller und europäischer Ebene zum Vollzug von Freiheitsstrafen gegenüber alten, kranken, gefährlichen sowie Inhaftierten mit langen und sehr langen Freiheitsstrafen. Da Verwahrte diese persönlichen Eigenschaften meist erfüllen, können diese Vorgaben auch für die Fragestellung der Studie fruchtbar gemacht werden.
- Zwar sind verwahrte Personen regelmässig gefährliche Inhaftierte. Die Sicherheit nach Aussen ist daher zu gewährleisten. Daraus lässt sich aber keinesfalls automatisch auf ei-

ne Gefahr für das Gefängnispersonal oder Mitinhaftierte schliessen. Einzelhaft oder andere Haftverschärfungen dürfen nur bei einer konkreten Gefährdung von Leib und Leben anderer Personen angeordnet werden und keinesfalls gestützt auf die angeordnete Sanktion.

- Mit Blick auf die lange Haftdauer im Verwahrungsvollzug hat eine Vollzugsplanung zu erfolgen, die den Zugang zu sinnvollen Tätigkeiten und geeigneten Programmen ermöglicht und die Entlassung zumindest als Fernziel anstrebt. Ebenso sind Resozialisierungsmassnahmen vorzusehen, um verwahrten Personen die Möglichkeit zu geben, durch ihr Verhalten die Dauer der Inhaftierung mitzubestimmen. Soweit es Sicherheitserwägungen erlauben, sind Vollzuglockerungen auch im Verwahrungsvollzug zu prüfen: Die Entlassung aus der Verwahrung ist nicht bloss eine theoretische Möglichkeit, sondern sie muss bei Fortschritten in der Resozialisierung auch eine praktische Option darstellen.
- Die Arbeitspflicht gegenüber Personen im Verwahrungsvollzug ist rechtlich zulässig. Bei der Arbeitszuteilung ist in besonderem Masse auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Insassen einzugehen. Die Tatsache, dass die Lebensrealitäten in der Verwahrung möglichst denen ausserhalb der Gefängnismauern entsprechen sollten, legt zudem nahe, die Arbeit besser zu entlohnen als im Strafvollzug. Die Arbeitspflicht endet mit Erreichen des Pensionsalters. Auch älteren Verwahrten ist aber Arbeit anzubieten, ist diese doch zentral etwa zur Strukturierung des Tagesablaufs.
- Ein menschenrechtskonformer Vollzug setzt ein Angebot an ausgewogenen Beschäftigungsmöglichkeiten voraus. Dies ist bei Langzeitinhaftierten und damit mit besonderer Prägnanz bei Verwahrten von besonderer Bedeutung.
- Kontakte mittels indirekten Kommunikationsmitteln oder in Form von Besuch in der Anstalt während der Haft stellen für Verwahrte ohne realistische Entlassungsperspektive mutmasslich lebenslang die einzige Möglichkeit für Kontakte mit der Aussenwelt dar. Bestehende Verbindungen nach aussen sind durch möglichst grosszügige Regelungen zu unterstützen.
- Angesichts der zunehmenden Alterung der Verwahrtenpopulation und der Tatsache, dass die Gefährlichkeit Verwahrter oft auf einer psychischen Störung beruht, stellen sich in der Haftrealität für die Gesundheitsversorgung und Pflege besondere Herausforderungen. Aus dem Haftzweck der Verwahrung folgt, dass eine Person mit eng begrenzter Lebenserwartung zwingend aus der Haftinstitution zu entlassen ist, wenn sie aufgrund körperlicher Umstände keine Gefahr mehr für die Öffentlichkeit darstellt.

Der nachstehende Text ist eine ausführliche Zusammenfassung der Studie.

Zusammenfassung

Hintergrund der Studie

Es lässt sich nicht schlüssig belegen, wie viele Personen sich in der Schweiz im Vollzug der Verwahrung befinden. Bekannt ist, dass gegenwärtig zwischen 130 und 140 zu einer Verwahrung verurteilte Personen meist im Normalvollzug von geschlossenen Justizvollzugsanstalten leben. Dies mit steigender Tendenz. Wie viele dieser Personen ihre allfällige Freiheitsstrafe bereits verbüsst haben, scheint statistisch zumindest auf gesamtschweizerischer Ebene nicht erhoben zu werden. Das Fehlen dieser Daten ist nicht zufällig, kommt ihnen doch in der Praxis kaum Bedeu-

tung zu, weil Personen im Verwahrungsvollzug in aller Regel in den gleichen Institutionen und unter den gleichen Bedingungen inhaftiert sind wie solche im Strafvollzug.

Die Frage, wieso sich vor diesem Hintergrund eine Studie spezifisch zu den während dem Verwahrungsvollzug geltenden Vollzugsstandards rechtfertigt, mag auf den ersten Blick in einem politischen und medialen Umfeld erstaunen, in welchem die Verwahrung als die härteste Strafe für Schwerstkriminelle und als Allheilmittel zur Gewährleistung öffentlicher Sicherheit bezeichnet wird und regelmässig weitere Verschärfungen in ihrem Vollzug gefordert werden.

Ausgangspunkt einer Antwort ist die Tatsache, dass Personen im Verwahrungsvollzug nach Ablauf einer allfälligen Haftstrafe nicht mehr zur Abgeltung einer begangenen schweren Straftat inhaftiert sind, sondern einzig infolge ihrer Gefährlichkeit und damit einzig aus präventiven Gründen. Gemäss Auffassung etwa des deutschen Bundesverfassungsgerichts erbringen zu einer solchen Massnahme verurteilte Personen gegenüber der Gesellschaft ein Sonderopfer. Ihre Haftbedingungen sind daher gemäss dem sog. Abstandsgebot nach der Vorgabe von Sicherheit gegen Aussen und möglichst grosser Freiheit im Innern und damit liberaler als im Strafvollzug auszugestalten.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass Vollzugsvorschriften mit Blick auf die durchschnittliche Population in Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzugs, d.h. junge, gesunde Männer, erlassen werden. Personen in einer Verwahrung, welche erst nach einer oft langjährigen Haftstrafe beginnt und gemäss heutiger Praxis regelmässig jahrzehntelang wenn nicht lebenslänglich dauert, entsprechen diesen Charakteristiken in verschiedener Hinsicht oft nicht oder zumindest nicht während der gesamten Haftdauer. Verwahrte unterscheiden sich von der „üblichen“ Gefängnispopulation regelmässig durch ihr Alter, die überaus lange Dauer ihrer Haft und ihren oft schlechten psychischen Gesundheitszustand.

Vor diesem Hintergrund prüft die Studie die anwendbaren Rechtsstandards zur Ausgestaltung des Verwahrungsvollzugs auf völker- und staatsrechtlicher Ebene und die einschlägigen kantonalen Erlasse und soweit möglich die Vollzugspraxis.

Der Haftzweck der Verwahrung

Menschenrechtliche Standards, und insbesondere die Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des UNO-Menschenrechtsausschusses, aber auch das Prinzip der Verhältnismässigkeit verlangen, dass sich der Verwahrungsvollzug infolge des rein präventiven Zwecks dieser Massnahme deutlich vom Strafvollzug zu unterscheiden hat. Zweck der Massnahme und damit einzige Rechtfertigung dieses massiven Eingriffs in die Freiheitsrechte betroffener Personen, die ihre Strafe abgesehen haben, ist einzig der Schutz der Öffentlichkeit. Unter Gewährleistung eines adäquaten Schutzes nach aussen und der Ordnung und Sicherheit der Anstalt ist der Verwahrungsvollzug im Übrigen möglichst freiheitlich auszugestalten, d.h. er hat den Lebensrealitäten ausserhalb einer Anstalt soweit möglich zu entsprechen. Aus diesen Vorgaben ergibt sich die Vermutung, dass Einschränkungen im Haftalltag grundsätzlich untersagt sind und sich nur rechtfertigen lassen, soweit sie zur Erreichung der eben genannten Ziele geeignet, erforderlich und zumutbar sind.

Dieses europäisch und universell verankerte Differenzierungsgebot muss auch für Staaten wie die Schweiz gelten, in welchen einzig der Entzug der Freiheit, nicht aber die Vollzugsmodalitäten einer strafrechtlichen Sanktion, Strafcharakter haben. Denn dieser Grundsatz verlangt primär, dass die Ausgestaltung des Freiheitsentzugs nicht vom verübten Strafdelikt abhängig gemacht werden darf. Auch in seiner zweiten Ausprägung als Normalisierungsgrundsatz, wonach bereits der Strafvollzug sich möglichst an den Lebensverhältnissen ausserhalb der Anstaltsmauern zu

orientieren hat, steht mit der Forderung eines liberaleren Vollzugs der Verwahrung nicht im Widerspruch: Eine Annäherung an die Wirklichkeit ausserhalb einer Vollzugseinrichtung verlangt eben keine Gleichsetzung mit dieser und Restriktionen im Haftalltag, wie etwa beschränkte Möglichkeiten der Kommunikation nach aussen oder der auf eine Stunde beschränkte Aufenthalt im Freien, stellen zusätzliche Einschränkungen der persönlichen Freiheit dar, auch wenn sie keinen pönalen Charakter haben. Diese Grundrechtsbeschränkungen haben aber dem Verhältnismässigkeitsprinzip zu genügen und dieses wiederum kann nahelegen, dass für gewisse Kategorien Inhaftierter, wie etwa Verwahrte, lebenslang oder alte Inhaftierte, die Annäherung an die Verhältnisse ausserhalb der Vollzugseinrichtung weiterzugehen hat als für die „normale“ Gefangenenpopulation.

Abgesehen von diesen allgemeinen Vorgaben finden sich in völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen und Empfehlungen nur wenige schlüssige Antworten, *wie* die Modalitäten des Verwahrungsvollzugs auszugestalten sind. Zahlreiche Hinweise finden sich aber in Aussagen völkerrechtlicher Überwachungsorgane sowie Empfehlungen auf universeller und europäischer Ebene, welche wiederum partiell verbindliche Vorgaben konkretisieren, zum Vollzug von Freiheitsstrafen gegenüber alten, kranken, gefährlichen sowie Inhaftierten mit langen und sehr langen Freiheitsstrafen. Da Verwahrte diese persönlichen Eigenschaften meist erfüllen, können diese Vorgaben auch für die hier relevante Fragestellung fruchtbar gemacht werden.

Rechtsstandards in einzelnen Haftbereichen

Den inhaltlichen Schwerpunkt der Studie bildet eine Analyse der Menschen- und Grundrechtskonformität der rechtlichen Vorgaben und der tatsächlichen Ausgestaltung der Verwahrung in verschiedenen relevanten Bereichen.

- Der Zweck der Verwahrung, der Schutz der Gesellschaft vor gefährlichen Personen, rechtfertigt, dem Schutz nach Aussen zur Fluchtverhinderung und damit der Sicherheit der Gesellschaft eine hohe Priorität zukommen zu lassen. Allerdings ist auch während dem Verwahrungsvollzug stets ein Ausgleich zwischen dem Bedürfnis nach Sicherheit der Öffentlichkeit und den Rechten der einzelnen Person zu suchen. Der anwendbare Sicherheitsstandard nach Aussen ist daher etwa bei alten und gebrechlichen Inhaftierten zu senken.
- Verwahrte Personen sind regelmässig gefährliche Inhaftierte. Diese Gefährlichkeit für die Aussenwelt lässt aber keinesfalls automatisch auf eine Gefahr für das Gefängnispersonal oder Mitinhaftierte schliessen. Haft mit erhöhtem Sicherheitsstandard oder gar Einzelhaft darf damit auch gegenüber Verwahrten nur bei einer konkreten Gefährdung von Leib und Leben anderer Personen angeordnet werden und keinesfalls ausschliesslich gestützt auf das begangene Delikt oder die angeordnete Sanktion.
- Auch bei Personen, die möglicherweise ihr gesamtes künftiges Leben in einer Vollzugseinrichtung verbringen werden, hat eine Vollzugsplanung zu erfolgen, die den Zugang zu sinnvollen Tätigkeiten und geeigneten Programmen ermöglicht. Auch gegenüber solchen Menschen ist dabei die Entlassung zumindest als Fernziel anzustreben und daher zu versuchen, dies mit einer entsprechenden Behandlung zu erreichen.
- Resozialisierungsmassnahmen sind auch bei zu unbestimmter Dauer Inhaftierten anzugehen, damit auch diese Personen nach Möglichkeit die Fähigkeit erlangen, durch ihr Verhalten die Dauer der Inhaftierung mitzubestimmen. Denn gemäss Praxis des EGMR ist die Anordnung einer zeitlich unbegrenzten Haft ohne Möglichkeit, ihre Beendigung durch eigenes Verhalten mit zu beeinflussen, EMRK-widrig.

- Die Statuierung einer Arbeitspflicht ist auch gegenüber Personen im Verwahrungsvollzug rechtlich nicht zu beanstanden. Bei der Arbeitszuteilung ist dabei in besonderem Masse auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Insassen einzugehen. Die Vorgabe, dass die Lebensrealitäten in der Verwahrung möglichst denen ausserhalb der Gefängnismauern entsprechen sollten, legt zudem nahe, die Arbeit besser zu entlohnen als im Strafvollzug. Die Arbeitspflicht endet mit Erreichen des Pensionsalters. Auch älteren Verwahrten ist aber Arbeit anzubieten, ist diese doch zentral etwa zur Strukturierung des Tagesablaufs.
- Ein menschenrechtskonformer Vollzug setzt – etwa zur Vermeidung von Haftschäden – ein Angebot an ausgewogenen Beschäftigungsmöglichkeiten voraus. Dies ist bei Langzeitinhaftierten und damit mit besonderer Prägnanz bei Verwahrten von besonderer Bedeutung. Ein grundrechtsorientierter Vollzug setzt aber auch die Einräumung einer möglichst grossen Autonomie in der Tagesgestaltung, die Ermöglichung von möglichst vielen Sozialkontakten und von längeren Aufenthalten im Freien voraus.
- Kontakte mittels indirekten Kommunikationsmitteln oder in Form von Besuch in der Anstalt während der Haft stellen für Verwahrte ohne realistische Entlassungsperspektive die einzige Möglichkeit für Kontakte mit der Aussenwelt dar. Da derartige Kontakte mit zunehmender Haftdauer schwieriger zu erhalten sind und Verwahrte mutmasslich bis zu ihrem Lebensende keine neuen Kontakte knüpfen können, sind bestehende Verbindungen nach aussen durch möglichst grosszügige Regelungen zu unterstützen. Der sich einzig am Schutz der Öffentlichkeit ausrichtende Haftzweck legt auch nahe, den Gebrauch moderner Kommunikationsmittel zuzulassen, soweit dies die Sicherheit nicht gefährdet.
- Auch Langzeitinhaftierte und Verwahrte sollen – soweit es Sicherheitserwägungen erlauben – gemäss Europäischen Standards von Vollzuglockerungen profitieren können. Dies nicht zuletzt deswegen, weil damit auch Fortschritte im Hinblick auf eine Beendigung der Massnahmen überprüft werden können. Wie erwähnt, darf nämlich die Entlassung aus der Verwahrung nicht bloss eine theoretische Möglichkeit sein, sondern sie muss bei Fortschritten in der Resozialisierung auch eine praktische Option darstellen.
- Nach dem Äquivalenzprinzip hat die Gesundheitsversorgung und Pflege in Haftinstitutionen denselben qualitativen Ansprüchen zu genügen wie ausserhalb dieser Institutionen. Angesichts der zunehmenden Alterung der Verwahrtenpopulation und der Tatsache, dass die Gefährlichkeit Verwahrter oft auf einer psychischen Störung beruht, stellen sich damit in der Haftrealität besondere Herausforderungen. Dies gilt auch für die Frage des Sterbens im Gefängnis: Stellt eine Person mit eng begrenzter Lebenserwartung aufgrund körperlicher Umstände keine Gefahr mehr für die Öffentlichkeit dar, ist sie zwingend aus der Haftinstitution zu entlassen.
- Soll der Vollzug einer Verwahrung nach Ende einer allfällig vorangehenden Freiheitsstrafe in einem wesentlich freiheitlicheren Setting erfolgen, kann dies in realistischer Weise nicht innerhalb des Normalvollzugs, sondern nur in gesonderten Abteilungen oder Anstalten erfolgen. Diesem Ansinnen steht aber das ebenso menschenrechtlich begründete Gebot der Durchmischung gegenüber, gemäss dem etwa alte und junge Inhaftierte nicht getrennt werden sollen. Dieses Dilemma kann aufgelöst werden, indem den Verwahrten die Wahl eingeräumt wird, ob sie in einer solchen Spezialabteilung inhaftiert werden wollen.

Weder das schweizerische Recht noch die bundesgerichtliche Rechtsprechung rezipieren, abgesehen von wenigen Ausnahmen, diese internationalen Vorgaben. Trotz fehlender normativer Grundlagen werden aber auch in der Schweiz die Herausforderungen des Verwahrungsvollzugs und die zumindest fragliche Verhältnismässigkeit der Inhaftierung von Personen während ihrer

Verwahrung im strafrechtlichen Normalvollzug in jüngster Zeit von der Praxis zunehmend anerkannt. So empfehlen etwa konkordatliche Richtlinien eine möglichst freiheitliche Ausgestaltung des Verwahrungsvollzugs bei strikter Beachtung von Sicherheitserwägungen. Zudem führen gegenwärtig verschiedene geschlossene Vollzugseinrichtungen spezielle Abteilungen mit einem liberaleren Haftregime für ältere, gebrechliche oder langjährige Inhaftierte, die keine Gefahr für Mitinhaftierte und Personal darstellen, oder planen, dies zu tun. Diese Entwicklungen beruhen meist auf persönlichem Engagement der zuständigen Vollzugsverantwortlichen resp. der Erkenntnis der zunehmenden Schwierigkeiten in der Betreuung alter und oft perspektivloser langjähriger Inhaftierter.

Abteilungen spezifisch für Verwahrte existieren in der Schweiz hingegen keine, obwohl in der Anstaltsplanung der Konkordate ihre Errichtung gefordert wird. Dieses Manko dürfte primär auf politische Umstände zurückzuführen sein, lässt sich doch etwa mit dem Anknüpfungspunkt Alter in der Öffentlichkeit weit einfacher die Errichtung einer Sonderabteilung rechtfertigen als mit demjenigen der Verwahrung. In der Praxis ist dieser Umstand allerdings zu relativieren, leben doch in den genannten Sonderabteilungen bereits heute zu einem grossen Teil verwahrte Insassen. Umgekehrt gilt es aber auch zu berücksichtigen, dass die Situation in der Schweiz auch wesentlich infolge politischer Vorstösse, welche eine Verschärfung des Verwahrungsvollzugs fordern, in Bewegung ist.

Trotz aller Veränderungen gilt es zu konstatieren, dass Verwahrte gegenwärtig in aller Regel im strafrechtlichen Normalvollzug leben; ein Umstand, der kaum mit den Vorgaben des UNO-Pakts II und der EMRK vereinbar ist.

Im Einzelnen kann die gegenwärtige Rechtslage und Praxis in der Schweiz folgendermassen zusammengefasst werden:

- In jüngster Vergangenheit werden Verwahrte nur noch in Ausnahmefällen entlassen und auch Umwandlungen von Verwahrungen in Massnahmen nach Art. 59 StGB sind selten. Damit stellt die Verwahrung in der Realität oft einen lebenslang dauernden Freiheitsentzug dar. Vor diesem Hintergrund mangelnder Entlassungsperspektiven erscheint es zumindest anspruchsvoll, eine sinnvolle Vollzugsplanung zu erstellen und realistische Resozialisierungsmassnahmen durchzuführen. Dass bei Verwahrten Aktivitäten zur Resozialisierung nicht im Fokus stehen, anerkennen auch Richtlinien der Konkordate und dieser Befund zeigt sich auch daran, dass Personen in Verwahrungshaft oft nicht psychotherapeutisch behandelt werden. Daher besteht eine grosse Gefahr, dass Verwahrte in der Praxis „aufgegeben“ werden, d.h. ihr lebenslanger Aufenthalt in einer Haftinstitution hingenommen wird. Da damit die Option Entlassung zu einer nur noch theoretischen und kaum mehr durch das Verhalten der verwahrten Person beeinflussbaren Perspektive wird, erhöht sich das Risiko, dass die Sanktion als unmenschliche Strafe i.S.v. Art. 3 EMRK zu qualifizieren ist.
- Verwahrte unterliegen in der Schweiz der gleichen Arbeitspflicht wie Personen im Strafvollzug. Diese gilt – wie vom Bundesgericht in bewusster Abweichung von den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen festgestellt – auch für Verwahrte über das Pensionsalter hinaus. In der Haftrealität unterliegen viele ältere Inhaftierte und damit besonders auch Verwahrte indes zumindest nur noch einem reduzierten Arbeitsobligatorium.
- Keine Privilegierung gegenüber Personen im Strafvollzug wird Verwahrten in der Praxis auch im Bereich von Kontakten nach Aussen gewährt. Dies gilt – abgesehen von den verwahrten Personen, die in den genannten Sonderabteilungen leben – auch für die Bereiche Aufenthalt im Freien, Sozialkontakte im Innern und andere Lebensrealitäten.

- Im Verwahrungsvollzug findet sich ein vergleichsweise besonders grosser Anteil von Personen mit schwersten psychischen Erkrankungen, die einen Aufenthalt in einer psychiatrischen Einrichtung erfordern, soll die Haft keine Verletzung von Art. 3 EMRK darstellen. In der Realität leben viele so erkrankte Inhaftierte aber unter Missachtung der Vorgaben von Art. 3 EMRK in Haftanstalten, oft gar in Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen, und damit ohne eine den Umständen angemessene medizinische Pflege.
- Die Forderung nach möglichst grosszügiger Handhabung von mit der öffentlichen Sicherheit zu vereinbarenden Vollzugslockerungen ist im gegenwärtigen politischen Klima chancenlos. Vielmehr sind weitere Einschränkungen in diesem Bereich wahrscheinlich. Diese Sachlage macht die Konzentration auf einen im Innern der Haftinstitution möglichst liberalen Verwahrungsvollzug, welcher der Tatsache Rechnung trägt, dass die grosse Mehrzahl der Verwahrten bis zu ihrem Tod inhaftiert bleiben wird, noch drängender.