



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 156-2022
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2022.RRGR.274

Eingereicht am: 02.09.2022

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Berger-Sturm (Grosshöchstetten, SP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 57/2023 vom 25. Januar 2023
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Haftbedingungen in U-Haft: Menschenrechte sichern – auch wenn es eng wird (ist)

Vor drei Jahren, Anfang August 2019, hat sich Raphael K. auf der forensisch-psychiatrischen Spezialstation Etoine erhängt. Die psychischen Probleme des 25-Jährigen und seine Krankengeschichte waren bekannt. Dennoch wurde er während fast sieben Monaten in U-Haft im Regionalgefängnis Bern in Einzelhaft von 23 Stunden pro Tag untergebracht. Besonders einschränkend empfunden wurden neben den schlechten räumlichen Verhältnissen, Licht und Luft, sowie fehlender Beschäftigung die beschränkten Besuchsrechte und Kontakte mit Angehörigen und Bezugspersonen. Besuche nur in Kabinen mit Trennscheibe und die einzig schriftliche Kommunikation des medizinisch-psychiatrischen Gutachtens ohne fachliche oder persönliche Begleitung verschärften die Situation.¹

Die Umstände um den Tod von Raphael K. sind Gegenstand einer noch laufenden Untersuchung. Der Fall wird hier aufgeführt, um die dringende Problematik der Haftbedingungen in U-Haft und der psychiatrischen Betreuung von psychisch kranken Personen in bernischen Gefängnissen aufzuzeigen und um solche tragischen Vorfälle in Zukunft zu vermeiden. Was hat sich in den drei Jahren seit dem Todesfall bei den Haftbedingungen im Regionalgefängnis Bern verändert?

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) hat die Verhältnisse im Regionalgefängnis Bern und die fehlende effektive Umsetzung der gesetzlichen Verbesserungen anlässlich ihres Nachfolgebesuchs im Februar 2019 erneut gerügt.² Die unzureichende Situation der U-Haft ist bekannt und wird vom Amt für Justizvollzug (AJV) anerkannt. Sie ist auch in der Justizvollzugsstrategie 2017–2032 (JVS)³ beschrieben mit dem Fazit, dass die U-Haft in Zukunft

¹ <https://www.humanrights.ch/de/fachstellen/fachstelle-freiheitsentzug/suizid-u-haft-menschenrechtswidrige-haftbedingungen-regionalgefaengnis-bern>

² <https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/de/data/Berichte/2019/bern/bericht-rg-bern.pdf.download.pdf/bericht-rg-bern.pdf>

³ <https://www.masterplan-jvs.bvd.be.ch/de/start/hintergruende/justizvollzugsstrategie-2017-2032.html>

neu konzipiert werden muss (Kapitel 6.4.2 JVS): *«Eine konsequentere Beachtung der Unschuldsvermutung sowie des Verhältnismässigkeits-, Entgegenwirkungs- und Betreuungsprinzips im Vollzugsalltag hätten zur Folge, dass den Eingewiesenen auch – oder gerade vor allem – in der Untersuchungshaft mehr Freiheiten zugestanden werden sollten. Konkret hiesse das: Arbeitsmöglichkeiten, Bildungsangebote und sinnvolle Freizeitbeschäftigung; vor allem aber regelmässiger und angemessener Kontakt zu Mitmenschen, seien dies Miteingewiesene, Vollzugspersonal oder Bezugspersonen ausserhalb des Gefängnisses.»*

Die im Jahresbericht 2021 des AJV beschriebenen Entwicklungen «Programm und Prinzipien» des AJV müssen als Verbesserungen spürbar sein für die Betroffenen, für die Menschen im Justizvollzug, ihre Angehörigen wie auch für die Mitarbeitenden und das nicht erst 2032 mit den geplanten besseren räumlichen Verhältnissen bei den bernischen Gefängnissen.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welche Lehren haben Regierungsrat und Vollzugsbehörden aus dem Todesfall Raphael K. gezogen?
2. Welche Veränderungen in der Vollzugspraxis wurden daraufhin seit 2019 umgesetzt oder sind geplant bezüglich
 - Anwendung und Dauer von Einzelhaft bei psychisch kranken Eingewiesenen?
 - Ausgestaltung des Besuchsrechts?
3. Wie werden die Empfehlungen des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Justizvollzug (SKJV) für die psychiatrische Versorgung im Freiheitsentzug konkret umgesetzt? Wo werden in der U-Haft in bernischen Gefängnissen Schwerpunkte gesetzt
 - für die Eingewiesenen, insbesondere für psychisch kranke Personen?
 - für die Mitarbeitenden?
4. Wie hoch ist der Bedarf an forensisch-klinischen Plätzen für stationäre Massnahmen, und wie wird dieser Bedarf aktuell sichergestellt?
5. Gibt es Umstände/Hindernisse, die menschenrechtskonforme Haftbedingungen⁴ und angemessene, individualisierte psychiatrische Betreuung für alle Eingewiesenen in bernischen Gefängnissen aktuell gefährden? Wenn ja, welche und in welchen Anstalten?
6. Mit welchen konkreten Massnahmen (organisatorisch, personell, baulich) wird diesen Hindernissen kurz- und mittelfristig begegnet?

Antwort des Regierungsrates

Zu Ziffer 1: Welche Lehren haben Regierungsrat und Vollzugsbehörden aus dem Todesfall Raphael K. gezogen?

Einleitend ist festzuhalten, dass ein Todesfall im Umfeld des Justizvollzugs für alle Beteiligten tragisch und sehr bedauerlich ist. Der Freiheitsentzug stellt für die Betroffenen selbst aber auch für das Aufsichts- und Betreuungspersonal eine herausfordernde Situation dar.

Aus Gründen des Daten- und Persönlichkeitsschutzes können zum Todesfall Raphael K. keine näheren Angaben gemacht werden.

⁴ <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/freiheitsentzug/recht-leben-freiheitsentzug>

Wie in der Interpellation richtig zitiert, hat sich das AJV bereits in der Erstellung der Justizvollzugsstrategie 2017 - 2032 zum Veränderungsbedarf der U-Haft geäussert. In der Praxis ist die Ausgestaltung der U-Haft in vielen Gefängnissen der Schweiz nach wie vor sehr restriktiv und sieht meist ein Regime mit 23 Stunden Einschluss in der Zelle vor. Der Kanton Bern sieht in Art. 110 Abs. 2 seiner Justizvollzugsverordnung (JVV) für die U-Haft hingegen eine minimale Dauer von drei Stunden ausserhalb der Zelle vor, sofern sich die eingewiesene Person im Normalvollzug befindet. Was bedeutet, dass gemäss den sog. Nelson-Mandela-Rules keine Einzelhaft vorliegt (Einzelhaft bedeutet die Absonderung eines Gefangenen für mindestens 22 Stunden pro Tag; Rule 44). Die Dauer des Aufenthalts ausserhalb der Zelle verlängert sich bei der Ausübung einer freiwilligen Arbeitstätigkeit auf bis zu acht Stunden pro Tag. Der Kanton Bern versucht hiermit das strenge Regime der U-Haft zu lockern und damit schädlichen Folgen der Inhaftierung entgegenzuwirken.

Wie die NKVF in ihrem erwähnten Bericht⁵ richtig feststellt, laufen im Kanton Bern verschiedene Projekte (gesetzliche Anpassungen, Haftartenentflechtung). Insbesondere haben sich die fünf Regionalgefängnisse im Kanton Bern auf jeweils ein bestimmtes Vollzugsangebot spezialisiert und können sich dadurch besser auf die in ihrem Verantwortungsbereich vollzogenen Haftartenregime fokussieren.

Zu Ziffer 2: Welche Veränderungen in der Vollzugspraxis wurden daraufhin seit 2019 umgesetzt oder sind geplant bezüglich

- Anwendung und Dauer von Einzelhaft bei psychisch kranken Eingewiesenen?
- Ausgestaltung des Besuchsrechts?

Vorab ist auf die Zuständigkeiten innerhalb der U-Haft hinzuweisen. Die Strafbehörden bzw. die Verfahrensleitung sind primär für die Anordnung der Haft sowie deren Ausgestaltung in Bezug auf zulässige Aussenkontakte zuständig (Art. 235 StPO). Sie entscheiden über Besuchsbewilligungen und über die Bewilligung für Telefonate. Die Vollzugseinrichtungen haben keine Kompetenz über diese Anordnungen abweichend zu befinden. Sofern keine entsprechenden Anordnungen bestehen, hat das AJV in sämtlichen Regionalgefängnissen des Kantons Bern die Möglichkeit geschaffen, Besuche auch ohne trennende Glasscheiben durchzuführen. Weiter steht den eingewiesenen Personen, denen das Telefonieren bewilligt wurde, die Nutzung eines Telefons frei.

Die Einzelhaft, als ununterbrochene Trennung von anderen Gefangenen, stellt einen schweren Eingriff in die Freiheitsrechte der eingewiesenen Personen dar und unterliegt deshalb einer besonders restriktiven Handhabung. Gemäss der bernischen, kantonalen Gesetzgebung können neueintretende Personen in einer ersten Phase von 14 Tagen (gemäss Art. 108 Abs. 2 JVV und Art. 109 JVV) in Einzelhaft genommen werden. Diese wird in speziell betreuten Eintrittsabteilungen durchgeführt. In dieser Phase ist die Betreuung besonders intensiv, da für die meisten Personen der Eintritt in ein Gefängnis eine sehr belastende Situation darstellt. Muss die Einzelhaft danach verlängert oder später erneut angeordnet werden, kann dies nur unter den Voraussetzungen von Art. 35 des Justizvollzugsgesetzes (JVG) als besondere Sicherheitsmassnahme geschehen. Das bedeutet, Einzelhaft kann entweder von der Leitung der Vollzugseinrichtung nach den Gründen von Art. 35 Abs. 1 JVG für die maximale Dauer von 14 Tagen angeordnet werden. Alternativ kann Einzelhaft gemäss Art. 35 Abs. 3 JVG gestützt auf die Gründe von Art. 78 StGB von der einweisenden Behörde (wozu auch die Staatsanwaltschaft zählt) bis zu einer Dauer von sechs Monaten angeordnet werden. Anordnungen gestützt auf Art. 35 JVG sind immer schriftlich zu verfügen. Die Einzelhaft kommt dabei nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen zur Anwendung und ist zeitlich begrenzt. Einzelhaft als besondere Sicherheitsmassnahme (im Gegensatz zur Einzelhaft im Rahmen eines Disziplinararrests oder zur Einleitung des Vollzugs) darf

⁵ <https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/de/data/Berichte/2019/bern/bericht-rg-bern.pdf.download.pdf/bericht-rg-bern.pdf>

nur solange dauern, wie ein zwingender Grund hierfür besteht und wird regelmässig auf ihre Notwendigkeit hin überprüft.

Die Leitung der Vollzugseinrichtung sorgt dafür, dass der Gesundheitszustand der eingewiesenen Person, die sich in einer besonderen Sicherheitsmassnahme befindet, in regelmässigen Abständen überprüft und dokumentiert wird. Kann bei einer besonderen Sicherheitsmassnahme, einem Arrest oder einer Zwangsanwendung eine erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigung nicht ausgeschlossen werden, ist eine medizinische Untersuchung durchzuführen. In der Praxis werden besondere Sicherheitsmassnahmen primär bei autoaggressivem Verhalten (Selbstverletzungen) angeordnet und dienen dem Schutz der Person. Der Gesundheitsversorgung wird in solchen Situationen die nötige, grösstmögliche Beachtung geschenkt. Wenn es angezeigt ist, werden zusätzlich psychiatrische Visiten angeordnet. Wenn sich abzeichnet, dass die angeordnete Sicherheitsmassnahme nicht zur erhofften Stabilisierung, beziehungsweise zu einer Verbesserung führt, wird die Einweisung in die Bewachungsstation im Insepspital oder in die Forensisch-psychiatrischen Spezialstation Etoine der Universitären Psychiatrischen Dienste (UPD) veranlasst.

Zu Ziffer 3: Wie werden die Empfehlungen des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Justizvollzug (SKJV) für die psychiatrische Versorgung im Freiheitsentzug konkret umgesetzt? Wo werden in der U-Haft in bernischen Gefängnissen Schwerpunkte gesetzt

- für die Eingewiesenen, insbesondere für psychisch kranke Personen?
- für die Mitarbeitenden?

Die Umsetzung der Empfehlungen des SKJV zur psychiatrischen Versorgung im Bernischen Justizvollzug wird derzeit geprüft.

In allen Vollzugseinrichtungen werden nebst der somatischen Visite auch psychiatrische Visiten angeboten. Der Schwerpunkt der psychiatrisch-psychologischen Versorgung liegt in den Regionalgefängnissen (U-Haft) primär im Bereich der Grundversorgung. In einzelnen Einrichtungen werden auch psychotherapeutische Angebote zur Verfügung gestellt. Seit Februar 2022 wird im Regionalgefängnis Burgdorf in Zusammenarbeit mit der UPD eine forensische Tagesklinik betrieben. Das eigens entwickelte Konzept ist in der schweizerischen Vollzugslandschaft einzigartig und ermöglicht eine intensive Betreuung und Behandlung von psychisch erkrankten Personen. Hierdurch wird das bisherige Angebot im Bereich der Grundversorgung sowie die stationäre Behandlungsmöglichkeit in der Station Etoine ergänzt.

Per 1. Juli 2022 wurde die gesamte psychiatrische Grundversorgung in den Vollzugseinrichtungen des Kantons Bern neu organisiert. Zusammen mit der UPD sowie der Justiz im Kanton Bern, hat das AJV eine Neuorganisation in der Forensik angestossen. Ziel ist es, bis 2024 eine universitäre Klinik für Forensik zu etablieren, welche die gesamte Forensik im Kanton Bern verantworten wird. Mit diesem Schritt wird eine langjährige Pendeiz erledigt und die Versorgung auf ein tragfähiges Fundament gestellt.

Zu Ziffer 4: Wie hoch ist der Bedarf an forensisch-klinischen Plätzen für stationäre Massnahmen, und wie wird dieser Bedarf aktuell sichergestellt?

Eine Schätzung des zukünftigen Bedarfs vorzunehmen, ist äusserst schwierig. Im Rahmen der Vorarbeiten zum Masterplan zur Umsetzung der Justizvollzugsstrategie im März 2019 ist das AJV von 25-30 Plätzen ausgegangen. Es verfügt über verschiedene Zusammenarbeitsverträge mit privaten Institutionen, der Klinik Königsfelden sowie der Psychiatrischen Universitätsklinik Basel. Mit den zwei letztgenannten Institutionen bestehen Verträge über die gesicherte Bereitstellung von Klinikplätzen. Weiter stehen dem Kanton Bern in der Station Etoine geeignete Plätze zur Verfügung.

Zu Ziffer 5: Gibt es Umstände/Hindernisse, die menschenrechtskonforme Haftbedingungen⁶ und angemessene, individualisierte psychiatrische Betreuung für alle Eingewiesenen in bernischen Gefängnissen aktuell gefährden? Wenn ja, welche und in welchen Anstalten?

Das AJV hat die Situation betreffend die bemängelte Trennung der Haftarten durch eine interne Expertengruppe bereits im Jahr 2018 analysiert. Die entsprechenden Erkenntnisse und Empfehlungen wurden in den amtsinternen Berichten „Haftbedingungen Gefängnisse Kanton Bern“ und „Haftentflechtung Gefängnisse Kanton Bern“ zusammengefasst und entsprechend umgesetzt. Als zentrales Führungs- und Steuerungsinstrument hat das Geschäftsfeld Haft zu Beginn des Jahres 2019 eine Haftleitstelle in Betrieb genommen. Diese ist seither für die Platzierung der eingewiesenen Personen in das entsprechende Regionalgefängnis zuständig. Der Regierungsrat hat zum eingangs erwähnten Bericht der NKVF betreffend den Nachfolgebefehl im Jahr 2019⁷ am 16. Oktober 2019 eine ausführliche Stellungnahme⁸ verfasst, in welcher Ausführungen zu angestossenen Veränderungen und Verbesserungen gemacht werden. Der Handlungsbedarf in den infrastrukturellen Bereichen ist vom AJV erkannt und im Masterplan zur Justizvollzugstrategie 2017-2032 ausgewiesen. Die entsprechenden Projekte sind terminiert und haben teilweise bereits gestartet. Zu nennen sind hier der Neubau (Untersuchungs- und Sicherheitshaft, geschlossener Männervollzug) in Witzwil sowie die vertieften Abklärungen zur Neuunterbringung der Administrativhaft.

Zu Ziffer 6: Mit welchen konkreten Massnahmen (organisatorisch, personell, baulich) wird diesen Hindernissen kurz- und mittelfristig begegnet?

Der Kanton Bern hat zusammen mit dem Kanton Zürich beim Bundesamt für Justiz (BJ) den Antrag für einen Modellversuch in der Untersuchungshaft gestellt. Der Modellversuch verfolgt das Ziel, bei den inhaftierten Personen allenfalls auftretende Haftschäden bestmöglich zu verhindern und deren persönliche Ressourcen zu stärken. Der Modellversuch orientiert sich an einem ganzheitlichen Ansatz, bei dem das Wechselspiel zwischen inhaftierter Person und dem institutionellen Setting entlang der durchlaufenen Phasen im Prozess des Freiheitsentzugs im Vordergrund steht. Das bedeutet, dass mit gezielten Interventionen einerseits das institutionelle Setting in Richtung Minimierung von Haftschäden weiterentwickelt werden soll und andererseits mit weiteren Interventionen, gezielt eine Stärkung der Ressourcen von inhaftierten Personen gefördert werden soll. Dies führt zu einem Bündel an Interventionen, die insbesondere auf den drei Ebenen Sozialdienst, soziale Betreuung und Gesundheitsdienst entwickelt werden müssen. Die Untersuchungshaft soll hiermit einen Beitrag zu den Bemühungen des Strafvollzugs zur Wiedereingliederung von inhaftierten Personen leisten.

Das BJ hat den Modellversuch als unterstützungswürdig anerkannt.

Verteiler

– Grosser Rat

⁶ <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/freiheitsentzug/recht-leben-freiheitsentzug>

⁷ <https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/de/data/Berichte/2019/bern/bericht-rg-bern.pdf.download.pdf/bericht-rg-bern.pdf>

⁸ <https://www.nkvf.admin.ch/dam/nkvf/de/data/Berichte/2019/bern/stellungnahme-bern.pdf.download.pdf/stellungnahme-bern.pdf>