



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, Bazenhaid 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.<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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](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 grossmehreitlich 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 beigefügten 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 Kollisionsgefahr 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 Zellentrakts 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 Zellentrakts 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 Kühltank gelagert. Aufgrund von nicht vorhandenen geeigneten Räumen steht der Kühltank im Gang. Zugang zum Kühltankschlüssel 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.