



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)

P.P. CH-3003 Bern, NKVF

## Einschreiben

Herr Regierungsrat Hansueli Reutegger  
Vorsteher Departement Inneres und Sicherheit  
Kanton Appenzell Ausserrhoden  
Regierungsgebäude  
9102 Herisau

Unser Zeichen: NKVF  
Bern, 13. September 2021

Sehr geehrter Herr Regierungsrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Eine Delegation<sup>1</sup> der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) besuchte am 22. März 2021 die Strafanstalt Gmünden und das Kantonale Gefängnis Appenzell Ausserrhoden im Rahmen ihrer Überprüfung der menschenrechtlichen Standards im Bereich der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug. Es handelte sich um einen Nachfolgebesuch.<sup>2</sup> Sie legte dabei ein besonderes Augenmerk auf die Umsetzung der Empfehlungen<sup>3</sup> und auf die geschlechtsspezifische Gesundheitsversorgung, die epidemienrechtlichen Vorgaben und die psychiatrische Grundversorgung.<sup>4</sup>

Die Delegation unterhielt sich während ihres Besuches mit mehreren inhaftierten Personen<sup>5</sup>, mit der Direktion, mit dem Justizvollzugspersonal sowie mit dem für die medizinische Versorgung zuständigen Fachpersonal. Die Delegation wurde freundlich von der Direktion und den Mitarbeitenden empfangen. Die gewünschten Dokumente wurden vollumfänglich zur

---

<sup>1</sup> Bestehend aus PD Dr. med. Thomas Maier (Kommissionsmitglied und Delegationsleiter), Dr. med. Ursula Klopstein-Bichsel (Kommissionsmitglied) und Tsedön Khangsar (Wissenschaftliche Mitarbeiterin).

<sup>2</sup> Besuch vom 20. Februar 2019.

<sup>3</sup> Begleitschreiben an Herrn Regierungsrat Hansueli Reutegger, Vorsteher Departement Inneres und Sicherheit Kanton Appenzell Ausserrhoden vom 21. August 2019 (Begleitschreiben Appenzell Ausserrhoden 2019); Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2018-2019), 14. November 2019 (Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2018-2019).

<sup>4</sup> Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2018-2019; Art. 30, Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 29. April 2015 (Epidemienverordnung, EpV), SR 818.101.1.

<sup>5</sup> Die Strafanstalt Gmünden verfügt über 62 Plätze und das Kantonale Gefängnis Appenzell Ausserrhoden über 12 Plätze. Zum Zeitpunkt des Besuches hielten sich 74 inhaftierte Personen in der Einrichtung auf. Es befanden sich insgesamt 20 inhaftierte Frauen in der Einrichtung.

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)  
Schwanengasse 2, 3003 Bern  
Tel. +41 58 465 16 20  
info@nkvf.admin.ch  
[www.nkvf.admin.ch](http://www.nkvf.admin.ch)

Verfügung gestellt.<sup>6</sup> Im Rahmen eines Schlussgesprächs teilte die Delegation der Direktion und dem Gesundheitsdienst ihre ersten Erkenntnisse mit.

Nachfolgend werden die aus Sicht der Kommission wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen kurz zusammengefasst.

Die Kommission stellte fest, dass die epidemienrechtlichen Vorgaben mehrheitlich umgesetzt sind. Sie begrüsst insbesondere die Umsetzung ihrer Empfehlung zur medizinischen Eintrittsbefragung, die in der Strafanstalt Gmünd und dem Kantonalen Gefängnis innerhalb von 24 Stunden durch die Gesundheitsfachperson mittels eines ausführlichen Eintrittsformulars durchgeführt wird.<sup>7</sup> Die Kommission stellte mit Zufriedenheit fest, dass im Rahmen der medizinischen Eintrittsbefragung systematisch geschlechtsspezifische Fragen gestellt werden.<sup>8</sup> Gemäss Rückmeldung des Gesundheitsdienstes kann dabei die Anwesenheit der internen Sozialarbeiterin organisiert werden, damit die Befragung in Anwesenheit einer weiteren weiblichen Person erfolgt. **Die Kommission empfiehlt, das Eintrittsformular mit Fragen zum Zeitpunkt der letzten gynäkologischen Untersuchung, der familiären Situation und weiteren Fragen der reproduktiven Gesundheit zu ergänzen.**<sup>9</sup>

Die inhaftierten Personen haben zudem Zugang zu Kondomen und zu Substitutionstherapien. Hingegen fehlt steriles Injektionsmaterial. Zudem werden Informationen über übertragbare Krankheiten nicht systematisch abgegeben. Die Kommission begrüsst, dass gemäss Rückmeldung der Gesundheitsfachperson die Abgabe von Kits<sup>10</sup> beim Eintritt sowie auch die Einführung von Hepatitis-C-Schnelltests geplant sind. **Die Kommission empfiehlt, inhaftierten Personen Informationen über Symptome und Verbreitung von übertragbaren Krankheiten stets niederschwellig zugänglich zu machen.**

Die Strafanstalt Gmünd verfügt über eine Frauenabteilung, in der sich die inhaftierten Frauen im offenen Vollzug befinden und Zugang zu verschiedenen Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten haben. In der Abteilung sind zwei weibliche Mitarbeitende des Justizvollzugspersonals tätig. Die Kommission erhielt auch die Rückmeldung, dass auf Wunsch Untersuchungen und Behandlungen durch eine Ärztin möglich ist bzw. der Arzt und Mitarbeiter des Gesundheitsdienstes von einer Mitarbeiterin begleitet werden können. Die Kommission begrüsst dies und bekräftigt die Einrichtung darin, dass diese Empfehlung<sup>11</sup> weiterhin umgesetzt wird.

Hingegen bedauert die Kommission, dass die Direktion weiterhin mit Hinweis auf das Äquivalenzprinzip an kostenpflichtige Hygieneartikel für inhaftierte Frauen festhält. **Die Kommission erinnert mit Nachdruck daran, dass alle Hygieneartikel unlimitiert und kostenlos sowie auch vertraulich und niederschwellig zur Verfügung stehen müssen.**<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. Art. 10 Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Kommission zur Verhütung von Folter (BG NKVF), SR 150.1.

<sup>7</sup> Das Formular enthält Fragen zu Infektionskrankheiten, zur Medikation, zu allfälligen Substanzabhängigkeiten und zu psychischen Beschwerden.

<sup>8</sup> Das Eintrittsformular enthält Fragen zur Gesundheitsgeschichte der Frau und Gewalterfahrungen. Vgl. GD Eintritt, Checkliste, 20. Mai 2015, Strafanstalt Gmünd, Kantonales Gefängnis, Departement Sicherheit und Justiz, Kanton Appenzell Ausserrhoden

<sup>9</sup> Vgl. Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019-2021) (Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021), Ziff. 89 und 90.

<sup>10</sup> Diese sollen Informationen über übertragbare Krankheiten und allenfalls auch Kondome enthalten.

<sup>11</sup> Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2018-2019, Ziff. 128.

<sup>12</sup> CPT/Inf(2018)5, S. 4; Bangkok-Regeln, Regel 5.

Die gynäkologische Gesundheitsversorgung erfolgt bei Bedarf und extern. Die Kommission stellte fest, dass inhaftierte Frauen sich mehrheitlich während einigen Monaten in der Einrichtung befinden. **Die Kommission empfiehlt, insbesondere bei längeren Aufenthalten bei Bedarf und unter Berücksichtigung der letzten gynäkologischen Untersuchung proaktiv die gynäkologische Jahreskontrolle anzubieten.**<sup>13</sup>

Die psychiatrische Grundversorgung erfolgt durch einen externen Psychiater<sup>14</sup>, der wöchentliche Visiten in der Einrichtung durchführt. **Die Kommission unterstützt die Strafanstalt Gmünden darin, den inhaftierten Frauen auf Wunsch eine psychiatrische Betreuung bei einer Psychiaterin zu gewährleisten.**

Die Strafanstalt Gmünden verfügt über eine Abteilung Spezialvollzug mit neun Plätzen für Personen, die eine besondere Betreuung brauchen und gemäss Direktion in anderen Einrichtungen nicht untergebracht werden können. Die betroffenen Personen sollen in der Abteilung Spezialvollzug eine ihren Bedürfnissen angepasste Betreuung erhalten mit dem Ziel der Wiedereingliederung in den Normalvollzug.<sup>15</sup> In der Abteilung sind Personen mit physischen und psychischen<sup>16</sup> Beschwerden sowie auch fluchtgefährdete Personen untergebracht.<sup>17</sup> Zum Zeitpunkt des Besuches war die Abteilung voll besetzt. Die Abteilung befindet sich in mehreren Containern mit Einzelzellen sowie Aufenthalts-, Arbeits- und Gesprächsräumen. Die inhaftierten Personen werden von einer Sozialpädagogin und einem Praktikanten betreut, welche verschiedene Beschäftigungsmöglichkeiten wie Mal- oder tiergestützte Therapien für die betroffenen Personen anbieten.<sup>18</sup> Die Kommission erhielt von den inhaftierten Personen grundsätzlich positive Rückmeldungen zur Abteilung Spezialvollzug. Trotzdem traf sie auf mindestens eine Person, die aus Sicht der Kommission aktuell in der Abteilung fehlplatziert ist und stattdessen in einer psychiatrischen Klinik behandelt werden müsste.<sup>19</sup> Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass sich die Abteilung Spezialvollzug darum bemüht, ein flexibles, individualisiertes Betreuungssetting anzubieten, damit auch Personen aufgenommen werden können, die in den normalen Strukturen des Strafvollzugs überfordert sind. Sie hinterfragt jedoch, ob vor dem Hintergrund der heterogenen Gruppe von inhaftierten Personen die gesteckten Ziele erreicht werden können. **Sie regt deshalb an, die Abteilung Spezialvollzug konzeptionell klarer zu gestalten und dabei eine somatisch und psychiatrisch adäquate, den individuellen Bedürfnissen entsprechende Betreuung von inhaftierten Personen sicherzustellen. Sie erinnert daran, dass bei Bedarf eine Person in eine psychiatrische Klinik oder in eine forensische Spezialabteilung zu verlegen ist.**

Zudem stellte sie fest, dass die Abteilung Spezialvollzug nur für inhaftierte Männer zugänglich ist, wobei der Bedarf für betroffene Frauen ebenfalls vorhanden ist. **Die Kommission empfiehlt, die Einrichtung einer ähnlichen Abteilung für inhaftierte Frauen zu prüfen.**

Die Kommission stellte fest, dass die Medikamente weiterhin vom Justizvollzugspersonal abgegeben werden. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Organisation der Medikamentenabga-

---

<sup>13</sup> Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021, Ziff. 95.

<sup>14</sup> Der externe Psychiater ist beim Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) tätig.

<sup>15</sup> Konzept Abteilung Spezialvollzug (SV) in der Strafanstalt Gmünden vom 17. Juni 2011, Strafanstalt Gmünden, Departement Sicherheit und Justiz, Kanton Appenzell Ausserrhoden, S.4.

<sup>16</sup> Dabei handelt es sich um Personen, welche teilweise psychische Krankheitsbilder wie Impulskontrollstörungen oder Psychosen aufweisen.

<sup>17</sup> Die Abteilung Spezialvollzug wird geschlossen geführt. Zum Zeitpunkt des Besuches waren vier inhaftierte Männer in der Abteilung Spezialvollzug wegen Fluchtgefahr und nicht wegen besonderer Betreuungsbedürfnisse untergebracht.

<sup>18</sup> Auch der Psychiater besucht die Abteilung wöchentlich.

<sup>19</sup> Dies wurde im Schlussgespräch im Anschluss an den Besuch erwähnt.

be in ausführlichen Konzepten<sup>20</sup> festgehalten ist und auch Schulungen des Justizvollzugspersonal durch die Gesundheitsfachperson stattfinden. Zudem nehmen Mitarbeitende mit mehreren Ausbildungen verschiedene Funktionen im Bereich der Gesundheitsversorgung wahr.<sup>21</sup> Aus Sicht der Kommission sollten die Aufgabenbereiche der Gesundheitsfachpersonen klar von anderen Tätigkeiten, insbesondere im Bereich des Justizvollzugs getrennt sein und eine Vermischung der Rollen unbedingt vermieden werden.<sup>22</sup> **Die Kommission erinnert an den Grundsatz, wonach die Abgabe rezeptpflichtiger Medikamente nur über das medizinische Fachpersonal erfolgen soll. Sie regt zudem an, Massnahmen zur Wahrung der Vertraulichkeit und der Sicherheit bei der Abgabe durch Justizvollzugspersonal zu treffen.**<sup>23</sup>

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und ersuchen Sie um Stellungnahme innerhalb von 60 Tagen zu den obengenannten Ausführungen. Sofern Sie nichts dagegen einzuwenden haben, kann Ihre Stellungnahme auf der Website der Kommission veröffentlicht werden. Die Beobachtungen zur Gesundheitsversorgung fanden auch Eingang in den Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019–2021), den wir Ihnen ebenfalls zustellen und zu dem Sie auch Stellung nehmen können.

Freundliche Grüsse



Regula Mader  
Präsidentin

- Kopie geht an: Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Regierungsgebäude, 9102 Herisau

---

<sup>20</sup> Bspw. Abgabe der Medikamente, Prozessbeschreibung Nr: B2\_Gesundheit, Strafanstalt Gmünden, Kanton Appenzell Ausserrhoden 3. Medikamenten-Blätter, Medikamenten-Abgabe Merkblatt Ablauf, Weisung Nr: B2 Sozialdienst, Strafanstalt Gmünden, Kanton Appenzell Ausserrhoden.

<sup>21</sup> Ein Mitarbeiter des Justizvollzugspersonal mit einer Pflegeausbildung hilft bei der Medikamentenabgabe aus. Die Sozialmitarbeiterin verfügt über eine Ausbildung als Pharmaassistentin und übernimmt die Stellvertretung der Gesundheitsfachperson bei dessen Abwesenheit.

<sup>22</sup> Gesamtbericht Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug 2019-2021, Ziff. 120.

<sup>23</sup> Ibid., Ziff. 122.



Departement Inneres und Sicherheit, 9100 Herisau

### Einschreiben

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter  
Regula Mader  
Präsidentin  
Schwanengasse 2  
3003 Bern

**Hansueli Reutegger**  
Regierungsrat  
Tel. +41 71 353 68 40  
Hansueli.Reutegger@ar.ch

Herisau, 19. Oktober 2021

### Stellungnahme zum Schreiben vom 13. September 2021

Sehr geehrte Frau Mader

Wir danken Ihnen für die Ausführungen im Schreiben vom 13. September 2021 und der Möglichkeit zur Stellungnahme. Zu den einzelnen Punkten nehmen wir wie folgt Stellung:

#### **Eintrittsformular um weitere gynäkologische Fragestellungen und bezüglich der reproduktiven Gesundheit ergänzen**

Es wird empfohlen, das Eintrittsformular um Fragen zum Zeitpunkt der letzten gynäkologischen Untersuchung, der familiären Situation und weiteren Fragen der reproduktiven Gesundheit zu ergänzen. Diese Empfehlung ist aufgenommen und die Fragen sind in das Eintrittsformular integriert worden.

#### **Abgabe von Informationsmaterial**

In Ihrem Schreiben halten Sie fest, dass inhaftierten Personen Informationen über Symptome und Verbreitung von übertragbaren Krankheiten niederschwellig zugänglich zu machen seien. Die inhaftierten Personen in den Gefängnissen Gmünden erhalten beim Eintrittsgespräch vom Gesundheitsdienst die empfohlenen Informationsbroschüren in derjenigen Sprache, welche sie am besten verstehen.

#### **Abgabe von Hygieneartikeln**

In Ihrem Schreiben führen Sie an, dass Hygieneartikel für inhaftierte Frauen unlimitiert, kostenlos, vertraulich und niederschwellig zur Verfügung stehen müssen. Wie bereits im letzten Schreiben ausführlich dargelegt, wird in den Gefängnissen Gmünden bezüglich der Abgabe von Hygieneartikeln das Äquivalenzprinzip höher gewichtet als die Empfehlungen der Bangkok-Rules. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass in den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen keine derartigen Forderungen bezüglich Hygieneartikeln enthalten sind.

#### **Gynäkologische Jahreskontrolle**

Ihre Kommission empfiehlt, den Frauen, die länger inhaftiert sind, bei Bedarf und unter Berücksichtigung der letzten gynäkologischen Untersuchung die gynäkologische Jahreskontrolle proaktiv anzubieten. Inhaftierte



Frauen haben bei ausgewiesenem medizinischen Bedarf und unter Berücksichtigung der letzten gynäkologischen Untersuchung die Möglichkeit, sich der gynäkologischen Jahreskontrolle zu unterziehen. Der Anstaltsarzt bietet allen weiblichen Gefangenen bei längerem Aufenthalt diese Möglichkeit an. Er erfragt die diesbezüglich relevanten Informationen jeweils proaktiv im Rahmen der Eintrittsvisite.

### **Psychiatrische Betreuung der inhaftierten Frauen durch eine Psychiaterin**

Sie legen dar, dass die psychiatrische Betreuung der inhaftierten Frauen auf Wunsch der jeweiligen Patientin durch eine Psychiaterin erfolgen sollte. Sofern eine inhaftierte Frau die Betreuung durch eine Psychiaterin wünscht, kann dies gewährleistet werden.

### **Spezialvollzug**

Sie führen an, dass Ihre Kommissionsmitglieder während Ihres Besuches auf einen Gefangenen gestossen sind, der im Spezialvollzug fehlplatziert war. Diese Auffassung teilen wir. Die zuständige Einweisungsbehörde ist mehrfach aufgefordert worden, für den Gefangenen einen adäquaten Platz zu suchen. Jedoch ist die Einweisungsbehörde dieser Aufforderung nur schleppend nachgekommen. Als endlich ein Platz zugesichert wurde, konnte der Gefangene jedoch nicht aufgenommen werden, weil die Institution mit einem Covid-Fall konfrontiert war. Letztlich wurde der Gefangene durch die Einweisungsbehörde in ein Regionalgefängnis versetzt, was unseres Erachtens nicht zur Verbesserung der Situation des Gefangenen beigetragen hat.

### **Spezialvollzug für Frauen**

Sie empfehlen in Ihrem Schreiben, die Einrichtung eines Spezialvollzugs für Frauen zu prüfen. Diese Empfehlung ist per 1. Juli 2021 bereits umgesetzt worden. Es stehen zurzeit fünf Plätze für Frauen in der Spezialvollzugsabteilung zur Verfügung.

### **Medikamentenabgabe über das medizinische Fachpersonal sicherstellen**

Sie schreiben, dass die Aufgabengebiete der Gesundheitsfachpersonen klar von anderen Tätigkeiten getrennt sein und eine Vermischung der Rollen unbedingt vermieden werden sollte. In den Gefängnissen Gmünden ist der Gesundheitsfachmann einzig für den Gesundheitsbereich zuständig.

Weiter führen Sie aus, dass die Abgabe rezeptpflichtiger Medikamente nur über das medizinische Fachpersonal erfolgen soll. Wie bereits im letzten Schreiben ausgeführt, werden die Medikamente in den Gefängnissen Gmünden ausschliesslich durch medizinisches Fachpersonal gerichtet. Wie in einem Grossteil der Gefängnisse und Strafanstalten des Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordates erfolgt die Medikamentenabgabe auch in den Gefängnissen Gmünden grundsätzlich durch Mitarbeitende des Betreuungs- und Sicherheitsdienstes. Die Mitarbeitenden des Betreuungs- und Sicherheitsdienstes werden bezüglich der Medikamentenabgabe regelmässig durch medizinisches Fachpersonal geschult.

Sie regen an, dass Massnahmen zur Wahrung der Vertraulichkeit und der Sicherheit bei der Abgabe durch Justizvollzugspersonal getroffen werden. Die Vertraulichkeit ist einerseits dadurch gewährleistet, dass sich immer nur eine inhaftierte Person in dem Raum befindet, in welchem die Medikamente abgegeben werden. Andererseits ist mit dem neuen IT-Verwaltungssystem "GINA" sichergestellt, dass nur die berechtigten Mitarbeitenden Dokumenteneinsicht in den Bereich "Gesundheitsdienst" haben.



Die Abgabe jedes einzelnen Medikamentes wird durch den Mitarbeitenden, der das Medikament abgibt, visiert. Damit ist das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet. Wie bereits oben ausgeführt, wird das Betreuungs- und Sicherheitspersonal regelmässig bezüglich der Abgabe der Medikamente geschult. Durch diese Vorkehrungen ist auch der Sicherheitsaspekt ausreichend berücksichtigt.

Auf eine Stellungnahme betreffend den Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019-2021) verzichten wir.

Gegen die Veröffentlichung der Stellungnahme auf der Website der Kommission haben wir nichts einzuwenden.

Wir danken für die Kenntnisnahme und stehen Ihnen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Hansueli Reutegger, Regierungsrat

Kopie an:

Alexandra Horvath, Direktorin Gmünden