

## Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter besucht auch soziale Institutionen

# «Wir bringen einen externen Blick ein und zeigen Verbesserungen auf»

In einem Pflegeheim oder einer sozialen Institution zu leben, bedeutet eine strukturelle Einschränkung für die Bewohnenden. Mittels Inspektionen prüft die Anti-Folter-Kommission, ob die Grundrechte garantiert sind. Präsidentin Regula Mader\* begegnet im Interview Irritationen und Ängsten.

Interview: Elisabeth Seifert

**In den letzten Jahren waren Gefängnisse und die Psychiatrie an der Reihe. Ab Ende Oktober besucht die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) jetzt die sozialmedizinischen und sozialen Einrichtungen. Weshalb das?**

**Regula Mader:** Es gibt zum einen das Bundesgesetz über die Aufgaben der NKVF, und zum anderen gibt es internationale Normen, nämlich das Zusatzprotokoll zur UN-Konvention zur Verhütung von Folter, die von der Schweiz ratifiziert worden ist. Diese nationalen und internationalen gesetzlichen Grundlagen verlangen, dass die NKVF Institutionen mit Freiheitsentzug oder mit freiheitsbeschränkenden Massnahmen oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung besucht. In den ersten Jahren hat die Kommission

«Wir überprüfen die Lebensbedingungen in den Heimen in einem sehr breiten Sinn.»

\***Regula Mader**, 59, ist seit Januar 2020 Präsidentin der nationalen Kommission zur Verhütung von Folter. Die ausgebildete Rechtsanwältin war bis vor Kurzem Direktorin des Schlossgartens Riggisberg BE. Sie hat unter anderem einen Master in angewandter Ethik an der Universität Zürich absolviert. Regula Mader ist auch als Coach und Supervisorin tätig.

vor allem Gefängnisse genauer überprüft, anschliessend Psychiatrien und Bundesasylzentren, aber auch Kinder- und Jugendheime, in denen Zwangsmassnahmen durchgeführt werden.

**Pflegeheime und soziale Institutionen werden also aufgrund freiheitsbeschränkender Massnahmen von der Kommission besucht?**

In Heimen und sozialen Institutionen können auch freiheitsbeschränkende Massnahmen bestehen. In einem Heim zu leben, bedeutet per se eine strukturelle Einschränkung für die Bewohnerinnen und Bewohner, besonders dann, wenn diese nicht freiwillig dort sind. Sobald die Freiheit einer Person beschränkt wird, ist es wichtig, dass externe Fachpersonen die Lebensbedingungen überprüfen; dabei geht es um die frühzeitige Erkennung von potenziellen Grundrechtseinschränkungen.

**Wo sehen Sie den Zusammenhang von Freiheitseinschränkungen und Folter?**

«Verhütung von Folter», so lautet die Bezeichnung der Kommission in den internationalen und auch nationalen Dokumenten und ist auf deren Ursprung des UN-Zusatzprotokolls zurückzuführen. Neben der eigentlichen Folter, welche in der Schweiz kaum vorkommt, geht es insbesondere um unmenschliche, also nicht menschenwürdige, oder erniedrigende Behandlung. Die Grenzen sind hier fließend und müssen im Einzelfall geprüft werden. Wichtig ist, dass die Kommission überprüft, ob die Grund- und Menschenrechte der Bewohnenden in Heimen garantiert werden.

**Welches sind mögliche Problemfelder in den Institutionen, die die Kommission unter die Lupe nimmt?**

Namentlich im Alters- und Behindertenbereich stehen freiheitsbeschränkende oder freiheitseinschränkende Massnahmen im engen Sinn im Vordergrund. Darunter fallen etwa Bettgitter oder Klingelmatten, aber auch Einschliessungen gehören dazu. Für solche Massnahmen gibt es gesetzliche Grundlagen. Diese Massnahmen müssen korrekt verfügt sein und regelmässig überprüft werden, vor allem wenn es sich um länger andauernde Massnahmen handelt.

**Darüber hinaus hat die Kommission aber auch generell die Lebensbedingungen und die Einhaltung der Grundrechte im Blick?**

Ja. Wir prüfen zum Beispiel, ob es ein Gewaltpräventionskonzept gibt oder ein Konzept im Umgang mit sexuellen Übergriffen. Das Aggressions- und Deeskalationsmanagement ist ein wichtiges Thema. Neben den konzeptionellen Grundlagen stellen wir auch mittels Befragungen fest, ob solche Konzepte tatsächlich gelebt und angewendet werden. Dann geht es aber etwa auch um die Organisation der Tagesstrukturen.

**Weshalb prüft eine Kommission zur Verhütung von Folter die Tagesstrukturen einer Institution?**

Tagesstrukturen und Beschäftigungsmöglichkeiten haben eine anerkannt wichtige sinnstiftende Funktion. Wenn diese

---

**«Ich weiss, dass es die Institutionen gut machen und sie sich immer weiter verbessern wollen.»**

---

vollständig fehlen oder ungenügend sind, kann das Auswirkungen auf die psychische Gesundheit haben. Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt ist generell der Zugang zu medizinischer und psychiatrischer Versorgung. Gemäss dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht müssen die Institutionen zudem sicherstellen, dass die Bewohnerinnen und Bewohner

Aussenkontakte haben können. Die Institutionen müssen auch sicherstellen, dass der Zugang zu Informationen aller Art besteht. Auch die Ausbildung der Mitarbeitenden ist ein Thema oder der Zustand der Infrastruktur und die Art der Unterbringung. Es gibt Infrastrukturen, die höchst problematisch sind.

**Während der Covid-Krise ist die Freiheit namentlich der Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohner über einen längeren Zeitraum stark eingeschränkt worden. Ein Problem aus Ihrer Sicht?**

Dies ist sicher ein wichtiger Punkt, den die Kommission auch anschauen wird. Waren diese Freiheitsbeschränkungen verhältnismässig? Zum Beispiel ist es problematisch, wenn Bewohnenden verboten wird, ihr Zimmer zu verlassen, unabhängig davon, ob sie krank sind oder nicht. Problematisch ist auch, wenn Bewohnenden verboten wird, das Heim zu verlassen. Wir haben aus dem Heimbereich viele Schreiben bekommen, wo Angehörige besorgt waren über die Behandlung der Bewohnerinnen und Bewohner während der Pandemie.

**In welchen Bereichen bestehen aus Ihrer Sicht die grössten Herausforderungen?**

Sehr genau hinschauen muss die NKVF sicher bei freiheitsbeschränkenden Massnahmen wie beispielsweise Bettgittern. Hier ist es wichtig zu prüfen, ob es nicht andere Möglichkeiten als freiheitsbeschränkende gibt. Könnte man zum Beispiel eine Matratze auf den Boden legen? Problematisch könnte auch sein, die Bewohnenden mit Medikamenten ruhigzustellen, vielleicht aus Ressourcengründen. Deshalb schauen wir auch die medizinische Versorgung genau an. Wir überprüfen die Lebensbedingungen in den Heimen in einem sehr breiten Sinn. Dies entspricht auch den internationalen Vorgaben.

**Sie waren selbst bis vor Kurzem Direktorin des Schlossgartens Riggisberg, einer grossen Institution für Menschen mit psychischer und geistiger Beeinträchtigung. Ist der Besuch der Anti-Folter-Kommission nicht ein Schlag ins Gesicht all jener, die sich Tag um Tag für gute Lebensbedingungen einsetzen?**

Ich bin überzeugt, dass alle Mitarbeitenden in den Heimen sich um gute Rahmen- und Lebensbedingungen für die Bewohnenden bemühen, das steht ausser Frage. Das wesentliche Argument ist aber ein anderes: Es gibt, wie gesagt, den gesetzlichen Auftrag. Vor allem aber hat die Kommission während ihres elfjährigen Bestehens sehr viele Verbesserungen erreichen können. Die Verantwortlichen der Institutionen, die wir besucht haben, schätzen unsere Besuche und den regelmässigen Dialog mit der Kommission. Und zwar deshalb, weil wir einen externen Blick einbringen und den Verbesserungsbedarf aufzeigen.



Regula Mader, Präsidentin der Anti-Folter-Kommission: «Die Schweiz soll Vorbild sein in der Umsetzung der Menschenrechte.»

Foto: esf

>>

### **Zu Beginn waren die Verantwortlichen in der Psychiatrie und den Gefängnissen wahrscheinlich auch nicht begeistert, als Sie Ihre Besuche ankündigten?**

Hier gab es zu Beginn ebenfalls grosse Ängste und Widerstände. In der Zwischenzeit aber werden unsere Besuche sehr geschätzt. Insbesondere deshalb, weil wir zu deutlichen Verbesserungen beitragen konnten, etwa im Bereich der Gesundheitsversorgung oder beim Umgang mit Disziplinarmassnahmen. Auch beim Zustand der Räumlichkeiten, den Luft- und Lichtverhältnissen etwa, erreichten wir Verbesserungen. Gerade die Infrastruktur kann auch Pflegeheimen und sozialen Institutionen ein wichtiges Thema sein, die Raumgrösse zum Beispiel.

### **Noch während Ihrer Zeit als Direktorin des Schlossgartens Riggisberg haben Sie sich für das Amt als Präsidentin der Kommission zur Verhütung von Folter zur Verfügung gestellt. Weshalb das?**

Die Schweiz soll Vorbild sein in der Umsetzung der Menschenrechte. Im Zentrum stehen dabei die Würde der Bewohnenden und eine möglichst hohe Lebensqualität. Es geht um Wertefragen und um die Frage, wie wir mit Menschen in unserer Gesellschaft umgehen. Die NKVF unterstellt den Institutionen keinesfalls, dass sie Menschenrechtsverletzungen begehen. Aus meiner eigenen Erfahrung weiss ich, dass die Institutionen es gut machen und sich immer weiter verbessern wollen. Als ehemalige Regierungsstatthalterin kenne ich im Kanton Bern und anderen Kantonen sehr viele Heime. Ich erlebe die Institutionen als sehr sorgfältig und sehr kompetent. Die Kommission ist aus meiner Sicht ein weiteres Instrument, welches den Institutionen hilft, ihre Qualität zu verbessern, weil mit einem Aussenblick auf höchst sensible Bereiche geschaut wird.

### **Müssen Institutionen nach Ihren Besuchen mit Sanktionen rechnen?**

Es geht nicht um Sanktionen. Aufgabe der Kommission ist es vielmehr, Empfehlungen für Verbesserungen an die Adresse der Institution und der kantonalen Aufsichtsbehörde zu machen. Wir stellen immer wieder fest, dass die Verantwortlichen sagen, sie hätten die entsprechenden Verbesserungen schon lange einleiten wollen. Manchmal entsteht auch politischer Druck aufgrund der Berichte der NKVF, sodass Verbesserungen endlich an die Hand genommen werden können, die bis jetzt immer zurückgestellt worden sind.

### **Ist es nicht Aufgabe der kantonalen Aufsichtsbehörden sicherzustellen, dass sämtliche Regelungen eingehalten werden?**

Es kommt kaum vor, dass die kantonalen Aufsichtsbehörden den Institutionen einen Besuch abstatten. In den sechseinhalb Jahren als Leiterin einer grossen Institution im Kanton Bern habe ich keinen Besuch einer Aufsichtsbehörde empfangen. Es gibt Unterschiede, wie die Kantone die Aufsichtspflicht wahrnehmen. Die meisten Kantone aber beschränken sich meines Wissens auf die Selbstdeklaration der Institutionen. Im Hinblick auf den Leistungsvertrag sind diese dazu verpflichtet, alle

## Inspektion in den Heimen

Dieses Jahr wird die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter zwei Pflegeheimen einen Besuch abstatten, in den nächsten drei Jahre kommen weitere Besuche in Pflegeheimen und sozialen Institutionen dazu. Die Besuche dauern ein bis zwei Tage. Danach verfasst die Kommission einen Bericht zuhanden der Aufsichtsbehörden. Diese haben zwei Monate Zeit, Stellung zu nehmen. Liegen diese Stellungnahmen vor, wird der Bericht veröffentlicht. Nächstes Jahr wird eine Begleitgruppe gebildet, in der Curaviva und Insos vertreten sind. Die Begleitgruppe unterstützt die Kommission dabei, das eigene Vorgehen zu reflektieren.

verlangten Grundlagen und Konzepte vorzulegen. Eine Ausnahme bildet der Kanton Waadt. Hier gibt es eine spezialisierte kantonale Kommission, die in den Pflegeheimen und sozialen Institutionen Inspektionen durchführt.

### **Über welche fachlichen Kompetenzen verfügt die Besuchsdelegation der NKVF?**

Die Kommission ist aus Fachleuten aus unterschiedlichen Bereichen zusammengesetzt. Wir haben Fachpersonen aus dem Justizvollzug, Psychiaterinnen, somatische Ärztinnen und Ärzte, Juristinnen, es gibt Fachpersonen mit Erfahrung aus der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Wenn wir ein Heim besuchen, setzen wir die Delegation je nach Grösse des Heims zusammen. Es ist zudem immer jemand dabei, der oder die Erfahrung aus dem Heimbereich oder der Kesb hat, und in der Regel eine Medizinerin oder ein Mediziner. Die Delegation besteht aus zwei oder drei Personen aus der nebenamtlichen Kommission sowie hauptamtlichen Mitarbeitenden der Geschäftsstelle.

**«Die Kommission ist ein Instrument, das den Institutionen hilft, die Qualität zu verbessern.»**

### **Wie wählen Sie die Institutionen aus, die Sie besuchen?**

Wir werden sicher alle Landesteile berücksichtigen. Als Erstes werden wir ein Pflegeheim aus der Deutschschweiz und ein Pflegeheim aus dem Tessin oder der Westschweiz besuchen. Die Kriterien, aufgrund deren wir diese beiden Heime auswählen, haben wir bereits festgelegt.

### **Wie viele Besuche wird die Kommission pro Jahr durchführen?**

Dieses Jahr haben wir zwei Pilot-Besuche geplant, der erste Besuch wird Ende Oktober stattfinden. Und in den kommenden drei Jahren werden dann weitere Besuche hinzukommen. Wie viele es sein werden, hängt auch von den anderen Schwerpunkten der Kommission ab.

### **Sie werden in diesen drei Jahren nur eine kleine Anzahl von Institutionen besuchen können?**

Die Berichte, die wir jeweils über eine Institution verfassen, enthalten konkrete Feststellungen, die wir in dieser Institution gemacht haben. Die Empfehlungen sind aber meistens

allgemein gültig und haben somit eine breite Wirkung. Da alle Berichte auf unserer Webseite veröffentlicht werden, haben alle Interessierten Zugang. Wichtig ist auch, dass wir diese Berichte gemeinsam mit der Stellungnahme der Behörden veröffentlichen.

#### **Werden die Heime im Vorfeld über den Besuch informiert?**

Ja, aber nur wenige Tage vorher. Die internationalen Normen sehen vor, dass die Besuche grundsätzlich ohne Vorankündigung erfolgen.

#### **Wie läuft ein solcher Besuch genau ab?**

Wir besuchen die Heime mit einer Delegation von drei bis fünf Personen, je nach Grösse. Wir führen zunächst ein Gespräch mit der Leitung. Dann prüfen wir die zentralen Unterlagen. Als einzige nationale und unabhängige Kommission haben wir das Recht, sämtliche Dokumente, also beispielsweise auch die Bewohnendokumentation und medizinische Unterlagen, einzusehen. Wir führen zudem vertrauliche Gespräche mit verschiedenen Personengruppen durch, mit Mitarbeitenden, mit Bewohnerinnen und Bewohnern, aber auch mit Ärztinnen und Therapeuten.

#### **Wie lange dauern die Besuche jeweils?**

Je nach Grösse der Institution dauern die Besuche ein bis zwei Tage. Aufgrund unserer Erfahrungen wissen wir zudem, dass sich etliche Personen erst am zweiten Tage, wenn sie uns schon etwas besser kennengelernt haben, wirklich offen äussern. Am Schluss des Besuchs gibt es dann immer ein erstes mündliches Feedbackgespräch mit den Verantwortlichen der Institution. Nach dem Besuch erstellen wir einen Bericht mit unseren Empfehlungen, welcher der kantonalen Aufsichtsbehörde und der Institution zugestellt wird. Es besteht die Möglichkeit zu einem mündlichen Feedbackgespräch mit der Institutionsleitung. Aufsichtsbehörden haben dann zwei Monate Zeit, Stellung zu nehmen. Erst wenn diese Stellungnahmen vorliegen, wird der Bericht veröffentlicht.

---

**«Unsere Berichte können dazu führen, dass endlich Geld für wichtige Projekte gesprochen wird.»**

---

#### **Werden Sie die Verbände mit einbeziehen?**

Nach den ersten beiden Besuchen wollen wir Anfang nächstes Jahr eine Begleitgruppe bilden, mit der wir in einen regelmäßigen Austausch treten. Diese soll sich zusammensetzen aus Vertretungen von Curaviva und Insos, auch jemand aus dem Gesundheitsbereich soll dabei sein, aber auch Vertretende der Gesundheitsdirektoren- und der Sozialdirektorenkonferenz und auch Institutionsleitende selber.

#### **Welche Aufgabe hat diese Begleitgruppe?**

Diese Begleitgruppe soll uns dabei unterstützen, unser eigenes Vorgehen zu reflektieren. Eine wichtige unterstützende Funktion hat sie dann auch, wenn es darum geht, Schwerpunktbereiche zu einzelnen Themen zu erarbeiten.

#### **Was erhoffen Sie sich von den Besuchen in Pflegeheimen und sozialen Institutionen?**

Wir erhoffen uns eine weitere Sensibilisierung für menschenrechtliche Fragestellungen. Im Zentrum steht immer die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner. Niemand muss Angst haben vor uns. Meine eigene Erfahrung aus vielen Aufsichtskommissionen zeigt: Sobald sich diese etabliert haben, sind die Institutionen sehr froh, dass es sie gibt.

#### **Sie sprechen hier auch darauf an, dass die Kommission den Institutionen dabei helfen kann, Gehör beim Aufsichtsrat einer Institution oder einer politischen Behörde zu finden?**

Es kann zum Beispiel sein, dass unsere Berichte und Empfehlungen dazu führen, dass endlich Geld für wichtige Infrastrukturprojekte gesprochen wird. Ein wichtiges Thema ist sicher die Frage der personellen Ressourcen. Genügend und genügend gut ausgebildetes Pflegepersonal ist momentan sicher der sensibelste Bereich im Heimbereich. Und es könnte sein, dass unsere Empfehlungen hier einen gewissen Druck aufbauen. Auch im Bereich der Gesundheitsversorgung, gerade von Menschen mit Behinderung, gilt es grundsätzliche Fragen anzugehen. ●

## **Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter**

Die Kommission besteht seit 2010 und ist eine behördenunabhängige nationale Kommission mit gesetzlichem Auftrag. Im Rahmen von regelmässigen Kontrollbesuchen überprüft sie die Menschen- und Grundrechtskonformität freiheitsbeschränkender Massnahmen in Einrichtungen des Freiheitsentzugs. Der Begriff des Freiheitsentzugs umfasst sämtliche Situationen, in denen Personen sich in einer behördlich angeordneten freiheitsbeschränkenden Massnahme befinden oder durch einen behördlichen Entscheid in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden. Vom gesetzlichen Auftrag der Kommission erfasst sind auch die menschen- und grundrechtliche Beurteilung von bewegungseinschränkenden Massnahmen an Patienten in psychiatrischen Einrichtungen oder in Heimen. Im

kontinuierlichen Dialog mit den Behörden und relevanten Ansprechpartnern erarbeitet die NKVF konkrete Empfehlungen. Die vom Bundesrat eingesetzte Milizkommission besteht aus 12 Mitgliedern mit fachlichem Hintergrund in den Bereichen Menschenrechte, Justiz, Straf- und Massnahmenvollzug, Medizin, Psychiatrie und Polizei. Im Anschluss an jeden Besuch wird ein Bericht erarbeitet, welcher die Erkenntnisse aus den Beobachtungen sowie Empfehlungen beinhaltet. Die Berichte werden den zuständigen Behörden zur Stellungnahme unterbreitet. Alle Berichte werden veröffentlicht und sind nach Jahr/Kanton geordnet auf der Website der NKVF abrufbar.

[www.nkvf.admin.ch](http://www.nkvf.admin.ch).