

Melanie Wegel, Darleen Jennifer Meyer, Sabera Wardak & Jonas Weber

Die Eindämmung der Covid-19 Pandemie im Schweizer Freiheitsentzug – Drinnen besser als draussen?

Die Grundlage für eine Umsetzung der Präventionsmassnahmen zur Eindämmung der Covid-19 Pandemie in der Gesellschaft setzten vor allem ausreichend Platz und Flexibilität voraus und machten somit die Massnahmen des *social distancing* zu ihrem Kernelement. Es stellt sich die Frage, auf welche Art diese Massnahmen im Freiheitsentzug umgesetzt werden konnten, da es sich hier um Institutionen handelt, in denen der Platz begrenzt ist und auf das Personal nicht verzichtet werden kann. Im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Forschungsprojektes zum Thema «Covid-19 im Freiheitsentzug», wird die Umsetzung der Covid-19 Präventionsmassnahmen genauer fokussiert. Mittels qualitativer Interviews mit Anstaltsleitenden unterschiedlichster Progressionsstufen in allen Sprachregionen sowie weiteren standardisierten Erhebungen konnten die Gelingensfaktoren identifiziert werden, die ursächlich dafür scheinen, dass der Freiheitsentzug in der Schweiz die Covid-19 Pandemie bislang gut bewältigt hat.

Schlagwörter: Covid-19 Pandemie; Strafvollzug; Präventionsmassnahmen

Containment of the Covid-19 Pandemic in Swiss Prisons – Better Inside Than Out?

The Covid-19 pandemic was, and continues to be, managed by prevention measures based on limited contact in public spaces and general restrictions on freedom of movement. The question arose as to how infection prevention strategies can be adapted to contexts such as that of the judicial system, particularly prisons. To investigate this, the Swiss National Science Foundation funded a project to analyse institutional strategies to implement prevention measures concerning the Covid-19 pandemic. Surveys were conducted in closed and open institutions of the judicial system across Switzerland, as well as in external residential and work settings, to document successful strategies and identify certain problems.

Keywords: Covid-19 pandemic, penal system, preventive measures

1. Ausgangslage

Die erste Welle der Covid-19 Pandemie im Frühjahr 2020 wurde in der Schweiz gut bewältigt. Noch bevor im März aus den Gefängnissen in Norditalien von Revolten der Insassen wegen Einschränkungen mit Blick auf die dortigen Covid-19 Präventionsmassnahmen berichtet wurde, bereiteten sich die Institutionen des Freiheitsentzuges in der Schweiz bereits auf die

Pandemie vor, indem Vorräte an Lebensmitteln und Desinfektionsmittel eingekauft wurden. Task Forces wurden gegründet und Vorbereitungen getroffen, um einen geregelten Vollzugsalltag auch während eines möglichen Lockdowns mit eingeschränktem Personal und etwaigen infizierten Insassen aufrecht zu erhalten. Am 28. Februar hat der Bundesrat die «besondere Lage» ausgerufen, am 16. März die «ausserordentliche Lage». Mit der Ausrufung der «ausserordentlichen Lage» wurden die gesamtschweizerischen Präventionsmassnahmen für die Gesellschaft stark verschärft. Dies zeigte sich vor allem in den Regeln des *social distancing*. Dem folgte im weiteren Verlauf eine Ausweitung der *homeoffice*-Empfehlung, der Schliessung von Schulen und dem Verbot von Grossveranstaltungen wie auch einem weitgehenden Lockdown im tertiären Sektor. Für die Institutionen des Freiheitsentzuges bedeutete dies, dass das *social distancing* unter dem Aspekt, dass es sich bei diesen Institutionen um Zwangskontexte handelt, die durch Mauern begrenzt sind, schwierig umsetzbar war. Auch ist die Funktionsfähigkeit der Institutionen, ohne die physische Präsenz des Personals kaum möglich. Hinzu kommt, dass sich gerade bei den Insassen im Freiheitsentzug gehäuft vulnerable Gruppen wie ältere und vorerkrankte Personen oder aber Personen mit problematischen psychischen Befunden handelt. Die Institutionen des Freiheitsentzuges wurden somit vor die Aufgabe gestellt, ein Eindringen von Covid-19 in die Institutionen zu verhindern, auch um die Krankenhäuser zu entlasten und zugleich die Präventionsmassnahmen des Bundes so weit als möglich umzusetzen und dennoch eine Tagesstruktur für die Insassen zu gewährleisten.

2. Das Forschungsprojekt «Krisenmanagement der Covid-19 Pandemie in Zwangskontexten»

Die Arbeitshypothese lautete, dass die Umsetzung der vorgegebenen Massnahmen, insbesondere mit Blick auf das *social distancing*, im Freiheitsentzug auf gewisse Schwierigkeiten stossen würde. Deshalb sollten einerseits die Strategien des Umgangs mit der Covid-19 Pandemie, andererseits die damit in Verbindung stehenden Probleme und Gelingensbedingungen genauer betrachtet werden. Im Rahmen der primär qualitativen Studie, wurden in einem ersten Schritt in 15 Einrichtungen des Freiheitsentzuges insgesamt 32 Interviews mit Direktorinnen und Direktoren sowie mit Beschäftigten aus dem Bereich Gesundheit und Betreuung vorgenommen. Um die Bandbreite der Institutionen im Freiheitsentzug zu berücksichtigen, wurden sowohl geschlossene als auch offene Institutionen fokussiert. Weiter wurde eine Einrichtung für strafrechtlich platzierte Jugendliche, Leitungspersonen von Wohn- und Arbeitsexternaten sowie von therapeutischen Massnahmenzentren befragt. Die 32 qualitativen Interviews, bildeten eine Grundlage dafür, um im Anschluss die zentralen Präventionsstrategien in insgesamt 26 Institutionen des Freiheitsentzuges mittels eines standardisierten Fragebogens zu erheben. Um die Hintergründe mit Blick auf die Aussetzung von kurzen Freiheitsstrafen und der Verbüssung von Geldstrafen aus juristischer Sicht einordnen zu können, wurden zusätzlich telefonische Interviews mit Leitungspersonen der Ämter für Justizvollzug¹ in 3 exemplarischen Kantonen geführt. Im weiteren Verlauf des Projektes sind noch schweizweite Personalbefragungen anvisiert und ergänzende Interviews mit den Insassen für Anfang 2021 geplant.²

¹ Die Ämter für Justizvollzug entsprechen den Justizministerien in der BRD.

² In einem zweiten Schritt wurden ebenfalls qualitative Interviews mit Personen aus dem Bereich Aufsicht und Betreuung, sowie dem Gesundheitsdienst geführt, was die Ausgangslage für eine quantitative Personalbefragung im Dezember 2020 bilden soll.

Die 32 Interviews, die in einem ersten Schritt geführt wurden, werden inhaltsanalytisch anhand der zentralen Kategorien des Leitfadens ausgewertet und bilden auch die Struktur für die standardisierte Befragung. Diese Befragung gliedert sich grob in drei Bereiche. In einem ersten Teil wurden die Situation und die Vorbereitung auf einen möglichen Lockdown, konkret die Zeit von Januar bis März 2020 thematisiert. In einem zweiten Teil ging es um die konkreten Massnahmen sowie besondere Herausforderungen bei deren Umsetzung. In einem dritten Teil wurden innovative Lösungen angesprochen, welche dahingehend unterstützend wirken sollten, den Tages- und Arbeitsablauf, trotz Einschränkungen und geringerem Personalbestand, möglichst reibungslos zu gewährleisten.

3. Relevante Forschung zu vulnerablen Gruppen und Covid-19

Die jüngste Studie zu Alter und Krankheit im schweizerischen Strafvollzug (Stroezel et al., 2019) stellt fest, dass insbesondere mit Blick auf die zukünftige Entwicklung dieser vulnerablen Gruppen, nicht genügend Plätze für alte und kranke Insassen zur Verfügung stehen und dass das Personal des Freiheitsentzuges nicht für deren Betreuung ausgebildet ist. Darüber hinaus sind die strukturellen Vorkehrungen unzureichend, da die Zugänglichkeit für Insassen mit Mobilitätseinschränkungen in den meisten Einrichtungen nicht berücksichtigt wurde. Getaz (2019) fügt hinzu, dass im Gefängnis grundsätzlich ein hohes Risiko für Infektionskrankheiten (Hepatitis und HIV) besteht und stellt fest, dass insbesondere im Hinblick auf die Prävention der Zugang zu Bildung und Information ein Grundrecht ist, das jedoch an die Sprach- und Lesefähigkeiten der Gefangenen angepasst werden muss. Moschetti et al. (2015) untersuchten den Zusammenhang zwischen Gesundheit, Alter, Geschlecht und Drogenmissbrauch bei Insassen im Kanton Waadt. Ein Ergebnis war, dass 41 % der Insassen nach eigenen Angaben Probleme mit Drogenmissbrauch hatten und 27 % dieser Gruppe wegen Verhaltensstörungen psychiatrisch behandelt wurden. Chronische Infektionskrankheiten wurden bei 9 % der Gefängnisinsassen festgestellt. Darüber hinaus litten 27 % der Häftlinge an schweren psychischen Erkrankungen. Dünkel und Morgenstern (2020) untersuchen für Deutschland den Befund der Belegungsraten und wie es in deren Zusammenhang möglich ist, die Covid-19 Raten in den deutschen Gefängnissen einzudämmen. Dabei werden verschiedene Massnahmen thematisiert, die deutschlandweit umgesetzt wurden. Konkret handelt es sich hier um die Aussetzung von Geldstrafen und kurzen Freiheitsstrafen, die wohl einen Einfluss auf die Belegungsrate aufweisen. Weiter nennen die Autoren die Ausweitung der Digitalisierung als Kompensationsleistung für Restriktionen, explizit die Besuchsverbote. Generell zeigen sich für Deutschland sowohl bei den Insassen als auch beim Personal nur geringe Infektionszahlen. Saloner et. al. (2020) konzentrierten sich auf die Erkrankungs- und die Sterberate von Inhaftierten in US-Gefängnissen, die durch die Covid-19 Pandemie verursacht wurden. Die Covid-19 Inzidenzrate bei Gefangenen war im Frühjahr und im Sommer 2020 demnach 5,5-mal höher als die entsprechende Inzidenzrate der US-Bevölkerung. Darüber hinaus war die Todesrate in den Gefängnissen ebenfalls höher als die außerhalb der Gefängnisse. Die Autoren zeigen auf, dass die Covid-19 Fallzahlen in den Gefängnissen generell höher waren und schneller anstiegen als in der Allgemeinbevölkerung. Dieser Befund ist vor allem aus dem Grund besonders eindrücklich, da in der Normalbevölkerung überwiegend Personen im Alter von 65 Jahren oder älter, die zu den am stärksten gefährdeten Personen zählen, erkrankten, jedoch nur einen

geringeren Anteil der Gefängnispopulation ausmachen. Eine weitere Studie aus den USA (Akiyama, Spaulding & Rich, 2020) stellte fest, dass die Überbelegung der Gefängnisse ein großes Problem darstellte, da dadurch das *social distancing* in den Gefängnissen besonders schwer umzusetzen ist. In Anbetracht dessen empfehlen die Autoren, alle Insassen mit geringem Rückfallrisiko sowie ältere und gebrechliche Insassen freizulassen; die Autoren raten weiter, die Verhaftung und Verurteilung von Personen wegen geringfügiger Verbrechen und Vergehen so weit wie möglich unverzüglich auszusetzen. Inhaftierte Personen, die infiziert sind, sollten zwangsweise isoliert und von der allgemeinen Gefängnispopulation getrennt werden. Burki (2020) stellt die These auf, dass die Gefängnisse nicht für die Bekämpfung der Covid-19 Pandemie ausgerüstet sind, da viele Gefängnisse überfüllt sind und die Gefangenen sich Toiletten, Badezimmer, Waschbecken und Speisesäle teilen, was für eine raschere Ausbreitung des Virus innerhalb der Gefängnisse verantwortlich zeichnet. Burki (2020) und Akiyama et. al. (2020) zeigen die Probleme auf, die zu einer drastischen Ausbreitung von Covid-19 in den Gefängnissen geführt haben. Vorweg muss festgehalten werden, dass zum Zeitpunkt der Ausbreitung der Covid-19 Pandemie die Problematik der Überbelegung in der Schweiz kein zentrales Problem darstellte, da gemäss den Angaben des Bundesamtes für Statistik vor allem in der Deutschschweiz die maximale Belegung nicht erreicht war und in der Westschweiz nur annähernd 100 erreichte. Für die Schweizer Gefängnisse gilt ebenfalls, dass eine gemeinsame Nutzung von Toiletten und Duschen nicht die Regel ist, sondern vor allem in den Deutschschweizer Gefängnissen eine Einzelbelegung oder maximal eine Doppelbelegung der Standard ist. Dennoch zeigt sich für die Schweiz, dass angelehnt an Stroezel (2019) die Institutionen nicht für ältere Inhaftierte ausgelegt sind und auch gemäss Moschetti (2015) eine hohe Anzahl an Personen mit Vorerkrankungen das Gesundheitssystem im schweizerischen Justizwesen fordern.

4. Der Massnahmen- und Sanktionenvollzug in der Schweiz

In der Schweiz mit einer Bevölkerungszahl von rund 8,8 Millionen, existieren 102 Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzuges mit rund 6 906 Insassen, wovon sich 1 902 in Untersuchungshaft befinden, 980 im vorzeitigen Strafvollzug, 3 592 im Normalvollzug und 267 in einer Zwangsmassnahme nach dem Ausländergesetz. Der Anteil an inhaftierten Frauen liegt bei 5,7 %.

Vor dem Hintergrund, dass zudem 72,1 % der erwachsenen Inhaftierten eine andere als die schweizerische Nationalität haben, stellt allein der Befund der nationalen Heterogenität die Praxis des Vollzugswesens vor grosse Herausforderungen (BfS, 2019). Die Ausgestaltung einer Freiheitsstrafe richtet sich hingegen bundesweit nach Artikel 75 des schweizerischen Vollzugsgesetzes, worin es heisst:

„Der Strafvollzug hat das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben. Der Strafvollzug hat den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit als möglich zu entsprechen, die Betreuung des Gefangenen zu gewährleisten, schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken und dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessene Rechnung zu tragen.“ (Art 75 Abs. 1 StGB)

Die 26 Kantone sind in drei Strafvollzugskonkordaten organisiert. Die Bildung dieser drei Konkordate sollte gewährleisten, dass eine weitgehend ähnliche Handhabung, beziehungs-

weise Umsetzung des Auftrages zur Bewährungshilfe und auch der Arbeitsweisen im Strafvollzug gesichert ist. Namentlich sind diese: das Konkordat Ostschweiz, Nordwest- und Inner-schweiz sowie die lateinische Schweiz. Der Strafvollzug in der Schweiz sieht vor, dass dieser nach dem Progressionssystem gestaltet ist. Dieses System ist dergestalt ausgerichtet, indem der Vollzug, respektive der Vollzug der Freiheitsstrafe, im Verlauf immer weiter geöffnet wird. Faktisch würde dies bedeuten, dass nach einer Inhaftierung in einer geschlossenen Institution eine Überführung in eine offene Institution erfolgt, um dann mittels einer bedingten Entlassung den ehemals Inhaftierten in die Bewährungshilfe zu übergeben. In der Praxis wird dies nicht immer so umgesetzt. So werden auch Personen nach Endstrafe aus dem geschlossenen Vollzug direkt in die Freiheit entlassen, oder aber in ihr Heimatland abgeschoben (Patzén et al., 2018). Im Einzelfall sind hier unterschiedlichste Formen des Übergangs vom Vollzug in die Freiheit möglich. Diese Lockerungen werden nicht von den Institutionen selbst gewährt, sondern auf Antrag von den Vollzugsbehörden.

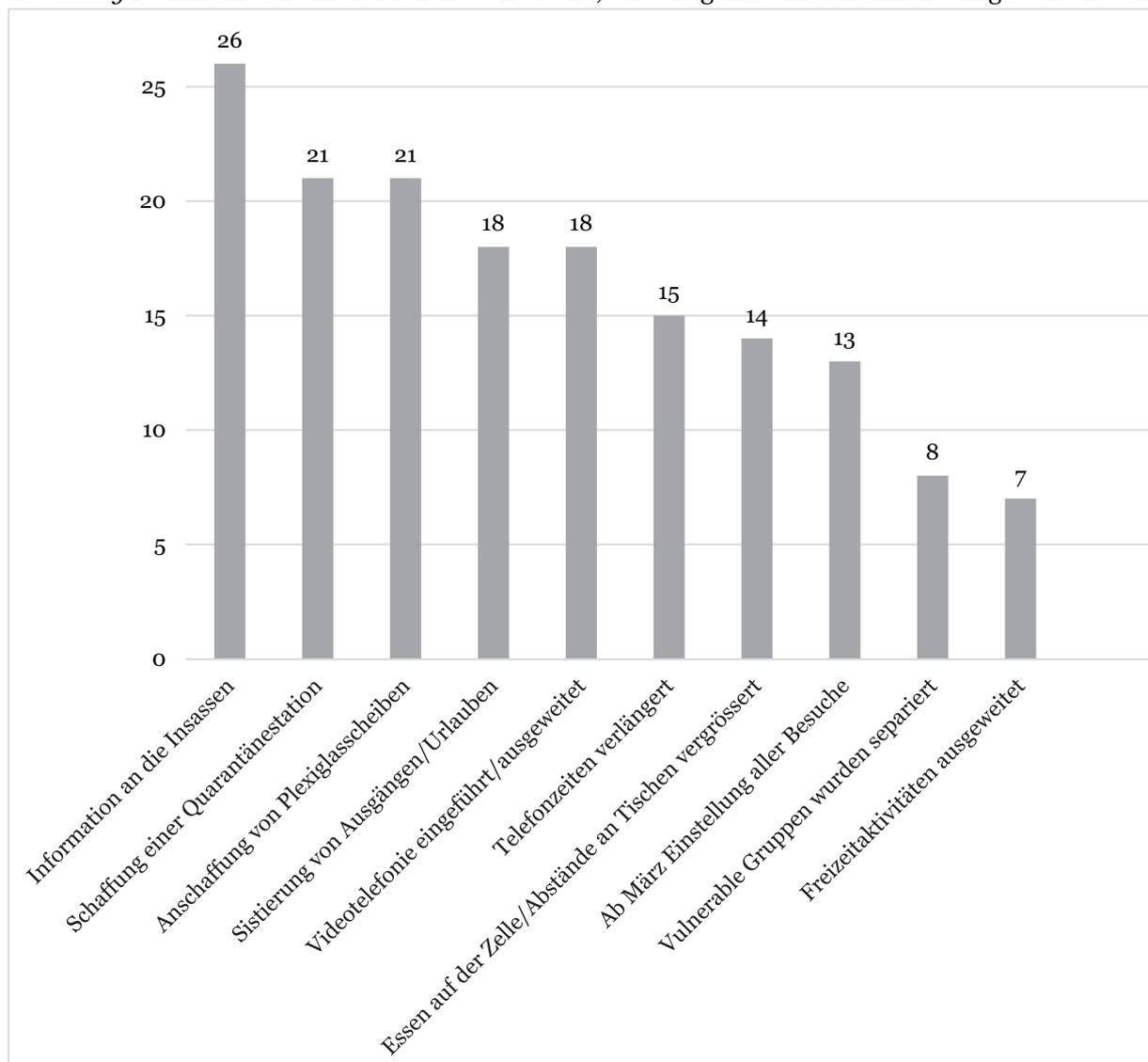
Das Justizwesen in der Schweiz ist durch den Föderalismus geprägt und dementsprechend können sich die Arbeitsweisen je nach Kanton unter Umständen stark unterscheiden, bedingt durch unterschiedliche Systeme, Strukturen und lokale Gegebenheiten. So spielt für die Arbeitsweise innerhalb eines Kantons unter anderem die Vollzugslandschaft eine Rolle. Das heisst, es ist von Bedeutung, wie die Institutionen des Justizvollzugs schweizweit geographisch verteilt sind, welche jeweilige Grösse und Funktion sie haben und für welche Personengruppe sie somit geeignet sind. Für die Justizvollzugsanstalten in der Schweiz besteht die Arbeitspflicht sowie die Möglichkeit, am Programm «Bildung im Strafvollzug» teilzunehmen.

5. Vorbereitungen auf die Covid-19 Pandemie

Bereits vor der Ausbreitung der Covid-19 Pandemie nach Europa, wurden in nahezu allen befragten Institutionen Vorkehrungen getroffen, um auf mögliche Restriktionen reagieren zu können. In einem ersten Schritt wurden in einer Vielzahl an Institutionen die Vorräte an Desinfektionsmitteln und Schutzmasken überprüft. Weiter wurden bis spätestens Ende Februar mehrheitlich Task-Forces gegründet, wobei in der Regel die Leitungspersonen der verschiedenen Abteilungen und Vertreter der Bereiche Aufsicht und Betreuung, Gesundheit, Betriebe, sowie der Küche beteiligt waren. Teilweise konnten vorhandene Pandemiepläne aus dem Jahr 2009 als Grundlage herangezogen werden, jedoch zeigte sich schnell, dass diese nicht ausreichend waren. Zum einen, da die Schweinegrippe (H1N1) im Jahr 2009 das Gesundheitssystem nicht derart forderte, wie dies sich bei der sich ausbreitenden Covid-19 Pandemie abzeichnete. Zum anderen wurden auch aus dem Grund neue Pandemiepläne entwickelt, um für unterschiedliche Stufen eines Lockdowns, als ultima ratio bis hin zum kompletten Einschluss der Insassen und massivem Personalausfall, gerüstet zu sein. Je nach Einrichtung wurden in einem ersten Schritt technische Präventionsmassnahmen und -vorkehrungen getroffen, indem z. B. Plexiglasscheiben für Besucherräume beschafft, Abstandsmarkierungen angebracht und Desinfektionsspender aufgestellt wurden. Der Zeitpunkt der Umsetzung der einzelnen Massnahme variierte hier zwischen den Institutionen. Grundsätzlich galt es, ein Eindringen von Covid-19 in die Institution zu verhindern und die Arbeitsabläufe so zu gestalten, dass diese unter den neuen Bedingungen zu bewältigen waren. Dabei wurde auch von der Prämisse ausgegangen, dass man auf einen Teil des Personals verzichten müsste. Gleichzeitig war man be-

müht, die Restriktionen, welche die Insassen im Freiheitsentzug betrafen, möglichst zu kompensieren. Im Folgenden wird aufgezeigt, welche der Präventionsmassnahmen am häufigsten umgesetzt wurden. Im Rahmen einer standardisierten Befragung von 26 Leitungspersonen, die einen Insassenbestand von einem Drittel der schweizerischen Inhaftierten abdecken, zeigte sich folgendes Bild an umgesetzten Präventionsmassnahmen. Grundsätzlich war die Art und

Abbildung 1: Anzahl an Institutionen von N=26, die folgende Massnahmen umgesetzt haben



Weise der Kommunikation mit den Insassen ein wichtiger Faktor für die Akzeptanz der Präventionsmassnahmen. Die Insassen in den Gefängnissen wurden von den Anstaltsleitungen über die notwendigen Massnahmen informiert. Für die Information wurden je nach Institution die verschiedensten Kanäle und Mittel verwendet: Briefe, internes Video, Gruppengespräche, individuelle Beratung und sehr häufig die direkte Ansprache der Insassen durch die Leitungsperson. Diese Vorgehensweise und auch die Möglichkeiten zu Rückfragen wurde von den Anstaltsleitenden als wichtiger Punkt beim Gelingen und der Akzeptanz der später getroffenen, einschränkenden Massnahmen bezeichnet. Die Situation ausserhalb der Institutionen

war den meisten Insassen bekannt, wodurch generell eine hohe Akzeptanz der Einschränkungen erreicht werden konnte.

In fast allen befragten Institutionen wurden Quarantänestationen eingerichtet, wobei berücksichtigt werden muss, dass einige Institutionen in einem Gefängnis ihres Kantons eine Quarantänestation für alle kantonalen Institutionen eingerichtet haben und somit nicht in jeder Institution eine separate Quarantänestation notwendig war. Eine der wichtigsten Entscheidungen betraf die Weiterführung der Arbeitbetriebe oder, anders ausgedrückt, die Frage: Wie konnten die Produktionsbetriebe unter Einhaltung der Abstandregeln funktionieren? Ein Teil der geschlossenen und offenen Einrichtungen entschied sich für die Schliessung der Produktionsbetriebe und Ateliers. Ein weiterer Teil entschied sich dafür, zumindest die systemrelevanten Betriebe, wie etwa die Küche, offen zu halten. Ein dritter Teil der Institutionen konnte die Schliessung der Arbeitsbetriebe umgehen. Ein zentrales Kriterium für die anhaltende Öffnung der Arbeitsbetriebe waren die baulichen Rahmenbedingungen. Zum einen wurde vorab überprüft, ob die zwei Meter Abstandsregelungen eingehalten werden konnten, was sowohl die Gänge/Wege zur Arbeitsstätte betraf als auch die Abstände in den Werkstätten selbst. Sofern die Arbeitsplätze so eingerichtet werden konnten, dass ein Mindestabstand garantiert werden konnte, war häufig auch die weitere Öffnung der Betriebe möglich, wodurch die Produktion aufrechterhalten werden konnte. Dies hatte den Vorteil, dass der Tagesablauf der Insassen weiterhin strukturiert war. In denjenigen Institutionen, in denen die Regeln des *social distancing* nicht eingehalten werden konnten, wurde die Arbeit in den Werkstätten und Ateliers sistiert. In mehr als Zwei Drittel der Einrichtungen konnte die Tagesstruktur aufrechterhalten werden, da die Arbeitsbetriebe und die Freizeitmöglichkeiten fortgeführt werden konnten, wobei die Arbeits- und Sportbereiche intern teilweise durch Plexiglasscheiben getrennt wurden. Dies erklärt auch, weshalb nicht in allen Institutionen ein erweitertes oder alternatives Freizeitprogramm angeboten wurde, sondern vor allem in denjenigen Institutionen, die aufgrund der Sistierung der Arbeit weniger Tagesstruktur hatten. Für diejenigen Insassen, die aufgrund der Schliessung der Werkstätten oder der Zugehörigkeit zu einer vulnerablen Gruppe nicht arbeiten konnten, wurde das Entgelt weiterhin bezahlt. Die Schliessung der Arbeitsbetriebe in einigen Institutionen, wurde auch aus dem Grund vorgenommen, um zu prüfen, ob zum Zeitpunkt des Lockdowns das Covid-19 Virus bereits innerhalb der Institution war und um zu verhindern, dass sich Insassen untereinander ansteckten. In diesen Institutionen wurde zudem darauf geachtet, dass die Gruppen der Wohnbereiche sich während des Freigangs nicht begegneten.

6. Besuche

Nicht alle Institutionen stellten die Besuche komplett ein. Eine Sistierung der Besuchsmöglichkeiten wurde zum einen dann angeordnet, wenn Besuche aufgrund fehlender Trennscheiben nicht möglich waren. Sowohl die Einstellung der Besuche als auch Besuche mit Trennwänden erwiesen sich teilweise als herausfordernd. Mitarbeitende aus Institutionen, welche Besuche mit Plexiglasscheiben durchführten, berichteten, dass die Besuche ohne die Möglichkeit von körperlichem Kontakt besonders für Insassen mit Kindern schwierig waren. So hätten es demnach einige Insassen sogar bevorzugt, keine Besuche ihrer Angehörigen und Kinder zu empfangen, als diese nur durch eine Trennwand sehen zu können. Ein weiterer Grund, dass

zeitweise alle Besuche, auch mittels Trennwänden ausgesetzt wurden war, da der Personenverkehr auch logistisch eine Herausforderung darstellte, indem Personenkontrollen durchgeführt werden mussten, die Insassen zu den Besuchsräumen begleitet wurden und dies auch vor dem Hintergrund eingeschränkter personeller Ressourcen kaum noch möglich war. Eine wichtige Massnahme zur Kompensation der Besuchsmöglichkeiten zeigte sich in der Ausweitung oder Einführung der Videotelefonie und die Verlängerung der Telefonzeiten. In wenigen Institutionen wurde die bereits etablierte Videotelefonie hingegen sistiert, da hier das Personal zur Kontrolle dieser Kontaktmöglichkeit nicht mehr ausreichend vor Ort war.

7. Verringerung der Belegungen als Präventionsmassnahme

Um ausreichend Platz zu schaffen, insbesondere um die Regeln des «*social distancing*» einhalten zu können, wurde eine Reihe von Massnahmen umgesetzt, die sich auf den Vollzug der Freiheitsstrafen bezieht. Bereits vor der Covid-19 Pandemie waren die Belegungsquoten vor allem in den Deutschschweizer Kantonen und dort vor allem in den «offenen» Strafanstalten relativ niedrig. Dennoch war es notwendig, den Insassenbestand weiter zu reduzieren, was vor allem im Bereich der Ersatzfreiheitsstrafen und teilweise auch der Kurzstrafen im Allgemeinen realisiert worden ist. Ersatzfreiheitsstrafen und andere kurze Freiheitsstrafen werden gemäss Art. 234 Abs. 1 StPO zusammen mit der Untersuchungshaft in Regional- bzw. Bezirksgefängnissen vollzogen, die in der Regel hohe Belegungszahlen ausweisen und in denen Zwei- und Mehrbettzellen verbreitet sind. Durch einen vorübergehenden Verzicht auf die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen und teilweise auch von weiteren kurzen Freiheitsstrafen konnte die Belegung in Regional- bzw. Bezirksgefängnissen reduziert werden. Dabei wurde in einigen Kantonen die Vollstreckungsverjährung gemäss Art. 109 StGB, bzw. Art. 99 Abs. 1 StGB ausdrücklich in Kauf genommen worden. Angelehnt an Dünkel (2020) zeigt sich auch für die Schweiz, dass Eintritte verringert wurden, obwohl die Kapazitäten in den Institutionen des Freiheitsentzuges in der Deutschschweiz bereits vor Covid-19 nicht ausgelastet waren. Das System sollte entlastet werden, auch um genügend Raum für einen Ausbruch von Covid-19 im Vollzug zu haben und sowohl erkrankte Insassen als auch vulnerable Gruppen weiterhin separieren zu können. Ausschaffungen in das Ausland wurden sistiert, was von den Insassen, laut den Anstaltsleitungen, überwiegend akzeptiert wurde, da die Grenzen in die betreffenden Länder geschlossen waren und somit die Administrativhaft nicht in einer Ausschaffung münden konnte. Zudem gilt gerade im Bereich der Administrativhaft, dass faktisch die Zuständigkeit hier bei den Migrationsämtern liegt und nicht bei den Vollzugsbehörden. Die Entscheidungen, ob Freiheitsstrafen zum Zwei Drittel Termin zur Bewährung ausgesetzt werden oder Geldstrafen kurzzeitig ausgesetzt werden, obliegen den kantonalen Ämtern für Justizvollzug. Die Institutionen selbst konnten daher nur darüber Auskunft geben, ob in ihrer Institution entsprechend Insassen betroffen waren. Eine stichprobenartige Rückfrage in den Ämtern für Justizvollzug, zeigt auch hier in der Umsetzung keine einheitliche Vorgehensweise.

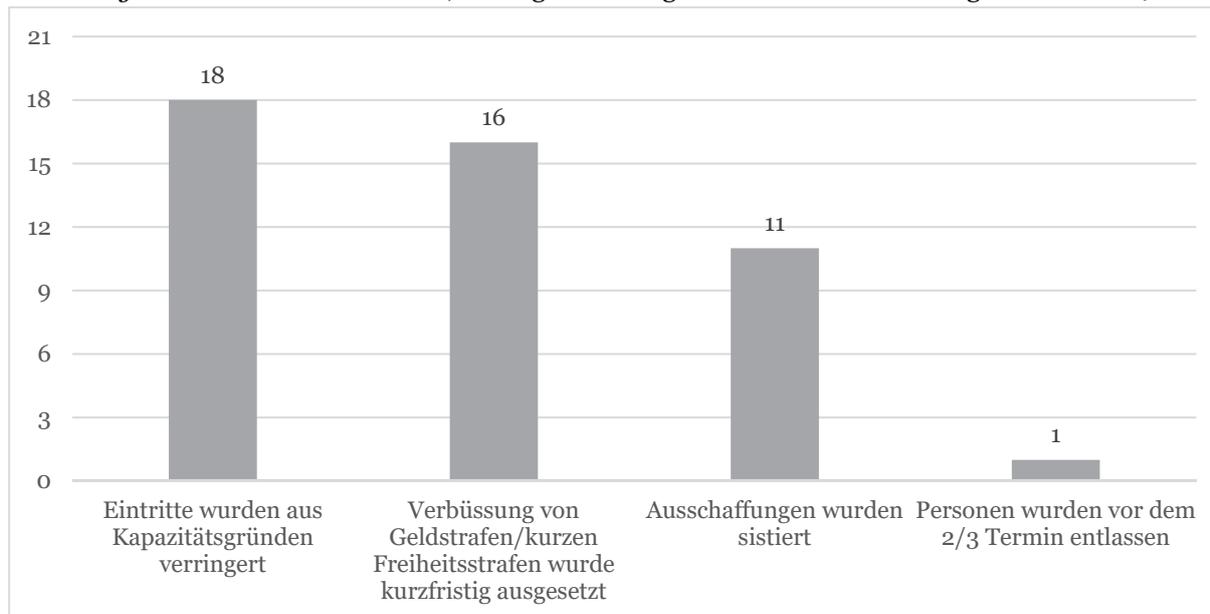
In einigen Kantonen gab es schriftliche Erlasse an die einweisenden Behörden:

„es werden ab sofort und bis auf Weiteres keine Ersatzfreiheitsstrafen mehr vollzogen und zwar unabhängig von der Strafdauer und drohender Vollstreckungsverjährung; für Ersatzfreiheitsstrafen, die zusammen mit Freiheitsstrafen zu vollziehen sind, gilt dieser Vollzugstop nicht. Telefoni-

sche Anfragen von verurteilten Personen betreffend Vollzug von EFS bzw. "freiwilligem" Strafantritt werden negativ beantwortet; diese sind darauf hinzuweisen, dass sie bei Nichtbezahlung der offenen GS/Busse jederzeit mit einer Verhaftung zu rechnen haben.“

In anderen Kantonen wurde die Aussetzung des Vollzuges von kurzen Freiheitsstrafen und Geldbussen bilateral zwischen der kantonalen Amtsleitung und der Direktion der Institution des Freiheitsentzuges abgesprochen, was mit der Schaffung von Kapazitäten begründet wurde, um Quarantänestationen einrichten zu können.

Abbildung 2: Anzahl an Institutionen, die folgenden umgesetzte Massnahmen ausgeführt haben (N=26)



8. Personalressourcen

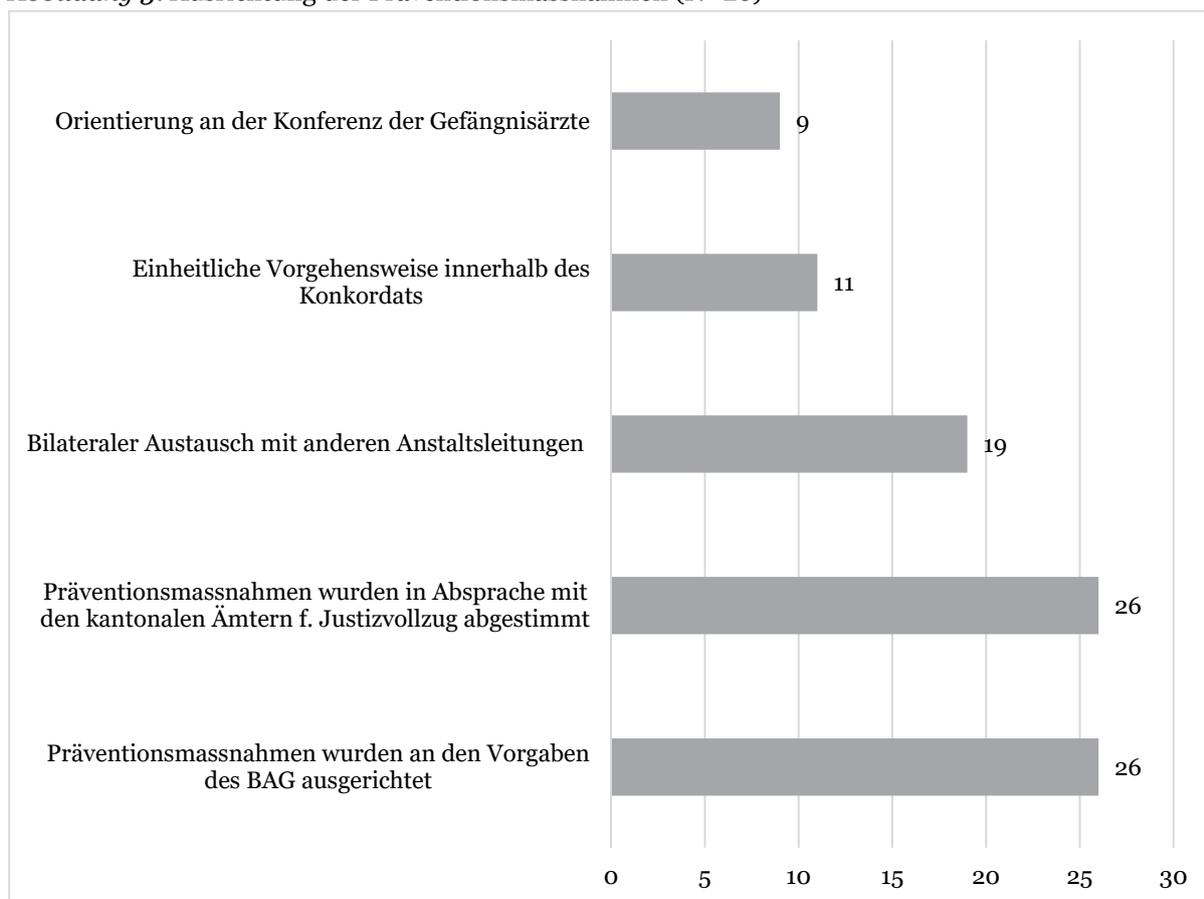
Nicht nur die Insassen in den Institutionen waren von der Situation während der Pandemie betroffen, sondern auch in vielfacher Hinsicht das Personal. Das Personal wurde durch die Insassen mit dem Vorwurf konfrontiert, dass eine Ansteckung allenfalls durch das Personal stattfinden könnte, was die Arbeitsatmosphäre erschwerte. Ein Teil des Personals wurde zu Beginn der Präventionsmassnahmen den Risikogruppen zugehörig gezählt und von der Arbeit dispensiert. Vor allem im Arbeitsbereich Aufsicht und Betreuung, ist die Präsenz vor Ort jedoch unabdingbar. Im überwiegenden Teil der befragten Institutionen kam es nicht zu massiven Ausfällen, jedoch durchaus zu Engpässen. Anhand zweier Beispiele kann aufgezeigt werden, dass diesem Problem auf innovative Art begegnet werden konnte. Zum einen konnten Mitarbeitende der Flughafenpolizei als Hilfen gewonnen werden, so dass keine grösseren Lücken bei der Versorgung der Insassen und des Anstaltsbetriebes entstanden. Zum anderen wurde eine Fachhochschule im Fachbereich Soziale Arbeit kontaktiert, wobei darum gebeten wurde, Studierende als Aushilfen einstellen zu können. Auch wurden Sozialarbeitende, die aus dem Ausland zurückkehrten, durch die Hochschule angesprochen, um während des Lockdowns in der Institution auszuhelfen. Beide Strategien waren hilfreich, um etwaige Personalengpässe aufzufangen. Grundsätzlich konnte in den befragten Institutionen dem Personal-mangel mit einer effizienten Planung und der Rekrutierung von Hilfskräften entgegengewirkt

werden. Die standardisierte Befragung der Leitungspersonen in den 26 Institutionen zeigt jedoch dennoch eine klare Herausforderung des Personals, während der Zeit von Anfang März bis Mitte Mai 2020. Zwei Drittel der Leitungspersonen konnte eine Mehrbelastung während dieser Zeit feststellen, wobei nur bei einem Drittel der Institutionen die Personalsituation als nicht ausreichend bezeichnet wurde. Aus der qualitativen Befragung geht hervor, dass insbesondere ab Mitte Mai die Unruhe unter den Insassen anstieg und das Personal, vor allem im Bereich Aufsicht und Betreuung, gefordert war, mit zunehmenden Unzufriedenheiten der Insassen umzugehen. Beschwerden an die Vollzugsleitung oder die Amtsleitungen von Seiten der Insassen traten dennoch nur vereinzelt auf.

Den Rahmen für das Ausmass an «Lockdown» innerhalb der Anstaltsmauern bildeten die baulichen Gegebenheiten der Institution. Beispielhaft konnten in einigen Institutionen aufgrund baulich beengter Verhältnisse die Abstandsregelungen nur durch eine Schliessung der Werkstätten umgesetzt werden. Dennoch wurden in allen Institutionen die Präventionsmassnahmen, die durch das Bundesamt für Gesundheit vorgegeben wurden, umgesetzt, wenngleich in unterschiedlicher Weise. Die Grösse der Anstalt, die Anzahl der Insassen und die baulichen Bedingungen haben keinen signifikanten Einfluss darauf, ob die Massnahmen umgesetzt wurden, sondern lediglich darauf in welcher Weise dies geschah. Obwohl die Vorgaben der WHO und des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) die Massnahmen, insbesondere das *social distancing* betreffend definierten, gab es noch eine weitere Anzahl an Playern, die bei der Umsetzung der Massnahmen und der Anpassung der jeweiligen Strategien einen Einfluss hatten. Das Schaubild zeigt, dass alle befragten Institutionen die Vorgaben des Bundesamtes für Gesundheit umsetzen und auch im gemeinsamen Austausch mit der vorgesetzten Behörde abstimmen. Die Einrichtung der drei Strafvollzugskonkordate hat als originäre Aufgabe eine einheitliche Arbeitsweise innerhalb dieser Konkordate umzusetzen. Während der ersten Welle der Covid-19 Pandemie war dies jedoch nur für weniger als die Hälfte der befragten Leitungspersonen von Bedeutung. Gleiches gilt für die Empfehlungen der Konferenz der Gefängnisärzte mit Sitz in Genf, die als Orientierung kaum eine Rolle spielten.

Gleichwohl muss jedoch festgehalten werden, dass die internen Gefängnisärzte einen grösseren Einfluss innerhalb der Institution hatten, wobei es um die Umsetzung der Massnahmen, den Bereich Hygiene und Quarantäne ging und deren Expertise innerhalb der Institution als Teil der Task Force grössere Bedeutung hatte. Wichtige Aufgaben des gesundheitlichen Dienstes bestanden neben der Behandlung von kranken Insassen oder solchen mit Vorerkrankungen, in ihrer Beteiligung der Entwicklung von Pandemieplänen, sowie der Identifikation von Risikopersonen. Was die Zusammenarbeit mit, den Einfluss von und die Mitsprache der Gefängnisärzte angeht, zeigten sich regionale, kantonale und institutionelle Unterschiede. In einigen Institutionen bestand ein direkter Austausch zwischen dem Gesundheitsdienst und den jeweiligen Kantonsärzten. Bei anderen fand der Austausch von Kantonsärzten über die Leitungspersonen statt. In der lateinischen Schweiz wiederum fand ein koordinierter und interkantonaler Austausch zwischen Ärzten verschiedener Gefängnisse statt, wobei hier die Konferenz der schweizerischen Gefängnisärzte mit Sitz in Genf einen grösseren Einfluss auf die institutionellen Strategien hatte, als in der Deutschschweiz.

Abbildung 3: Ausrichtung der Präventionsmassnahmen (N=26)



9. Ausblick und zweite Welle

Als Resümee zeigt sich, dass in allen untersuchten Einrichtungen Erfahrungswissen generiert werden konnte, Notfallpläne erstellt, modifiziert oder adaptiert wurden und die technischen Ausstattungen und Vorräte vorhanden sind, um im Falle eines weiteren Lockdowns das Erarbeitete schnell umsetzen zu können. Diese Erfahrungswerte zeigten sich in einzelnen Institutionen als hilfreich, in denen nach den ersten Lockerungen ab Mitte Mai 2020, im Spätsommer positiv getestete Covid-19 Fälle gemeldet wurden und ein erneuter Lockdown nötig war, der eine komplette Testserie bezüglich Covid-19 erforderte. Die Risikofaktoren, welche in anderen Ländern für eine Ausbreitung von Covid-19 in den Gefängnissen verantwortlich waren (Burki, 2020; Saloner, 2020; Akiyama, 2020) trafen für die Schweiz nicht zu. Zum Zeitpunkt der ersten Covid-19 Welle im Jahr 2020 war eine Überbelegung kein Problem im schweizerischen Freiheitsentzug, zudem konnten die Belegungszahlen vor allem in den Polizei- und Bezirksgefängnissen durch die Sistierung der Verbüssung von Kurz- und Ersatzfreiheitsstrafen, gering gehalten werden, was auch die Justizvollzugsanstalten entlastete. Zudem konnte durch diese Massnahmen Platz innerhalb der Institutionen geschaffen werden, um beispielhaft Quarantänestationen einrichten zu können. Eine Mehrfachbelegung der Zellen, welche ebenfalls als Risikofaktor angesehen wird, findet sich auch meist in den Polizei- oder den Bezirksgefängnissen. Auch hier konnte in den Justizvollzugseinrichtungen, durch die geringe Belegung und die

Verringerung der Neueintritte, Platz für Einzelbelegungen der Zellen geschaffen werden, sofern Insassen noch in Zellen untergebracht waren, die eine Mehrfachbelegung vorsahen. Eine Ausbreitung des Virus konnte durch die Massnahmen auf mehreren Ebenen somit bislang in den schweizerischen Institutionen des Freiheitsentzugs vermieden werden, wobei die Umsetzung des *social distancing* hinter geschlossenen Mauern eine Herausforderung darstellt, die jedoch erfolgreich umgesetzt wurde.

Literaturverzeichnis

- Akiyama, M.J., Spaulding, A.C., & Rich, J. D. (2020). Flattening the Curve for Incarcerated Populations – Covid-19 in Jails and Prisons. *The New England Journal of Medicine*, 382(22), 2075-2077. <https://doi.org/10.1056/NEJMp2005687>. Abgerufen von <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp2005687> (2021, Februar 15).
- Burki, T. (2020). Prisons are “in no way equipped” to deal with Covid-19. *Elsevier Public Health Emergency Collection*, 395(10234), 1411–1412. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30984-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30984-3). Abgerufen von <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7252088/> (2021, Februar 15).
- Bundesamt für Statistik BFS (2020). Freiheitsentzug, Insassenbestand am Stichtag. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaetstrafrecht/justizvollzug.asset-detail.12667341.html> (März, 2021).
- Bundesamt für Statistik BFS (2018b). *Massnahmenvollzug: Mittlerer Insassenbestand nach Art der Massnahme*. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.6686361.html> (2021, Februar 15).
- Cingolani, M., Caraceni, L., Cannovo, N., & Fedeli, P. (2021). The COVID-19 epidemic and the prison system in Italy. *Journal of Correctional Health Care*, 1-8. <https://doi.org/10.1177/1078345820929733> Abgerufen von <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1078345820929733> (2021, Februar 15).
- Düinkel, F., & Morgenstern, C. (2020). Der Einfluss von Covid-19 auf den Strafvollzug und die Strafvollzugspolitik in Deutschland. *NK Neue Kriminalpolitik*, 32(4), 432-457. <https://doi.org/0934-9200-2020-pp002>.
- Getaz, L. (2019). Die Infektionskrankheiten besser kontrollieren. *Prison- Info*, 2, 20-23.
- KKJPD (2020). *Umgang mit COVID-19 in Anstalten des Freiheitsentzugs*. Abgerufen von <https://www.kkjpd.ch/newsreader/umgang-mit-covid-19-in-anstalten-des-freiheitsentzugs.html> (2021, Februar 15).
- Moschetti, K., Stadelmann, P., Wangmo, T., Holly, A., Bodenmann, P., Wasserfallen, J. B., & Gravier, B. (2015). Disease profiles of detainees in the Canton of Vaud in Switzerland: gender and age differences in substance abuse, mental health and chronic health conditions. *BMC Public Health*, 15(1), 1-11. Abgerufen von <https://bmcpublihealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-015-2211-6> (2021, Februar 15).
- Patzen, H.J., Treuthardt, D., Erismann, M., & Mayer, K. (2018). Die Bewährungshilfe in der Schweiz. *Bewährungshilfe*, 65(3), 224-241.
- Pont, J., & Harding, T. W. (2019). *Organisation and management of health care in prison*. Strasbourg, Council of Europe. Abgerufen von <https://rm.coe.int/guidelines-organisation-and-management-of-health-care-in-prisons/168093ae69> (2021, Februar 15).
- Saloner, B., Parish, K., Ward, J. A., DiLaura, G., & Dolovich, S. (2020). COVID-19 cases and deaths in federal and state prisons. *Jama*, 324(6), 602-603. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.12528>. Abgerufen von <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2768249> (2021, Februar 15).
- Stroezel, H. & Urwyler, C. (2019). *Alte und Kranke im schweizerischen Strafvollzug*. Abgerufen von https://www.skjv.ch/sites/default/files/documents/Tagungsbericht_DE.pdf (2021, Februar 15).

Kontakt | Contact

Melanie Wegel | ZHAW School of Social Work | Institute of Delinquency and Crime Prevention | melanie.wegel@zhaw.ch

Darleen Jennifer Meyer | ZHAW School of Social Work | Institute of Delinquency and Crime Prevention | darleen.meyer@zhaw.ch

Sabera Wardak | ZHAW School of Social Work | Institute of Childhood, Youth and Family | sabera.wardak@zhaw.ch

Jonas Weber | Universität Bern | Ordinarius für Strafrecht und Kriminologie | jonas.weber@krim.unibe.ch