Melanie Wegel | Dirk Baier [Hrsg.]

Covid-19 im Strafvollzug

Bewältigung der Pandemie im Schweizer Freiheitsentzug

Nomos

Im Zuge der Modernisierung gewinnen kriminalsoziologische Fragestellungen an Bedeutung, da Kriminalität und Kriminalitätsfurcht mit den entsprechenden gesellschaftlichen Veränderungen korrespondieren. Somit steht hinter den Fragen nach Bedingungen und Wirkungen von Kriminalität ein unmittelbares gesellschaftspolitisches, aber auch ein genuin sozialwissenschaftliches Interesse. Die Schriftenreihe „Kriminalsoziologie“ soll, interdisziplinär offen, grundlegende und praktische Fragen der Kriminalsoziologie aufnehmen.

Die Reihe widmet sich insbesondere solchen Ansätzen, die das Zusammenspiel von Werten, Normen und Kriminalität beleuchten und somit eine Weiterentwicklung von Kriminalitätstheorien anstreben. Besonderes Gewicht haben dabei empirische Überprüfungen von Kriminalitätstheorien unter Berücksichtigung vielfältiger empirischer und statistischer Methoden. Damit bietet die Reihe sowohl kriminalsoziologisches Grundlagenwissen für die relevanten Fachrichtungen als auch Orientierungswissen für Entscheidungsträger in Politik und Gesellschaft sowie für die interessierte Öffentlichkeit.

Die Schriftenreihe „Kriminalsoziologie“

wird herausgegeben von

Prof. Dr. Dieter Hermann
PD Dr. Andreas Pöge
Prof. Dr. Daniela Pollich

Band 6

Melanie Wegel | Dirk Baier [Hrsg.]

Covid-19 im Strafvollzug

Bewältigung der Pandemie im Schweizer Freiheitsentzug

Nomos

Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

1. Auflage 2022

© Die Autor:innen

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8760-9
ISBN (ePDF): 978-3-7489-3199-7

DOI: https://doi.org/10.5771/9783748931997

Dieses Werk ist lizensiert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Vorwort

Frieder Dünkel

Der vorliegende Sammelband behandelt eine der größten Herausforderungen, mit denen der Strafvollzug in den letzten Jahrzehnten konfrontiert war: Den Umgang mit der im März 2020 in Europa aufgetretenen COVID-19-Pandemie. Der Band zeigt am Beispiel der Schweiz, wie ein Land mit einer komplexen Strafvollzugsinfrastruktur erfolgreich durch die Pandemie gekommen ist. Die Herausgeber sind als herausragende Forschende international bekannt und wissenschaftlich mit dem Thema seit Anfang der Pandemie vertraut.[1] Es ist ein großes Verdienst, dass sie die Pandemie und ihre Auswirkungen im Strafvollzug von Anfang an durch verschiedene Forschungsansätze begleitet haben, so dass mit dem vorliegenden Band eine in dieser Vertiefung im europäischen Vergleich einzigartige Dokumentation vorgelegt wird.

Die Schweiz hatte, als die Pandemie auftrat, insofern eine günstige Ausgangslage, als bei einer Auslastung der Haftplatzkapazitäten von 85 % die in anderen Ländern vorherrschenden Probleme der Überbelegung *nicht* – sieht man von einigen Anstalten in der französischsprachigen Schweiz ab (vgl. Fink in Kapitel III) – besonders ausgeprägt waren und damit Spielräume für die Einrichtung von Quarantänebereichen vorhanden waren. Der schweizerische Strafvollzug hat sehr vernünftig auf die neue Situation reagiert, indem er einerseits die notwendigen Kontaktbeschränkungen (Besuche, Ausgänge, Hafturlaub, Separierung besonders vulnerabler Gruppen von Gefangenen, Verabreichung von Essen nicht in großen Kantinebereichen, sondern im Haftraum) gewährleistete, andererseits aber auch kompensatorische Maßnahmen vorsah wie erweiterte Telefonkontakte ein-

1 Melanie Wegel hat (zusammen mit Jonas Weber) an dem von Frieder Dünkel, Stefan Harrendorf und Dirk van Zyl Smit herausgegebenen, international vergleichenden Sammelband „The Impact of COVID-19 on Prison Conditions and Penal Policy (Routledge, 2022) mitgewirkt, beide Herausgebende des Sammelbandes ferner an dem aktuellen Schwerpunktheft der Zeitschrift Neue Kriminalpolitik zum Thema COVID-19 und Strafvollzug (Heft 3/2022), jeweils mit Berichten zu Situation und Entwicklung des schweizerischen Strafvollzugs während und nach der Pandemie.

schließlich Videotelefonie, oder vermehrte, der Situation angepasste Freizeitangebote (vgl. Wegel in der Einleitung).

Zielführend war auch eine Reduzierung der hohen Zugangszahlen bzgl. kurzer Freiheitsstrafen, die in der Schweiz auch in international vergleichender Sicht eine große Rolle spielen. Da das Infektionsrisiko insbesondere durch den hohen Durchlauf erhöht wird, war es folgerichtig, die Vollstreckung kurzer Freiheitsstrafen und von Ersatzfreiheitsstrafen vorübergehend auszusetzen und auch die Untersuchungshaftanordnungen auf das Notwendigste zu beschränken. Dies hat sich weiter positiv auf die Belegungsdichte ausgewirkt, wenngleich teilweise nur für den Zeitraum der akuten Pandemiewellen.

Die Infektionszahlen bzgl. Insassen und Personal konnten während der ersten vier Wellen der Pandemie gut beherrscht werden, erst in der 5. Welle (Januar-März/April 2022) gab es einen drastischen Anstieg (Fink in Kapitel III).

Melanie Wegel zeigt in der anschaulichen Detailanalyse von vier Anstalten, wie erfolgreiche („gute") Praxismodelle entwickelt und die Präventionsmaßnahmen, z.B. mit Blick auf das *Social-Distancing* umgesetzt wurden.

Ebenso spannend lesen sich die Ergebnisse der qualitativen Studie von Sabera Wardak und Melanie Wegel, die die Sichtweise der Mitarbeitenden und Leitungspersonen einfängt (Kapitel V). Bemerkenswert ist der hohe Grad an Professionalität und des gut entwickelten Teamgeistes, der sich während der Pandemie weiter verfestigt zu haben scheint. Weiterhin bemerkenswert ist die Sensibilität, mit der Mitarbeitende die Einschränkungen und Belastungen der Insassinnen und Insassen wahrnehmen (z.B. bzgl. Besuchen mit Trennscheibe oder den Zeiten in Quarantäne).

Im VI. Kapitel folgt dann die Sichtweise der Inhaftierten (Dirk Baier, Sabera Wardak und Melanie Wegel) anhand einer quantitativen (standardisierten) Gefangenenbefragung. Die besonderen Belastungen während und aufgrund der Pandemie werden sehr deutlich, und sie bestätigen, dass die diesbezüglichen Einschränkungen des Haftalltags von den Gefangenen einerseits entsprechend empfunden werden, wenngleich andererseits das Gefühl vorherrscht, im Gefängnis relativ gut geschützt zu sein. Die Maßnahmen wurden insofern von den Inhaftierten weitgehend akzeptiert, wozu offensichtlich eine gute Kommunikationsstruktur und Erläuterung der Maßnahmen durch die Bediensteten beigetragen hat. Allerdings wurden die Kompensationsmaßnahmen (verlängerte Telefonzeiten, Videotelefonie) von den Gefangenen teilweise als nicht ausreichend implementiert bezeichnet.

Im VII. Kapitel stellen Dirk Baier und Melanie Wegel die Ergebnisse einer quantitativen Untersuchung aus der Sicht der Mitarbeitenden vor. Es

handelt sich um eine Online-Befragung, die angesichts der Tatsache, dass etwa die Hälfte aller Mitarbeitenden teilnahmen auch Unterschiedsanalysen bzgl. verschiedener Anstaltsformen ermöglichten. Insgesamt zeigte sich von Seiten der Bediensteten eine positive Einschätzung des „Commitments" der Insassen, womit die Ergebnisse der vorangegangenen Befragungen bestätigt wurden.

Im VIII. Kapitel von Frank Stüfen und Christoph Rottler folgt eine Einschätzung aus der Sicht der Seelsorger. Die quantitative und qualitative Studie bezieht sich auf die Tätigkeit der Gefängnisseelsorgenden, die durch die Pandemie teilweise stark eingeschränkt war (i.d.R. nur Gespräche mit Trennscheibe, teilweise vorübergehend vollständiges Kontaktverbot). Auch diese Berufsgruppe zeigte sich im Laufe der Pandemie in der Lage, konstruktiv im Dialog mit den Anstaltsleitungen Verbesserungen zu erreichen und auf die wichtige Rolle der Seelsorge im Gesamtgefüge der Betreuungsarbeit im Vollzug hinzuweisen.

Insgesamt verfügt die Schweiz über eine eindrucksvolle Forschungslage zur Entwicklung des Straf- und Maßnahmenvollzugs während und nach der Pandemie. Der vorliegende Sammelband weist im Schlusskapitel auf zukunftsweisende Verbesserungen der Haftbedingungen hin, die nach der Pandemie dauerhaft fortgeführt werden sollen: Die teilweise wochentagsbezogen beschränkten Besuchsmöglichkeiten wurden auf die gesamte Woche ausgeweitet und nicht nur auf das Wochenende konzentriert, Videotelefonie wird überall ergänzend fest etabliert, das *Social-Distancing* wird bei den Gemeinschaftsessen erleichtert, indem weniger Personen gleichzeitig das Essen einnehmen. Notfallpläne wurden entwickelt, die bei weiteren Pandemien unmittelbar einsatzbereit sind. Desinfektionsmaterial, Schutzkleidung und Plexiglastrennwände für Besuche sind ebenfalls einsatzbereit, wenn erforderlich.

Ob auch kriminalpolitische Reformen wie eine vermehrte Haftvermeidung kurzer Freiheitsstrafen einschließlich der U-Haft dauerhaft erreicht werden können bzw. angestrebt werden, ist mit den vorliegenden statistischen Daten nicht klar zu entscheiden, in jedem Fall hat der Schweizerische Strafvollzug gezeigt, dass er reformfähig ist und mit Krisensituation professionell und wirksam umgehen kann.

Man wünscht dem Buch über die Schweizer Grenzen hinaus weite Verbreitung und Nachahmungseffekte verstärkter Strafvollzugsforschung, wie sie im vorliegenden Fall vom Schweizerischen Nationalfonds und anderen Wissenschaftsförderorganisationen in beispielhafter Weise gefördert wurde.

Anmerkung der Herausgebenden

Im Buch werden die Befunde aus einer Studie vorgestellt, die vom Schweizerischen Nationalfonds (Projekt-Nr. 31CA30_196203) gefördert wurde. Zusätzlich wird in Kapitel VIII die Arbeit der Gefängnisseelorgenden während der Pandemie dargestellt, die eine wichtige Funktion übernahm. Diese Studie ware nicht Bestandteil des vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Projektes.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung 11
Melanie Wegel

II. Forschungsstand zu Covid-19 im Freiheitsentzug 23
Melanie Wegel

III. Statistische Kennwerte 37
Daniel Fink

IV. Good Practice – Vier Institutionen und deren Pandemiekonzept 49
Melanie Wegel

V. Die qualitative Studie – Covid-19 aus Sicht der Mitarbeitenden und Direktorinnen und Direktoren 87
Sabera Wardak, Melanie Wegel

VI. Die quantitative Studie – Covid-19 aus Sicht der Insassinnen und Insassen 127
Dirk Baier, Sabera Wardak, Melanie Wegel

VII. Die quantitative Studie – Covid-19 aus Sicht der Mitarbeitenden 161
Dirk Baier, Melanie Wegel

VIII. Die Gefängnisseelsorge und deren Beitrag zur Pandemiebewältigung 177
Frank Stüfen, Christoph Rottler

IX. Fazit 207
Melanie Wegel

Autorenangaben 209

I. Einleitung

Melanie Wegel

1. Einleitung

Der Beginn der Covid-19 Pandemie stellte ohne Frage ein noch nie dagewesenes Phänomen dar. Am 31. Dezember 2019 wurden der WHO erste Fälle von Lungenentzündungen unbekannter Ursache aus der chinesischen Stadt Wuhan gemeldet. Erste Meldungen von positiven Covid-19 Fällen in Frankreich und Belgien und eine darauffolgende rasche Ausbreitung der Pandemie veranlasste die WHO Anfang März 2020 dazu, Europa als Epizentrum einzustufen. Vom Nachweis erster Covid-19 Krankheitsfälle in Wuhan bis zur Ausbreitung der Covid-19 Pandemie vor die Tore der Schweiz Anfang Februar 2020 dauerte es rund 10 Wochen.

Am 28. Februar hat der Bundesrat die „besondere" Lage ausgerufen, am 16. März die „außerordentliche Lage". Die Grundlage hierfür findet sich im Epidemiengesetz der Schweiz. „Das Epidemiengesetz verfolgt den Zweck, den Schutz der Bevölkerung vor übertragbaren Krankheiten zu gewährleisten. Die Massnahmen des Gesetzes dienen dazu, den einzelnen Menschen zu schützen und die Auswirkungen von übertragbaren Krankheiten auf die Gesellschaft und die betroffenen Personen zu reduzieren" (Art. 2, Abs. 2, Bst. f nEpG).[1] Demnach liegt eine „besondere" Lage dann vor, wenn die WHO eine gesundheitliche Notlage mit internationaler Tragweite feststellt und die Gesundheit der Bevölkerung ohne besondere Beschränkungen nicht mehr gewähreistet ist. Eine „außerordentliche" Lage liegt hingegen dann vor, wenn mit unvorhersehbaren, akuten, schweren Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit zu rechnen ist und somit der Notstand ausgerufen wird. Konkret bedeutet dies, dass gem. Art. 3 der schweizerischen Bundesverfassung der Bundesrat das Recht hat, ungeachtet der föderalistischen Bestimmungen, Maßnahmen auszusprechen, was einen Handlungsspielraum der einzelnen Kantone ausschließt. Im Rahmen dieser Maßnahme soll die innere Sicherheit des Landes gewährleistet

1 Epidemiengesetz des Bundesamtes für Gesundheit Schweiz. Online unter: https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/epidemiengesetz/factsheet-epg-lep.pdf.download.pdf/Factsheet%20EpG_d.pdf

werden und dient somit dem Schutz der Bevölkerung. Mit der Ausrufung dieser „außerordentlichen Lage" wurden die gesamtschweizerischen Präventionsmaßnahmen für die Gesellschaft stark verschärft, woraufhin die Schweiz in gleicher Weise wie die meisten anderen betroffenen europäischen Länder handelte.

Am 16. März wurden die ersten gesamtschweizerischen Maßnahmen für die Gesellschaft getroffen. Für die Gesellschaft zeigte sich dies vor allem in den Regeln des *Social-Distancing*. Dem folgte im weiteren Verlauf eine Ausweitung des *Homeoffice*, die Schließung von Schulen und das Verbot von Großveranstaltungen, wie auch ein weitgehender Lockdown im tertiären Sektor, vor allem den Einzelhandel betreffend. Schließlich rief der Bundesrat die Bevölkerung auf, das Haus nur noch für Lebensmittelkäufe und Arztbesuche zu verlassen.

Ein erster Hotspot im Bereich der Zwangskontexte wurde für die Alten- und Pflegeheime identifiziert, indem beispielhaft in Deutschland 49 % der Covid-19 Fälle aus Alten- und Pflegeeinrichtungen dokumentiert wurden, wohingegen die Übersterblichkeitszahlen aus vor-pandemischen Zeiten bei nur 7 % lagen (Wolf-Ostermann et al., 2020, S. 8 f.). Auch im internationalen Vergleich zeigen sich stationäre Pflegeeinrichtungen als diejenigen Orte mit den höchsten Covid-19 Sterblichkeitsraten (Comas-Herrera et al., 2020, S. 2), wobei die Infektionsfälle der Bewohnerinnen und Bewohner mit denjenigen der Beschäftigten korrelieren. Diese Tatsache ist für den Themenbereich des Justizwesens insofern relevant, als die Institutionen des Freiheitsentzuges ohne Frage auch (geschlossene) Zwangskontexte sind, auf die bei Mitarbeitenden in Präsenz nicht verzichtet werden kann und ein Teil der Insassinnen und Insassen zu den sogenannten vulnerablen Gruppen zählt.

Im Gegensatz zu den Alten- und Pflegeheimen zeigte sich, dass im Zwangskontext „Freiheitsentzug" in der Schweiz die Pandemie gut bewältigt werden konnte, wenngleich dies beinhaltet, dass sowohl das Management als auch das Personal hier besonders gefordert waren. Hygiene und genügend Platz für die Umsetzung *der Social-Distancing*-Maßnahmen bildeten die Grundlage für diesen Erfolg. Die Belegungsraten und insbesondere deren Reduzierung, die Art und Weise der Kommunikation der Einschränkungen an die Insassinnen und Insassen und nicht zuletzt eine hohe Flexibilität aller Beteiligten und Vertrauen in das Know-how der übergeordneten Behörden in die Verantwortlichen vor Ort scheinen für den Erfolg der Pandemiebekämpfung im schweizerischen Freiheitsentzug zentral.

Nach zwei Jahren des Lebens mit und in der Pandemie zeigten sich Lessons Learned, die dazu führten, dass die Institutionen im schweizerischen Freiheitsentzug für jede dynamische, pandemische Situation ein

Handlungsschema entwickeln konnten, um schnell und effektiv reagieren zu können. Ziele der Pandemiebekämpfung im Vollzug waren einerseits, einen Ausbruch der Pandemie innerhalb der geschlossenen Systeme zu verhindern, und zweitens eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden; dies auch vor dem Hintergrund, dass bei ernsthaften Erkrankungen von Insassinnen und Insassen wenig Ressourcen in Hospitälern für diese Klientel zur Verfügung stehen, da diese auch dort gesondert gesichert sein müssen.

Im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Forschungsprojektes konnten die Umsetzung, die Bewältigung aber auch die besonderen Problembereiche der Pandemiebekämpfung im Freiheitsentzug genauer untersucht werden. Am Stichtag 1. Januar 2022 zeigt das Bundesamt für Statistik (BfS) der Schweiz 91 Institutionen des Freiheitsentzuges an (BfS, 2022). Die Institutionen verfügen zusammen über 7.341 Haftplätze und weisen zum Stichtag eine Belegungsrate von 86 % auf. Die 26 Kantone sind in drei Strafvollzugskonkordate aufgeteilt. Das sind die Konkordate Ostschweiz, Nordwest- und Innerschweiz und das Konkordat Latin. Da der Freiheitsentzug kantonal geregelt ist, sollte diese Zuteilung gewährleisten, dass innerhalb dieser Konkordate ähnliche Arbeitsweisen bzw. eine einheitliche Umsetzung des Auftrages des Vollzuges von Freiheitsstrafen stattfindet. Der Auftrag des Freiheitsentzuges ist in Art. 75 StGB geregelt

> *„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 angemessen Rechnung zu tragen."*[2]

2. *Strafvollzug Schweiz*

Der Strafvollzug in der Schweiz sieht vor, dass dieser nach dem Progressionssystem gestaltet ist. Dieses System beinhaltet, dass 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 er-

2 Schweizerisches Strafgesetzbuch StGB vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

folgt, 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 (Patzen et al., 2018). Die übergeordneten Behörden sind die kantonalen Ämter für Justizvollzug (und Wiedereingliederung), die nicht nur Entscheidungsträger für die Gewährung von Urlauben und Lockerungen sind, sondern auch die jeweilige Fallführung der Insassinnen und Insassen innehaben. Laut Artikel 377 StGB[3] ist jeder Kanton dazu verpflichtet, offene und geschlossene Vollzugsanstalten zu errichten und zu betreiben, sowie auch Einrichtungen für die Halbgefangenschaft, das Arbeitsexternat und den Maßnahmenvollzug zu schaffen. Es steht den Kantonen jedoch frei, dieser Pflicht in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen (Art. 378) oder privaten Anstalten (Art. 379) nachzukommen. So bieten bspw. die Strafanstalten des Kantons Zug und das Kantonsgefängnis Schwyz keine Möglichkeit zum Arbeitsexternat. Der Kanton Schwyz bietet dies den Gefangenen jedoch in Zusammenarbeit mit einer Einrichtung im Kanton Luzern an. Hingegen verfügen bspw. die Kantone Zürich und St. Gallen über eine breite Palette an Vollzugsmöglichkeiten innerhalb des eigenen Kantons, so auch betreffend der Wohn- und Arbeitsexternate. Für die Westschweiz lässt sich gleichermaßen festhalten, dass bspw. der Kanton Waadt u.a. auch Angebote für Frauen und Wohn- und Arbeitsexternate bereithält, währenddessen die Anstalten des Kantons Neuenburg vor allem für den Vollzug von Freiheitsstrafen und den vorzeitigen Strafantritt vorgesehen sind.

Die einzelnen Vollzugseinrichtungen können sich zudem auch dahingehend unterscheiden, wie breit ihre jeweilige Angebotspalette ist. So finden sich Einrichtungen, die nur eine spezifische Zielgruppe aufnehmen und/oder nur eine bestimmte Vollzugsstufe anbieten; und es gibt Einrichtungen, die verschiedene Zielgruppen ansprechen und mehrere Progressionsstufen anbieten. Bietet eine Einrichtung ein Gesamtkonzept über sämtliche Progressionsstufen an, ist nach Durchlauf der einen Stufe (bspw. geschlossener Vollzug) kein Wechsel in eine andere Institution (bspw. offener Vollzug) – und je nach dem in einen anderen Kanton – nötig. Dies ist bspw. im Maßnahmenzentrum Bitzi oder der Justizvollzugsanstalt Pöschwies der Fall. Ein weiteres Beispiel hierfür ist das Frauengefängnis in Hindelbank. Da der Frauenvollzug in der Schweiz sehr zentralistisch aufgebaut ist, bietet Hindelbank ein Gesamtkonzept von der geschlossenen

3 Ebd.

Abteilung bis hin zum Arbeitsexternat an. Und da gleichzeitig die meisten Kantone keine eigenen Einrichtungen für Frauen haben, ist im Frauenvollzug die Zusammenarbeit über Kantons- und auch Konkordatsgrenzen hinweg unausweichlich. Seit dem Jahr 2018 wird in 19 der 26 Kantone nach dem Prinzip des Risikoorientierten Sanktionenvollzugs (ROS) gearbeitet. Das Konzept ROS beruht auf den RNR-Prinzipien (Andrews & Bonta, 2007). In einem ersten Schritt werden im Einzelfall alle relevanten Risiko- und auch Schutzfaktoren erfasst, wobei sowohl die kriminogenen Verhaltensweisen als auch die Situationen betrachtet werden, die zu delinquentem Verhalten führten. Die Ausrichtung der Arbeit mit den Klientinnen und Klienten orientiert sich demzufolge am individuellen Rückfallrisiko und somit an der Bearbeitung der kriminogenen Problembereiche und einer damit einhergehenden Förderung der individuellen Kompetenzen. Ausgehend von den individuellen Risiko- und Schutzfaktoren wird ein Interventionsplan erstellt, wobei das Ziel der Rückfallminderung im Einzelfall definiert wird (vgl. Mayer, 2014). Die Kantone des Konkordats Latin haben aktuell kein mit ROS vergleichbares Instrument, stattdessen wird mit zwei Instrumenten gearbeitet: Zum einen dem PAGRED (Processus Actif de Gestion du Risque et d'Encouragement à la Désistance), welcher aus einem Beurteilungsraster besteht, der die Analyse von statischen und dynamischen Risiko- und Desistancefaktoren kombiniert. Als zweites Instrument steht den westschweizer Kantonen der PAP (Plan d'assistance de la probation) zur Verfügung. Ausgehend von einem Bottom-up-Ansatz wurde der PAP von Praktikerinnen und Praktikern ausgearbeitet, die sich während mehrerer Sitzungen das Ziel setzten, die kollektive Reflexion zu verbessern. Das Modell ist angelehnt an das PRE-ASPIE Modell von McNeill (2009) und zielt darauf ab, die Dynamik des Ausstiegs durch einen siebenstufigen Managementprozess zu fördern: Vorbereiten, Verbinden, Engagieren, Bewerten der Situation, Planen, Eingreifen und Überprüfen/Evaluieren.

3. Covid-19 im schweizerischen Freiheitsentzug

Mit Beginn der Pandemie und drastisch ansteigenden Infektionszahlen von Covid-19 Fällen in der Schweiz, lancierte der Schweizerische Nationalfonds im März 2020 eine Sonderausschreibung zum Thema „Coronaviren". Im Rahmen dieser Ausschreibung wurden auch sozialwissenschaftliche Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zur Eingabe aufgefordert und die Förderung von 36 Projekten mit insgesamt einer

Millionen Franken unterstützt.[4] Im Rahmen dieser Förderung konnte das Projekt „Crisis Management of the Covid 19 Epidemic in Coercive Contexts", dessen Ergebnisse hier vorgestellt werden, umgesetzt werden. Zielsetzung dieses Projektes war es, die Umsetzung der Covid-19 Präventionsmaßnahmen in geschlossenen Kontexten, namentlich dem Straf- und Maßnahmenvollzug in der Schweiz zu untersuchen und Gelingensbedingungen sowie Problembereiche herauszuarbeiten. Von den insgesamt 91 Institutionen konnten in 15 Institutionen schweizweit qualitative Erhebungen durchgeführt werden, so u.a. Interviews mit zwei bis drei Mitarbeitenden und Leitungspersonen, die in Kapitel V ausführlich dargelegt werden. Um einen umfassenderen Überblick über die umgesetzten Maßnahmen zu erhalten, erfolgte zusätzlich eine standardisierte Befragung in 26 Institutionen. Die folgende Abbildung 1 zeigt die Umsetzung der wichtigsten Maßnahmen in diesen Institutionen der Deutschschweizer Konkordate. Die jeweiligen Angaben müssen hierbei vor dem institutionsspezifischen Hintergrund interpretiert werden. So wurde ausgehend von den insgesamt 26 Institutionen in nur 7 das Freizeitangebot ausgeweitet. Dies kann beispielhaft damit erklärt werden, dass in manchen Institutionen kein interner Lockdown stattgefunden hat und die Tagesstruktur aufrechterhalten werden konnte. Vulnerable Gruppen wurden explizit in 8 Institutionen separiert, wobei sich andererseits in den meisten Institutionen diese auch freiwillig separieren konnten. Faktisch waren ab März 2020 keine Besuche mehr möglich, da der bundesweite Lockdown auch eine Einschränkung des Personenverkehrs vorsah und die Bevölkerung generell dazu aufgerufen wurde, zu Hause zu bleiben. Bei der Variablen „Essen auf der Zelle wurde eingeführt…" kommt hinzu, dass dies in einer Vielzahl von Institutionen bereits vor dem Lockdown der Fall war. Auch Quarantänestationen wurden nicht in allen Institutionen eingerichtet, wohl aber wurden in einigen Kantonen zentrale Einrichtungen geschaffen, die quasi als eine Art Quarantäne-Vollzug fungierten oder gar als Eintrittsquarantäne-Station. Von großer Bedeutung war bei allen befragten Institutionen die Kommunikation mit den Insassinnen und Insassen, wobei in den folgenden Kapiteln diesem Aspekt eine besondere Rolle zukommt.

4 Sonderförderung Coronaviren, online unter: https://www.snf.ch/de/k9qaW0e0AYcbmSgh/news/news-200518-snf-foerdert-36-neue-corona-forschungsprojekte

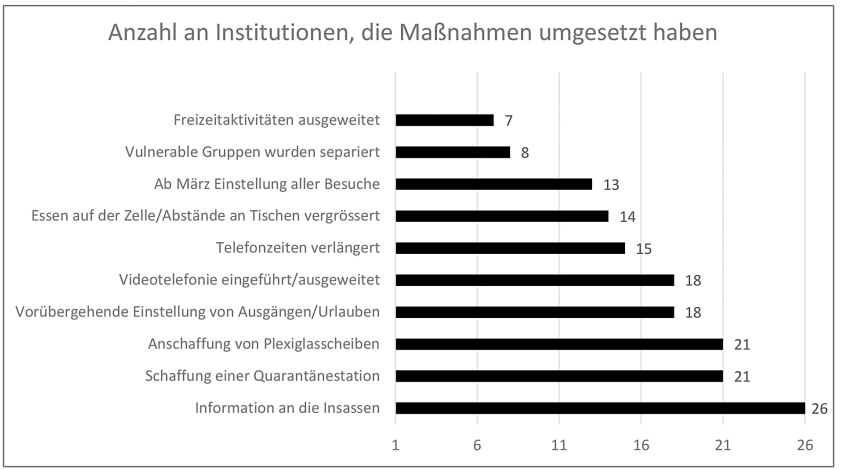

Abbildung 1: Präventionsmaßnahmen in ausgewählten Institutionen (n = 26)

Neben den Hygienemaßnahmen spielten die sogenannten *Social-Distancing*-Regelungen eine zentrale Rolle in der Bekämpfung der Pandemie. Um diese einhalten zu können, war genügend Platz notwendig, welcher auch durch eine veränderte Sanktions- und Vollstreckungspraxis geschaffen wurde. So wurden in 18 der 26 Institutionen die Anzahl der Neueintritte verringert und in 16 Institutionen wurde der Vollzug von kurzen Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen vorübergehend ausgesetzt. Weiter war es nicht möglich, Insassinnen und Insassen in ein anderes Land abzuschieben, wobei hier auch nicht alle befragten Institutionen zustimmen, insoweit berücksichtigt werden muss, dass beispielhaft Therapiezentren für junge Straftäterinnen und Straftäter ggf. keine Inhaftierten haben, die ausgewiesen werden sollen.

Zuletzt zeigt sich noch, dass nur aus einer Institution die Praxis berichtet wurde, Personen vorzeitig aus dem Vollzug aufgrund der Covid-19-Pandemie zu entlassen. Angelehnt an Dünkel und Morgenstern (2020) zeigt sich auch für die Schweiz, dass Eintritte verringert wurden und der Vollzug von kurzen Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen vorübergehend ausgesetzt wurden, obwohl die Kapazitäten in den meisten Institutionen des Freiheitsentzuges in der Deutschschweiz bereits vor Covid-19 nicht ausgelastet waren. 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. Die Entscheidungen, ob Freiheitsstrafen zum 2/3-

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 (Wegel et al., 2021).

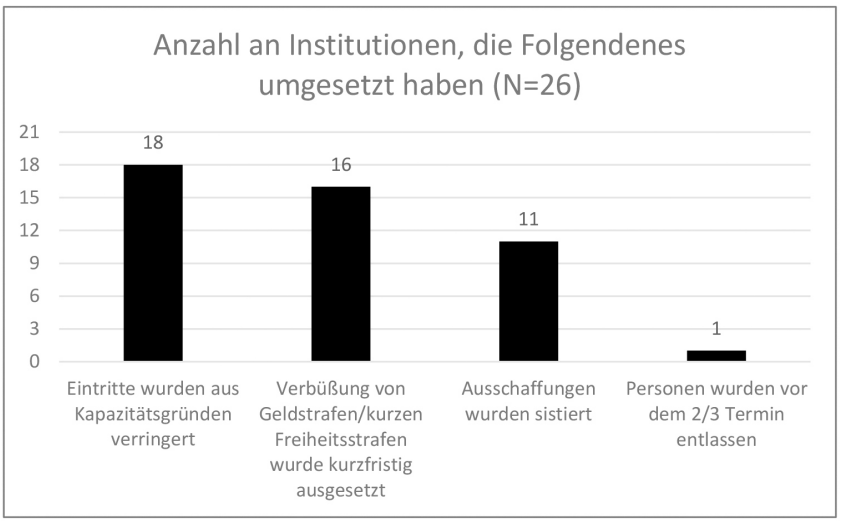

Abbildung 2: Insassenreduktion (n = 26)

Im Jahr 2021 wurden 7.104 Personen zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt. Die folgende Abbildung 3 zeigt, dass es sich hierbei mehrheitlich um kürzere Strafen handelt. 5% der Insassinnen und Insassen werden zu weniger als 15 Tagen und 9% zu weniger als einem Monat Freiheitsstrafe verurteilt. Die Möglichkeit, Platz für die *Social-Distancing*-Maßnahmen zu schaffen, besteht somit am ehesten bei den Inhaftierten mit sehr kurzen Strafen. Durch die kurze Zeit im Vollzug bergen diese Personen ein hohes Risiko, eine Infektion mit Covid-19 in den Vollzug zu bringen. Die vorübergehende Aussetzung des Vollzuges von kurzen Freiheitsstrafen kann somit als Mittel zur Reduktion der Insassenquote beitragen.

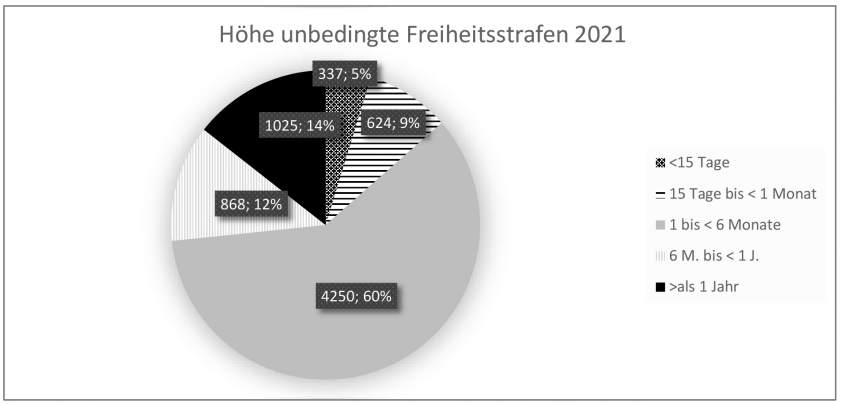

Abbildung 3: Höhe der unbedingten Freiheitsstrafen 2021

Eine Recherche in unterschiedlichen Kantonen hat ergeben, dass die Vorgehensweise bei der Sistierung des Vollzuges einzelner Strafen unterschiedlich war. So wurden teils schriftliche Erlasse erstellt, die eine einheitliche Vorgehensweise pro Kanton regeln sollten: *‚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. Telefonische 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.‘* [5]

Ebenso existieren Kantone, bei denen zumindest während des ersten Covid-19-Jahres 2020 keine schriftlichen Erlasse erstellt wurden, sondern bilateral zwischen Amtsleitung und dem Leiter bzw. der Leiterin der Institution nach einzelnen Möglichkeiten einer vorzeitigen Entlassung geschaut wurde.

Die generelle Ausrichtung der Präventionsmaßnahmen wurde vom Bundesamt für Gesundheit und als übergeordnete Behörde auch von den Ämtern für Justizvollzug bestimmt. Zudem zeigt sich in den folgenden empirischen Kapiteln auch, dass eine vertrauensvolle Kooperation der übergeordneten Ämter mit den Leiterinnen und Leitern der Vollzugsinstitutionen von Bedeutung für die Eindämmung der Pandemie in den Insti-

5 Der Erlass liegt dem Autorenteam schriftlich vor, wobei der Name des Kantons aus Datenschutzgründen hier nicht genannt wird.

tutionen des Freiheitsentzuges notwendig ist. Die Strafvollzugskonkordate und die Konferenz der Gefängnisärzte spielte bei der Umsetzung der Präventionsmaßnahmen hingegen eine nachgeordnete Rolle. Dies mag dem Umstand geschuldet sein, dass die Berücksichtigung der individuellen Bedingungen wie Insassenquote, Vollzugsform etc. von größerer Bedeutung bei der Pandemiebekämpfung war als eine einheitliche Vorgehensweise.

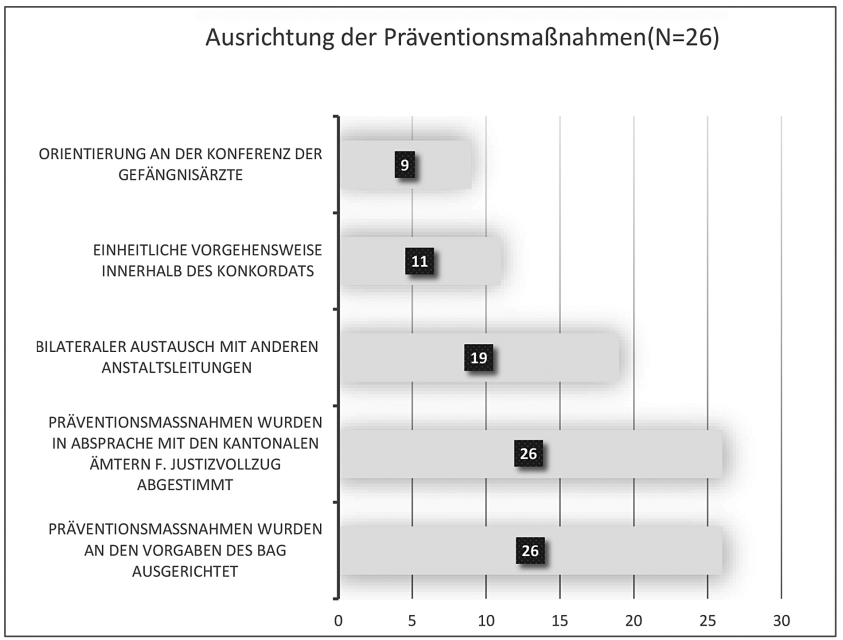

Abbildung 4: Ausrichtung der Präventionsmaßnahmen

Vorweg kann festgehalten werden, dass die Covid-19 Pandemie im schweizerischen Freiheitsentzug gut bewältigt wurde, wobei ein Insassenbestand, der im internationalen Vergleich als eher niedrig bezeichnet werden kann, eine hohe Flexibilität und Sensibilität gegenüber der dynamischen pandemischen Situation sowie eine gute Kooperation der übergeordneten Behörden mit den Leitungspersonen der Institutionen des Freiheitsentzuges als eine Grundlage für diese gelungene Bewältigung genannt werden können, worauf in den folgenden Kapiteln noch genauer eingegangen wird.

Literatur

Andrews, D.A., Bonta, J. (2007). The Risk-Need-Responsivity Model of Assessment and Human Service in Prevention and Corrections: Crime Prevention Jurisprudence. Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice 49, 439-464.

BfS (2022). Justizvollzugseinrichtungen. https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/justizvollzug/justizvollzugseinrichtungen.html.

Comas-Herrera A., Zalakaín, E., Lemmon, E., Henderson, D., Liwin, C., Hsu, A.T., Schmidt, A.E., Arling, G., Fernández, J.L. (2020). Mortality associated with COVID-19 in care homes: International evidence (14.10.2020). International long term care policy network. https://ltccovid.org/wp-content/uploads/2020/10/Mortality-associated-with-COVID-among-people-living-in-care-homes-14-October-2020-5.pdf.

Dünkel, F., Morgenstern, C. (2020). Der Einfluss von Covid-19 auf den Strafvollzug und die Strafvollzugspolitik in Deutschland. NK Neue Kriminalpolitik 32, 432-457.

Mayer, K. (2014). Risikoorientierung – der nächste Schritt. Bewährungshilfe 61, 171-188.

McNeill, F. (2009). Towards Effective Practice in Offender Supervision. SCCJR Discussion Paper (1).

Patzen, H.J., Treuthardt, D., Erismann, M., Mayer, K. (2018). Die Bewährungshilfe in der Schweiz. Bewährungshilfe 65, 224–241.

Wegel, M., Meyer, J.D., Wardak, S., Weber, J. (2021). Die Eindämmung der Covid-19 Pandemie im Schweizer Freiheitsentzug – Drinnen besser als draussen? Kriminologie – Das Online-Journal 3, 27-39.

Wolf-Ostermann, K., Rothgang, H., Domhoff, D., Friedrich, A.C., Heinze, F., Preuß, B., Schmidt, A., Seibert, K., Stolle, C. (2020). Zur Situation der Langzeitpflege in Deutschland während der Corona-Pandemie. Ergebnisse einer Online-Befragung in Einrichtungen der (teil)stationären und ambulanten Langzeitpflege. Institut für Public Health und Pflegeforschung (IPP)/SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Bremen.