

# #prison-info

Das Magazin zum Straf- und Massnahmenvollzug 1/2020

## Europäische Strafvollzugs- grundsätze 4 – 30

**Coronavirus: erste Bilanz**  
32

**Bücher hinter Gittern**  
39



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Bundesamt für Justiz BJ



Folco Galli,  
Redaktor #prison-info

Um einen **menschenrechtskonformen Freiheitsentzug** sicherzustellen, hat der Europarat bereits **1973** Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen verabschiedet. Infolge der gesellschaftlichen Entwicklung und der veränderten Vorstellungen über die Behandlung der Gefangenen wurden diese konkreten Vorgaben schon bald ein erstes Mal überarbeitet und **1987** durch die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze abgelöst. Anders als es der etwas missverständliche deutsche Titel nahelegen scheint, gelten diese Grundsätze nicht nur für Personen im Strafvollzug, sondern namentlich auch für Personen im Massnahmenvollzug, in Untersuchungs- oder Ausschaffungshaft.

Die Verabschiedung der Europäischen Anti-Folter-Konvention und die in der Folge vom Anti-Folter-Ausschuss (CPT) entwickelten Standards, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), verschiedene einschlägige Empfehlungen des Europarates und der Beitritt neuer Staaten zum Europarat führten dazu, dass diese Grundsätze ein weiteres Mal vollständig überarbeitet wurden. In der neuen Fassung von **2006** wurde auch explizit der **Dauerauftrag** verankert, dass – angesichts der sich ständig wandelnden Erkenntnisse über die besten Vollzugspraktiken – die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze regelmässig zu aktualisieren sind.

In Erfüllung dieses Auftrags haben die zuständigen Gremien des Europarates in den vergangenen Jahren die Grundsätze und den einschlägigen Kommentar durch **punktuellen Änderungen** weiter angepasst. Die neue Fassung, die voraussichtlich im November vom Ministerkomitee des Europarates verabschiedet werden wird, widerspiegelt die jüngsten internationalen Standards, die vom EGMR, vom CPT, von internationalen Normen und der Forschung gesetzt worden sind. Aufschlussreich ist namentlich, wie sich die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze und ihr universelles Pendant, die Nelson-Mandela-Regeln der UNO, durch ihre dynamische Weiterentwicklung gegenseitig befruchten. Beiden Instrumenten ist gemein, dass sie sich als **Übersetzungshilfe für die Praxis** verstehen: Sie legen dar, wie die abstrakten menschenrechtlichen Vorgaben im Vollzugsalltag konkret umzusetzen sind.

Gerade in **Krisenzeiten** erweisen sich solche Instrumente als besonders bedeutsam. Heute bieten insbesondere die Grundsätze und Regeln zur Gesundheitsversorgung den Vollzugsbehörden eine Orientierungshilfe, um der Corona-Pandemie unter voller Respektierung der Grundrechte und Grundfreiheiten wirksam zu begegnen. In einem Interview zieht KKJPD-Präsident Urs Hofmann eine erste Bilanz darüber, wie die Schweizer Vollzugsbehörden diese Herausforderung bisher gemeistert haben.

Online-Version:



# Inhalt

## Fokus: Europäische Strafvollzugsgrundsätze

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sind mit einer punktuellen Überarbeitung an die gesellschaftliche Entwicklung angepasst worden. Am meisten zu diskutieren gaben in den Gremien des Europarates die neuen Bestimmungen zur Einzelhaft.

- 4 Richtwerte für einen zeitgemässen und humanen Justizvollzug
- 8 Ein fein abgestimmtes Zusammenspiel
- 11 Ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung der Normen
- 17 122 Regeln zum Umgang mit Inhaftierten Menschen
- 22 Zu wenig Platz für Frauen
- 26 Alle Interventionen sollen dem Wohl der Jugendlichen dienen
  
- 31 Fünf Fragen an Ines Follador
  
- 32 «Erfreulicherweise ist es gelungen, das Virus aus den Anstalten weitgehend fernzuhalten»
- 36 Ersatzfreiheitsstrafen: Ein Massengeschäft mit hohen Fallzahlen und relativ wenigen Hafttagen
- 39 Die Bildung, eine sinnvolle Freizeitgestaltung und die Resozialisierung fördern
- 43 Gefangene sollen als Menschen sterben können
- 45 Die Gesellschaft besser vor gefährlichen Straftätern schützen
- 46 Sicherheitshaft teilweise ohne gesetzliche Grundlage
- 48 Untersuchungshaft wegen Wiederholungsgefahr bei Vermögensdelikten
  
- 49 Kurzinformationen
- 50 Veranstaltungen
- 51 Neuerscheinungen

## Carte blanche

Die Vereinigung Chryzalid hat in den letzten 15 Jahren mehr als 37 Projekte in 30 Ländern lanciert. Ihr programmatischer Name steht für die Umwandlung der Puppe in einen Schmetterling beziehungsweise der inhaftierten Person in eine Person, die wieder in der Zivilgesellschaft eingegliedert ist.

- 52 Von der Puppe zum Schmetterling



Foto: Peter Schulthess (2020)



Foto: © Chryzalid

# Richtwerte für einen zeitgemässen und humanen Justizvollzug



Dominik Lehner, Präsident der Konkordatlichen Fachkommission der Nordwest- und Innerschweiz zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern, gehört seit 2014 dem Rat für strafrechtliche Zusammenarbeit (Conseil de coopération pénologique PC-CP) an. Von 2018 bis 2019 präsidierte er dieses Expertengremium des Europarates.

## Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sind an die gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst worden

Der Europarat hat die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze mit einer punktuellen Überarbeitung an die gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst. Dominik Lehner, der als Präsident des Rates für strafrechtliche Zusammenarbeit (Conseil de coopération pénologique PC-CP) intensiv an der Überarbeitung mitgewirkt hat, erläutert die Gründe und Ziele und gibt einen Einblick in die Werkstatt der verantwortlichen Gremien.

**#prison-info: Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sind von 2003 bis 2006 völlig überarbeitet worden. Weshalb war eine neue Überarbeitung erforderlich?**

**Dominik Lehner:** Der europäische Justizvollzug befindet sich im Wandel. Viele extramurale Veränderungen in der Gesellschaft müssen intramural nachvollzogen werden. Die Zunahme der Migration hat grosse Auswirkungen auf die Gefängnisse. Die Kommunikation und der Umgang mit ausländischen Gefangenen spielt eine enorme Rolle in den Gefängnissen. Auch die Genderdiskussion muss für die Gefängnisse geführt werden. Frauen sind zwar nicht per se verletzlicher als Männer, aber sie sind auch nicht einfach «andere Männer». Sie bilden eine klare Minorität in einem Gefängnisssystem, das von Männern für Männer gebaut wurde. Frauen haben jedoch andere Bedürfnisse als Männer und darauf muss der Justizvollzug Rücksicht nehmen. Tut er es nicht, besteht nicht nur die Gefahr, dass man Grundrechte verletzt, es droht auch, dass man die gesetzten Resozialisierungsziele viel schlechter erreicht. Schliesslich kommt einer korrekten lückenlosen Falldokumentation heute eine grosse Bedeutung zu. Von einem modernen Justizvollzug muss verlangt werden, dass jederzeit Ort und Art der Unterbringung und der Behandlung eines Gefangenen dokumentiert und überprüfbar sind.

**Diese Veränderungen in der Gesellschaft sind allerdings nicht jüngeren Datums...**

Andere bedeutende supranationale Regelwerke, wie zum Beispiel jene der UNO, haben tatsächlich die neueren Entwicklungen schneller aufgenommen. Dazu zählen insbesondere die Nelson-Mandela-Regeln, die Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen, und die Bangkok-Regeln, welche die Grundsätze für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige festlegen. Zwar gibt es auch spezifische Empfehlungen des Europarates, zum Beispiel zu Ausländern im Vollzug, aber die allgemeinen Europäischen Strafvollzugsgrundsätze selbst hinken den Regelwerken der UNO in diesen Fragen hinterher und drohen dadurch an Bedeutung zu verlieren. Das gilt es zu vermeiden.

**Die punktuelle Überarbeitung hat rund vier Jahre gedauert. Wer war daran beteiligt und weshalb hat es so lange gedauert?**

Hätte der Europarat tatsächlich nur an den Stand anderer Regelwerke anknüpfen wollen, wäre das schneller gegangen. Es ging aber vielmehr darum, die einzelnen Anpassungen im Licht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und im Licht der Standards des Europäischen Ausschusses gegen Folter und unmenschliche Behandlung des Europarates (CPT) vorzunehmen. Damit haben die Anpassungen einen eigenen menschenrechtsgeprägten Europarats-Werte-Stempel erhalten, der vereinzelt sogar über die Regelwerke der UNO hinausgeht. Und genau das

«Viele extramurale Veränderungen in der Gesellschaft müssen intramural nachvollzogen werden»



Die Gremien des Europarates diskutierten die Frage der Einzelhaft (Bild: Gefängnis La Croisée VD) äusserst kontrovers und konnten sich nicht auf eine maximal zulässige Dauer einigen. Sie verzichteten auf die vorgeschlagene Beschränkung auf 14 Tage und legten stattdessen fest, dass die Dauer vom nationalen Gesetzgeber festgelegt werden muss.

Foto: Peter Schulthess (2016)

führte später teilweise zu heftigen Diskussionen. Noch nie sind schon bei den Sitzungen des PC-CP nebst wissenschaftlichen Beratern auch Vertreter des EGMR und des CPT so stark in die Diskussionen miteinbezogen worden.

#### Welches sind die wichtigsten Anpassungen?

Es gibt viele kleinere Anpassungen, die nur im Kommentar Niederschlag finden, wie zum Beispiel die Bezugnahme auf CPT-Standards für die Bedingungen eines Gefangenenverkehrs, wonach einem Gefangenen auf einem Einzeltransport mindestens 0,6 Quadratmeter und bei einem Gruppentransport

mindestens 0,4 Quadratmeter zur Verfügung stehen müssen. Zuvor hatte der Gerichtshof mehrfach klare Verletzungen der Rechte von Gefangenen beim Transport festgestellt. Generell wird jedoch vermieden, solche Zahlenangaben in die Bestimmungen selbst aufzunehmen, und zwar aus zwei Gründen: Einerseits müssten sie dann auch in einem formellen Verfahren wieder überprüft und angepasst werden. Andererseits sollen sie bloss Richtwerte für einen zeitgemässen und humanen Justizvollzug bilden. Sie appellieren primär an die Eigenverantwortung der Mitgliedsstaaten und streben nicht eine vereinheitlichte, europäische Rechtsgrundlage an.

«Die Anpassungen haben einen eigenen menschenrechtsgeprägten Europarats-Werte-Stempel erhalten»

«Ausländische Gefangene dürfen nicht generell von der bedingten Entlassung ausgeschlossen werden»

**Sie haben die Auswirkungen der Migration auf die Gefängnisse angesprochen. Was bringen die Anpassungen der Strafvollzugsgrundsätze den ausländischen Gefangenen?**

Für ausländische Gefangene ist es sicher von grosser Bedeutung, dass ihnen ganz generell ein Anspruch auf Gleichbehandlung mit inländischen Gefangenen zugestanden wird, zum Beispiel was Kontakte zur Aussenwelt angeht, denn da gibt es ja Unterschiede. Wenn die Familie und Freunde des Gefangenen sich im Herkunftsland befinden, so mag es faktisch oft schwierig oder unmöglich sein, dass sie ihn in der Strafanstalt besuchen können. Der Kontakt mit Angehörigen ist aber nicht bloss ein Wohlwollen gegenüber dem Gefangenen. Er sollte vielmehr einen zentralen Bestandteil der Resozialisierung und der Anleitung zur Verantwortungsübernahme bilden und gezielt gefördert werden. Dazu sollte solchen Gefangenen nach Möglichkeit ersatzweise die Gelegenheit gegeben werden, mittels elektronischer Kontaktaufnahme über Telefon, Skype oder Internet die Verbindung zu den Angehörigen zu wahren. Ganz grundlegend ist natürlich, dass jedem Gefangenen alle wichtigen Informationen – und davon gibt es im Justizvollzug viele – in einer ihm verständlichen Sprache zur Verfügung stehen. Neu ist im Sinne der Gleichbehandlung zum Beispiel die Bestimmung, dass auch ausländische Gefangene nicht generell von der bedingten Entlassung ausgeschlossen werden dürfen, auch wenn aufgrund einer bevorstehenden Ausschaffung eine Resozialisierung verbunden mit schrittweisen Öffnungen möglicherweise nicht in Frage kommt.

**Die Anwendung von Zwangsmitteln gibt immer wieder zu reden. Welche Neuerungen sehen die Anpassungen hier vor?**

Neu wird die Benützung von Instrumenten zur Fesselung strikt dem Verhältnismässigkeitsprinzip unterstellt. Solche Instrumente, das heisst Fussschellen, Handschellen oder Mehrpunktfesselungen an Stühlen oder Liegen, dürfen nur dann verwendet werden, wenn kein anderes, milderes Mittel zur Verfügung steht, welches auch geeignet erscheint, der vom Gefangenen ausgehenden Gefahr zu begegnen. Zudem dürfen sie nur solange eingesetzt werden, wie sie zwingend notwendig sind. Wem das selbstverständlich vorkommt, ist absolut beizupflichten, leider zeigen die Berichte des CPT bisweilen ein anderes Bild. Die Verwendung einer Fesselung wird neu ganz verboten bei Frauen in den Wehen oder während oder unmittelbar nach dem Geburtsvorgang – auch hier gab es unrühmliche Vorfälle in der Vergangenheit. Eine weitere Bestimmung hält fest, dass jede Anwendung einer Fesselung in einem

entsprechenden speziellen Register zu dokumentieren ist. In Bezug auf Fesselungen kommen hier also gleich zwei der neuen generellen Stossrichtungen zum Tragen, der besondere Schutz für Frauen und die zwingende Anordnung der Dokumentation.

**Was war bei der Überarbeitung der Strafvollzugsgrundsätze besonders umstritten?**

Am meisten zu diskutieren gaben die neuen Bestimmungen betreffend die Einzelhaft. Die Meinungen waren sehr dezidiert und gingen sehr weit auseinander. Ein erster Entwurf zur Regelung der Einzelhaft hatte zwar im PC-CP schon 2018 die Zustimmung der Delegierten der Mitgliedsstaaten erhalten, kam jedoch bei der nächsthöheren Instanz, dem Europäischen Ausschuss für Strafrechtsfragen (Comité européen pour les problèmes criminels CDPC) nicht durch. Er wurde für zu komplex, beziehungsweise kompliziert gehalten und zurück an den PC-CP geschickt mit der Vorgabe, ihn zu vereinfachen und eine klare Definition von Einzelhaft in die Bestimmung aufzunehmen. Der Entwurf, der dem CDPC dann im Dezember 2019 präsentiert wurde, war wesentlich schlanker und erfüllte den Wunsch nach einer klaren Definition: Als Einzelhaft wird nun bezeichnet, wenn ein Gefangener während mehr als 22 Stunden lediglich einen oberflächlichen Kontakt zu anderen Menschen hat («sans contact humain significatif»). Nicht einig wurde man sich jedoch im CDPC über die maximal zulässige Dauer einer Einzelhaft – der Vorschlag war schon im PC-CP vereinzelt auf Ablehnung gestossen. Er sah eine Höchstdauer von 14 Tagen vor.

**Welche Lösung hat man schliesslich gefunden?**

Im CDPC formierte sich bei einzelnen Mitgliedsstaaten ein deutlicher Widerstand. Die Delegierten, die sich für eine absolute Höchstdauer von 14 Tagen aussprachen, argumentierten, es sei wissenschaftlich nachgewiesen, dass ein Mensch in der Regel spätestens nach 14 Tagen Einzelhaft nicht wieder gutzumachende psychische Veränderungen erleide. Dies komme einer Folter gleich und sei daher klar zu verbieten. Die Gegenseite stellte jedoch diesen wissenschaftlichen Nachweis in Frage und hielt die Bestimmung für nicht alltagstauglich; ein effizienter Justizvollzug sei in der Praxis – wenngleich in seltenen Fällen – auf die Möglichkeit deutlich längerer Einzelhaft angewiesen. Die Beschränkung auf maximal 14 Tage liess sich letztlich nicht durchsetzen und musste zugunsten einer allgemeineren Bestimmung, wonach die Höchstdauer der Anordnung der Einzelhaft im nationalen Gesetz bestimmt sein muss, aufgegeben werden. Die Hoffnung bleibt, dass die nationalen Gesetzgeber dem Kommentar

«Die Benützung von Instrumenten zur Fesselung wird neu strikt dem Verhältnismässigkeitsprinzip unterstellt»

zu dieser Bestimmung und insbesondere den Zitate zur schädlichen Wirkung von Einzelhaft Gehör schenken werden und/oder der EGMR diesbezüglich bald einen Grundsatzentscheid fällen wird.

**Die Strafvollzugsgrundsätze sind nicht in Form eines Vertrags erlassen worden, sondern sind eine Empfehlung des Europarates. Wie verbindlich sind sie?**

Die Strafvollzugsgrundsätze sind bloss Empfehlungen, aber sie stützen sich immerhin auf einen breiten internationalen Konsens auf einem hohen Level; man bezeichnet sie daher manchmal auch als Soft Law. Ich erinnere immer wieder daran, dass der EGMR formell ermächtigt ist, die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) dynamisch auszulegen. Das ist ungewöhnlich für ein Gericht und kommt daher, dass die Mitglieder des Europarats nicht über ein gemeinsames Gesetzgebungsorgan verfügen. Die zentralen menschenrechtlichen Garantien, welche die EMRK schützt, sind zwar immer noch die gleichen wie 1974, aber der Zeitgeist hat sich verändert. Das heisst: Einerseits ändert sich das Verständnis betreffend das zu schützende Rechtsgut, zum Beispiel eben die Erkenntnis, dass Einzelhaft der Psyche schadet. Andererseits ändert sich real die Art und Weise, wie die Rechtsgüter verletzt werden; die Berichte des CPT illustrieren das immer wieder. Erfreulicherweise beeinflussen sich der Europarat und der Gerichtshof gegenseitig. Der Gerichtshof berücksichtigt in seiner Rechtsprechung die Standards des CPT und die Empfehlungen des Europarats, während die Rechtsprechung des Gerichtshofs wie auch die CPT-Standards in die Ausarbeitung der Empfehlungen des Europarats einfließen.

**Welche Bedeutung haben die letzten Neuerungen und die Strafvollzugsgrundsätze insgesamt für die Schweiz?**

Generell ist der Wirkungsgrad von neuen Bestimmungen nur schwer zu ermitteln. Ich glaube, es lässt sich gar nicht sagen, ob einer Bestimmung, wonach auch bei ausländischen Gefangenen im Interesse einer besseren Resozialisierung die bedingte Entlassung geprüft werden muss, mehr Bedeutung zukommt als strengeren Bestimmungen über die Zulässigkeit von Fesselungen oder Einzelhaft. Bezogen auf die Schweiz sehe ich jedenfalls keine Unvereinbarkeiten. Das soll aber nicht heissen, dass jetzt alles schon erfüllt wird.

**Was ist noch nicht erfüllt?**

Auch in der Schweiz wären vor dem Hintergrund der psychischen Auswirkungen längerer Einzelhaft eine kritischere Haltung bezüglich der Anordnung

von Einzelhaft und ein vermehrtes Suchen nach Alternativen wünschenswert, vor allem wo es um Disziplinar massnahmen geht und nicht um Selbst- oder Fremdgefährdung. Und auch im Umgang mit ausländischen Gefangenen – und davon gibt es in der Schweiz bekanntlich sehr viele – lässt sich noch vieles verbessern. Für das Vollzugspersonal ist es höchst anspruchsvoll, allen Anforderungen gerecht zu werden. Wichtig erscheint mir, dass sich der Justizvollzug kontinuierlich wirkungsorientiert fortentwickelt und sich dies in der Aus- und Fortbildung des Vollzugspersonals abbildet. Zunächst einmal muss man erkennen, wo Verbesserungen angezeigt und wo sie umsetzbar sind. Die Umsetzung selbst braucht dann oft einen angemessenen Zeitraum.

**Wo sind nach Ihrer Ansicht mittel- bis langfristig Verbesserungen angezeigt?**

Bestrebungen zu einem Abolitionismus, wie sie sich in Deutschland im Manifest zur Abschaffung von Strafanstalten und anderen Gefängnissen äussern, gehen zwar zu weit. Der Grundgedanke jedoch, dass der Zelleneinschluss eines Menschen in vielen Fällen gar nicht nötig wäre, oft unwürdig erscheint und vor allem der Lösung des hinter einer Straftat liegenden gesellschaftlichen Problems häufig nur schlecht dient, ist berechtigt. Ich zweifle nicht daran, dass der Justizvollzug grundlegend überdacht werden sollte. Die Verhängung von langen Freiheitsstrafen in geschlossenen Anstalten nimmt noch immer einen zu hohen Stellenwert ein. Das soll wohl den Eindruck erwecken, entschieden gegenüber Kriminellen aufzutreten. Es braucht aber therapeutische Massnahmen und es braucht weiterhin Verwahrungen, wo keine Veränderung stattfindet. Vor allem aber wäre mit mehr offenen und humaneren Vollzugsformen sowie mit alternativen Ansätzen – etwa im Sinne der Empfehlungen des Europarates zum Electronic Monitoring und zur restaurativen Justiz – bei vielen Straftätern nicht weniger, sondern mehr Veränderung im Sinne des persönlichen Change-Managements zu erreichen als mit einer zehn- oder zwanzigjährigen Freiheitsstrafe. (gal)

**Links**

Die überarbeiteten Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sind vom CDPC an seiner Vollversammlung vom 3. bis 6. Dezember finalisiert und gutgeheissen worden und werden voraussichtlich am 4. November 2020 vom Ministerkomitee des Europarates verabschiedet. Sie sind auf der Website des Europarates ([www.coe.int](http://www.coe.int)) auf Französisch ([Révision des règles et du commentaire](#)) und auf Englisch ([Revised Rules and Commentary](#)) abrufbar.

«Auch in der Schweiz wären eine kritischere Haltung bezüglich der Anordnung von Einzelhaft und ein vermehrtes Suchen nach Alternativen wünschenswert»

«Der Grundgedanke, dass der Zelleneinschluss eines Menschen in vielen Fällen gar nicht nötig wäre, ist berechtigt»

# Ein fein abgestimmtes Zusammenspiel

## Unterschiedliche Rolle der Strafvollzugsgrundsätze und der Rechtsprechung des EGMR

**Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze setzen Standards, die für die Gesetzgebung und Politik der Mitgliedsstaaten des Europarates wegleitend sind, während der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) für die gerichtliche Überprüfung von Einzelfällen zuständig ist. Zwischen den Strafvollzugsgrundsätzen und der Rechtsprechung des EGMR besteht ein fein abgestimmtes Zusammenspiel.**

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze haben in der Rechtsprechung des EGMR «beachtliche Aufmerksamkeit und gerichtliche Anerkennung» auf sich gezogen, hält ein Bericht des Europarates fest. Die Grosse Kammer des EGMR hat sich in zahlreichen Fällen auf die Strafvollzugsgrundsätze bezogen: betreffend die Isolationshaft, die lebenslängliche Freiheitsstrafe, eheliche und familiäre Besuche, besonderes Haftregime, Gefangenenarbeit, Hafturlaub, Überbelegung und Haftbedingungen sowie Diskriminierung bei der Vollzugspolitik. Dazu kommen Leitentscheide zu strukturellen Problemen von unangemessenen Haftbedingungen in verschiedenen Staaten des Europarates.

### Quintessenz des Menschenrechtssystems

Die Rechtsprechung des EGMR trägt laut Bericht des Europarates wesentlich zur Aktualisierung des Kommentars der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze bei und erhöht dessen Erklärungswert. In Bezug auf die tragenden Werte der Strafvollzugsgrundsätze hat der EGMR betont, dass «die Achtung der Menschenwürde die Quintessenz des europäischen Menschenrechtssystems untermauert». Alle von der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantierten Grundrechte und Grundfreiheiten gelten mit Ausnahme des Rechts auf Freiheit auch für die Gefangenen.

Der Staat muss demnach gemäss EGMR sicherstellen, dass eine Person unter Bedingungen inhaftiert ist, die mit der Achtung der Menschenwürde vereinbar sind. Die Gestaltung des Vollzugs darf sie nicht einer Belastung oder Härte aussetzen, die das unvermeidliche, mit der Haft verbundene Mass an Leiden übersteigt. Zudem müssen ihre Gesundheit und ihr Wohl-

ergehen angemessen gesichert sein. Die Staaten sind verpflichtet, ihre Vollzugssysteme so zu organisieren, dass die Würde der Gefangenen ungeachtet finanzieller oder logistischer Schwierigkeiten gewahrt ist.

Die Wiedereingliederung einer verurteilten Person in die Gesellschaft hat im Laufe der Zeit in der Rechtsprechung des EGMR zunehmend an Bedeutung gewonnen. Für Kinder in Gefängnissen ist stets das Kindeswohl wegleitend. Laut EGMR muss die Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation (WHO), wonach ein gesundes Neugeborenes bei der Mutter bleiben soll, auch in Haftanstalten umgesetzt werden.

Eine ungenügende medizinische Versorgung kann den Staat unter bestimmten Umständen dazu verpflichten, einen Gefangenen in eine besondere Einrichtung zu verlegen, damit er eine angemessene Behandlung erhält. Bei psychisch kranken Gefangenen müssen ihre Verletzlichkeit und in einigen Fällen auch ihre Schwierigkeit, sich verständlich über eine bestimmte Behandlung zu beschweren, berücksichtigt werden. Zudem müssen eine korrekte Diagnose und eine sachgemässe Behandlung dieser Gefangenen sichergestellt sein.

Schliesslich rechtfertigt der Schutz für vulnerable Gruppen eine auf ihre besonderen Bedürfnisse zugeschnittene Behandlung. Der EGMR hat festgehalten, dass eine Verurteilungspolitik, die eine lebenslängliche Freiheitsstrafe für Frauen, Jugendliche und Männer im Alter von über 65 Jahren ausschliesst, nicht eine verbotene Diskriminierung der männlichen erwachsenen Straftäter unter 65 Jahren darstellt.

### Quadratmeter und andere Faktoren

Der Einfluss der Rechtsprechung des EGMR ist auch im Kommentar zu den Haftbedingungen offensicht-

«Die Achtung der Menschenwürde untermauert die Quintessenz des europäischen Menschenrechtssystems»





Alle von der EMRK garantierten Grundrechte und Grundfreiheiten gelten mit Ausnahme des Rechts auf Freiheit auch für die Gefangenen (Bild: Anstalten von Bellechasse). Foto: Peter Schulthess (2016)

«Die Wiedereingliederung einer verurteilten Person in die Gesellschaft hat im Laufe der Zeit in der Rechtsprechung des EGMR zunehmend an Bedeutung gewonnen»

lich. Betreffend die Unterbringung hat der EGMR namentlich klargestellt, dass er nicht «ein für alle Mal» die Anzahl von Quadratmetern festlegen kann, die einem Gefangenen zugewiesen werden sollten. Andere relevante Faktoren – insbesondere die Dauer der Haft, die Möglichkeiten zur Bewegung im Freien und der physische und psychische Zustand des Gefangenen – spielen eine wichtige Rolle bei der Entscheidung, ob die Haftbedingungen mit der EMRK konform oder «erniedrigend» im Sinne von Art. 3 EMRK (Verbot der Folter) sind. Extremer Platzmangel ist aber ein schwerwiegender Aspekt, der bei der Beurteilung von angefochtenen Haftbedingungen entsprechend zu berücksichtigen ist.

Die Kontakte mit der Aussenwelt sind unerlässlich, um die potenziell schädlichen Auswirkungen der Inhaftierung zu bekämpfen. Zum Recht eines Gefangenen auf Achtung des Familienlebens gehört insbesondere, dass die Behörden ihm die Möglichkeit geben oder ihm helfen, den Kontakt zu seiner Familie aufrechtzuerhalten. Dabei ist der Begriff «Familie» weit auszulegen: Er schliesst nicht nur auf der Ehe basierende Beziehungen, sondern auch de facto bestehende Familienbande ein.

#### **Angemessene medizinische Versorgung**

Der Anspruch des Gefangenen auf angemessene medizinische Versorgung umfasst mehr, als dass dieser von einem Arzt gesehen und ihm eine bestimmte Form der Behandlung verschrieben wird. Die Behörden müssen auch sicherstellen, dass ein Protokoll über den Gesundheitszustand des Gefangenen und seine Behandlung geführt wird, die Diagnose und die Betreuung rasch und sorgfältig sowie eine allfällig erforderliche Überwachung regelmässig und systematisch erfolgt.

Art. 3 EMRK sieht gemäss EGMR keine allgemeine Verpflichtung zur Freilassung kranker Gefangener oder zu deren Unterbringung in einem zivilen Spital vor. Er verpflichtet aber den Staat, das körperliche Wohlergehen von Personen im Freiheitsentzug zu schützen. Besonders schwere Krankheiten können humanitäre Massnahmen wie die Überweisung in ein ziviles Spital oder die Freilassung erfordern. In diesem Zusammenhang sind folgende relevante Faktoren zu berücksichtigen: der Zustand des Gefangenen, die Qualität der Betreuung und die Frage, ob die Aufrechterhaltung der Haft angesichts des Gesundheitszustandes des Gefangenen zweckmässig ist.

Art. 6 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren) findet auch auf Disziplinarverfahren im Gefängnis Anwendung, sofern der Disziplinarverstoss als Straftat betrachtet wird. Nach Auffassung des EGMR ist die Aufhebung einer Strafreduktion eine

genügend schwere Sanktion, damit der Disziplinarverstoss als Straftat im Sinne von Art. 6 EMRK gilt. Ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 6 EMRK liegt hingegen eine Sanktion, welche die Bewegungsfreiheit des Gefangenen und seinen Kontakt mit der Aussenwelt einschränkt, ohne die Haftzeit zu verlängern oder die Haftbedingungen ernsthaft zu erschweren.

#### **Voraussetzungen für die Anwendung von Gewalt**

Der EGMR anerkennt, dass die Anwendung von Gewalt erforderlich sein kann, um in den Gefängnissen die Sicherheit zu gewährleisten, die Ordnung aufrechtzuerhalten oder Straftaten zu verhindern. Gewalt darf aber nur angewendet werden, wenn sie unerlässlich und nicht übertrieben ist. Jeder Einsatz von körperlicher Gewalt gegenüber einer Person im Freiheitsentzug, der sich nicht aufgrund ihres Verhaltens als unbedingt notwendig erweist, beeinträchtigt die Menschenwürde und verletzt Art. 3 EMRK.

Der EGMR vertritt die Auffassung, dass die Anwendung von Gewalt zur Durchführung einer therapeutisch notwendigen Massnahme grundsätzlich nicht als unmenschlich und erniedrigend angesehen werden kann. Dies gilt insbesondere für die Zwangsernährung, womit das Leben eines Gefangenen, der bewusst die Nahrung verweigert, gerettet werden soll. Allerdings muss die medizinische Notwendigkeit überzeugend nachgewiesen werden. Zudem müssen die Verfahrensgarantien beim Entscheid für die Zwangsernährung eingehalten werden. Und schliesslich darf die Gewalt nicht das von der Rechtsprechung des EGMR vorgesehene Ausmass überschreiten.

#### **Beschwerderechte – ein wichtiger**

##### **«Gradmesser»**

Die Beschwerderechte sind ein weiterer wichtiger «Gradmesser» für die Beachtung der Menschenrechte. Beschwerden können intern bei der Anstaltsleitung oder extern bei einer Justizbehörde oder bei einer anderen unabhängigen Kontrollbehörde eingereicht werden. Keine wirksamen Rechtsmittel sind gemäss EGMR Beschwerden an den Staatsanwalt, die dem Beschwerdeführer kein Recht auf persönliche Teilnahme am Verfahren einräumen, oder Beschwerden an den Ombudsmann, der keine verbindlichen und durchsetzbaren Entscheide treffen kann. Als Folge der Rechtsprechung des EGMR halten die Grundsätze neu fest, dass Beschwerden betreffend Todesfälle oder Misshandlungen im Gefängnis verzugslos und wirksam untersucht werden müssen. (gal)

«Die Beschwerderechte sind ein wichtiger «Gradmesser» für die Beachtung der Menschenrechte»

# Ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung der Normen

## Der CPT war aktiv an der Revision der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze beteiligt

**Der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) hat die Revision der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze begrüsst und war zusammen mit dem Rat für strafrechtliche Zusammenarbeit (PC-CP) und dem Europäischen Ausschuss für Strafrechtsfragen (CDPC) aktiv daran beteiligt. Dieses Projekt ist ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung der internationalen und regionalen Normen und Entwicklungen.**

Hans Wolff und Hugh Chetwynd

In den letzten Jahren hat sich der Ansatz für den Betrieb und die Überwachung der Gefängnisse grundlegend verändert. Die Revision bestimmter Bestimmungen der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze und die umfassende Aktualisierung des einschlägigen Kommentars widerspiegeln die jüngsten internationalen Standards auf diesem Gebiet. Diese ergeben sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, den Standards des CPT und anderer Follow-up-Gremien sowie aus internationalen Normen – namentlich den Mindestgrundsätzen der UNO für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln) und den Grundsätzen der UNO für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln) – und der akademischen Forschung.

Ursprünglich beabsichtigte der Europarat, lediglich den Kommentar zu aktualisieren. Bei der Aktualisierung des Kommentars in den Jahren 2017 und 2018 zeigte sich jedoch, dass auch die Grundsätze selbst anpassungsbedürftig waren. Im Juni 2018 wurde mit den Mitgliedsstaaten des Europarates vereinbart, acht Bereiche zu überarbeiten.

### 1. Informationen und Aktenführung

In Bezug auf die Dossiers und die Verwaltung der Dateien gewährleistet der neue Grundsatz 15 nach wie vor, dass die notwendigen Informationen zu den Gefangenen ab ihrer Aufnahme in der Anstalt aktenkundig zu machen sind. Dazu gehören namentlich jede sichtbare Verletzung und Be-

schwerden über frühere Misshandlungen, wobei nunmehr laut Grundsatz 15.1 e und Kommentar auch Angaben über sexuellen Missbrauch oder andere Formen geschlechtsspezifischer Gewalt und laut den Grundsätzen 15.1 g und 15.1 h Angaben zu den Eltern und den Kindern aufzunehmen sind. Der neue Grundsatz 16A verlangt eine sorgfältige Erfassung.

### 2. Frauen

Der revidierte Grundsatz 34 zu den inhaftierten Frauen sieht nun ausdrücklich vor, dass genderbezogene Politiken sowie positive Massnahmen getroffen werden müssen, um die besonderen Bedürfnisse der weiblichen Gefangenen zu berücksichtigen. In Europa ist es allgemein anerkannt, dass sich die geschlechtsspezifischen biologischen Bedürfnisse und Verletzlichkeiten der Frauen auf jeden Aspekt der Haft auswirken, auch in Bezug auf das physische Umfeld. Es sind besondere Massnahmen erforderlich, um die inhaftierten Frauen vor körperlichem, psychischem oder sexuellem Missbrauch zu schützen (Grundsatz 34.3). Der revidierte Grundsatz 34 zu den Frauen schliesst allerdings lediglich eine Lücke. Aus unserer Sicht ist es nämlich höchste Zeit, dass der Europarat gestützt auf die 2010 von den Vereinten Nationen verabschiedeten Bangkok-Regeln spezifische Normen für die in Europa inhaftierten Frauen entwickelt.

### 3. Ausländische Staatsangehörige

In vielen Ländern des Europarates ist die Anzahl der Gefangenen ausländischer Staatsangehörig-



Hans Wolff vertritt die Schweiz im Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) und ist Leiter der Abteilung für Gefängnismedizin der Universitäts- und Hospitälär Genf (HUG).



Hugh Chetwynd ist Abteilungsleiter im Sekretariat des CPT des Europarates.

«Es ist höchste Zeit, dass der Europarat spezifische Normen für die in Europa inhaftierten Frauen entwickelt»

keit dermassen gestiegen, dass sie in mehreren Ländern mehr als die Hälfte der Gefängnispopulation ausmachen. Der neue Grundsatz 37 trägt den wichtigsten Prinzipien der Empfehlung des Europarates über ausländische Gefangene Rechnung. Es sind namentlich «positive Massnahmen» zu ergreifen, um auf die spezifischen Bedürfnisse der Inhaftierten ausländischer Herkunft einzugehen, und es ist dafür zu sorgen, dass sie in der Praxis nicht schlechter behandelt werden als die anderen Inhaftierten (Grundsatz 37.1 und Kommentar). Ein besonderes Augenmerk ist auf ihre Aussenkontakte zu richten (Grundsatz 37.2), und sobald sie die Voraussetzungen erfüllen, ist eine vorzeitige Entlassung ins Auge zu fassen (Grundsatz 37.8). Besonders zu beachten sind ausserdem die Frage der Sprache und die Übersetzungsmöglichkeiten.

#### **4. Sicherungs- und Hochsicherungs-massnahmen, einschliesslich Einzelhaft**

Am heftigsten umstritten bei den Diskussionen zur Revision der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze von 2006 war das Thema der Einzelhaft. In der älteren Fassung von 1987 wurde die Frage der Einzelhaft noch stillschweigend übergangen. Seit 2006 haben jedoch umfassende Studien die schädigenden Folgen der Einzelhaft nachgewiesen. Im 21. Allgemeinen Bericht von 2011 hat der CPT das Vorgehen bei der Isolierung von Inhaftierten festgelegt, die de facto einer Einzelhaft gleichkommen könnte, unabhängig davon, ob dies aufgrund eines Gerichtsentscheids, aus administrativen Gründen zur Wahrung der Ordnung oder des Schutzes oder als Disziplinarstrafe angeordnet wird. Die Nelson-Mandela-Regeln von 2015 gehen weiter: Nach ihnen sollte die Einzelhaft nie für länger als zwei Wochen angeordnet werden. Zudem wird die Einzelhaft durch die Tatsache definiert, dass eine inhaftierte Person nicht zwei Stunden pro Tag wirklichen Kontakt zu anderen Menschen haben kann.

Es ist zu begrüessen, dass diese Argumente in den revidierten Grundsätzen (53, 53A und 60.6) weitgehend berücksichtigt worden sind und diese Normen darin Niederschlag gefunden haben. So hält namentlich der neue Grundsatz 53A zur Isolierung von Inhaftierten genau fest, wie die Inhaftierten, die im Sinne einer besonderen Sicherungs- oder Hochsicherungs-massnahme von den anderen getrennt werden, behandelt werden sollten. Obwohl die Dauer der Isolierung nicht festgelegt wird, enthält der neue Grundsatz 53A klare Verfahrensgarantien, die eine Isolierung in Einzelhaft verhindern sollen. Denn jeder inhaftierten Person wird die Möglichkeit eingeräumt, pro Tag

«Seit 2006 haben umfassende Studien die schädigenden Folgen der Einzelhaft nachgewiesen»





**Der CPT empfiehlt den Mitgliedsstaaten des Europarates, die erlaubte Dauer der Einzelhaft als Disziplinarstrafe (Bild: Arrestzelle in der JVA Cazis Tignez) zu beschränken.**

Foto: Peter Schulthess (2019)

mindestens zwei Stunden wirklichen Kontakt mit anderen Menschen zu haben. Zudem müssen die Behörden für die inhaftierten Personen, die bis zu 22 Stunden pro Tag von den anderen Gefangenen getrennt sind, je nach Dauer der Isolierung schrittweise Massnahmen ergreifen, damit diese Personen Zugang zu Aktivitäten und Kontakt mit anderen Menschen erhalten und so die Auswirkungen der Isolierung gemildert werden. Eine weitere wichtige Garantie ist das Recht der Inhaftierten, gemäss dem Verfahren des neuen Grundsatzes 70 (siehe unten) Beschwerde zu erheben.

### Ein proaktiverer Ansatz

Für bestimmte Strafvollzugsbehörden wird die Einhaltung des neuen Grundsatzes 53A eine Herausforderung darstellen. Sie werden einen proaktiveren Ansatz verfolgen müssen, damit die Isolierungsmassnahme nicht de facto zu einer Einzelhaft wird. Inhaftierte, die als schwierig gelten, dürfen nicht einfach isoliert und eingesperrt werden. Die Strafvollzugsbehörden müssen vielmehr auf die spezifischen Bedürfnisse der Betroffenen eingehen, um sie dabei zu unterstützen, sich wieder in die Gefängnispopulation einzugliedern und sich auf ihre Haftentlassung vorzubereiten.

In Bezug auf die Anordnung von Einzelhaft als Disziplinarstrafe (neuer Grundsatz 60.6) haben sich leider mehrere Mitgliedsstaaten des Europarates der Festlegung einer Höchstdauer für diese Massnahme widersetzt. Deutlich wird diese Lücke in Grundsatz 60.6 d, wonach die Höchstdauer der Einzelhaft in der nationalen Gesetzgebung zu verankern ist. Der CPT anerkennt, dass eine lange Einzelhaft in den Augen bestimmter Strafvollzugsbehörden die einzige geeignete Sanktion gegenüber Inhaftierten ist, die gegenüber Mitinsassen oder dem Personal gewalttätig werden. Der CPT ist heute jedoch vollkommen überzeugt, dass jegliche Isolierungsmassnahme in Einzelhaft, die länger als zwei Wochen dauert, ungeeignet ist. Denn die neusten wissenschaftlichen Studien zeigen, dass selbst eine kurze Einzelhaft schwerwiegende langfristige Folgen hat.

### Die Dauer der Einzelhaft beschränken

Längere Phasen in Einzelhaft drohen, sich negativ auf das Verhalten der inhaftierten Person auszuwirken und so psychische Probleme zu verschärfen oder hervorzurufen, mit denen das Gefängnis und die Gesundheitsdienste in der Folge umgehen müssen. Aus Sicht des CPT sollten gewalttätige Übergriffe im Gefängnis über das Strafrecht geahndet werden. Der CPT wird daher gestützt auf die eigene Praxis und die Nelson-Mandela-Regeln den Mitglieds-

staaten des Europarates weiterhin empfehlen, die erlaubte Dauer der Einzelhaft als Disziplinarstrafe zu beschränken. So haben einige europäische Länder bereits eine jeweils weit tiefere Höchstdauer für die Einzelhaft festgelegt und Irland hat die Einzelhaft gar abgeschafft.

Der CPT hält zugleich fest, dass die Einzelhaft als Disziplinarstrafe gemäss dem neuen Grundsatz 60.6 eine Ausnahme bleiben soll und nie gegenüber Kindern (Personen unter 18 Jahren), schwangeren Frauen, stillenden Müttern und inhaftierten Eltern mit Kleinkindern angeordnet werden darf. Zudem ist vor der Anordnung der Isolierungsmassnahme in Einzelhaft die Gesundheit der inhaftierten Person zu berücksichtigen. Diese muss sich von den negativen Auswirkungen vorheriger Isolierungsphasen erholen können, bevor erneut eine solche Massnahme angeordnet werden darf. Diese Punkte schränken die Tragweite der Massnahme ein und bieten in Verbindung mit dem Kommentar bestimmte Garantien gegen eine missbräuchliche Anwendung.

### 5. Zwangsmittel

Der neue Grundsatz 68 zur Anwendung von Zwangsmitteln ist umfassend geändert worden, um die einschlägigen Standards einschliesslich jenen des CPT zu übernehmen und den Einsatz von Zwangsmitteln auf ein akzeptables Mass zu beschränken: Sie müssen strikt überprüft und so weit als möglich vermieden werden. Der neue Grundsatz 68.1 legt fest, dass Zwangsmittel nur als letztes Mittel eingesetzt werden dürfen, und bestimmt zusammen mit den Grundsätzen 68.2, 68.3 und 68.5, dass deren Anwendung (und die Art der Anwendung) rechtmässig und verhältnismässig sein muss.

Nebst dem Grundsatz 68.6, der nunmehr die Anwendung an sich erniedrigender Zwangsmittel verbietet, ist darauf hinzuweisen, dass Zwangsmittel gegenüber Frauen nie während der Arbeit, der Entbindung oder unmittelbar nach der Entbindung angewendet werden dürfen (Grundsatz 68.7). Erfreulicherweise ist ferner eine vom CPT angeregte Änderung übernommen worden, wonach die Anwendung von Zwangsmitteln zu Kontrollzwecken und zur Förderung des Verantwortungsbewusstseins in einem Register zu verzeichnen ist (Grundsatz 68.8).

### Anträge und Beschwerden

Der CPT begrüsst den neuen Grundsatz 70 zu den Beschwerden. Die Prinzipien, wonach sich die Beschwerdeverfahren in den Gefängnissen richten sollten, sind im 27. Allgemeinen Bericht des CPT von

«Inhaftierte, die als schwierig gelten, dürfen nicht einfach isoliert und eingesperrt werden»

«Der CPT ist heute vollkommen überzeugt, dass jegliche Isolierungsmassnahme in Einzelhaft, die länger als zwei Wochen dauert, ungeeignet ist»

**In Europa ist es allgemein anerkannt, dass sich die geschlechtsspezifischen biologischen Bedürfnisse und Verletzlichkeiten der Frauen auf jeden Aspekt der Haft auswirken (Bild: Gefängnis Dielsdorf).**

Foto: Peter Schulthess (2019)



2018 sowie in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention festgehalten. Sie sind im Grundsatz und im detaillierten Kommentar im Wortlaut übernommen worden. Der CPT betont, dass nach dem neuen Grundsatz sowohl interne Beschwerdeverfahren als auch externe Verfahren bei einem unabhängigen Organ vorgesehen sind. Er gewährleistet zudem, dass die Gefängnisse nicht zu Orten potenzieller Straffreiheit werden und dass Beschwerden betreffend Misshandlungen nicht informell behandelt, sondern tatsächlich untersucht werden.

### 7. Anstaltsleitung

Der CPT hat verschiedentlich bekräftigt, dass ein ausreichender Personalbestand eine unabdingbare Voraussetzung für den reibungslosen Betrieb der Strafanstalten ist. Allerdings sind die Strafanstalten in zahlreichen Mitgliedsstaaten des Europarates unterdotiert. Darüber hinaus ist das Vollzugspersonal in vielen Ländern ungenügend ausgebildet und wird bei seiner herausfordernden Aufgabe nur unzulänglich unterstützt. Erfreulicherweise sieht der neue Grundsatz 83 ausdrücklich vor, dass die Strafanstalten jederzeit über genügend Personal verfügen müssen.

Gemäss diesem Grundsatz müssen die Staaten ferner darauf bedacht sein, dass Massnahmen zum Umgang mit betrieblichen Notfällen ergriffen werden, um ein Mindestmass an Dienstleistungen in den Gefängnissen sicherzustellen und Störungen wie Streiks des Vollzugspersonals bewältigen zu können. Dieser Grundsatz ist wichtig, damit die grundlegenden Dienstleistungen eines Gefängnisses (z.B. Mahlzeiten, Gesundheitsversorgung, Aussenkontakte) gewährleistet sind und nicht die Polizei oder andere Organe auch nur vorübergehend die Aufsicht im Gefängnis übernehmen müssen. Denn deren Personal ist nicht für diese Aufgaben ausgebildet, was die Spannungen im Gefängnis zu erhöhen droht.

### 8. Kontrolle und Überwachung

Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze unterscheiden zwischen internen Kontrollen und der externen Überwachung, die für die Prävention einer unmenschlichen und ungerechten Behandlung der Inhaftierten grundlegend ist. Gemäss Kommentar darf die Schaffung unabhängiger nationaler Überwachungsorgane nicht als Zeichen des Misstrauens gegenüber der Qualität der staatlichen Kontrolle gedeutet werden. Diese Organe sind vielmehr eine zusätzliche und wesentliche Garantie, um Misshandlungen der Inhaftierten zu verhindern.

Der neue Grundsatz 93 zur unabhängigen Überwachung zählt nun ausdrücklich Garantien für eine solche Überwachung auf, namentlich den Zugang zu allen Gefängnissen, Gefängnisabteilungen und Gefängnisregistern, die Auswahl des zu besuchenden Gefängnisses (einschliesslich unangekündigter Besuche) und der zu befragenden Inhaftierten sowie die Vertraulichkeit der Gespräche (Grundsatz 93.2).

Es ist darauf hinzuweisen, dass sich der Kommentar auf die Artikel 17–21 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter der Vereinten Nationen (OPCAT) und die Grundsätze 84–85 der Nelson-Mandela-Regeln bezieht sowie auf die Kriterien, Modalitäten und Befugnisse der unabhängigen Überwachungsgremien wie die nationalen Präventionsmechanismen. Wichtig sind namentlich die funktionale, finanzielle und operative Unabhängigkeit, ausreichende Mittel, ein weit gefasstes Mandat mit Besuchsrechten und eine unparteiische Ernennung der Mitglieder, die verschiedene Fachbereiche einschliesslich der Medizin vertreten müssen.

### Einen gemeinsamen europäischen Standard etablieren

Die Überarbeitung der Strafvollzugsgrundsätze und des Kommentars ist ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung der internationalen und regionalen Normen und Entwicklungen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gefängnisse sichere und gesicherte Orte sind, in denen die Rechte der Inhaftierten und des Personals beachtet werden, die wirksam überwacht werden und deren Leitung Rechenschaft ablegen muss.

Die Grundsätze bieten den Regierungen der Mitgliedsstaaten des Europarates eine Richtschnur für ihre Gesetzgebung, Politik und Praxis. Nach deren (am 4. November 2020 vorgesehenen) Verabschiedung durch das Ministerkomitee des Europarates wird es wichtig sein, die Reaktionen der Strafvollzugsbehörden und der anderen Akteure in den Gefängnissen zur Umsetzung der revidierten Grundsätze und zum Nutzen des aktualisierten Kommentars entgegenzunehmen.

Die Fortschritte in Europa basieren auf den Fortschritten und Entwicklungen in den verschiedenen Ländern, die sich gegenseitig beeinflussen, bis ein gemeinsamer europäischer Standard definiert werden kann. Die Schweiz hat diesbezüglich viel zu bieten und sollte sich weiterhin für die umfassende Anwendung der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sowie für die Weiterentwicklung der guten Praktiken in den Gefängnissen einsetzen.

«Die Schweiz sollte sich weiterhin für die umfassende Anwendung der Strafvollzugsgrundsätze sowie für die Weiterentwicklung der guten Praktiken in den Gefängnissen einsetzen»



# 122 Regeln zum Umgang mit inhaftierten Menschen

## Die Nelson-Mandela-Regeln beanspruchen universelle Geltung in allen Staaten

**Die Nelson-Mandela-Regeln der UNO sind das universelle Pendant zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen. Beide Instrumente konkretisieren die Verpflichtungen der Staaten gegenüber inhaftierten Menschen und befruchten sich durch ihre dynamische Weiterentwicklung gegenseitig. Besonders bedeutsam sind die Regeln zur Gesundheitsversorgung und Einzelhaft.**

Jörg Künzli, Alexandra Büchler und Florian Weber

Der Freiheitsentzug ist naturgemäss mit schweren Einschränkungen von Grund- und Menschenrechten verknüpft. Dies gilt nicht nur für die Bewegungsfreiheit. Mit dem staatlichen Gewahrsam gehen in aller Regel zahlreiche andere Beschränkungen von grosser Tragweite einher und das ausgeprägte Hierarchieverhältnis zwischen Inhaftierten und staatlichen Autoritäten erhöht die Gefahr von Missbrauch durch staatliche Organe. Die Menschenrechte versuchen dieser latenten Gefahr entgegenzuwirken, indem sie etwa «unmenschliche oder erniedrigende Behandlung» untersagen (Art. 3 EMRK und Art. 7 UN-Pakt II) oder allgemein verlangen, jede inhaftierte Person müsse «menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde behandelt werden» (Art. 10 UN-Pakt II). Der hohe Abstraktionsgrad der menschenrechtlichen Vorgaben erschwert indes ihre Umsetzung in der Praxis des Freiheitsentzuges, wo nicht juristisch geschultes Personal in einem ausgeprägten Näheverhältnis zu Inhaftierten täglich Entscheidungen mit erheblicher menschenrechtlicher Relevanz für die Betroffenen zu fällen hat. Entsprechend gross ist daher gerade im Kontext des Freiheitsentzuges das Bedürfnis nach klaren Leitlinien, nach Übersetzungshilfen.

Diesem Bedürfnis wurde nicht nur auf europäischer, sondern auch auf globaler Ebene in vielfältiger Weise entsprochen: Sowohl das Ministerkomitee des Europarats als auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen haben zahlreiche Empfehlungen zum Umgang mit inhaftierten Personen verabschiedet und auf diese Weise die vertraglichen Verpflichtungen der Staaten im Haftbereich konkretisiert. Dabei befruchten sich diese Bemü-

hungen der unterschiedlichen Ebenen gegenseitig. Nachdem die Vereinten Nationen im Jahr 2015 ihre zentralen Empfehlungen aktualisiert haben, steht nun die Revision des europäischen Pendants an. Die Aktualisierung und Fortbildung der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze gibt Anlass zu einem vergleichenden Blick auf die jüngste Fassung der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen. Da Letztere hierzulande bisher noch wenig bekannt sind, erfolgt zunächst eine kurze Vorstellung ihrer Geschichte und Bedeutung. Anschliessend wird auf die Parallelen zwischen den europäischen und universellen Grundsätzen für die Behandlung Inhaftierter hingewiesen, bevor auf einige ausgewählte Vorgaben der Nelson-Mandela-Regeln eingegangen und ein Vergleich zu den europäischen Grundsätzen gezogen wird.

### Geschichte und Bedeutung der Nelson-Mandela-Regeln

Die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen wurden bereits 1955 am ersten Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege beschlossen und vom UN-Wirtschafts- und Sozialrat 1957 bestätigt. Bereits damals wurde betont, dass die Mindestgrundsätze keinen Endpunkt der Entwicklung im Bereich des Strafvollzugs darstellen, sondern als Ausgangspunkt für weitere Verbesserungen zu begreifen sind. Dieser dynamischen Programmatik nachkommend wurde im Jahr 2010 ein Revisionsprozess gestartet, der Ende 2015 in die Verabschiedung einer revidierten Fassung der Mindestgrundsätze durch die UN-Generalversammlung mündete. Die Grundsätze, die seither zu



Jörg Künzli, Professor für Staats- und Völkerrecht an der Universität Bern, ist Direktor des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR).



Alexandra Büchler, MLaw, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des SKMR.



Florian Weber, MLaw, Rechtsanwalt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des SKMR.

«Gerade im Kontext des Freiheitsentzugs ist das Bedürfnis nach klaren Leitlinien und Übersetzungshilfen gross»

Ehren des verstorbenen Anti-Apartheid-Aktivisten und Präsidenten Südafrikas, der selbst 27 Jahre im Gefängnis verbrachte, als Nelson-Mandela-Regeln bezeichnet werden, wurden dabei punktuell überarbeitet und aktualisiert. Fortschritte in den Bereichen des Völkerrechts und der Strafvollzugswissenschaft sollten nachvollzogen und das bestehende Schutzniveau – das namentlich auch von regionalen Instrumenten wie den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen gewährleistet wird – unbedingt aufrechterhalten werden.

Als universelles Menschenrechtsinstrument, das in allen Staaten Geltung beansprucht, schreiben die Mindestgrundsätze kein bestimmtes Strafvollzugsmodell vor. Vielmehr bezwecken sie, allgemein anerkannte Standards hinsichtlich der Behandlung von Gefangenen und der Führung von Vollzugsanstalten darzulegen. Entsprechend breit angelegt ist der Regelungsgehalt der Nelson-Mandela-Regeln. In 122 Bestimmungen geben sie vor, wie mit inhaftierten Menschen umzugehen ist, welche Leistungen ihnen zu gewähren sind und welche Schranken der Staat einhalten muss. Dabei sind die Nelson-Mandela-Regeln auf sämtliche Formen des Freiheitsentzugs anwendbar – von der Polizeihaft über die Untersuchungs- und Sicherheitshaft bis zum Straf- und Massnahmenvollzug sowie als Minimalvorgaben in ausländerrechtlicher Administrativhaft und im fürsorgerischen Freiheitsentzug.

#### **Vereinte Bemühungen auf unterschiedlichen Ebenen**

Die Nelson-Mandela-Regeln stellen das universell geltende Pendant zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen dar und sind zugleich deren Vorläuferinnen. So waren die ersten europäischen Mindeststandards weitgehend den UN-Mindestgrundsätzen nachempfunden. Demgegenüber weisen die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze in ihrer ersten Fassung, obschon sie noch den Untertitel «Überarbeitete Europäische Fassung der Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen» trugen, bereits einen stärkeren eigenständigen Charakter auf. Gemeinsam ist den beiden Instrumenten sodann, dass es sich um sogenanntes «soft law» handelt. Es sind also Regeln, die zwar keine eigenständigen völkerrechtlichen Verpflichtungen begründen, denen aber etwa als Konkretisierung von hartem Recht eine gewisse normative Geltung zukommt.

#### **Relativ zwingend**

Diese Autorität zeigt sich daran, dass etwa das Bundesgericht die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze als «relativement contraignant» bezeichnet

und zur Interpretation verbindlicher menschenrechtlicher Garantien – wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert sind – heranzieht. Die Funktion, welche den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen im Verhältnis zur EMRK zukommt, nehmen auf universeller Ebene die Nelson-Mandela-Regeln wahr. An ihnen orientieren sich etwa die Ausschüsse der Vereinten Nationen, die im Rahmen von Individualbeschwerden Verletzungen des UN-Pakts II über bürgerliche und politische Rechte oder des UN-Übereinkommens gegen die Folter und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung (CAT) prüfen. Daraus ergibt sich denn auch unmittelbar die Bedeutung der Nelson-Mandela-Regeln für die Schweiz: Um ihren internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, ist die Schweiz auf allen staatlichen Ebenen gehalten, sich nach den dort enthaltenen Vorgaben auszurichten.

Aus dem umfassenden Katalog an Vorgaben zum Umgang mit inhaftierten Personen stehen unseres Erachtens insbesondere zwei Bereiche hervor, nämlich die Regeln zur Gesundheitsversorgung und zur Einzelhaft.

#### **Äquivalente und kostenfreie Gesundheitsversorgung**

Vor dem Hintergrund des fundamentalen Angewiesenseins auf die staatliche Versorgung während des Freiheitsentzugs postulieren die Nelson-Mandela-Regeln unmissverständlich, dass inhaftierten Menschen eine äquivalente und kostenfreie Gesundheitsversorgung zu gewährleisten ist. Regel 24 erinnert zunächst daran, dass die «gesundheitliche Versorgung [...] Aufgabe des Staates ist». Diese Aufgabe muss der Staat derart erfüllen, dass Inhaftierte «den gleichen Standard der Gesundheitsversorgung erhalten, der in der Gesellschaft verfügbar ist». Damit betonen die Nelson-Mandela-Regeln das sogenannte Äquivalenzprinzip als Massstab für die Gesundheitsversorgung. Während dieses Prinzip gemäss einem Rechtsgutachten des SKMR weitgehend anerkannt ist, wird es in Regel 24 der Nelson-Mandela-Regeln – anders etwa als in anderen Instrumenten – mit der Vorgabe verknüpft, dieses Versorgungsniveau kostenfrei zu gewährleisten. Damit nimmt die revidierte Fassung der UN-Mindestgrundsätze eine Vorgabe auf, die bereits seit über 30 Jahren in einem Grundsatzkatalog für den Schutz inhaftierter Personen enthalten ist.

Diese Insistenz der UN-Generalversammlung ist einerseits deshalb von Bedeutung, weil die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze die Kostenlosigkeit der äquivalenten Gesundheitsversorgung

«Mindestgrundsätze sind kein Endpunkt der Entwicklung im Bereich des Strafvollzugs, sondern Ausgangspunkt für weitere Verbesserungen»



**Problematisch im Lichte der Nelson-Mandela-Regeln ist die immer noch in vielen Kantonen verbreitete Praxis, wonach Personen in Untersuchungshaft teilweise für lange Haftperioden bis zu 23 Stunden pro Tag in ihrer Zelle verbringen müssen (Bild: Gefängnis Pfäffikon ZH).**

Foto: Peter Schulthess (2019)

**Die Nelson-Mandela-Regeln fordern eine äquivalente und kostenfreie Gesundheitsversorgung für inhaftierte Menschen (Bild: Konsultationszimmer im Regionalgefängnis Altstätten).**

Foto: Peter Schulthess (2016)



auch heute noch nicht explizit fordern. Andererseits kommt dieser Vorgabe auch im schweizerischen Kontext grosses Gewicht zu, da hier die Gesundheitsversorgung grundsätzlich nicht kostenfrei ist. Zudem ist die Finanzierung so ausgestaltet, dass insbesondere bei ausländischen Staatsangehörigen die Kostentragung oftmals unklar ist und diese deshalb Gefahr laufen, keine äquivalente Versorgung zu erhalten.

### Einschränkung der Einzelhaft

Da die Verhinderung aller zwischenmenschlichen Kontakte schwere und langfristige Schäden hinterlassen kann und Einzelhaft das Risiko für Menschenrechtsverletzungen erhöht, wurden in den vergangenen Jahren auf internationaler Ebene zahlreiche Bestimmungen verabschiedet, um entsprechenden Schädigungen entgegenzuwirken. Im Rahmen der Revision fanden diese Niederschlag in den Nelson-Mandela-Regeln.

Während die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze in ihrer (noch) aktuellen Fassung auf eine Definition der Einzelhaft verzichten und im Kern lediglich eine Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips in diesem Bereich einfordern, statuieren die Nelson-Mandela-Regeln pionierhafte Vorgaben zur Einzelhaft: Dazu zählt namentlich Regel 44, welche die Einzelhaft erstmals klar als «Absonderung eines Gefangenen für mindestens 22 Stunden pro Tag ohne wirklichen zwischenmenschlichen Kontakt» definiert. Bemerkenswert ist sodann auch Regel 43, welche nicht nur ein absolutes Verbot der auf unbegrenzte Dauer angeordneten Einzelhaft, sondern auch der Langzeit-Einzelhaft (mehr als 15 aufeinanderfolgende Tage dauernde Einzelhaft; vgl. Regel 44) stipuliert.

### Unmenschliche oder erniedrigende Behandlung

Die systematische Stellung der beiden Verbote, welche gleich nach der Erwähnung des Folterverbotes

genannt werden, deuten überdies darauf hin, dass diese beiden Ausprägungen der Einzelhaft zumindest als unmenschliche oder erniedrigende Behandlung einzustufen sind. Gegenüber Inhaftierten mit psychischen oder körperlichen Behinderungen ist die Verhängung von Einzelhaft gemäss den Nelson-Mandela-Regeln verboten, wenn ihr Zustand dadurch verschlimmert würde, wovon in der Praxis in aller Regel ausgegangen werden muss. Ebenfalls verboten ist die Anwendung der Einzelhaft bei Frauen und Kindern (Regel 45).

### Auch für die Schweiz bedeutsam

Der Europarat erkannte die Bedeutung der klaren Vorgaben auf Ebene der Nelson-Mandela-Regeln und übernahm diese im Rahmen der aktuellen Revision zu einem grossen Teil. Den Richtlinien der Nelson-Mandela-Regeln zur Einzelhaft kommt auch im Hinblick auf den schweizerischen Kontext eine grosse Bedeutung zu. Dies mitunter deshalb, weil die Einzelhaft zum Schutz der inhaftierten Person oder Dritter, welche in der Schweiz in sog. Hochsicherheitsabteilungen vollzogen wird, teilweise auch heute noch ohne zeitliche Befristung angeordnet wird.

Zudem dauert sie oft erheblich länger als 15 aufeinanderfolgende Tage. In den vergangenen Jahren wurden gar einige Fälle von Personen bekannt, die sich seit mehr als einem Jahr in diesem Haftregime befanden. Besonders problematisch ist, dass es sich dabei fast ausschliesslich um psychisch kranke Inhaftierte handelt, die sich im Normalvollzug als «nicht tragbar» erwiesen haben. Vor diesem Hintergrund ebenfalls nicht unproblematisch ist ferner die immer noch in vielen Kantonen verbreitete Praxis im Bereich der Untersuchungshaft, im Rahmen welcher Inhaftierte ungeachtet des anwendbaren Haftgrunds teilweise für lange Haftperioden, abgesehen vom täglichen Spaziergang, bis zu 23 Stunden pro Tag in ihrer Zelle verbringen müssen.

«Die Nelson-Mandela-Regeln statuieren pionierhafte Vorgaben zur Einzelhaft»

### Links

- Die Resolution 70/175 der Generalversammlung «Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln)» ist auf der Website der UNO ([www.un.org](http://www.un.org)) abrufbar.
- Das Dokument «Gesundheit im Freiheitsentzug. Rechtsgutachten zur Gesundheitsversorgung von inhaftierten Personen ohne Krankenversicherung» ist auf der Webseite des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte ([www.skmr.ch](http://www.skmr.ch)) abrufbar.
- Jörg Künzli, Alexandra Büchler und Florian Weber: UNO-Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Rules) und ihre Bedeutung für die Schweiz. Erscheint im Verlauf des Jahres und wird auf der Website des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug ([www.skjv.ch](http://www.skjv.ch)) und des SKMR ([www.skmr.ch](http://www.skmr.ch)) abrufbar sein.

# Zu wenig Platz für Frauen

## Die Frauen in gemischten Gefängnissen sind gegenüber den Männern benachteiligt

**Im Strafvollzug soll den geschlechtsspezifischen Bedürfnissen von Frauen Rechnung getragen werden – das besagen die sogenannten Bangkok-Regeln der UNO. In den Vollzugsanstalten für Frauen in der Schweiz werden die Grundsätze grösstenteils eingehalten. Das Problem aber ist: Es gibt zu wenig Plätze.**

Christine Brand

Die Zufahrtstrasse führt über ein weites Feld und endet vor einem Gittertor. Dieses bildet die Grenze zwischen zwei Welten; dem Drinnen und dem Draussen. Ein Sicherheitszaun sperrt die Aussenwelt aus und schliesst die Frauen ein, die für eine kürzere oder für eine längere Zeit dahinter leben müssen. Wird eine Frau zu einer Freiheitsstrafe von über drei Monaten verurteilt, verbüsst sie diese mit grosser Wahrscheinlichkeit hier im bernischen Hindelbank, in der einzigen Justizvollzugsanstalt der Schweiz, die ausschliesslich für Frauen konzipiert wurde. Die Anstalt liegt mitten im Grünen in einem ehemaligen Schloss-Areal. Wer die Sicherheitsschleuse passiert, merkt schnell, dass er sich in einer Vollzugsanstalt befindet – aber er stellt ebenso rasch fest, dass sie sich von einer Anstalt für männliche Insassen unterscheidet.

Um die Gebäude herum gibt es viel Natur, gepflegte Gärten, Hühner, einen Esel. In den Gebäuden drin wirkt es wohnlicher, «weiblicher», als in Vollzugsanstalten für Männer. In einem langen Gang reiht sich Zellentür an Zellentür, Tierbilder sind daran geklebt, Lebensweisheiten, die Aufschrift: «Jetzt oder nie». «Für die Frauen hier ist das Atmosphärische wichtig», sagt Annette Keller. Sie ist seit über neun Jahren die Direktorin der Justizvollzugsanstalt und hat viele Frauen kommen und gehen und einige auch bleiben sehen. In den meisten Zellen haben die Insassen Fotografien an die Wände geklebt; Bilder der Kinder, der Familie. «Ein Zeichen für Verbundenheit und Beziehung – das spielt bei den Frauen ebenfalls eine grössere Rolle als bei den Männern.» Auch der Umgang unter Frauen ist laut Annette Keller emotionaler: «Es läuft hier vieles über Beziehungen, im positiven wie im negativen Sinne.»

Frauen sind anders. Sie werden viel seltener kriminell als Männer – und kommen sie doch auf die schiefe Bahn, begehen sie mehrheitlich andere Delikte. 2018 waren in der Schweiz gut 21 Prozent der verurteilten Personen weiblich. Je gewalttätiger der Charakter des Deliktes ist, desto seltener hat eine

Frau die Tat begangen: Bei den Gewaltstraftaten betrug der Anteil der Täterinnen 11,6 Prozent, bei den schweren Gewaltdelikten nur gerade 6,5 Prozent. Der prozentuale Anteil von Frauen in den Justizvollzugsanstalten ist in den vergangenen Jahren konstant gering geblieben: Rund fünf bis sechs Prozent aller Personen, die sich im Vollzug befinden, sind weiblich.

### Das System ist auf Männer ausgerichtet

Frauen waren im Justizvollzug schon immer eine krasse Minderheit und fristeten daher stets ein Stiefkinddasein: Das gesamte System wurde auf Männer ausgerichtet. Dabei wäre früh schon erkannt worden, dass den Bedürfnissen der Frauen Rechnung getragen werden sollte. Bereits 1757 wies die sogenannte Freiburger Schallenerkennung darauf hin, dass «Frauen, die nicht stark genug sind, um in den Steinbrüchen zu arbeiten, mit spinnen und nähen beschäftigt» werden sollen. Generell war die Beschäftigung der Frauen im Vollzug dazumal schlecht organisiert oder fand gar nicht statt.

Das änderte sich um die vorletzte Jahrhundertwende. So schrieb Karl Hafner im Jahr 1901 in seinem Buch über die Geschichte der Gefängnisreformen in der Schweiz: «Heute ist man um die Beschäftigung der Weiber nicht mehr verlegen. Meistens in Küche, Wasch- und Flickstube tätig, sind oft in grösseren Anstalten, wie z. B. in Zürich, keine oder fast keine Hände mehr übrig, um die Schneiderei oder das Weben zu treiben». 1898 widmete sich ein Aufsatz in der Schweizerischen Zeitschrift für Strafrecht der Geschlechtertrennung in Strafanstalten: Frauen wurden schon früh in eigenen Abteilungen untergebracht, die «Weiberturm» oder «Hexenkäfig» hiessen. Besondere Rücksicht auf die Genderunterschiede gab es indes nicht.

### Besondere Bedürfnisse der Frauen

Es vergingen noch über hundert Jahre, bis sich die Vereinten Nationen auf Grundsätze einigten,



Annette Keller: «Es läuft hier vieles über Beziehungen, im positiven wie im negativen Sinne»



Hindelbank ist die einzige Justizvollzugsanstalt der Schweiz, die ausschliesslich für Frauen konzipiert wurde.  
Foto: Peter Schulthess 2019

wie Frauen im Vollzug behandelt werden sollen: 2010 hat die UNO-Generalversammlung die sogenannten «Bangkok-Rules» verabschiedet – 70 Regeln «für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige». Sie ergänzen und konkretisieren die UNO-Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen, wobei sie die besonderen Bedürfnisse der Frauen berücksichtigen. Die Bangkok-Regeln betreffen verschiedenste Bereiche im Vollzug: Vom Gesundheitsangebot über Sicherungsregeln bis zum Umgang mit Frauen mit Kindern.

Regel 10 zum Beispiel lautet, dass den Frauen in den Anstalten geschlechtsspezifische Gesundheitsdienste angeboten werden müssen, die mindestens gleichwertig sind wie jene in der freien Gesellschaft. Regel 19 schreibt vor, dass bei der Durchsuchung von Insassinnen «die Würde und der Respekt der weiblichen Gefangenen» geschützt werden müssen und dass sie nur durch weibliches Personal durchgeführt werden darf. Regel 23 lautet: «Disziplinarstrafen für weibliche Gefangene dürfen kein Verbot des Umgangs mit der Familie, insbesondere mit Kindern, enthalten.» Besonders hervorgehoben wird in den Grundsätzen der Umgang mit Frauen mit Kindern.

«Die Umsetzung der Bangkok-Regeln spiegelt sich im Vollzugsalltag in allen Bereichen wider»

Das Gefängnis La Tuilière ist das westschweizerische Pendant zu Hindelbank und zählt 64 Plätze für Frauen.

Foto: Peter Schulthess (2013)



«Viele Mütter leiden unter einem Trennungstrauma und unter Verlustangst»

Die Bangkok-Regeln sind rechtlich nicht bindend. Doch sie dienen der Ergänzung von Garantien des vertraglich bindenden Völkerrechts und das Bundesgericht hat verschiedentlich bestätigt, dass solche Regeln im Rahmen der Auslegung der Grund- und Menschenrechte zu berücksichtigen seien.

#### **Regeln werden grösstenteils eingehalten**

«Wir sind in der guten Lage, dass wir ganz viele der Regeln erfüllen können», sagt Annette Keller, die Direktorin in Hindelbank. Ähnlich klingt es in den beiden anderen Institutionen, die speziell auf straffällige Frauen ausgerichtet sind. «Die überwiegende Mehrheit der Richtlinien wird befolgt», erklärt Didier Burgi, der das Gefängnis La Tuilière im Kanton Waadt leitet, das westschweizerische Pendant zu Hindelbank mit 64 Plätzen für Frauen. «Wir werden den Bangkok-Regeln gut gerecht», sagt auch Simone Keller, die Leiterin des einzigen ausschliesslich für Frauen bestimmten Untersuchungsgefängnisses im zürcherischen Dielsdorf. Seit 2016 verfügt es über 38 Frauenplätze für Untersuchungshaft sowie über 19 Vollzugsplätze für Strafen unter drei Monaten.

#### **Mehr als die Hälfte der Frauen haben Kinder**

Die Umsetzung der Regeln spiegelt sich im Vollzugsalltag in allen Bereichen wider. In Hindelbank

gibt es 107 Plätze. Die eingewiesenen Frauen sind zwischen 21 und 75 Jahre alt, die Hälfte von ihnen sind Ausländerinnen – und etwas mehr als die Hälfte der Frauen haben Kinder. Sind diese noch klein, besteht die Möglichkeit, dass sie bei der Mutter in der Anstalt bleiben. Auf der Mutter-Kind-Abteilung in Hindelbank hat es Platz für sechs Mütter, durchschnittlich wohnen etwa fünf Kinder hier. Die Abteilung ist in einem separaten Haus eingerichtet, es gibt einen grossen Aufenthaltsraum und zwei Spielzimmer. Jede Frau hat ein eigenes Zimmer, in dem sie mit dem Kind schläft und das, anders als die Einzelzellen in den anderen Wohngruppen, nicht abgeschlossen wird, auch nicht in der Nacht. Kinder können längstens bis zum dritten Lebensjahr in der Anstalt bleiben, danach brauchen sie einen grösseren Erfahrungsraum als das Areal hinter dem Sicherheitszaun. Allerdings besuchen bereits die ganz Kleinen die normale Kindertagesstätte im Dorf, während die Mütter in der Anstalt ihrer Arbeit nachgehen. Wird eine schwangere Frau in Hindelbank eingewiesen, stellt die Anstalt die gesundheitliche Versorgung sicher. Für die Geburt wird die Insassin ins Frauenspital gebracht.

Im Gefängnis La Tuilière gibt es eine Mutter-Kind-Abteilung mit zwei Plätzen, in Dielsdorf dürfen Kinder bis zu 18 Monaten bei den Müttern bleiben.



Gefängnisleiterin Simone Keller räumt ein, die Abteilung sei klein und es sei enger als in Hindelbank. «An vorderster Stelle steht das Kindeswohl», sagt sie. So werde in jedem einzelnen Fall geprüft, was das Beste für das Baby sei – es bei der Mutter zu lassen oder es extern zu platzieren, bei Verwandten oder in einer Pflegefamilie.

Unabhängig von den Mutter-Kind-Abteilungen wird in allen drei Institutionen versucht, der Situation von Müttern, die von ihren Kindern getrennt sind, Rechnung zu tragen. «Die Verbundenheit der Frau zum Kind ist oft tiefer als beim Mann», sagt Simone Keller. «Viele Mütter leiden unter einem Trennungstrauma und unter Verlustangst.» Zum einen wollten die Frauen, dass es dem Kind draussen gut gehe – dann aber merkten sie, dass es eine immer engere Beziehung zur Bezugsperson aufbaue, was oft zu Eifersucht führe. «Nicht für ihr Kind da sein zu können, ist für die meisten Frauen hier sicher der härteste Teil der Strafe», erzählt Hindelbank-Direktorin Annette Keller. «Die Mütter werden deshalb sehr oft von Schuldgefühlen geplagt.»

### Videotelefonie eingeführt

In allen drei Institutionen gelten besondere Besuchsbestimmungen für Kinder; sie können öfter kommen als Erwachsene und sie dürfen die Mutter ohne Trennscheibe sehen. Für Hindelbank wünschte sich Annette Keller kinderfreundlichere Besuchsräume. Auch möchte sie die Pflege der Beziehungen der Mütter zu ihren Kindern, die ausserhalb der Anstalt leben, noch stärker fördern. In diesem Punkt hat ausgerechnet die Corona-Krise einen Fortschritt gebracht: Annette Keller wollte schon lange die Videotelefonie einführen – aufgrund des Besuchsverbots während des Lockdowns ist dies nun möglich geworden: Die Insassinnen durften mit ihren Kindern skypen. «Das ist für die Pflege der Beziehung sehr wertvoll», sagt Annette Keller. «Wir wollen das auch nach der Corona-Krise beibehalten.»

Unabhängig davon, ob eine Insassin Kinder hat, sind auch andere Bereiche in den drei Anstalten spezifisch auf Frauen ausgerichtet. Die Arbeit unterscheidet sich von jener für Männer: Es werden vorwiegend Arbeitsplätze in der Hauswirtschaft, Küche, in der Wäscherei, im Garten, in der Kartonage angeboten. In der freien Zeit ist Sport für Frauen ebenso wichtig wie für Männer – allerdings werden weniger Gewichte gestemmt; statt Hanteln sind der Crosstrainer, die Yoga-Klassen und die Zumba-Events beliebt.

### Oft traumatische Erfahrungen

Auch die medizinische Betreuung ist explizit auf Frauen ausgerichtet. «Aus gesundheitlicher Sicht sind die Bedürfnisse der Frauen grundsätzlich an-

ders, im Bereich der psychischen Gesundheit sind sie zudem stärker ausgeprägt», sagt Didier Burgi. Viele Insassinnen hätten traumatische Erfahrungen hinter sich und seien selbst Opfer von Gewalt oder sexuellem Missbrauch. Die psychiatrischen Schwierigkeiten, problematische Beziehungen und Missbrauchserfahrungen sind oft die Gründe, warum Frauen überhaupt erst kriminell werden. «Auch die Vulnerabilität in der Haft spielt eine grosse Rolle», ergänzt Simone Keller. «Gewalttätigkeiten unter den Frauen sind eher selten, sie richten die Gewalt öfter gegen sich selber, sie leiden unter Depressionen, es gibt Suizidversuche.» Darum werden für die Frauen spezielle Therapieprogramme angeboten.

### Wartezeiten bis zu einem halben Jahr

In den drei auf Frauen spezialisierten Anstalten wird den genderspezifischen Unterschieden grösstenteils Rechnung getragen. Trotzdem ist die Situation der Frauen im Vollzug in der Schweiz nicht in jeder Beziehung zufriedenstellend. Denn nicht alle Frauen können in Hindelbank, in Dielsdorf oder im Gefängnis La Tuilière untergebracht werden: Es hat zu wenig Plätze. Zwar ist der prozentuale Anteil an Frauen im Vollzug nicht gestiegen – die absolute Zahl hingegen schon. «Wir haben eine Warteliste mit 20 bis 30 Frauen», sagt Hindelbank-Direktorin Annette Keller. «Das ist ungut, weil Frauen bis zu einem halben Jahr warten müssen, bis sie zu uns kommen können.» Das führt auch zu einem Rückstau in Dielsdorf, von wo die meisten Frauen nach Hindelbank geschickt werden. Also werden etliche straffällige Frauen in speziellen Abteilungen in gemischten Anstalten untergebracht.

In den Gefängnissen mit nur einer kleinen Anzahl Plätze für Frauen ist es schwieriger, ihren genderspezifischen Bedürfnissen zu entsprechen. «Weil es dort nur wenige Frauen gibt, haben sie einen viel kleineren Bewegungsspielraum», sagt Annette Keller. «Auch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter kam zum Schluss, dass die Frauen in den gemischten Gefängnissen gegenüber den Männern benachteiligt sind.» Mit Blick auf die Bangkok-Regeln besteht hier der grösste Handlungsbedarf, um die Situationen der Frauen im Vollzug zu verbessern.



Simone Keller: «An vorderster Stelle steht das Kindeswohl»



Didier Burgi: «Viele Insassinnen haben traumatische Erfahrungen hinter sich»

### Link

Die Resolution 65/229 «Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Massnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln)» ist auf der Website der UNO ([www.un.org](http://www.un.org)) abrufbar.

# Alle Interventionen sollen dem Wohl der Jugendlichen dienen



Beatrice Kalbermatter ist stellvertretende Leiterin des Fachbereichs Straf- und Massnahmenvollzug im BJ, wo sie für den Jugendbereich verantwortlich ist.

## Die Empfehlungen des Europarates waren damals wegweisend und sind heute noch modern

**Der Europarat hat im Jahr 2008 Empfehlungen erlassen, um die Rechte und die Sicherheit von Minderjährigen im Freiheitsentzug zu gewährleisten und um ihre körperliche und geistige Gesundheit sowie ihr soziales Wohlergehen zu fördern. Die Empfehlungen waren damals wegweisend und sind heute noch modern – aber wenig bekannt. Die folgenden Ausführungen wollen dazu anregen, sich mit diesen Grundsätzen auseinanderzusetzen und vertraut zu machen.**

Beatrice Kalbermatter

Der Bund subventioniert 180 Erziehungseinrichtungen in der Schweiz jährlich mit rund 80 Millionen Betriebs- und 10 bis 20 Millionen Baubeiträgen. Die Einrichtungen müssen im Gegenzug gewisse Qualitätsstandards erfüllen. Für die Festlegung dieser Kriterien spielen insbesondere die Empfehlungen des Europarates über die Behandlung von Minderjährigen im Freiheitsentzug eine zentrale Rolle. Diese 2008 vom Ministerrat erlassenen Empfehlungen wurden von Deutschland, Österreich und der Schweiz als derart praxisrelevant erachtet, dass sie sie in einem Gemeinschaftsprojekt auf Deutsch übersetzt haben.

Solche Übersetzungen waren damals eher die Ausnahme. Die deutschsprachigen Mitgliedsstaaten verfolgten damit die Absicht, die Inhalte dieser Empfehlungen der Praxis näher zu bringen. Denn damals stellte man - wie heute - fest, dass es schwierig ist, neue Empfehlungen in der Praxis bekannt zu machen. Gerade Länder wie die Schweiz, Österreich und Deutschland gehen oftmals davon aus, dass sie mit ihren eigenen Standards diese Empfehlungen bereits erfüllen.

### Das Interesse wecken

Das Bundesamt für Justiz (BJ) ist zuständig für die Ausschüttung der Subventionen und die Qualitätskontrolle, die durch Besuche der Einrichtungen vor Ort sichergestellt wird. Auch in diesem Rahmen verweist das BJ immer wieder auf die Empfehlungen des Europarates. Dabei bestätigt es sich, dass die konkreten Regelungen wenig bekannt sind und sich nur einzelne Einrichtungen explizit darauf berufen. Ein weiterer Grund ist wahrscheinlich darin

zu suchen, dass sich viele Einrichtungen vom Titel der Empfehlungen – der eher an ein Jugendgefängnis denken lässt – nicht angesprochen fühlen. Dieser Artikel soll deshalb das Interesse der Akteure der Jugendhilfe wecken und anhand von Beispielen einzelne relevante Empfehlungen erläutern.

Die Empfehlungen im Rahmen der strafrechtlichen Massnahmen und Sanktionen gelten gemäss Ziffer 21.5. für alle Jugendlichen die sich im Freiheitsentzug befinden, d.h. an einem Ort, den sie nicht «nach Belieben verlassen können». Ausserdem wird in Ziffer 22 präzisiert, dass diese Grundsätze auch angewandt werden können «zu Gunsten anderer Personen, die in denselben Einrichtungen oder demselben Umfeld wie jugendliche Straftäter/ Straftäterinnen untergebracht sind». Sie gelten demnach für alle platzierten Kinder und Jugendlichen.

### Individualisierung – eine grosse Herausforderung

Die Grundprinzipien der Empfehlungen stützen sich auf pädagogische Grundsätze. Insbesondere sollen Platzierungen auf das erforderliche Mindestmass beschränkt sein (Ziff. 3) und alle Interventionen dem Wohl der Jugendlichen dienen. Hierbei gilt der Grundsatz der Individualisierung (Ziff. 5), d.h. zu berücksichtigen sind das Alter, der Reifegrad, die Fähigkeiten und die persönliche Situation der einzelnen Jugendlichen.

Diese Empfehlungen zur individuellen Behandlung aus dem Jahr 2008 sind zwar heute in der Praxis unbestritten, stellen jedoch in der Umsetzung immer wieder eine grosse Herausforderung

«Die konkreten Regelungen sind wenig bekannt und nur einzelne Einrichtungen berufen sich explizit darauf»



dar. Wie kommuniziert man den Jugendlichen in einer Einrichtung, dass Kiffen nicht gleich Kiffen ist, das heisst, dass jemand, der kiffet und jeden Morgen aufsteht und in die Schule geht anders sanktioniert wird, als jemand, der kiffet und deswegen keiner seiner Verpflichtungen mehr nachkommt? Stufenprogramme mit eindeutigen Punktzahlen

sind zwar im Alltag einfacher anzuwenden, machen jedoch je länger je mehr diesen individuellen Ansätzen Platz.

#### **Nähe statt Distanz**

Betrachtet man die Landkarte der geschlossenen Einrichtungen und der grossen Erziehungsein-

Die Angebote zur körperlichen Bewegung und zum Aufenthalt an der frischen Luft (Bild: Massnahmenzentrum Pramont VS) dürfen nicht im Rahmen einer Disziplinarmassnahme eingeschränkt werden. Foto: Peter Schulthess (2019)

«Trotz dem Konzept der Sozialraumorientierung werden immer noch ein Viertel der Kinder und Jugendlichen ausserhalb ihres Herkunftskantons platziert»

«Die Einrichtung muss klein genug sein, um eine individuelle Betreuung zu erlauben»

richtungen in der Schweiz, dann sind die allermeisten an geographisch abgelegenen Orten zu finden. Diese Lage hat sich einerseits aus dem historischen Entstehungskontext ergeben, andererseits aus dem durchaus wohlgemeinten Anliegen der platzierenden Behörde, möglichst viel Distanz zwischen den Jugendlichen und dem «schlechten» Milieu zu schaffen. Die Empfehlungen weisen allerdings klar in eine andere Richtung: Die Einrichtungen sollen gemäss Ziffer 53.5 an «Orten gelegen sein, die leicht zugänglich sind und die Kontakte zwischen den Jugendlichen und ihren Familien erleichtern. Sie müssen im sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Umfeld der Gemeinden entstanden und integriert sein». Die Empfehlungen gehen noch weiter und fordern in Ziffer 55, dass die Jugendlichen soweit wie möglich in Einrichtungen in der Nähe ihres Herkunftsmilieus einzuweisen sind.

All diese Forderungen entsprechen dem Konzept der Sozialraumorientierung, das heute in der Schweiz für viele Kantone und Trägerschaften wegweisend ist: Die Hilfe soll zu den Klienten kommen und nicht die Klienten zur Hilfe. Trotzdem stellt das BJ in seinen statistischen Auswertungen fest, dass immer noch ein Viertel der Kinder und Jugendlichen ausserhalb ihres Herkunftskantons platziert werden. Eine genauere Analyse der Gründe fehlt; man kann aber annehmen, dass nach wie vor die Idee der Distanzplatzierung eine wichtige Rolle spielt. Eine Distanzplatzierung kann sicher Jugendlichen, Eltern und auch den platzierenden Instanzen eine Pause verschaffen. Jugendliche brauchen aber irgendwann wieder ihre Umgebung und ihren Freundeskreis. Denn sie müssen Überlebensstrategien erlernen, die sie in ihrem Herkunftsmilieu anwenden können. In diesem Kontext ist diese Empfehlung des Europarates wichtig für die längerfristige Wirksamkeit einer Platzierung.

### Grösse der Wohngruppen

Zur Grösse der Einrichtung machen die Empfehlungen in Ziffer 53.4. ebenfalls Aussagen: Die Einrichtung muss klein genug sein, um eine individuelle Betreuung zu erlauben. Grössere Einrichtungen müssen durch die Aufteilung in kleinere Wohngruppen strukturiert werden. In Bezug auf die Schweiz stellen wir fest, dass es Einrichtungen verschiedenster Grössen gibt. Die meisten sind klein und verfügen über 8 bis 16 Plätze. Die grösseren Einrichtungen funktionieren in der Regel nach dem Wohngruppenkonzept.

Trotzdem gibt es noch Einrichtungen, die baulich über keine geeigneten Wohngruppenstrukturen verfügen oder deren Wohngruppen mehr als 8 Kinder

und Jugendliche betreuen. Gerade die Grösse einer Wohngruppe gibt immer wieder Anlass zu Diskussionen. Betriebswirtschaftliche Interessen kreuzen sich hier mit pädagogischen Überzeugungen. Die Beitragssubventionen des Bundes sollen dazu beitragen, kleinere Wohngruppen zu führen, um so dem individuellen Betreuungsanspruch gerecht werden zu können.

Anlass zu grösseren Diskussionen geben zudem die Sicherheitskonzepte der Einrichtungen: Videoüberwachungen, Lichtschranken, Ein- und Austrittskontrollen, Art der Zimmer- oder Zellentüren usw. Die Empfehlungen gehen hier in eine klare Richtung: so viel wie nötig, so wenig wie möglich (Ziffer 53.2). In den letzten zehn Jahren wird der Sanktionenvollzug in der Schweiz zunehmend vom Gedanken des «no risk» geprägt. Umso wichtiger ist es deshalb, sich diese Empfehlung des Europarates wieder vor Augen zu führen und sich zu fragen: Was passiert, wenn ein Jugendlicher entweicht? Welche Risiken beinhaltet dieses Entweichen effektiv? Welche Zeichen werden dem jungen Menschen vermittelt, wenn man ihn als «so gefährlich» behandelt?

### Zunehmend Einzelzimmer

Konkret fordert der Europarat in Ziffer 63.1 jedes Land auf, Mindestanforderungen im Hinblick auf die Zellengrösse, Luftmenge, Beleuchtung, Heizung und Belüftung festzulegen. Das Handbuch für Erziehungseinrichtungen des BJ hat diese Anforderungen präzisiert. Gestützt auf Ziffer 63.2 werden im Handbuch Einzelzimmer für die Jugendlichen gefordert. Dies ist zunehmend in den Einrichtungen in der Schweiz auch der Fall, es finden sich jedoch auch weiterhin Doppelzimmer.

In Bezug auf die Nutzung der Doppelzimmer sind die Empfehlungen weitreichend. Sie fordern, dass Doppel- oder Mehrbettzimmer nur mit Jugendlichen zu belegen sind, die sich für die gemeinschaftliche Unterbringung eignen. Ausserdem seien die Jugendlichen anzuhören, bevor von ihnen die gemeinsame Nutzung von Schlafräumen verlangt wird. Schliesslich sollen sie angeben können, mit wem sie eine gemeinsame Unterbringung wünschen. Die Heime in der Schweiz legen vermehrt grosses Gewicht auf die Partizipation der Jugendlichen. Ob dies so weit geht, dass die Jugendlichen in Bezug auf die Nutzung der Doppelzimmer im Sinne der Empfehlungen angehört werden, wäre spannend zu erfahren.

### Mindestens acht Stunden

Der Grundsatz in Ziffer 50.1, wonach Jugendliche Zugang zu einem sinnvollen Beschäftigungsprogramm, zu Schule und Ausbildung haben müssen,



**Gemäss Handbuch des BJ sind ab dem Jugendalter Einzelzimmer «unerlässlich» (Bild: Massnahmenzentrum Uitikon ZH), was in den Einrichtungen auch zunehmend der Fall ist.**

Foto: Peter Schulthess (2018)

ist ein Pfeiler der schweizerischen stationären Erziehung. Trotzdem kommt es immer wieder vor, dass Jugendliche nicht die in Ziffer 80.1 geforderten acht Stunden ausserhalb der Zelle verbringen können oder ihnen die zwei Stunden Bewegung – davon eine an der frischen Luft – verwehrt werden. Letzteres oft mit der Begründung, dass die Jugendlichen eh nicht an die Kälte möchten. Die Wahl, ob sie das wollen oder nicht, muss jedoch weiterhin bei den einzelnen Jugendlichen liegen und nicht wegen organisatorischer oder schwieriger betrieblicher Abläufe vorschnell aufgegeben werden.

### Kollektivstrafen sind verboten

Einige Empfehlungen werden in der Schweiz als selbstverständlich empfunden. So verbietet Ziffer 95.2 Kollektivstrafen, Körperstrafen oder Dunkelhaft. Das BJ stellt jedoch bei Besuchen vor Ort immer noch fest, dass Kollektivstrafen nach wie vor verhängt werden, insbesondere um den Verantwortlichen einer Missetat eruieren zu können. Konkret kann dies etwa heissen: «Wir verlassen die Wohngruppe erst, wenn wir wissen, wer das war». Auch Dunkelhaft haben wir im vergangenen Jahr noch angetroffen: So wurde für alle eingeschlossenen Jugendlichen das Licht in der Zelle zu einem bestimmten Zeitpunkt gelöscht. Diese Praxis ist zwischenzeitlich behoben worden.

In den letzten Jahren haben viele Einrichtungen ihr Hausordnungen revidiert. Dabei tauchte oft die Frage auf, was eine disziplinarische Massnahme und was eine pädagogische Massnahme beinhaltet. Auf diese Frage geben die Empfehlungen folgende Antworten: Eine disziplinarische Massnahme ist die Reaktion auf einen disziplinarischen Verstoss. Disziplinarische Verstösse sind gemäss Ziffer 94.2 Handlungen, welche die Ordnung oder die Sicherheit gefährden können.

### Disziplinarstrafen nur als letztes Mittel

Dabei sind Disziplinarstrafen gemäss Ziffer 94.1 als letztes Mittel einzusetzen. Eine ausgleichende Konfliktlösung und pädagogische Massnahmen zur Wiederherstellung der Werteordnung sind förmlichen Disziplinarverfahren und Bestrafungen vorzuziehen. In Ziffer 95.1 wird nachgedoppelt: «Bei der

Wahl der Disziplinarstrafen ist ihre pädagogische Wirkung so weit wie möglich zu berücksichtigen». Ausserdem dürfen Disziplinarstrafen nicht Besuche oder familiäre Kontakte einschränken (ausser wenn der Pflichtverstoss in Zusammenhang mit diesen Kontakten steht).

Auch die Angebote zur körperlichen Bewegung und zum Aufenthalt an der frischen Luft dürfen nicht im Rahmen einer Disziplinarstrafe eingeschränkt werden. In der Praxis werden jedoch immer noch im Sinne einer Bestrafung Urlaube zu Hause oder sportliche Betätigungen gestrichen. Auch in diesem Bereich sind die Empfehlungen immer noch nicht ganz umgesetzt, denn es wirken oftmals uralte Mechanismen, die nur schwer zu ändern sind.

Schliesslich stellen sich Einrichtungen im Bereich der Hausordnung oder der Anordnung von disziplinarischen Massnahmen die Frage, ob sowohl für die zivil- und als auch die jugendstrafrechtlich eingewiesenen Kinder und Jugendlichen die gleichen Massnahmen angewandt werden können. Dies weil die rechtlichen Grundlagen für Zwangsmassnahmen im Bereich der jugendstrafrechtlich Platzierten oftmals klarer sind als jene im Bereich der zivilrechtlich Platzierten. Gemäss Ziffer 116 müssen Jugendliche in der gleichen Einrichtung gleich behandelt werden. Anstelle von unterschiedlichen Regimes müssen deshalb in kantonalen Gesetzen rechtliche Grundlagen geschaffen werden, die für beide Bereiche anwendbar sind. Auch hier besteht in mehreren Kantonen Handlungsbedarf.

### Einladung zur erneuten Lektüre

Den Empfehlungen des Europarats haftet oftmals das Label an, dass sie sehr weit weg vom Alltag entstehen und wohl nur wenige neue, relevante Aussagen für die tägliche Arbeit enthalten. Vielleicht haben Sie diese Empfehlungen das letzte Mal während der Ausbildung oder des Studiums oder gar nicht gelesen. Dieser Artikel lädt Sie ein, mit Ihrem heutigen Praxiswissen einen erneuten Blick auf diese zu werfen. Über Rückmeldungen, welche Relevanz Sie diesen Empfehlungen beimessen und welche Überlegungen sie ausgelöst haben, freuen wir uns.

«Jugendliche in der gleichen Einrichtung müssen gleich behandelt werden»

### Links

Die Empfehlung des Europarates Rec(2008)11 über die Europäischen Grundsätze für die von Sanktionen und Massnahmen betroffenen jugendlichen Straftäter und Straftäterinnen sowie das Handbuch des BJ für Bauten von Erziehungseinrichtungen sind auf der Website des BJ ([www.admin.bj.ch](http://www.admin.bj.ch)) abrufbar.

# Fünf Fragen an Ines E. Follador-Breitenmoser

## «Räume, die als attraktiv wahrgenommen werden, tragen wesentlich zu einem entspannten Vollzugsalltag bei»

Ines E. Follador-Breitenmoser wurde vor acht Jahren als Quereinsteigerin zur Direktorin der zwei Jahrhunderte alten Justizvollzugsanstalt Sennhof in Chur ernannt. Seit deren Schliessung leitet die Arbeits- und Organisationspsychologin in Cazis Tignez die modernste Justizvollzugsanstalt der Schweiz.



### #prison-info: Die Justizvollzugsanstalt Cazis Tignez hat statt wie geplant Anfang Januar erst Mitte Februar ihren Betrieb aufgenommen. Welches waren die Gründe für diese Verzögerung?

Ines E. Follador-Breitenmoser: Mitte Oktober 2019 wurde die dreijährige Bauphase der JVA Cazis Tignez beendet. Die sicherheitstechnischen Anlagen sind sehr komplex, an sie werden sehr hohe Anforderungen gestellt. So mussten wir z. B. alle Rauchmelder testen, jede Überwachungskamera kontrollieren und die Kontaktaufnahme von jeder Zelle zur Zentrale musste klappen. Im Notfall muss alles funktionieren, denn wir sind für die Sicherheit der Insassen verantwortlich. Auch die Eingewöhnung des Personals brauchte Zeit. Gegenüber dem Sennhof, der 30 Arbeitsplätze hatte, haben wir in Cazis Tignez 110 Arbeitsplätze, d.h. wir haben über 80 neue Mitarbeitende, die meisten sind Quereinsteiger. Alle müssen die Betriebsabläufe kennen, alle müssen sich in ihrer Tätigkeit sicher fühlen.

### Wie wirkt sich der grosszügig und offen konzipierte Neubau im Vergleich zu den beengten Verhältnissen im Sennhof auf den Vollzugsalltag aus?

Studien weisen darauf hin, dass Licht zusammen mit weiteren architektonischen Elementen und der Möblierung Einfluss darauf hat, wie ein Raum wahrgenommen wird. Die Raumatmosphäre hat wiederum Einfluss auf die Leistung, die Gesundheit, das Wohlbefinden

und das soziale Verhalten. Wird die Raumatmosphäre als positiv bewertet, wirkt sich dies auch positiv auf die Interaktionen aus. Diese Wechselwirkung von Mensch und Raum betrifft sowohl die Eingewiesenen als auch die Mitarbeitenden. Räume, die als attraktiv wahrgenommen werden, tragen wesentlich zu einem entspannten Vollzugsalltag bei. Nach knapp drei Monaten kann ich festhalten, dass sich die lichtdurchfluteten Räumlichkeiten sehr positiv auf den Vollzugsalltag in Cazis Tignez auswirken. Dank der grosszügigen Raumverhältnisse und Weitläufigkeit der Anlage konnten auch die vom BAG erlassenen Massnahmen im Zusammenhang mit dem Coronavirus gut umgesetzt und eingehalten werden, was in den engen Verhältnissen im Sennhof nie möglich gewesen wäre.

### Inwiefern haben mit den neuen Dimensionen der Anstalt auch Ihre Aufgaben zugekommen?

Cazis Tignez bietet Platz für 152 Insassen, also für fast 100 mehr als der Sennhof, und wird 110 Vollzeitstellen haben. Mit der grösser werdenden Zahl an Insassen und Mitarbeitenden haben sich auch meine Aufgaben z.T. verändert. Ich durfte das Projekt «Neubau geschlossene Anstalt» seit anfangs 2012 begleiten und bin so in die vielfältiger werdenden Aufgaben nach und nach hineingewachsen. Das Mitwirken bei der Planung einer neuen JVA ist etwas Einmaliges, Eindrückliches, Interessantes und in vielerlei Hinsicht sehr lehrreich. Das trifft sicher

nicht nur auf mich zu, sondern auf das gesamte Projektteam. Zusammenfassend kann ich sagen, dass es eine arbeitsintensive Zeit war, ich jedoch die wertvollen Erfahrungen nicht missen möchte.

### Ist das Projekt nun abgeschlossen?

Nein, wir sind noch nicht am Ziel. Die angedachten «normalen» Betriebsabläufe müssen nach der Coronavirus-Ära gefestigt und Prozessabläufe optimiert werden – mit anderen Worten: Die Anstalt ist gebaut, nun müssen wir die zusätzlichen Möglichkeiten, welche die Räumlichkeiten bieten, nutzen, sprich das Haus mit Leben besetzen. Ein spannender, herausfordernder Prozess!

### Zur neuen Anstalt gehören auch zwei Industrie-Werkhallen. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der heimischen Wirtschaft?

In der JVA sind zwei Industrie-Werkhallen, eine Schreinerei und ein Atelier untergebracht. Für diese Werkstätten sind wir auf Gewerbetreuer angewiesen, um den gesetzlichen Resozialisierungsprozess umsetzen zu können. Wir sind in Kontakt mit Unternehmen, Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben in der Region, für die wir als verlässlicher Geschäftspartner individuelle Kundenwünsche ausführen und Arbeiten übernehmen, die für sie schwierig auszuführen sind, sich nicht lohnen oder nicht interessant sind. Dies unter dem Motto: «Das Gefängnis – Ihr Partner».

# «Erfreulicherweise ist es gelungen, das Virus aus den Anstalten weitgehend fernzuhalten»

## KKJPD-Präsident Urs Hofmann zieht eine erste Bilanz

Dank raschen und rigorosen Massnahmen hat die Verbreitung des Coronavirus in den schweizerischen Justizvollzugsanstalten wirkungsvoll verhindert werden können. Ein Kränzchen windet Regierungsrat Urs Hofmann, Präsident der Kantonalen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), dem Vollzugpersonal, dem eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung der Krise zukommt.



Der Aargauer Regierungsrat Urs Hofmann, Präsident der Kantonalen Konferenz der Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), rät zu anhaltender Vorsicht vor der «heimtückischen» Krankheit Covid-19.

**#prison-info: Um die Bekämpfung und Eindämmung des Coronavirus im Justizvollzug zu koordinieren, hat die KKJPD eine Orientierungshilfe mit konkreten Empfehlungen für die zuständigen Stellen verfasst. Wie rasch konnten die Hygienevorschriften des BAG in den Justizvollzugsanstalten umgesetzt werden?**

Regierungsrat Urs Hofmann: Als die Orientierungshilfe Anfang April veröffentlicht wurde, hatten die meisten Justizvollzugsanstalten die nötigen Massnahmen bereits umgesetzt. Wir haben festgestellt, dass die Kantone rasch und sachgerecht auf die Situation reagiert haben. Die Verbreitung des Virus in den Anstalten des Freiheitsentzugs konnte so wirkungsvoll verhindert werden.

**Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) verzichtet bis auf Weiteres auf Kontrollbesuche, um die Anstalten nicht zusätzlich zu belasten. Wie sehr erschwert die Umsetzung der Hygienevorschriften den Vollzugsalltag?**

Der Umgang mit dem Virus stellt, innerwie auch ausserhalb der Anstalten, eine grosse Herausforderung dar. Viele der etablierten Abläufe mussten angepasst werden und benötigen oft erheblich mehr Zeit. Für die Mitarbeitenden war diese Situation eine tägliche Herausforderung. Zudem war während dieser Zeit auch unklar, wie viel Personal aufgrund von Krankheitssymptomen vorübergehend ausfallen würde. Die Krise konnte letztlich nur dank eines Sonderefforts aller Beteiligten gut gemeistert werden. Eine grosse Belastung war diese Zeit natürlich vor allem auch für die Gefangenen. Es mussten Bildungs- und Freizeitprogramme abgesagt, die Arbeit eingestellt und externe Besuche gestrichen werden. Alles mit dem Ziel, das Virus nicht ins Gefängnis zu lassen.

**Wie lässt sich das Abstandsgebot innerhalb der Mauern einhalten?**

Es gelten grundsätzlich die gleichen Regeln wie ausserhalb der Mauern. Aufgrund der teils engen Platzverhältnisse in den Anstalten besteht in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der WHO die Möglichkeit, das Abstandsgebot innerhalb der Anstalten auf einen Meter einzuschränken. Um das Abstandsgebot einhalten zu können, wurden Gemeinschaftsaktivitäten eingeschränkt oder ausgesetzt. Gleichzeitig wurde versucht, diese Einschränkung mit anderen Angeboten zu kompensieren. Nötig waren auch Anpassungen bei den Betriebsabläufen, Dosiersysteme bei Duschen und Toiletten und selbstverständlich die ständige Aufmerksamkeit aller Beteiligten.

**Wie kann die Konzentration der Inhaftierten vermieden werden, namentlich bei der Arbeit und in der Freizeit oder bei der Verpflegung?**

Die Aktivitäten im Arbeits- und Freizeitbereich werden oft gestaffelt. Und meines Wissens wurde in allen Gefängnissen vom gemeinsamen Essen auf Einzelverpflegung in den Zellen umgestellt, soweit dies nicht schon vorher der Fall war.

**Kann der tägliche Spaziergang im Freien weiterhin gewährleistet werden?**

Ja, wobei auch hier auf die Eigenverantwortung der Gefangenen (Abstandsgebot) vertraut werden muss.

**Welche weiteren Massnahmen sind getroffen worden?**

Die Anstalten stehen in Kontakt mit dem jeweiligen kantonsärztlichen Dienst und beziehen dort individuell ihr Schutzmaterial, soweit der gemäss Pandemieplanung vorhandene Vorrat nicht ausreicht. Zudem hat jeder Kanton aufgrund der konkreten Situation die





notwendigen Massnahmen für die Isolation von kranken Insassen und für die Quarantäne von Verdachtsfällen oder Neueintritten ergriffen. Im Gefängnis Horgen im Kanton Zürich wurde beispielsweise eine eigene Anstalt zu diesem Zweck in Betrieb genommen. In der Justizvollzugsanstalt Lenzburg wurde in einem Trakt eine Isolierstation eingerichtet. Andere Kantone haben ähnliche Massnahmen innerhalb ihrer Strukturen ergriffen.

**Kann die somatische und psychiatrische Grundversorgung in den Anstalten trotz Corona-Krise im bisherigen Umfang gewährleistet werden?**

Die somatische und psychiatrische Grundversorgung war zu jeder Zeit gewährleistet. Den Kantonen wurde empfohlen, die ordentlichen Leistungen der Gesundheitsdienste und Anstaltsärzte soweit als möglich aufrecht zu erhalten. Sofern ein direkter Kontakt zwischen den Insassen und den Gesundheitspersonen nicht möglich war, konnte teilweise auch auf Alternativen zurückgegriffen werden. So ist beispielsweise ein Gespräch auch in einem Raum mit Trennscheibe, per Telefon oder Videokonferenz möglich.

**Wie einschneidend ist der Lockdown intramuros gewesen?**

Das Virus kann grundsätzlich nur von aussen in eine Anstalt gelangen. In einer ersten Phase war somit das Ziel, die Aussenkontakte nach Möglichkeit einzuschränken. Besuche wurden daher in den meisten Anstalten zu Beginn gänzlich ausgesetzt.

**Wurden auch Ausgänge und Urlaube sistiert oder gab es Ausnahmen?**

Auch Ausgänge und Urlaube wurden vorerst grossmehrheitlich ausgesetzt. Es ist aber möglich, teilweise einzelne Ausnahmen, zum Beispiel für unverzichtbare Entlassungsvorbereitungen, zu gewähren.

**Konnten die Inhaftierten weiterhin ihrer Arbeit nachgehen oder wurden die Werkstätten geschlossen und nur noch die wichtigsten Arbeiten erledigt?**

Entscheidend war, dass die BAG-Vorschriften eingehalten wurden. Wo dies nicht möglich war, mussten die Betriebe geschlossen werden. Bei Betrieben wie Küche und Wäscherei, deren Schliessung nicht möglich war, mussten zusätzliche Schutzmassnahmen, zum

Alle Massnahmen dienen dem Ziel, «das Virus nicht ins Gefängnis zu lassen» (Bild: Eingang der JVA Lenzburg).  
Foto: Marcel Ruf

Beispiel die Einführung der Maskenpflicht, ergriffen werden.

#### **Konnten diese Einschränkungen wenigstens teilweise kompensiert werden?**

Ziel war es, die Einschränkungen so gut als möglich zu kompensieren. Nicht mehr durchführbare Besuche versuchte man mit zusätzlichen Telefonaten oder mit Videotelefonie etwas aufzufangen.

#### **Wie haben sich diese Massnahmen auf die Stimmung der Inhaftierten ausgewirkt?**

Die Einschränkungen treffen die Insassen hart. Sie sind sich Einschränkungen situationsbedingt aber gewohnt und haben grundsätzlich mit Verständnis darauf reagiert. Mit dem zunehmenden Zeitablauf und den Öffnungen ausserhalb der Anstalten

wird der Wunsch nach einer Rückkehr zum Normalbetrieb natürlich grösser. Familienväter leiden stärker, wenn sie ihre Kinder längere Zeit nicht mehr sehen können. Auch dank der hervorragenden Arbeit des Personals konnten bis anhin grössere Unruhen verhindert werden.

#### **Spannungen wie die Protestaktionen in Champ-Dollon waren also die Ausnahme?**

Diese Vorfälle waren glücklicherweise die Ausnahme.

#### **Und wie ist die Stimmung beim Personal?**

Das Personal steht seit Beginn der Krise unter grossem Druck in einem ansonsten schon anspruchsvollen Arbeitsumfeld. Das Personal war und ist aber entscheidend bei Bewältigung der Krise und hat hervorragend

auf die Herausforderungen reagiert. Die ständigen Anpassungen und Änderungen zeigen aber auch beim Personal allmählich zum Teil Ermüdungserscheinungen. Es ist deshalb wichtig, die Mitarbeitenden führungs-mässig eng zu begleiten und positiv auf sie einzuwirken.

#### **Inwieweit haben die zuständigen Behörden – wie vom Anti-Folter-Ausschuss CPT angeregt – von den Alternativen zum Freiheitsentzug Gebrauch gemacht?**

Der Rechtsstaat gilt auch in Zeiten von Corona. In vertretbaren Fällen, insbesondere bei Ersatzfreiheitsstrafen oder Strafen bis zu einem Jahr, wurden etwa die Aufgebote zum Vollzug zeitlich hinausgeschoben. Bei uns im Aargau kam es in Einzelfällen auch zu einem Haftunterbruch, um hinreichend Platz für die Schaffung einer Isolierstation zu schaffen. Alternative Vollzugsformen wie zum Beispiel der Vollzug von Freiheitsstrafe mittels elektronischer Überwachung gab es in der Schweiz ja schon vorher. Ein grossflächiger Einsatz von Alternativen war während der ganzen Zeit nicht nötig. Im Einzelfall wurde aber durchaus auch mit spezifischen Lösungen reagiert.

#### **Wie weit kann die Bekämpfung und Eindämmung des Coronavirus in unserem föderalistischen System koordiniert werden?**

Der Vollzug von Strafen und Massnahmen fällt in die Kompetenz der Kantone. Diese Zuständigkeit musste auch nicht in Frage gestellt werden, da die Kantone hervorragende Arbeit geleistet haben. Eine Koordination erfolgte teilweise über die KKJPD und teilweise über die Strafvollzugskordate. Die Kantone haben dabei sehr gut mitgearbeitet. Angesichts der unterschiedlichen Strukturen im Strafvollzug und der oft rasch wechselnden Lagen waren jedoch situativ unterschiedliche Entscheide unumgänglich. Dies war sinnvoll und erlaubte eine rasche



Aufgrund der Corona-Pandemie wurde das Ende 2019 geschlossene Gefängnis Horgen Anfang April wieder in Betrieb genommen. Es dient nun als Eintrittsquarantäne und Isolierstation (Bild: Zelle auf der Isolierstation).  
Foto: JuWe



Reaktion auf neue Herausforderungen. Insofern bietet ein System mit dezentralen und massgeschneiderten Lösungen gegenüber einer zentralistischen Lösung auch Vorteile.

**Wie weit setzen regionale Unterschiede wie die stärkere Betroffenheit der lateinischen Schweiz durch die Pandemie und die verschiedenen Vollzugsarten der Koordination Grenzen?**

Aufgrund der regionalen und örtlichen Unterschiede und Eigenheiten der Anstalten ist eine strikte und verbindliche Gleichschaltung aller Massnahmen weder nötig noch sinnvoll. Wichtig sind eine gemeinsame Grundhaltung und gewisse Leitplanken. Es liegt in der Natur der Sache, dass stärker betroffenen Regionen auch im Bereich des Freiheitsentzugs teilweise vorsichtiger agieren als weniger betroffene Gebiete. Letztlich entscheidet jeder Kanton selbst, welche Massnahmen und Schritte zielführend und nötig sind.

**Welche Zwischenbilanz in Zahlen können Sie ziehen?**

Erfreulicherweise ist es gelungen, das Virus aus den Anstalten des Freiheitsentzugs weit-

gehend fernzuhalten. Im Kanton Aargau hatten wir keine Infektion unter den Gefangenen und eine einzige unter den Mitarbeitenden. Gesamtschweizerisch zeigen die Zahlen per Anfang Juni (Stichtag: 9. Juni) folgendes Bild: 6 Krankheitsfälle unter den Gefangenen und 40 unter den Mitarbeitenden. Ich muss allerdings darauf hinweisen, dass aufgrund der anfänglich teilweise fehlenden Testkapazitäten die Zahl der effektiven Krankheitsfälle höher sein kann. Todesfälle sind mir nicht bekannt.

**Wie weit können nun die rigorosen Massnahmen gelockert werden, ohne die erfolgreiche Eindämmung des Coronavirus in den Anstalten aufs Spiel zu setzen?**

Das ist die grosse Herausforderung. Was richtig war, wird erst die Zukunft zeigen. Angesagt sind nun situationsbedingte schrittweise Lockerungen. Dabei orientieren sich die Kantone an den Regeln, welche für die Allgemeinbevölkerung gelten. Natürlich steigt mit der Anzahl der Aussenkontakte auch das Risiko, dass sich ein Insasse infizieren könnte. Diesem Risiko wird mit entsprechenden Massnahmen in den jeweili-

Grundsätzlich gelten drinnen die gleichen Regeln wie draussen: Insassen der JVA Lenzburg stehen mit zwei Metern Abstand vor dem Kiosk an.  
Foto: Marcel Ruf

gen Anstalten so gut als möglich Rechnung getragen.

**Zum Schluss noch eine persönliche Frage: Sie haben sich mit dem Coronavirus infiziert und mussten im April hospitalisiert werden. Wie hat diese Erfahrung Ihre Einschätzung dieser Krankheit geprägt?**

Ich war vier Wochen arbeitsunfähig, und ich habe anschliessend noch etliche Wochen unter Nachwirkungen der Covid-19-Erkrankung gelitten. Ich weiss aufgrund meiner persönlichen Erfahrungen vor allem eines: Diese Krankheit ist heimtückisch und mit einer gewöhnlichen Grippe nicht vergleichbar. Bleiben wir also weiterhin vorsichtig!

# Ein Massengeschäft mit hohen Fallzahlen und relativ wenigen Hafttagen

## Studie über den Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen im Kanton Zürich

**Die Eintreibung von Bussen und Geldstrafen über die Drohung mit Ersatzfreiheitsstrafen erweist sich als preisgünstig, wie aus einer Studie über den Vollzug im Kanton Zürich hervorgeht. Die Ersatzfreiheitsstrafen sind zudem für die Glaubwürdigkeit des Sanktionensystems unerlässlich. Die Ergebnisse der Studie dürften sich zumindest teilweise auch auf andere Kantone übertragen lassen.**

Martin Killias und Lorenz Biberstein



Martin Killias, emeritierter Professor für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie, ist Geschäftsführer von Killias Research & Consulting.



Lorenz Biberstein, MA in Politikwissenschaft, Soziologie und Kriminologie, war von 2013 bis 2018 wissenschaftlicher Mitarbeiter von Killias Research & Consulting.

Das schweizerische Strafgesetzbuch sieht vor, dass Bussen und Geldstrafen, die nicht bezahlt werden, in Form einer Ersatzfreiheitsstrafe im Gefängnis vollzogen werden. Bei Geldstrafen entspricht dabei ein Tagessatz einem Tag Freiheitsstrafe, bei Bussen wird mit dem Urteil (sei es im Strafbefehl oder in einem Gerichtsurteil) die Anzahl Tage Freiheitsstrafe festgelegt, die bei Nichtbezahlung der Busse fällig sind. Werden im Kanton Zürich die offenen Geldbeträge den Bussenstellen (die grössten sind die kantonalen Statthalterämter und die kommunalen Stadtrichterämter) auch nach Mahnversuchen nicht bezahlt, beauftragen diese «Justizvollzug und Wiedereingliederung» (JuWe; ehemals Amt für Justizvollzug) mit dem Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe.

Da im Kanton Zürich relativ wenig gesicherte Informationen zu den Umständen der Ersatzfreiheitsstrafen bekannt waren, führte Killias Research and Consulting (KRC) vom Sommer 2017 bis Herbst 2018 im Auftrag von JuWe eine Studie durch, um mehr über das Profil der verurteilten Personen, die Tatumstände und die Hintergründe der Umwandlung der Strafe zu einer Gefängnisstrafe herauszufinden. Ziel war eine solide statistische Grundlage, auf deren Basis fundiert über die Ersatzfreiheitsstrafe im Kanton Zürich diskutiert werden kann. Dazu wurden einerseits Vollzugsakten analysiert, die mit Steuerinformationen der beteiligten Personen ergänzt wurden, andererseits wurden die grössten Bussenstellen befragt und eine Insassen-Stichprobe im Vollzug ausgewertet. So konnten am Ende jene Geschäfte, die mit dem Vollzug einer Gefängnisstrafe (evtl. in Kombination mit einer Teilzahlung) abgeschlossen wurden, mit den Geschäften, die anders abgeschlossen wurden (komplett bezahlt, verjährt etc.) verglichen werden.

JuWe selbst berechnete anhand von internen Informationen die Kosten, die beim Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen anfallen.

### Häufig mehrere Strafen

Aus den eigenen Statistiken von JuWe ist bekannt, dass über 50 % der Geschäfte, die bei JuWe landen, doch noch mit einer Bezahlung abgeschlossen werden und die verurteilten Personen am Ende nicht ins Gefängnis müssen. Weitere 35 bis 40 % der Geschäfte verjähren, bevor die Verurteilten ihre Strafe bezahlen oder im Gefängnis verbüssen. Ca. 5 % der Geschäfte enden mit dem Vollzug der Strafe im Gefängnis, ca. 2 % werden mit einer Kombination aus Bezahlung und Vollzug abgeschlossen. Andere Abschlussarten, wie bedingte Entlassungen oder das Ableben des Klienten vor dem Vollzug der Strafe, machen jeweils unter 1 % aus.

Wichtig ist bei der Analyse die Unterscheidung zwischen Geschäften und individuellen Strafen: Eine Person kann mehrere offene Strafen (Bussen oder Geldstrafen, evtl. von verschiedenen Bussenstellen) haben, die für die Bearbeitung bei JuWe zu einem Geschäft zusammengefasst werden; dabei werden die offenen Tage Ersatzfreiheitsstrafe addiert. Es zeigte sich, dass Geschäfte bei JuWe relativ häufig aus mehreren individuellen Strafen zusammengesetzt sind: 55 % der untersuchten Geschäfte beinhalteten mindestens zwei offene Strafen (ein Extremfall umfasste insgesamt 25 angesammelte Strafen), die zum Vollzug angeordnet waren. Geschäfte, die mit einem Vollzug im Gefängnis abgeschlossen wurden, waren häufiger aus mehreren Strafen zusammengesetzt als jene, die anders abgeschlossen wurden. Verurteilte Personen mit mehreren «angesammelten» Strafen scheinen also eine höhere Wahrscheinlichkeit zu haben, dass ihr Geschäft mit Haft abgeschlossen wird.



**Ersatzfreiheitsstrafen werden im Kanton Zürich für Männer in der Regel im Vollzugszentrum Bachtel (VZB) vollzogen, bis zur Inbetriebnahme des erweiterten VZB (Bild) im nächsten Herbst fast die Hälfte davon noch in der «Abteilung Meilen».** Foto: JuWe

### Weniger als zwei Wochen

Dazu passt, dass Geschäfte, die mit dem Vollzug der Strafe abgeschlossen wurden, auch längere Ersatzfreiheitsstrafen beinhalteten als Geschäfte, die mit einer Bezahlung abgeschlossen wurden (durchschnittlich 30 Tage gegenüber 8 Tagen). Insgesamt machen aber kürzere Ersatzfreiheitsstrafen die Mehrheit aus: 50 % der Geschäfte wiesen eine Ersatzfreiheitsstrafe von maximal 15 Tagen auf, wobei am häufigsten eine ausgeschriebene Ersatzfreiheitsstrafe von einem einzelnen Tag vorkam. Es gibt also eine relativ grosse Streuung bei der Länge der Ersatzfreiheitsstrafen: Einige wenige fallen sehr lang aus (eine verurteilte Person hatte offene Strafen, die zu einem Gefängnisaufenthalt von über zwei Jahren führten), die meisten offenen Ersatzfreiheitsstrafen sind aber relativ kurz (unter zwei Wochen).

Von den offenen Strafen machen Bussen 90 bis 95 % aus; Geldstrafen sind also selten bei Ersatzfreiheitsstrafen. Da aber Gerichte auch bei schwereren Delikten neben bedingten Freiheits- oder Geldstrafen regelmässig auch Bussen verhängen, geht es bei den zugrundeliegenden Straftaten nicht immer um Übertretungen mit Bagatelldeliktcharakter. Bei der Höhe der ausstehenden Bussen zeigte sich – wie bei den offenen Ersatzfreiheitsstrafen – eine grosse Bandbreite: Die tiefste Busse in der Stichprobe betrug lediglich 19, die höchste 5000 Franken. Allerdings liegen 75 % der untersuchten Bussen bei 350 Franken oder tiefer, 25 % betragen sogar nur 100 Franken oder weniger. Bussen, die doch noch bezahlt wurden, waren tiefer als jene, die im Gefängnis vollzogen wurden.

Betrachtet man die Nationalität und Wohnadressen der verurteilten Personen, zeigt sich, dass Geschäfte von Personen mit ausländischer Nationalität und ohne gültige Adresse in der Schweiz häufiger verjähren als bei Schweizern oder in der Schweiz wohnhaften Personen. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass diese Personen zuerst zur Verhaftung ausgeschrieben werden müssen, vor Ablauf der Verjährungsfrist aber nicht verhaftet werden können.

Bezüglich verübter Delikte zeigte sich, dass Schwarzfahren häufiger ist bei den Personen, die ihre Strafe im Gefängnis verbüssen, und dass Delikte aus dem Strassenverkehr eher bezahlt werden oder verjähren. Dies hat wohl unterschiedliche Hintergründe: Wer schwarzfährt, hat tendenziell weniger finanzielle Mittel zur Verfügung; diese Ver-

stösse werden eher vollzogen. Wer sich ein Auto leisten kann (um überhaupt ein Strassenverkehrsdelikt begehen zu können), hat wahrscheinlich auch mehr Geld zur Verfügung, um die Strafe zu bezahlen. Dies bestätigen auch die Steuerdaten: Personen, die im Strassenverkehr gegen ein Gesetz verstossen haben, weisen ein höheres durchschnittliches Einkommen auf als Schwarzfahrer.

### Eher Wiederholungstäter

Bei der Befragung der Verurteilten im Vollzug gaben 80 % an, dass sie die Strafe nicht bezahlen konnten und deshalb im Gefängnis waren. Je ca. 10 % sagten, dass sie die Strafe nicht bezahlen wollten oder dass es für sie einfacher sei, die Strafe im Gefängnis zu verbüssen. Weiter gab knapp die Hälfte der Befragten an, die Strafe noch während des Vollzugs bezahlen zu wollen, wobei dies am Ende wohl nicht alle auch wirklich schafften. Nur ungefähr ein Drittel der Befragten gab an, zum ersten Mal im Gefängnis zu sein. Bei Personen, deren Strafen mit einer Ersatzfreiheitsstrafe vollzogen werden, handelt es sich deshalb wohl eher um Wiederholungstäter.

### Markante Vermögensunterschiede

Anhand einer Analyse der Steuerinformationen beim kantonalen Steueramt (KSTA) konnten die finanziellen Verhältnisse der Klienten besser eingeschätzt werden. Dabei zeigte sich, dass bei den verjährten Fällen klar weniger Personen bekannt waren beim KSTA. Es dürfte sich um die gleichen Personen ohne festen Wohnsitz oder mit einer Adresse im Ausland handeln, die auch von JuWe nicht kontaktiert werden können. Auffallend war, dass nur ca. jede zweite Person überhaupt eine Steuererklärung beim KSTA eingereicht hatte. Dies kann als Hinweis gesehen werden, dass die untersuchte Bevölkerungsgruppe entweder kein regelmässiges Einkommen oder allenfalls auch Mühe mit schriftlichen Unterlagen, dem Kontakt mit Behörden oder einer stabilen Lebensführung hat.

Beim steuerbaren Vermögen sind die Unterschiede zwischen den Vergleichsgruppen markant: Das durchschnittliche Vermögen von Personen im Vollzug ist 10 bis 20 Mal tiefer als jenes der zahlenden Personen. Die Möglichkeit, eine ausstehende Busse oder Geldstrafe bezahlen zu können, dürfte also unter anderem stark von den eigenen finan-

ziellen Möglichkeiten und insbesondere der Liquidität abhängen.

### JuWe erhält die Problemfälle

Bei den Bussenstellen können zwischen 50 und 90 % der Geschäfte erfolgreich mit einer Bezahlung abgeschlossen werden; der Anteil Verjährungen an den Abschlüssen beträgt zwischen ca. 0,5 und 3 %. Diese Rate ist mit 30 bis 40 % bei JuWe viel höher, was in der Natur der Sache liegt: Bei den Fällen, die zum Vollzug an JuWe weitergeleitet werden, dürfte es sich primär um Geschäfte handeln, die von den Bussenstellen nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnten (z.B. weil die verurteilte Person nicht erreicht werden konnte). JuWe erhält somit von Anfang an die Problemfälle.

Die überwiegende Mehrheit (50 bis 80 %) der Geschäfte bei den Bussenstellen stammt aus dem Strassenverkehr. Dies entspricht wiederum nicht dem Anteil bei JuWe, wo der Anteil der Fälle aus dem Strassenverkehr unter 50 % liegt. Dies deutet darauf hin, dass Fälle aus dem Strassenverkehr bei den Bussenstellen häufiger erfolgreich abgeschlossen werden (weil wahrscheinlich Delinquenten im Strassenverkehr mehr Geld zu Verfügung haben, um eine Strafe zu bezahlen).

### Wirtschaftliche Bilanz

Um die wirtschaftliche Bilanz der Ersatzfreiheitsstrafen zu beurteilen, hat JuWe das

Kosten-Nutzen-Verhältnis untersucht. Werden die bei JuWe eingehenden Einnahmen aus bezahlten Bussen und Geldstrafen ausschliesslich den Kosten für die Administration der Ersatzfreiheitsstrafen (insbesondere Personalaufwand in den Vollzugsdiensten, aber ohne Unterbringungskosten in den Gefängnissen/Vollzugseinrichtungen) gegenübergestellt, resultiert für JuWe ein Ertrag von rund 190 Franken pro Tag vollzogener Ersatzfreiheitsstrafe. Werden jedoch sämtliche bei JuWe anfallenden internen Kosten (einschliesslich Unterbringungskosten usw.) berücksichtigt, ergibt sich für JuWe ein Defizit von rund 30 Franken pro Vollzugstag.

Verglichen mit dem Strafvollzug im Allgemeinen erweist sich das System der Eintreibung von Geldstrafen und Bussen über die (Drohung mit) Haft als sehr preisgünstig oder, ohne Einbezug der Unterbringungskosten, sogar als ertragreich. Es darf aber natürlich bei der Beurteilung der Ersatzfreiheitsstrafe als Ganzes nicht nur der buchhalterische Verlust oder Ertrag berücksichtigt werden. Würde die Ersatzfreiheitsstrafe abgeschafft, wäre mit einer stark verringerten Glaubwürdigkeit des ganzen Sanktionensystems zu rechnen. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Bezahlungen von Bussen und Geldstrafen zurückgingen, wenn die Betroffenen den Eindruck hätten, die Bezahlung geschehe «freiwillig» und eine Nicht-Bezahlung bliebe ohne Konsequenzen.

### Intensive Inkassobemühungen vor einem allfälligen Vollzug

Über 50% der Geschäfte, die bei «Justizvollzug und Wiedereingliederung» (JuWe) zum Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen eingehen, werden vor Strafantritt durch Bezahlung erledigt. Dieser hohe Prozentsatz bestärkt JuWe in der langjährigen Praxis, intensive Inkassobemühungen, inklusive der Möglichkeit von Teilzahlungsvereinbarungen, einem allfälligen Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe vorzuschalten. Dies, um die Klienten mit einem Vollzug nicht unnötig aus bestehenden, bestenfalls tragenden Strukturen herauszureissen. Bei ausbleibender Bezahlung innert Frist ist es zwecks Hochhaltung der generalpräventiven Wirkung von Bussen und Geldstrafen wichtig, dass Ersatzfreiheitsstrafen konsequent und zeitnah vollzogen werden.

Um die hohe Anzahl der eingehenden als auch bestehenden Vollzugsverfahren innert nützlicher Frist erledigen zu können und damit eine konsequente und effiziente Bearbeitung der Vollzugsverfahren sicherzustellen, wurden durch JuWe im Jahr 2019 die internen Abläufe und Strukturen angepasst und personelle Ressourcen beantragt. Nebst der konsequenten Bearbeitung der Verfahren sollen die Anpassungen jedoch auch die qualitativen Aspekte der Fallführung in den Vordergrund rücken. So gilt es auch im Bereich der Ersatzfreiheitsstrafen den Zugang zu den besonderen Vollzugsformen (bei Vorliegen der Voraussetzungen) sicherzustellen, was individuelle Abklärungen im Einzelfall und teilweise auch die Überwindung von Kommunikationsbarrieren erfordert. Schliesslich muss konstatiert werden, dass diejenigen Personen, bei denen es zum Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafen kommt, oftmals einen erheblichen Unterstützungsbedarf aufweisen. Diesen gilt es im Vollzugsverlauf (trotz zumeist kurzer Strafdauer) bestmöglich zu berücksichtigen, um dem allgemeinen Vollzugsziel der Wiedereingliederung und damit Rückfallverminderung Rechnung zu tragen. (JuWe)

# Die Bildung, eine sinnvolle Freizeitgestaltung und die Resozialisierung fördern

## Eine neue Publikation der Unesco zeigt, was Gefängnisbibliotheken bewirken können

**Gefängnisbibliotheken erschliessen den Zugang zur Bildung, bieten eine sinnvolle Freizeitgestaltung an und unterstützen die Resozialisierung. Die Unesco hat in ihrer neuen Publikation «Bücher hinter Gittern» Erfahrungen aus aller Welt zusammengetragen und macht sich für gut ausgestattete sowie professionell geführte und vernetzte Gefängnisbibliotheken stark. In der Schweiz besteht namentlich bei den Räumlichkeiten und der Organisation Verbesserungspotenzial.**

Auch wenn sich die Gefängnisbibliotheken erheblich voneinander unterscheiden, fördern sie alle eine «Kultur des lebenslangen Lernens», hält die Unesco in ihrer Publikation fest. Sie eröffnen aber nicht nur Bildungschancen, sondern bieten auch eine Reihe weiterer Vorteile. Das Lesen sei eine «beruhigende und konstruktive Möglichkeit, die Freizeit zu verbringen, Langeweile zu reduzieren und Trost zu spenden». Es erzeuge zudem ein Gefühl der Normalität in einer geschlossenen Umgebung und lenke von den täglichen Sorgen ab. Gefängnisbibliotheken unterstützen ferner den sozialen Zusammenhalt, indem sie als Treffpunkte in einer ruhigen, entspannten und sicheren Atmosphäre sowie als Räumlichkeiten für Debatten und kulturelle Veranstaltungen dienen.

Die Publikation der Unesco zeigt auf, welches Veränderungspotenzial im Lesen und in der Teilnahme an Aktivitäten zur Verbesserung der Lese- und Schreibkompetenz steckt. Es ermögliche den Gefangenen, «über ihr

Leben nachzudenken, Angstzustände, Stress und Depressionen zu lindern, Engagement und Selbstverantwortung zu stärken, Empathie, Kommunikationsfähigkeit und Selbstwertgefühl zu steigern und ihre Perspektiven



Das Lesen bietet den Gefangenen eine «beruhigende und konstruktive Möglichkeit, die Freizeit zu verbringen, Langeweile zu reduzieren und Trost zu spenden».

Gefängnisbibliotheken sind ein «Fenster zur Aussenwelt» und «schlagen eine Brücke zu Kultur, Veranstaltungen und Dienstleistungen ausserhalb der Gefängnismauern».



... zu erweitern». Die Angebote der Gefängnisbibliothek in Anspruch nehmen zu können, ist laut Unesco «eine der wenigen Möglichkeiten, bei denen Insassen die Selbstständigkeit und Verantwortung gewährt wird, selbst auszuwählen, was sie lesen und worüber sie informiert werden wollen». Diese Angebote unterstützten sie dabei, über ihre aktuelle Situation nachzudenken und ihr Leben nach der Freilassung zu planen. Schliesslich bieten Gefängnisbibliotheken laut Publikation ein Fenster zur Aussenwelt. Durch die enge Zusammenarbeit mit externen Organisationen «schlagen sie eine Brücke zu Kultur, Veranstaltungen und Dienstleistungen ausserhalb der Gefängnismauern».

Regelmässiges Lernen und Freude am Lesen können gemäss Unesco «die Veränderungen herbeiführen, die von denjenigen erwartet werden, die wir wieder zu integrieren hoffen». Es gelte daher, das Potenzial von Gefängnisbibliotheken zu erkennen und sicherzustellen, dass sie «zugänglich, attraktiv, angemessen finanziert und von geschultem Bibliothekspersonal betrieben werden». Es müsse eine Infrastruktur geschaffen werden, die das Recht auf Bildung gewährleistet.

### Empfehlungen der Unesco

Aus den in der Publikation zusammengetragenen Erfahrungen aus aller Welt leitet die Unesco eine Reihe von Empfehlungen ab. Gefängnisbibliotheken sollten insbesondere eng mit den örtlichen Bibliotheken zusammenarbeiten, um ein professionelles und modernes Bibliotheksmanagement zu gewährleisten. Ihre Verwaltung und Struktur sollten auf Grundsatzvorschriften und praktischen Richtlinien basieren. Zudem sollten der regelmässige Austausch und die Zusammenarbeit zwischen Vertretern von Gefängnisbibliotheken, öffentlichen Bibliotheken und des Justizvollzugs institutionalisiert werden. Bedeutsam sind ferner die Aus- und Weiterbildung des Bibliothekspersonals sowie ein ausreichendes Budget für eine attraktive und aktuelle Bibliotheksammlung.

Gefängnisbibliotheken sollten zu einer lesefördernden Umgebung beitragen, in der die Insassen ihre Lese- und Schreibfähigkeiten entwickeln, verbessern und aufrechterhalten können. Sie sollten laut Unesco im Rahmen der Sicherheitsvorschriften auch den Zugang zu elektronischen Medien und zum Internet ermög-

lichen. Sie sollten ferner Materialien für Insassen mit unterschiedlichen Lese- und Schreibfähigkeiten und in allen im Gefängnis gesprochenen Sprachen bereitstellen. Um ihr Veränderungspotenzial auszuschöpfen, sollten Gefängnisbibliotheken auch Lesekreise, Schreib-Workshops und Kulturveranstaltungen organisieren.

### Situation in der Schweiz

Profunder Kenner der Situation in der Schweiz ist Thomas Sutter, stellvertretender Leiter des Gefängnisses Zürich West, der seine Dissertation über «Lesen und Gefangensein: Gefängnisbibliotheken in der Schweiz» geschrieben hat. In diesem Rahmen hat er eine Umfrage bei 87 Institutionen des Freiheitszugs (mit einer Rücklaufquote von 89 Prozent) sowie vertiefende Interviews in 17 Institutionen durchgeführt. Obwohl diese Erhebung acht Jahre zurückliegt, sind die gewonnenen Erkenntnisse im Grossen und Ganzen nach wie vor aktuell.

**#prison-info: Jede Anstalt hat laut Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen «eine angemessen ausgestattete Bibliothek einzurichten, die allen Gefangenen zur Ver-**



### **fügung steht». Bietet in der Schweiz jede Anstalt den Gefangenen Bücher und andere Medien an?**

Thomas Sutter: Fast jede Anstalt bietet den Gefangenen Bücher an. Nur drei kleinere Anstalten haben in der Umfrage geantwortet, dass sie allenfalls Zeitschriften, aber keine Bücher abgeben. Das Recht der Gefangenen, Bücher zu haben und lesen zu dürfen, ist in der Schweiz breit akzeptiert.

### **Jede Gefängnisbibliothek ist laut Unesco einzigartig, die Spannweite «reicht von einer professionellen Bibliothek bis zu einem Schrank mit einigen alten Büchern». Wie attraktiv sind die Gefängnisbibliotheken in der Schweiz?**

Diese Spannweite ist auch in der Schweiz sehr breit und hängt im Wesentlichen von der Grösse der Institution ab. Es gibt kleinere Anstalten, die nur einen Schrank mit Büchern und keinen eigenen Raum für die Bibliothek haben. Demgegenüber haben grössere Anstalten teilweise sehr gut ausgestattete Bibliotheken mit Tausenden von Büchern und anderen Medien eingerichtet. Wie attraktiv eine Gefängnisbibliothek ist, hängt aber auch von deren Lage innerhalb der Anstalt ab: ob sie zentral und mit Tageslicht oder zum Beispiel abgelegen in einem fensterlosen Raum im Untergeschoss gelegen ist. Wichtig ist zudem, ob die Bibliothek – wie in knapp zwei Dritteln der Anstalten

– frei zugänglich ist oder ob es sich um eine unzugängliche Magazinbibliothek handelt, deren Bestand die Gefangenen nur über den Katalog nutzen können.

### **Wird das Potenzial der Gefängnisbibliotheken erkannt oder messen ihnen die Anstalten eher eine marginale Bedeutung bei?**

Dass zum Gefängnis eine Bibliothek gehört, ist wie gesagt breit anerkannt. Aber ihr Potenzial – auch als Ort der Begegnung und kultureller Aktivitäten – wird wohl nicht überall erkannt. Dies hängt nicht nur, aber wesentlich davon ab, welche Bedeutung die Leitung der Bibliothek beimisst. Entscheidend ist ebenso, ob das jeweils für die Betreuung der Bibliothek verantwortliche Vollzugspersonal einen Bezug zu Büchern hat oder ob es zu dieser Aufgabe «verknurrt» wird.

### **Die Unesco empfiehlt, dass die Gefängnisbibliotheken eng mit den örtlichen Bibliotheken zusammenarbeiten sollten. Wie weit trifft dies in der Schweiz zu?**

Die Zusammenarbeit mit örtlichen Bibliotheken ist nicht institutionalisiert und besteht nur in Einzelfällen, was auf das in der Schweiz – und in anderen Ländern wie zum Beispiel in den USA und in Deutschland – geltende «Gefängnisbibliotheksmodell» zurückzuführen ist. Während das britische Modell die örtlichen Bibliotheken gesetzlich

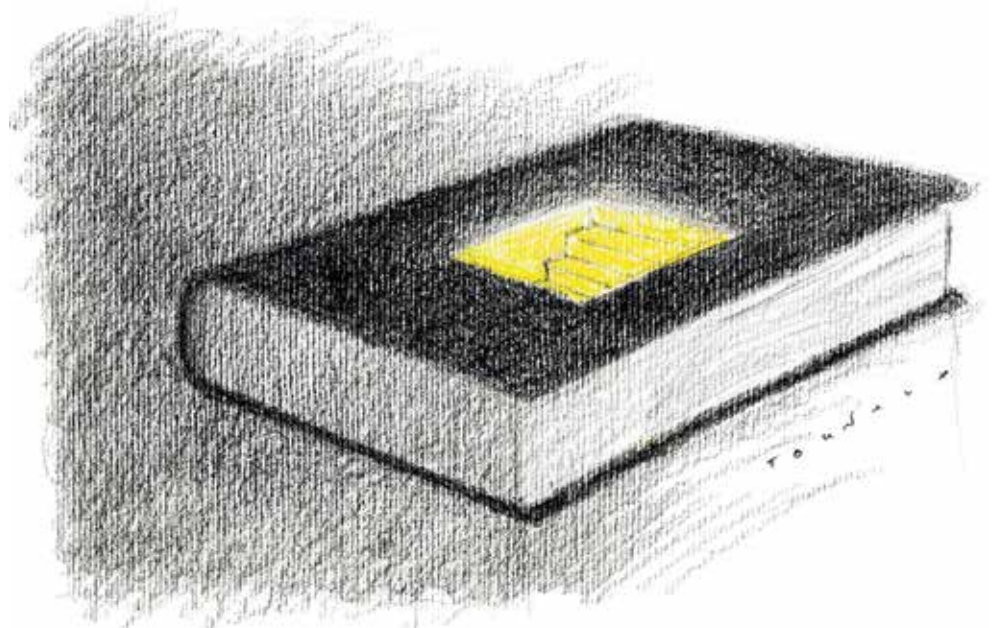


Thomas Sutter: «Die Bibliothek darf durchaus eine Insel sein und anders als der Rest der Anstalt aussehen»

verpflichtet, den Gefängnissen in ihrem Umkreis Personal und Bücher zur Verfügung zu stellen, zeichnet sich das durch den föderalistisch organisierten Justizvollzug geprägte Modell durch eine grosse Autonomie der Anstalten und damit auch der Gefängnisbibliotheken aus.

### **Wie stark sind die Gefängnisbibliotheken untereinander vernetzt?**

Die Verantwortlichen der Bibliotheken sind oft auf sich alleine gestellt. Um den Austausch zwischen ihnen zu fördern, haben



«Die Gefängnisbibliothek rettete mich aus der tiefsten Verzweiflung», zitiert die Unesco-Broschüre einen ehemaligen Gefangenen. «Sie führte mich überall hin: tief in den Weltraum, tief in die Geschichte und noch tiefer in mich selbst hinein».

Zeichnungen: Patrick Tondeux

wir letztes Jahr erstmals eine Gefängnisbibliothekstagung durchgeführt, an der Verantwortliche aus verschiedenen Anstalten in der Deutschschweiz teilgenommen haben. Diese Tagung hat auch Anregungen für die praktische Bibliotheksarbeit vermittelt, zum Beispiel welche Möglichkeiten die Angebote der Stiftung Bibliomedia oder der Einsatz von Software eröffnen.

### **Weshalb haben nur Vertreter aus der Deutschschweiz an der Tagung teilgenommen?**

Wir wussten nicht, auf welche Resonanz die Tagung stossen würde, und haben uns deshalb aus logistischen Gründen in einem ersten Schritt auf die Deutschschweiz beschränkt. Die Teilnehmer waren sich alle einig, dass dieser Austausch auf nationaler Ebene weitergeführt werden soll. Zurzeit prüfen wir, in welcher Form dies geschehen kann.

### **Wie ist der Betrieb von Gefängnisbibliotheken geregelt? Welche Vorschriften und Richtlinien gibt es?**

Allgemeine Grundlage für die Gefängnisbibliotheken bilden übergeordnet das in der Bundesverfassung verankerte Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16) sowie spezifischer die Bestimmungen des Strafgesetzbuches zur Aus- und Weiterbildung (Art. 82). Der Bezug von Büchern beziehungsweise der Betrieb einer Bibliothek ist in den meisten kantonalen Justizvollzugsverordnungen und/oder Hausordnungen geregelt. Zu erwähnen ist zudem das Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs des Bundesamtes für Justiz, das die Einrichtung einer Bibliothek von 30 bis 40 Quadratmetern sowie eines Büros für den Bibliothekar vorsieht. Und schliesslich stellen die internationalen «Richtlinien für Gefangenenbüchereien» ein praktisches Instrument für deren Einrichtung, Betrieb und Bewertung zur Verfügung. Sie legen damit gleichzeitig Standards fest, welche die Anstalten in der Schweiz nur teilweise erfüllen.

### **Wie gross sind die personellen und finanziellen Ressourcen, die den Gefängnisbibliotheken zur Verfügung stehen?**

Auch hier gibt es eine breite Spannweite zwischen den Anstalten. Im Durchschnitt

wendet das Vollzugspersonal gemäss Selbstdeklaration bis zu zwei Stunden pro Woche für die Bibliothek auf, wobei in den grösseren Anstalten diese Aufgabe meistens von den Bildungsverantwortlichen übernommen wird. Hinzu kommt der Einsatz von Gefangenen, der in grösseren und mittleren Anstalten rund 15 Stunden pro Woche beträgt. Lediglich ein Drittel der Anstalten verfügt über ein ordentliches Jahresbudget für die Anschaffung von Büchern und anderen Medien. Dies ist bedauerlich, denn nur ein fester Budgetposten ermöglicht eine sichere Planung und eine kontinuierliche Finanzierung der Gefängnisbibliothek, was sich wiederum positiv auf die Benutzung der Bibliothek auswirkt.

### **Wie gross ist der Anteil der Insassen, welche die Gefängnisbibliotheken nutzen? Was motiviert sie zum Lesen?**

Im Durchschnitt nutzt gemäss Einschätzung der Gefängnisbibliotheksverantwortlichen rund ein Drittel der Insassen die Gefängnisbibliothek, wobei es je nach Anstalt grosse Unterschiede gibt. Positiv auf die Nutzungsquote wirken sich namentlich die freie Zugänglichkeit und ein gutes Angebot aus. Eine Rolle spielt auch das Haftregime: In Untersuchungshaft und im geschlossenen Vollzug wird mehr als im offenen Vollzug gelesen. Und dass drinnen mehr gelesen wird, ist darauf zurückzuführen, dass es weniger Freizeitangebote als draussen gibt. Oft erhalten Inhaftierte erstmals – oder nach langer Zeit wieder – einen Zugang zu Büchern und einer Bibliothek, was auch für die Zeit nach der Entlassung das Interesse an der Benutzung von öffentlichen Bibliotheken wecken kann.

### **Und was lesen die Insassen am liebsten?**

Was andere Studien bestätigen, trifft auch in der Schweiz zu: Zu den beliebtesten Büchern gehören Liebesromane! Auf grosses Interesse stossen ferner Sachbücher wie etwa Biografien oder Geschichtsbücher,

aber auch Lexika oder Wörterbücher. Generell kann jedoch festgehalten werden, dass sich mit der Inhaftierung die Leseinteressen einer Person nicht fundamental ändern und ein attraktives Bibliotheksangebot auch im Gefängnis allen Benutzern gerecht werden soll.

### **Wie kann angesichts des hohen Ausländeranteils in den Schweizer Anstalten die Empfehlung der Unesco umgesetzt werden, allen Gefangenen Bücher und andere Medien in ihrer Sprache zur Verfügung zu stellen?**

Diesen Bedarf können die Gefängnisbibliotheken nicht decken, sie müssen eine Auswahl treffen. Die Beschaffung fremdsprachiger Bücher ist generell nicht leicht und besonders schwierig, wenn sie nicht in der lateinischen Schrift geschrieben sind. Eine gewisse Diskrepanz besteht übrigens zwischen dem Anteil der fremdsprachigen Bücher am Bibliotheksbestand von rund einem Viertel und deren Anteil an den Ausleihen von gegen 40 Prozent.

### **Wo sehen Sie Verbesserungspotenzial?**

Vor allem bei den Räumlichkeiten, und zwar nicht nur bezogen auf die Fläche in Quadratmetern, sondern auch auf deren Attraktivität. Wichtig ist zudem, wo die Bibliothek in der Anstalt untergebracht ist und ob sie frei zugänglich ist. Die Architektur sollte die Benutzer willkommen heissen: Die Bibliothek darf durchaus eine Insel sein und anders als der Rest der Anstalt aussehen. Sie sollte möglichst lichtdurchflutet sein und auch Sitzgelegenheiten anbieten. Sie sollte zudem vermehrt als Ort der Begegnung und für kulturelle Aktivitäten genutzt werden. Verbessert werden sollten schliesslich auch die Vernetzung und die Zusammenarbeit der Bibliotheksverantwortlichen untereinander und mit externen Bibliotheken sowie die Anerkennung des Stellenwerts der Bibliotheksarbeit in der Ausbildung und in den Anstalten selber. (gal)

### **Link**

Die Publikation «Bücher hinter Gittern. Was Gefängnisbibliotheken bewirken können» ist auf der Website der Unesco ([www.uil.unesco.org](http://www.uil.unesco.org)) abrufbar.

# Gefangene sollen als Menschen sterben können

## Anregungen der Forschungsgruppe «Prison Research»

**Gefangene sollten aus ethischen Gründen ausserhalb der Mauern sterben können. Wenn sie aus Sicherheitsgründen nicht entlassen werden können, sollte insbesondere durch eine ganzheitliche palliative Versorgung ein menschenwürdiges Sterben innerhalb der Mauern ermöglicht werden. Dies regt die Forschungsgruppe «Prison Research» der Universität Bern an.**

der institutionellen Rahmenbedingungen zumutbar sei und ob das Gefängnis überhaupt ein Ort zum Sterben sei bzw. sein sollte. Menschen im Freiheitsentzug seien «in der grundlegenden Entscheidung eingeschränkt, mitbestimmen zu können, wann, wo und wie sie sterben wollen». Mit Rückgriff auf die Menschenrechte könne daher argumentiert werden, «dass das Gefängnis an sich kein Ort

zum Sterben ist, sondern inhaftierte Menschen, wenn immer möglich, vor dem Tod und damit möglichst früh im Sterbeprozess entlassen werden sollten».

### Sterben ausserhalb der Mauern

Gestützt auf ihre Forschung zeigen die Autoren anhand von drei exemplarischen Fällen auf, welche Möglichkeiten von Entlassungen

«Die Anzahl Gefangener, die im Justizvollzug alt werden und bis an ihr Lebensende hinter Gittern verbleiben, nimmt schweizweit zu. Diese Situation stellt die Betroffenen sowie die Institution als Ganzes vor grosse Herausforderungen», schreiben Ueli Hostettler, Irene Marti und Marina Richter von der Forschungsgruppe «Prison Research» in einem Beitrag in der Zeitschrift «Bewährungshilfe» (4/2019). Auf Todesfälle, denen ein Lebensabend und ein längerer oder kürzerer Sterbeprozess vorangeht, sei die Institution Justizvollzug ungenügend vorbereitet.

In Europa sei der Justizvollzug mehrheitlich auf die Resozialisierung der Insassen ausgerichtet und nicht darauf, Menschen bis an ihr Lebensende zu versorgen und zu betreuen. Aus demografischen und kriminalpolitischen Gründen sei in den letzten Jahren aber der Anteil älterer Gefangener gestiegen. Darunter seien deshalb zunehmend Menschen, die altersbedingt unter unterschiedlichen und oft mehrfachen Krankheiten und Altersgebrechen litten, und Menschen, die aus Sicherheitsgründen über die Strafe hinaus verwahrt blieben. Diese Entwicklung führe längerfristig zu einer Zunahme an Todesfällen im Justizvollzug.

### Kein Ort zum Sterben?

Es stelle sich die ethische Frage, so die Autoren, ob das Sterben im Gefängnis angesichts

Um ein menschenwürdiges Sterben innerhalb der Mauern zu ermöglichen, sollten Zellen mit einem Ausbaustandard wie in Altersheimen (Bild: Zelle in der JVA Cazis Tigne) bereitgestellt werden. Foto: Peter Schulthess (2019)



sterbenskranker Gefangener bestehen. Herr A. ist aufgrund eines einmaligen Delikts zu einer dreijährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden. Aufgrund der guten Führung und des geringen Rückfallrisikos wird er nach zwei Dritteln der Strafe auf Bewährung entlassen (Art. 86 StGB). Er wird von seinen Verwandten in ein Pflegeheim gebracht, wo er bald danach stirbt. Die bedingte Entlassung hat es Herrn A. ermöglicht, sein Lebensende in Freiheit zu verbringen.

Herr B. hat ein schweres Delikt begangen und ist zu einer langjährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden. Da er noch lange nicht zwei Drittel der Strafe verbüsst hat, kommt trotz des geringen Rückfallrisikos keine bedingte Entlassung in Frage. Gestützt auf Art. 80 StGB kann aber eine abweichende Vollzugsform gewährt werden: Herr B. wird in ein Hospiz gebracht, wo er einige Wochen später stirbt. Er hat sein Lebensende in «Halbfreiheit» verbracht. Er stand nämlich immer noch unter dem Regime des Justizvollzugs; die Freiheitsstrafe wurde in einem anderen Kontext vollzogen.

Herr C. hat mehrmals schwere Delikte begangen, wird weiterhin als stark rückfallgefährdet eingestuft und aufgrund seiner Gefährlichkeit verwahrt (Art. 64 StGB). Aufgrund einer rapiden Verschlechterung seines Gesundheitszustandes wird er notfallmässig und gegen seinen Willen in die Bewachungsstation am Berner Inselspital eingeliefert, wo er einige Tage später stirbt. Er hat sein Lebensende in Unfreiheit verbracht: Er ist im Gefängnisspital gestorben. Zudem ist er in einer Institution gestorben, in der er nicht sterben wollte: im Spital. Wie viele andere langjährige Inhaftierte hätte er im Gefängnis, das zu seinem Zuhause und zu seinem einzigen sozialen Umfeld geworden war, sterben wollen.

### Sterben – ein «Notfall»

Gefangene, die als gefährlich gelten und aus Sicherheitsgründen nicht entlassen werden können, würden zum Sterben wenn immer möglich in die Bewachungsstation im Inselspital verlegt. Da die Verlegung jedoch meist erst in letzter Minute erfolge, finde das Sterben bereits heute auch in den Anstalten statt, stellen die Autoren fest. Dies stelle das System als Ganzes und besonders die Betroffenen vor grosse Herausforderungen. Während andere Länder die Errichtung von Gefängnishospizen

in den letzten Jahren stark gefördert hätten, habe sich im Schweizer Justizvollzug bis anhin keine institutionelle Praxis im Umgang mit sterbenden Gefangenen etabliert. «Sterben ist deshalb aus Sicht der Institution in vielerlei Hinsicht jeweils ein Notfall».

Dass weder Langzeitpflege noch Sterben zum Alltag dieser Institution gehöre, widerspiegle sich nicht nur in der Infrastruktur. Der kurativ und rehabilitativ ausgerichtete Gesundheitsdienst verfüge nicht über die nötigen Ressourcen, um im Sinne der palliativen Pflege eine ganzheitliche und längerfristige Unterstützung zu leisten. Die Mehrheit der Mitarbeitenden sei zwar der Meinung, dass menschenwürdiges Sterben in der Anstalt grundsätzlich möglich sein sollte und wünscht sich vonseiten der Direktion eine klare Haltung dazu. «Derzeit fehlt es jedoch an klaren Vorstellungen darüber, ob und wie Sterben im Vollzug stattfinden soll», lautet der Befund der Autoren.

Für die meisten Gefangenen sei das Gefängnis nicht grundsätzlich ein schlechter Ort zum Sterben. Wichtig seien die Umstände des Sterbens. «Sie fürchten sich vor allem davor, nachts, alleine und unbemerkt, womöglich unter grossen Schmerzen, eingeschlossen in ihrer Zelle sterben zu müssen.»

### Geeignete Infrastruktur und palliative Pflege

Um ein menschenwürdiges Sterben innerhalb der Mauern zu ermöglichen, sind nach Ansicht der Autoren verschiedene Anpassungen nötig. Da die Infrastruktur des Vollzugs Grenzen setzt, sollten wie in der im letzten Februar in Betrieb genommenen Justizvollzugsanstalt Cazis Tigne Zellen mit einem Ausbaustandard wie in Altersheimen bereitgestellt werden. Zudem sollte die Pflege und Betreuung

um die palliative Pflege erweitert werden. Diese müsse von qualifizierten Personen geleistet werden und könne nicht ohne weiteres vom kurativ ausgerichteten Gesundheitsdienst oder den Vollzugsangestellten in der Aufsicht und Betreuung sichergestellt werden. Es brauche zusätzliches Personal mit entsprechender Ausbildung, Weiterbildungen für das bestehende Personal oder einen vermehrten Einbezug externer (palliativer) Spitex.

Zudem sollte das soziale Umfeld frühzeitig einbezogen werden. Insbesondere sollten die Besuchszeiten gelockert werden und Mitgefängene in die Pflege und Versorgung alter, kranker und sterbender Gefangener einbezogen werden können – sofern sie dies wünschen und dazu befähigt sind. In der Schweiz sei dies allerdings gemäss den Hausordnungen der meisten Anstalten verboten.

### Nicht in letzter Minute

«Weil Entscheide im Umgang mit Sterbenden innerhalb von Tagen oder gar Stunden gefällt werden müssen, können sich Verzögerungen ungünstig auf ein menschenwürdiges Sterben auswirken», betonen die Autoren. Wenn zum Beispiel Gefangene erst im letzten Moment verlegt werden könnten, müssten sie in einem Moment unnötiger Hektik und an einem ungeeigneten Ort sterben. Es sei deshalb besonders wichtig, dass Vorkehrungen nicht in letzter Minute, sondern frühzeitig geplant und organisiert würden. Dazu gehörten zum Beispiel die Klärung von Patientenverfügungen, das Finden von alternativen Unterbringungsorten oder die Abklärung der Bedingungen für Vollzugslockerungen. Weil Sterbeprozesse nicht planbar seien, könne diese Vorarbeit die institutionellen und die persönlichen Belastungen am Lebensende vermindern. (gal)

### KKJPD plant Empfehlung zur Suizidhilfe

Die drei Strafvollzugskonkordate sind sich einig, «dass es sich bei der Wahl des Todeszeitpunkts um ein Selbstbestimmungsrecht handelt, das auch inhaftierten Personen zusteht». Sie begrüssen daher eine schweizweit einheitliche Regelung des assistierten Suizids im Straf- und Massnahmenvollzug, wie die Vernehmlassung zu einem Grundlagenpapier des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV) ergeben hat.

Unterschiedliche Haltungen bestehen aber laut Konferenz der Kantonalen Justizdirektorinnen und -direktoren (KKJPD) in der Frage, unter welchen Voraussetzungen Suizidhilfe in Anspruch genommen werden kann. Auch bezüglich der Zuständigkeiten, des Sterbeorts und des Ablaufs gibt es noch verschiedene offene Fragen. Gestützt auf eine Synthese der Vernehmlassungsergebnisse erarbeitet das SKJV eine Empfehlung an die Kantone, welche die KKJPD im Herbst verabschieden wird.

# Die Gesellschaft besser vor gefährlichen Straftätern schützen

## Vernehmlassung zum Massnahmenpaket Sanktionenvollzug

**Mehr Kontrolle und Betreuung, klare Zuständigkeiten der involvierten Behörden und einfache Verfahren sollen den Strafvollzug verbessern und die Gesellschaft noch besser vor Straftätern schützen. Bei besonders gefährlichen Jugendlichen soll zudem künftig im Anschluss an die jugendstrafrechtliche Sanktion eine Massnahme des Erwachsenenstrafrechts angeordnet werden können. Der Bundesrat hat am 6. März 2020 ein entsprechendes Massnahmenpaket in die Vernehmlassung geschickt.**

Das flexible Sanktionensystem des schweizerischen Strafgesetzbuches erlaubt es, «gefährliche Straftäter wiedereinzugliedern oder – falls dies nicht möglich ist – solange von der Gesellschaft fernzuhalten, als dies zur Verhinderung von schweren Straftaten notwendig ist», hält der Bundesrat im erläuternden Bericht fest. Es biete bereits heute eine sehr hohe Sicherheit. Eine Überprüfung des Sanktionenvollzugs habe aber gezeigt, dass Verbesserungen möglich seien und von den Kantonen auch gewünscht würden. Der Bundesrat will deshalb in Umsetzung von vier Motionen verschiedene Sicherheitslücken schliessen, um den Schutz der Gesellschaft vor gefährlichen Straftätern weiter zu verbessern.

### Neue Urlaubsregelung

Künftig sollen Straftäter, die sich im geschlossenen Vollzug der Verwahrung oder der vorangehenden Freiheitsstrafe befinden, Urlaube nur in Begleitung von Sicherheitspersonal antreten dürfen. Bei verwahrten Straftätern, die nicht mehr als gefährlich eingestuft werden und sich in offenen Vollzugsformen befinden, wäre ein Verbot von unbegleiteten Urlaube hingegen nicht sinnvoll. Ein unbegleiteter Urlaub in einem kontrollierten Setting kurz vor einer möglichen bedingten Entlassung diene der Prognosestellung und damit ebenfalls der Sicherheit.

Eine weitere Änderung soll den administrativen Aufwand verringern, den die jährliche Überprüfung der Verwahrung verursacht. Die Verwahrung soll künftig nur noch alle drei Jahre von Amtes wegen geprüft werden, wenn die bedingte Entlassung zuvor dreimal in Folge abgelehnt worden ist.

### Klare Zuständigkeiten

Das Massnahmenpaket des Bundesrates sieht ferner vor, die Zuständigkeiten bei der Aufhebung, Änderung oder Verlängerung einer therapeutischen Massnahme schweizweit zu vereinheitlichen. Die Bündelung der Zuständigkeiten beim Gericht und die Legitimation der Vollzugsbehörde zur Einlegung eines Rechtsmittels sollen die Verfahren vereinfachen und beschleunigen. Zudem soll damit verhindert werden, dass ein Straftäter infolge zweigeteilter Zuständigkeiten entlassen werden muss und erneut eine Straftat begehen kann. Ferner soll eine klare Regelung für die Berechnung der Dauer einer freiheitsentziehenden therapeutischen Massnahme es der Vollzugsbehörde ermöglichen, die Frist einheitlich und sicher zu berechnen. Weiter soll eine Präzisierung der Zusammensetzung und Zuständigkeit der Fachkommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit von Straftätern deren Rolle stärken und Rechtsunsicherheiten beseitigen.

### Weiterhin betreuen und kontrollieren

Nicht immer sind bei gefährlichen Straftätern die Voraussetzungen für die Anordnung der Verwahrung erfüllt. Bleibt nach dem Strafvollzug oder nach dem Vollzug einer stationären therapeutischen Massnahme eine gewisse Gefährlichkeit bestehen, soll der Täter auch nach der Freilassung weiterhin betreut und kontrolliert werden. Zu diesem Zweck sollen die bereits bestehenden Instrumente der Bewährungshilfe und der Weisungen ausgebaut werden. So soll das Gericht beispielsweise therapeutische Behandlungen oder die Weisung, sich an einem bestimm-

ten Ort aufzuhalten, bei Bedarf nachträglich anordnen können. Zudem sollen die angeordneten Weisungen namentlich durch das Electronic Monitoring besser kontrolliert werden können.

### Restriktive Regelung für gefährliche Jugendliche

Mit dem Massnahmenpaket sollen schliesslich Sicherheitslücken im Jugendstrafrecht geschlossen werden. Der Bundesrat will verhindern, dass Jugendliche, die eine sehr schwere Straftat begangen haben und weiterhin gefährlich sind, nach Verbüßung der jugendstrafrechtlichen Sanktion und Erreichen des 25. Lebensjahres in die Freiheit entlassen werden müssen. Deshalb soll das Gericht in diesen seltenen Fällen direkt im Anschluss an die jugendstrafrechtliche Sanktion eine stationäre Massnahme des Erwachsenenstrafrechts (Behandlung von psychischen Störungen, Suchtbehandlung, Massnahme für junge Erwachsene oder Verwahrung) anordnen können.

Die Frist für die Vernehmlassung zur Revision des Strafgesetzbuchs (StGB) und des Jugendstrafgesetzbuchs (JStG) wurde wegen der Corona-Krise bis zum 30. September 2020 verlängert. (Red.)

# Sicherheitshaft teilweise ohne gesetzliche Grundlage

## Die Schweiz hat die EMRK verletzt

**Wegen Anordnung einer dreimonatigen Sicherheitshaft in einem selbstständigen nachträglichen Verfahren ohne gesetzliche Grundlage hat die Schweiz die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verletzt. Dies hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in einem Urteil vom 3. Dezember 2019 festgehalten.**

Der Beschwerdeführer war am 9. Februar 2011 vom Regionalgericht Berner Jura-Seeland wegen einfacher Körperverletzung, Tötlichkeit, Sachbeschädigung und Irreführung der Rechtspflege zu einer Freiheitsstrafe von elf Monaten verurteilt worden. Der Vollzug der Strafe wurde zugunsten einer stationären therapeutischen Massnahme aufgeschoben. Am 24. Juni 2011 bestätigte das Obergericht des Kantons Bern im Wesentlichen das erstinstanzliche Urteil, erhöhte aber die Freiheitsstrafe auf 14 Monate. Am 24. Mai 2016 beantragte die Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug dem Regionalgericht die Verlängerung der Massnahme um fünf Jahre. Am 13. Juni 2016 ordnete das Zwangsmassnahmengericht die Sicherheitshaft bis zum 23. September 2016 an, um die Zeit bis zum Entscheid des Regionalgerichts zu überbrücken.

Am 16. August 2016 wies das Bundesgericht als letzte Instanz die Beschwerde gegen diesen Entscheid ab. Es hielt fest, dass der Entscheid über die Verlängerung einer stationären therapeutischen Massnahme einen selbstständigen nachträglichen Entscheid im Sinne der Art. 363 ff. StPO darstelle. Diese Bestimmungen enthielten zwar keine besondere Regelung für die Anordnung von Sicherheitshaft, doch nach konstanter Rechtsprechung seien die Art. 221 und Art. 229 ff. StPO analog anwendbar. Das Bundesgericht gelangte zum Schluss, dass sich die Sicherheitshaft im vorliegenden Fall als gerechtfertigt erweise.

### Keine konstante Rechtsprechung

In seinem einstimmig ergangenen Urteil vom 3. Dezember 2019 hielt der EGMR fest,

dass die gesetzliche Grundlage für die Anordnung von Sicherheitshaft in selbstständigen nachträglichen Verfahren ungenügend sei und die Schweiz im vorliegenden Fall das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5 EMRK) verletzt habe. Es sei unbestritten, dass es im Schweizer Strafrecht keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für diese Art von Haft gebe. Sie könne zwar gestützt auf eine lang andauernde und konstante Rechtsprechung angeordnet werden. Doch die vom Bundesgericht erwähnten Entscheide betreffen laut EGMR nicht die gleiche Situation; nur ein Entscheid sei in einem vergleichbaren Fall ergangen. Es bestehe demnach keine lang andauernde und konstante Rechtsprechung, umso weniger als das Bundesgericht selber in zahlreichen Entscheiden festgehalten habe, dass klare Bestimmungen für die Anordnung von Sicherheitshaft in selbstständigen nachträglichen Verfahren erlassen werden sollten.

### Schwerer Eingriff

Weiter wies der EGMR darauf hin, dass angesichts der Schwere des Eingriffs in die persönliche Freiheit des Beschwerdeführers die Anwendung einer materiell-rechtlichen Bestimmung durch Analogie oder Verweis nicht toleriert werden könne. Im Übrigen wäre im vorliegenden Fall der Entscheid betreffend die Anordnung der Sicherheitshaft nicht notwendig gewesen, wenn das Urteil betreffend die Verlängerung der stationären therapeutischen Massnahme rechtzeitig, nämlich vor Ablauf der in Art. 59 Abs. 4 StGB vorgesehenen Fünfjahresfrist, ergangen wäre. Allerdings räumt der EGMR ein, dass diese Frist nicht immer eingehalten werden könne, zum Beispiel wenn die Erstellung eines Gutachtens wegen der Komplexität des Falls mehr Zeit erfordere.

Das Urteil vom 3. Dezember 2019 ist am 15. April 2020 endgültig geworden, da der Ausschuss der Grosse Kammer des EGMR an diesem Tag das Ersuchen der Schweiz um eine Neubeurteilung durch die Grosse

Kammer abgelehnt hat. In ihrem Ersuchen vom 24. Februar 2020 hatte die Vertretung der Schweiz vor dem EGMR geltend gemacht, der Fall betreffe eine schwerwiegende Frage der Auslegung und Anwendung der EMRK.

### Separater Entwurf

In seiner Botschaft zur Änderung der Strafprozessordnung (StPO) vom 28. August 2019 hat der Bundesrat namentlich vorgeschlagen, eine klare gesetzliche Grundlage für die Anordnung von Sicherheitshaft in selbstständigen nachträglichen Verfahren zu schaffen. Gemäss Gesetzesentwurf soll dies möglich sein, wenn «ernsthaft zu erwarten ist», dass gegen die Person der Vollzug einer freiheitsentziehenden Sanktion angeordnet wird und die Person sich dem Vollzug entzieht oder erneut ein Verbrechen oder ein schweres Vergehen begeht.

Die Rechtskommission des Nationalrates entschied am 20. Februar 2020, auf die Änderung der StPO einzutreten. Sie beschloss zudem, die Bestimmungen zur Sicherheitshaft in einen separaten Entwurf zu überführen, damit sie schneller behandelt und in Kraft gesetzt werden können. Die Kommission möchte damit «verhindern, dass gefährliche Täter mangels Rechtsgrundlage in Freiheit entlassen oder belassen werden müssen». Am 3. Juni 2020 stimmte der Nationalrat dem separaten Entwurf einstimmig zu. (gal)

Das Urteil I.L. gegen die Schweiz (72939/16) ist abrufbar auf [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).



Die Änderung der StPO schafft eine gesetzliche Grundlage für die Anordnung von Sicherheitshaft in selbstständigen nachträglichen Verfahren. Damit soll zum Beispiel verhindert werden, dass unter Umständen ein gefährlicher Straftäter aus einer stationären therapeutischen Massnahme (Bild: Klinik für Forensische Psychiatrie Rheinau) entlassen werden muss, bevor das Gericht über deren Verlängerung entschieden hat.

Foto: Peter Schulthess (2019)

### **Bundesgericht: «mit der EMRK vereinbar»**

Die vom Kantonsgericht Wallis im massnahmenrechtlichen Nachverfahren angeordnete Sicherheitshaft gegenüber einem rückfallgefährdeten pädosexuellen Straftäter ist mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vereinbar. Zu diesem Schluss ist das Bundesgericht in Auseinandersetzung mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 3. Dezember 2019 gekommen.

Das Bundesgericht wies mit Urteil vom 31. März 2020 die Beschwerde des Betroffenen ab, der eine Verletzung von Artikel 5 EMRK gerügt hatte. Es kam zum Schluss, dass für die im vorliegenden Fall angeordnete Sicherheitshaft eine lang andauernde und konstante Rechtsprechung des Bundesgerichts zur analogen Anwendung der Bestimmungen über die Sicherheitshaft vor einer Verurteilung besteht.

Wesentlich ist, dass nicht nur Grundsatzentscheide, sondern sämtliche einschlägigen Entscheide des Bundesgerichts zu berücksichtigen sind. Am Anfang steht definitionsgemäss ein einziger Grundsatzentscheid, den die nachfolgenden Entscheide bestätigen. Weiter hat der EGMR laut Bundesgericht die Kategorie der massgebenden Entscheide zu eng gefasst. Im Ergebnis ist von einer erheblichen Anzahl übereinstimmender publizierter höchstrichterlicher Entscheide auszugehen. Hinzu kommt, dass das Bundesgericht in verschiedenen Entscheiden eine klare gesetzliche Regelung als wünschbar bezeichnet und der Gesetzgeber diese Anregung konsequent aufgenommen hat. (Red.)

Urteil 1B\_111/2020 vom 31. März 2020

# Untersuchungshaft wegen Wiederholungsgefahr bei Vermögensdelikten

## Bundesgericht hat die Rechtsprechung geklärt

**Das Bundesgericht hat die Rechtsprechung zur Untersuchungshaft wegen Wiederholungsgefahr bei Vermögensdelikten geklärt. Im konkreten Fall wurde der Betroffene aus der Untersuchungshaft entlassen, da keine besonders schweren Vermögensdelikte drohten, welche die Geschädigten ähnlich treffen wie ein Gewaltdelikt.**

Dem Beschuldigten in Untersuchungshaft werden gewerbsmässiger Betrug, gewerbsmässiger betrügerischer Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage, Urkundenfälschung und Fälschung von Ausweisen vorgeworfen. Das Obergericht des Kantons Zürich bestätigte die Verlängerung der Untersuchungshaft nach einem ersten, vom Bundesgericht aufgehobenen Entscheid mit der Begründung, es bestehe Wiederholungsgefahr. Der Beschuldigte erhob dagegen Beschwerde beim Bundesgericht.

## Die Sicherheit erheblich gefährden

Das Bundesgericht hiess mit Urteil vom 29. Januar 2020 die Beschwerde gut und ordnete seine unverzügliche Entlassung aus der Untersuchungshaft an. Untersuchungshaft kann unter anderem wegen Wiederholungsgefahr angeordnet werden. Der Haftgrund der Wiederholungsgefahr ist restriktiv zu handhaben und erfordert eine ungünstige Rückfallprognose. Die drohenden Delikte müssen zudem die Sicherheit anderer erheblich gefährden. Bei Vermögensdelikten setzt die Bejahung einer erheblichen Sicherheitsgefährdung voraus, dass die Straftaten die Geschädigten besonders hart bzw. ähnlich treffen wie ein Gewaltdelikt.

## Ungünstige Rückfallprognose genügt nicht

Ob dies der Fall ist, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Für eine erhebliche Sicher-



heitsgefährdung spricht das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte, dass der Beschuldigte bei künftigen Vermögensdelikten Gewalt anwenden könnte. Zu berücksichtigen ist sodann die Schwere der vom Beschuldigten begangenen Vermögensdelikte. Rechnung zu tragen ist weiter der persönlichen, namentlich finanziellen Lage der Geschädigten. Im vorliegenden Fall muss dem Betroffenen zwar eine ungünstige Rückfallprognose gestellt werden. Dies genügt allerdings nicht für die Bejahung einer erheblichen Sicherheitsgefährdung. Der Beschuldigte hat nie jemanden besonders schwer geschädigt. Wegen Gewalttätigkeiten ist er nie auffällig

Mutmassliche Betrüger dürfen nur in Untersuchungshaft genommen werden, wenn sie die Sicherheit anderer erheblich gefährden (Bild: Gefängnis Sitten). Foto: Peter Schulthess (2019)

geworden. Anzeichen dafür, dass er künftig mit der Begehung von Vermögensdelikten zu Gewalt neigen könnte, bestehen nicht. Die Bejahung einer erheblichen Sicherheitsgefährdung durch die Vorinstanz verletzt Bundesrecht. (Red.)

Urteil 1B\_6/2020 vom 29. Januar 2019



# Kurzinformationen

## Bellechasse wird in zwei Etappen ausgebaut

Bis 2023 soll die Erweiterung der Anstalten von Bellechasse abgeschlossen sein. 2025 wird das Zentralgefängnis in Freiburg geschlossen und die Untersuchungshaft nach Bellechasse verlegt. Der Staatsrat des Kantons Freiburg hat am 22. Januar 2020 zwei Dekretsentwürfe für einen Verpflichtungskredit in Höhe von 27,7 Millionen Franken bzw. für einen Projektierungskredit in Höhe von 1,8 Millionen Franken an den Grosse Rat überwiesen.

Erste Priorität hat die Erweiterung des Standorts Bellechasse. «Die grosse organisatorische und sicherheitstechnische Herausforderung besteht darin, den offenen Vollzug (Arbeit hauptsächlich im Landwirtschaftsbetrieb) physisch vom geschlossenen Vollzug (Arbeit in gesicherten Werkstätten) zu trennen», heisst es in der Medienmitteilung der Sicherheits- und Justizdirektion des Kantons Freiburg. Vorgesehen ist insbesondere eine Erweiterung des Pavillons, um 66 neue Zellen für den offenen Vollzug zu schaffen. Zudem sind drei weitere Neubauten geplant: ein Empfangsgebäude, ein Gesundheitszentrum und neue gesicherte Werkstätten. Die Arbeiten sollen Ende Sommer 2021 beginnen und dürften rund zwei Jahre dauern.

Die zweite Etappe sieht die Schliessung des veralteten Zentralgefängnisses in der Altstadt von Freiburg und die Verlegung der Untersuchungshaft nach Bellechasse vor. Ein Neubau in Bellechasse wird dadurch erleichtert, dass das Grundstück dem Staat gehört und bereits für den Strafvollzug genutzt wird. Diese Lösung ermöglicht auch die Nutzung von offensichtlichen Synergien in den Bereichen Organisation und Infrastruktur. Nach Abschluss dieser Etappe wird der Standort Bellechasse 200 Plätze im Straf- und Massnahmenvollzug, 70 Plätze in der Untersuchungshaft, 5 Plätze in der Administrativhaft und 5 Plätze in einer Pufferzone aufweisen. Hinzu kommen 20 Plätze für die Halbgefängenschaft und das Arbeitsexternat.

## Balz Bütikofer ist neuer Direktor der JVA Witzwil

Balz Bütikofer hat am 1. Juni die Leitung der Justizvollzugsanstalt Witzwil übernommen. Er folgt auf Hans-Rudolf Schwarz, der seit dem 1. Januar 2020 die Justizvollzugsanstalt Thorberg leitet.



Der neue Direktor war während der letzten vier Jahre für den Fähigkeitsbereich Systeme Heer innerhalb der Armeepflicht verantwortlich. Diese Organisationseinheit im Armeestab ist unter anderem für die Bewaffnung, Motorisierung und komplette Ausrüstung der Truppen zuständig. «Somit verfügt Balz Bütikofer über umfangreiches Fachwissen auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und der Realisierung von komplexen Projekten sowie über wertvolle Führungserfahrung einer grossen Verwaltungseinheit», schreibt die Sicherheitsdirektion des Kantons Bern in einer Medienmitteilung.

Nach Abschluss des Lehrerseminars studierte Balz Bütikofer einige Semester Geographie, Geschichte und Statistik an der Universität Bern. Danach unterrichtete er auf der Sekundarstufe 1. Später absolvierte er die Militärakademie an der ETH Zürich und erlangte einen Executive MBA an der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Chur.

Die Justizvollzugsanstalt Witzwil im Berner Seeland stellt innerhalb des Strafvollzugskonkordats Nordwest- und Innerschweiz mit 166 Plätzen den offenen Vollzug sicher. Der Schwerpunkt liegt auf der arbeitsagogischen Methode in einem der grössten Landwirtschaftsbetriebe der Schweiz.

## Guido Sturny wird neuer Direktor der Freiburger Strafanstalt

Guido Sturny, bisheriger Co-Leiter des Bereichs Leistungsbereiche Praxis des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV), übernimmt am 1. September 2020 die Leitung der Freiburger Strafanstalt (FRSA). Der perfekt zweisprachige Freiburger folgt auf Franz Walter, der in den Ruhestand tritt.

Der zukünftige Direktor «ist bestens vertraut mit der Freiburger Justizvollzugsorganisation», in deren Dienst er von 1989 bis 2018 stand, schreibt die Sicherheits- und Justizdirektion des Kantons Freiburg in einer Medienmitteilung. Er begann seine Karriere in den Anstalten von Bellechasse, wo er ab 1994 den offenen Vollzug leitete. 2006 wurde er stellvertretender Leiter des Amtes für Gefängnisse und arbeitete dann an der Schaffung des neuen Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug und Gefängnisse. In diesem Amt übernahm er 2013 als stellvertretender Amtsvorsteher die Leitung der Abteilung Gefängnisse.

Anschliessend engagierte er sich im Rahmen der Umsetzung des neuen Gesetzes über den Straf- und Massnahmenvollzug im Projekt zur Fusionierung der Anstalten von Bellechasse mit dem Zentralgefängnis. 2018 übernahm er die Leitung des Zentralgefängnisses innerhalb der neuen Freiburger Strafanstalt (FRSA), bevor er zum SKJV wechselte.



# Veranstaltungen

## Besserer Schutz für Opfer von häuslicher Gewalt

Opfer von häuslicher Gewalt und Stalking werden in Zukunft besser geschützt. Entsprechende Änderungen im Zivil- und Strafrecht sind am 1. Juli 2020 in Kraft getreten. Die Bestimmung über die elektronische Überwachung von zivilrechtlichen Rayon- oder Kontaktverboten tritt erst auf den 1. Januar 2022 in Kraft, um den Kantonen genügend Zeit für die erforderlichen Vorbereitungen einzuräumen.

Neu werden dem Opfer, welches das Zivilgericht wegen Gewalt, Drohungen oder Stalking anruft, keine Gerichtskosten mehr auferlegt. Zudem teilt das Gericht seinen Entscheid über Schutzmassnahmen künftig der kantonalen Kriseninterventionsstelle, der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) sowie weiteren Behörden und Dritten mit, soweit dies zu deren Aufgabenerfüllung oder zum Schutz der klagenden Partei notwendig erscheint oder der Vollstreckung dient. Dies verhindert Schutzlücken und verbessert die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Behörden.

Opfer müssen nicht mehr die ganze Verantwortung des Entscheides über eine Sistierung und Einstellung eines Strafverfahrens tragen. Der Entscheid über den Fortgang von Strafverfahren wegen einfacher Körperverletzung, wiederholter Tötlichkeiten, Drohung oder Nötigung in Paarbeziehungen hängt nicht mehr ausschliesslich von der Willensäusserung des Opfers ab, weil dieses unter Umständen von der beschuldigten Person unter Druck gesetzt wird. Verantwortlich für diesen Entscheid ist neu die Strafbehörde, die neben der Erklärung des Opfers auch weitere Umstände berücksichtigt. Sie kann ein Verfahren nur noch sistieren, wenn diese Massnahme geeignet scheint, die Situation des Opfers zu stabilisieren oder zu verbessern.

## Forensiktagung

Die Toleranz für jede Form der Gewalt ist in den letzten Jahren merklich gesunken. Umso bemerkenswerter ist der Umstand, dass die Wiedereingliederung immer besser gelingt. Die Rückfallraten sind deutlich rückläufig. «Diesen Rückgang dürfen wir als Erfolg feiern. Wir wollen uns aber nicht auf den Lorbeeren ausruhen», schreibt Regierungsrätin Jacqueline Fehr. Sie lädt deshalb dazu ein, im Rahmen des 12. Internationalen Symposiums Forensische Psychologie und Psychiatrie neue Strategien für eine gelungene Wiedereingliederung straffällig gewordener Menschen zu diskutieren.

**Programmkomitee:** Astrid Rossegger, Jérôme Endrass, Andreas Naegeli und Marc Graf

**Datum:** 7.–9. September 2020

**Ort:** World Trade Center Zürich

**Sprache:** Deutsch

**Weitere Informationen:**  
[www.forensiktagung.ch](http://www.forensiktagung.ch)

## Angeordnete Therapie als Allheilmittel?

An der diesjährigen Diskussion des Forums Justiz & Psychiatrie wird den Möglichkeiten und den Grenzen sinnvoller Therapie im strafrechtlichen Kontext aus juristischer und insbesondere auch psychiatrischer Sicht nachgegangen. Daneben soll darauf eingegangen werden, dass im Vollzug auch ungeachtet einer gerichtlichen Anordnung einer gesetzlichen Massnahme auf freiwilliger Basis Therapien durchgeführt werden.

**Leitung:** Marianne Heer, Elmar Habermeyer und Stephan Bernard

**Datum:** 4. November 2020

**Ort:** Psychiatrische Universitätsklinik Zürich

**Sprache:** Deutsch

**Weitere Informationen:**  
[www.forum-justiz-psychiatrie.ch](http://www.forum-justiz-psychiatrie.ch)

## Digitale Transformation im Justizvollzug

Die Plenumsbeiträge und Workshops des Forums Justizvollzug werden den Mehrwert des digitalen Wandels im Lichte des gesetzlichen Auftrags des Justizvollzugs beleuchten, und zwar auf allen Ebenen:

- Individuum (angeklagte und strafverurteilte Personen sowie das Personal)
- Organisation (Einrichtungen und Behörden)
- Interinstitutionelle Koordination, Steuerung, Planung usw.

Das Programm der Tagung wird anfangs Juli 2020 publiziert.

**Veranstalter:** Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug

**Datum:** 25./26. November

**Ort:** Kongresszentrum Beaulieu, Lausanne

**Sprachen:** Deutsch und Französisch

**Weitere Informationen:** [www.skjv.ch](http://www.skjv.ch)

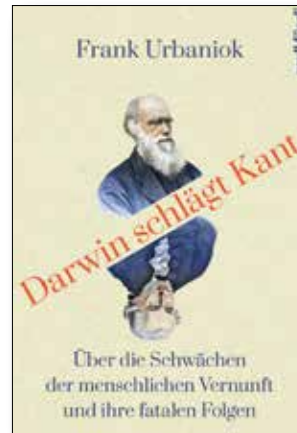
# Neuerscheinungen



Françoise Genillod-Villard |  
Stefan Keller | Marcel Niggli |  
Niklaus Oberholzer (Herausgeber)

## Wiedereingliederung im Kontext der Null-Risiko- Gesellschaft

282 Seiten – CHF 68  
Stämpfli Verlag, Bern  
ISBN 978-3-7272-1973-3



Frank Urbaniok

## Darwin schlägt Kant. Über die Schwächen der menschlichen Vernunft und ihre fatalen Folgen

480 Seiten – CHF 35.90  
Orell Füssli Verlag, Zürich  
ISBN 978-3-280-05722-3



Melanie Wegel (Herausgeberin)

## Übergangsmanagement aus dem Straf- und Massnahmenvollzug

179 Seiten – CHF 59  
Stämpfli Verlag, Bern  
ISBN 978-3-7272-3470-5

# Von der Puppe zum Schmetterling

## Die Vereinigung Chryzalid feiert ihr 15-jähriges Bestehen

**Die im Jahr 2005 gegründete Vereinigung AAFIP (Association des Amis de la Fraternité des Prisons) hat ihren Namen vor fünf Jahren in Chryzalid geändert. Die Bezeichnung steht für die Verwandlung der Puppe (frz. «chrysalide») in einen Schmetterling bzw. der inhaftierten Person in eine Person, die wieder in der Zivilgesellschaft eingegliedert ist.**

Jean-Pierre Schwaar



Jean-Pierre Schwaar ist verantwortlich für die Verwaltung und die Finanzen der Vereinigung Chryzalid.

Chryzalid, die gemeinnützige Schweizer Vereinigung mit christlichen Wurzeln, verfolgt den Zweck, die Projekte der Organisation «Prison Fellowship International» sowie anderer Organisationen mit dem gleichen Ziel zu entwickeln und zu fördern und deren Verwirklichung vor Ort in Form einer Partnerschaft, durch die Koordination von Projekten, Fundraising und die Suche nach Drittpartnern zu ermöglichen.

Die Organisation Prison Fellowship International (PFI) ist 1976 von Charles W. Colson gegründet worden. Im Rahmen des Watergate-Skandals war er als Berater des Präsidenten Richard Nixon wegen Verschwörung und Behinderung der Justiz zu ein bis drei Jahren Gefängnis verurteilt worden. Nach sieben Monaten in Haft wurde er aus familiären Gründen entlassen. Im Gefängnis hatte er seinen Mitinsassen versprochen, sich an die Inhaftierten zu erinnern. Er hat sein Versprechen mit der Gründung von Prison Fellowship International gehalten. Zur Organisation gehören heute mehr als 130 Bruderschaften in 112 Ländern auf den fünf Kontinenten.

### Die Mission der Organisation ist es:

- die Inhaftierten, ihre Familien, Kinder und Opfer in der ganzen Welt zu unterstützen
- den Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung in den Strafanstalten und in deren Umfeld zu fördern

- für die Achtung der Würde der Inhaftierten zu sorgen
- die restaurative Justiz zu fördern
- durch die Ausbildung die Kriminalität und die Rückfälligkeit zu verhindern

### Leuchtturmprojekt in Ruanda

Im Jahr 2020 feiert die Vereinigung Chryzalid ihr 15-jähriges Bestehen. 15 Jahre, in denen mehr als 37 Projekte für rund 3,5 Millionen Franken in 30 Ländern lanciert worden sind. Eines der Leuchtturmprojekte der letzten Jahre ist das «Dorf der Versöhnung» in Ruanda.

Der Genozid von 1994 mit über 800 000 Toten in Ruanda hält den traurigen Rekord des «schnellsten Genozids der Geschichte». Das Land verfiel in der Folge in eine noch nie dagewesene Trostlosigkeit und Armut. Viele Ruanderinnen und Ruander hatten kein Dach über dem Kopf. Seit 2005 führt Prison Fellowship Ruanda sechs «Dörfer der Versöhnung» mit etwa 600 Häusern, in denen rund 3000 Menschen mit unterschiedlichem religiösem und soziokulturellem Hintergrund untergebracht sind. Innerhalb von sechs Jahren hat sich die soziale und wirtschaftliche Lage der Dorfbewohner deutlich verbessert.

Das Projekt unterstützt die Täter des Genozids und die Familien ihrer Opfer. Im Sinne der restaurativen Justiz haben sie alle entschieden, sich für ein Leben in Frieden einzusetzen. Sie haben sich nicht nur bereit erklärt,



Das Projekt in Ruanda soll dazu beitragen, wieder eine Beziehung zwischen den ehemaligen Tätern des Völkermords, den Überlebenden und den schutzbedürftigen Personen zu knüpfen.

Mit dem Projekt in Togo soll den Inhaftierten eine Perspektive für die Zukunft eröffnet werden. Foto: Ein ehemaliger Inhaftierter in seiner Werkstatt beim Weben eines traditionellen Schurzes.  
Fotos: © Chryzalid

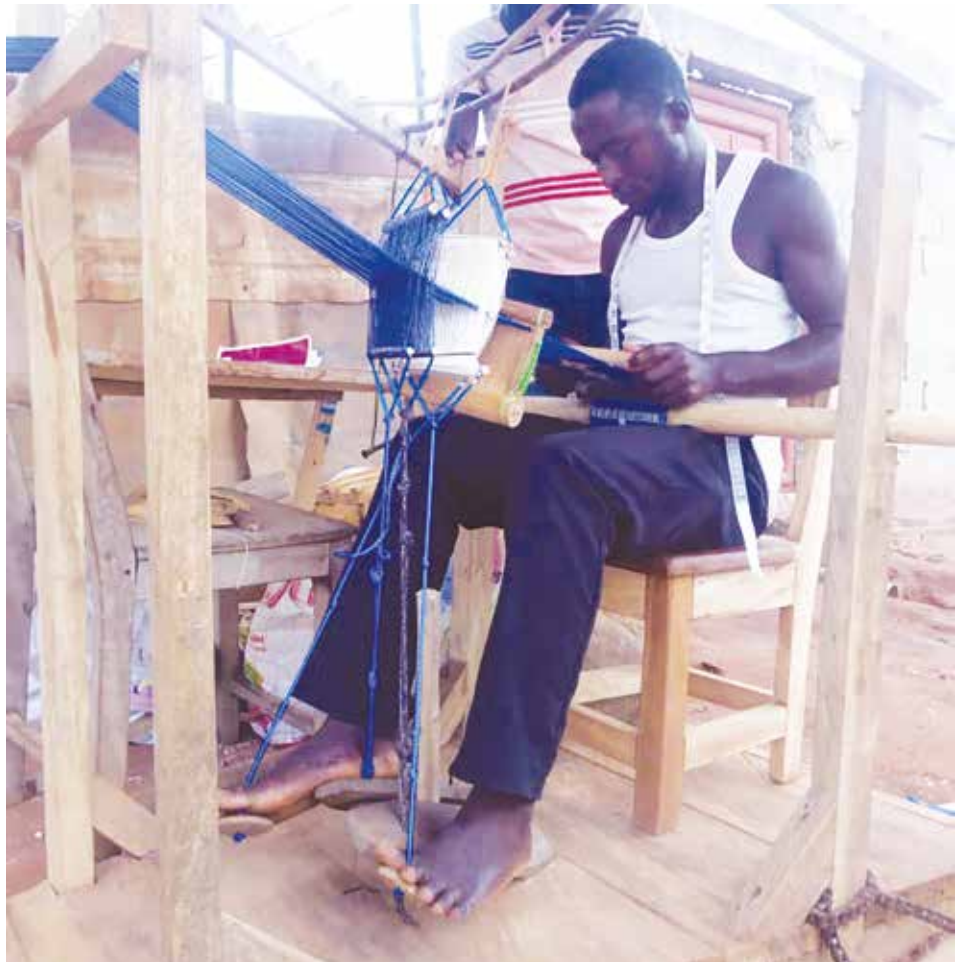
sich auf die Zukunft auszurichten, sondern es gemeinsam als Nachbarn und Freunde zu tun. Die Einwohnerinnen und Einwohner der vor Kurzem erbauten Dörfer bestreiten ihren Lebensunterhalt mit dem Verkauf der Produkte ihrer Arbeit auf dem Markt. Gemeinsam bestellen sie die Felder, hüten das Vieh und kümmern sich umeinander.

### Eine lebensverändernde Erfahrung

Ab 2011 hat Chryzalid während sechs Jahren in Partnerschaft mit Prison Fellowship Ruanda und mit der Unterstützung der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), von Stiftungen und Privaten ein Versöhnungsprojekt umgesetzt, um durch den Bau von Häusern, Wasserstellen und landwirtschaftlichen Infrastrukturen den Bedarf nach Unterkünften zu decken. Über die materielle Hilfe hinaus sollte das Projekt dazu beitragen, wieder eine Beziehung zwischen den ehemaligen Tätern des Völkermords, den Überlebenden und den am meisten schutzbedürftigen Personen zu knüpfen. Die Häuser sind zu gleichen Teilen zwischen den Überlebenden des Völkermords, den aus den Gefängnissen entlassenen ehemaligen Mördern und den schutzbedürftigen Menschen aufgeteilt worden. Bereits lange bevor sie in diese Häuser einziehen konnten, verpflichteten sich die «Nutzniesser», sich zusammen auf diese lebensverändernde Erfahrung einzulassen.

### Sich das Projekt aneignen

Um eine Ghettobildung zu vermeiden, sind diese Siedlungen in die Quartiere der Städte Kibungu und Karabondo integriert worden. Heute stehen 120 Häuser für ebenso viele Familien zur Verfügung, das heisst, rund 800 Erwachsene und Kinder haben gelernt, zusammen zu leben. Eine weitere grosse Herausforderung ist, dass sich die «Nutzniesser» das Projekt aneignen. Alle Familien beteiligen sich an jeder Phase des Projekts, vom Bau der Häuser über die Feldarbeiten und die Führung einer Genossenschaft bis hin zur gerechten Verteilung der Einnahmen unter den Familien.



### Aktuell laufende Projekte

Jedes Projekt von Chryzalid ist einzigartig und entspricht Bedürfnissen, die von der lokalen Prison Fellowship identifiziert worden sind. Zurzeit laufen zwei Hauptprojekte. Das erste Projekt wird seit 2016 in Togo in rund der Hälfte der Haftanstalten des Landes durchgeführt. Das Ziel besteht darin, die extrem kritischen Haftbedingungen zu verbessern und Lehrwerkstätten einzurichten, in denen die Inhaftierten freiwillig einen Beruf erlernen können. Es geht aber auch darum, sie nach der Entlassung zu unterstützen. Damit soll die Rückfälligkeit der entlassenen Inhaftierten drastisch reduziert und ihnen und ihren Familien eine Perspektive für die Zukunft eröffnet werden.

Das zweite Projekt, das 2018 in der Elfenbeinküste unter dem Namen «Onésime» lanciert wurde, ist ein Zentrum für die Wiedereingliederung Jugendlicher, die durch Kriminalität betroffen sind. Aufgenommen werden Minderjährige, die mit dem Gesetz

in Konflikt geraten sind, sowie benachteiligte Kinder von Inhaftierten. Ihre Wiedereingliederung wird auf vielseitige Weise gefördert, namentlich indem sie für die Landwirtschaft und die Fischerei ausgebildet und in Lesen, Schreiben und Bürgersinn unterrichtet werden, aber auch indem sie dabei begleitet werden, wieder eine Beziehung zu ihren Familien zu knüpfen.

### Und morgen

So verfolgt jedes Projekt, das von Chryzalid über die Prison Fellowships in der Welt durchgeführt wird, das Anliegen, die Sicherheit in unseren Gesellschaften zu erhöhen und das Zusammenleben durch die Wiedereingliederung, die Bildung und die Achtung der Menschenrechte für alle zu fördern. Nach dem Abschluss der Projekte werden die dadurch ausgelösten Initiativen dank der von unserer Vereinigung geförderten Selbständigkeit lokal fortgeführt bzw. weiterentwickelt.

*«Mit seinen durchschnittlich 650 Inhaftierten nimmt Champ-Dollon ungefähr 10% aller Gefangenen in der Schweiz auf. Ich möchte so innovativ wie möglich sein, um aus diesem Gefängnis ein Laboratorium bewährter Praktiken und eine Quelle der Inspiration für das ganze Land zu machen.»*

Martin von Muralt, Direktor des Gefängnisses Champ-Dollon (Le Temps, 24. Januar 2020)

---

#### Impressum

**Herausgeber:** Bundesamt für Justiz, Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug, Ronald Gramigna (ronald.gramigna@bj.admin.ch)

**Redaktion:**

Folco Galli (folco.galli@bj.admin.ch), Nathalie Buthey (nathalie.buthey@bj.admin.ch), Christine Brand (brandschreibe@gmail.com)

**Übersetzung:** Raffaella Marra, Evelyne Carrel

**Administration und Logistik:** Marie-Lys Erard (marie-lys.erard@bj.admin.ch)

**Druck und Versand:** BBL – MediaCenter Bund, Bern

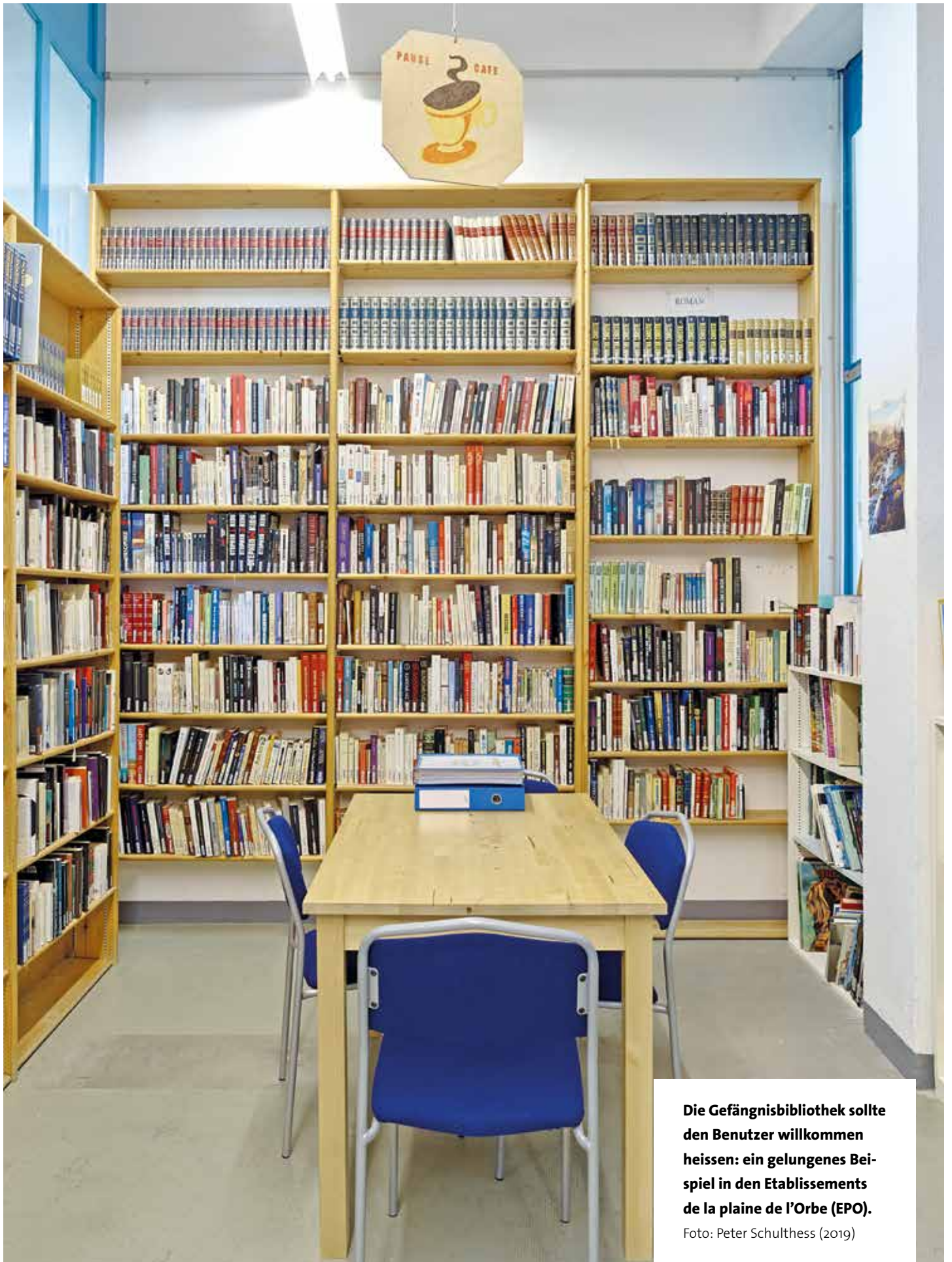
**Bestellung, Anfragen und Adressänderungen Printversion:**

Bundesamt für Justiz, Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug, CH-3003 Bern; +41 58 462 41 46, marie-lys.erard@bj.admin.ch

**Internetversion:** [www.prison-info.ch](http://www.prison-info.ch)

**Copyright/Abdruck:** © Bundesamt für Justiz (Abdruck unter Quellenangabe erwünscht mit der Bitte um Zustellung eines Belegexemplars.)

**Titelbild:** Spazierhof in der Justizvollzugsanstalt Cazis Tigne; Foto: Peter Schulthess (2019)



**Die Gefängnisbibliothek sollte den Benutzer willkommen heißen: ein gelungenes Beispiel in den Etablissements de la plaine de l'Orbe (EPO).**

Foto: Peter Schulthess (2019)

# #prison-info

## Die letzte Seite

**Blick über die Grenze.** Aussicht von einem Überwachungsturm der *Estabelecimento Prisional da Carregueira*. Die nördlich von Lissabon gelegene Haftanstalt zählt zu den neusten und mit offiziell 610 Plätzen zu den grösseren Anstalten Portugals. Der Sicherheit in diesen oft überbelegten Anstalten dienen insbesondere Wachtürme, die mit Schusswaffen ausgerüstet sind. Wegen Personalmangels sind diese Türme teilweise nur noch nachts oder gar nicht mehr besetzt. Laut Kommentar zu den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen muss das Vollzugspersonal, das für die Überwachung des Aussenbereichs einer Haftanstalt verantwortlich und mit Schusswaffen ausgerüstet ist, über klare Richtlinien über den Gebrauch dieser Waffen verfügen. Ein Gebrauch ist nur zulässig, «falls das Leben des Vollzugsbeamten oder einer anderen Person direkt bedroht ist». Foto: Peter Schulthess, 2017 für «the portuguese prison photo project» (wird 2021 fortgesetzt).

