

# Die Covid-19-Pandemie ist bisher erfolgreich gemeistert worden



Melanie Wegel ist Professorin am Institut für Delinquenz und Kriminalprävention an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW und Leiterin des Forschungsprojekts zum Thema Covid-19 im Freiheitszug.



Daniel Fink ist Dozent für Kriminalstatistik an der Universität Luzern, Mitglied des UN-Unterausschusses zur Verhütung von Folter (SPT) und arbeitet am Forschungsprojekt mit.

## Ein Forschungsprojekt untersucht das Krisenmanagement im Freiheitszug

**Die Umsetzung der Präventionsmassnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie in der Gesellschaft hat vor allem ausreichend Platz und Flexibilität vorausgesetzt. Der Freiheitszug als Zwangskontext stand zumindest bezüglich des verfügbaren Platzes vor grossen Herausforderungen. Im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Forschungsprojektes zum Thema «Covid-19 im Freiheitszug» wird das Krisenmanagement im Freiheitszug genauer untersucht.**

Melanie Wegel und Daniel Fink

Vom Nachweis erster Covid-19-Krankheitsfälle in Wuhan bis zur Expansion der Covid-19-Epidemie vor die Tore der Schweiz, Anfang Februar 2020, dauerte es rund 10 Wochen. Revolten in einigen Gefängnissen in Norditalien bereiteten Anlass zur Sorge. Am 28. Februar rief der Bundesrat die «besondere» Lage aus, am 16. März die «ausserordentliche Lage». An diesem Tag traf er die ersten gesamtschweizerischen Massnahmen für die Gesellschaft, vor allem die Regeln des Social Distancing. Dem folgte eine Ausweitung des Homeoffice, die Schliessung von Schulen und das Verbot von Grossveranstaltungen sowie ein weitgehender Lockdown im tertiären Sektor (vor allem betreffend den Einzelhandel). Schliesslich wurde am 20. März ein Versammlungsverbot für Gruppen von mehr als fünf Personen erlassen, und der Bundesrat rief die Bevölkerung auf, das Haus nur noch für Lebensmittelkäufe und Arztbesuche zu verlassen.

Es gibt allerdings Institutionen, in denen das Social Distancing schwierig umsetzbar ist und die ohne eine physische Präsenz des Personals kaum funktionsfähig sind, nämlich die Einrichtungen des Freiheitszuges. Auf der einen Seite ist das Social Distancing von dem zur Verfügung stehenden Platz abhängig, auf der anderen Seite finden sich gerade bei den Insassen im Freiheitszug gehäuft vulnerable Gruppen wie ältere und vorerkrankte Personen oder aber Personen mit problematischen psychischen Befunden. Die Institutionen des Freiheits-

zuges wurden somit vor die Aufgabe gestellt, ein Eindringen des Covid-19-Virus in die Institutionen zu verhindern, die Präventionsmassnahmen des Bundes so weit als möglich umzusetzen und dennoch eine Tagesstruktur für die Insassen zu gewährleisten.

### Das Forschungsprojekt

Im Rahmen der im März 2019 lancierten Sonderausschreibung zum Thema «Coronaviren» fördert der Schweizerische Nationalfonds eine Reihe von Forschungsprojekten. Dazu gehört das Projekt «Krisenmanagement der Covid-19-Pandemie in Zwangskontexten», das im Mai bewilligt wurde. Die Arbeit wurde anfangs Juni mit der Teambildung und ersten Interviews im Straf- und Massnahmenvollzug aufgenommen. Die Arbeitshypothese lautete, dass die Umsetzung der vorgegebenen Massnahmen im Freiheitszug auf gewisse Schwierigkeiten stossen würde, die in der föderalistischen Schweiz nicht nur unterschiedlich angegangen, sondern auch verschieden gelöst würden. Deshalb sollten einerseits die Strategien des Umgangs mit der Covid-19-Pandemie, andererseits die unterschiedlichen Vorgehensweisen in der Umsetzung der Massnahmen untersucht werden.

Im Rahmen der qualitativen Studie wurden in einem ersten Schritt in 15 Einrichtungen des Freiheitszuges Interviews mit Direktorinnen und Direktoren geführt. Um die Bandbreite der Institutionen im Freiheitszug zu berücksichtigen, wurden sowohl geschlossene als auch offene Institutionen



Dank der Schaffung digitaler Kontaktmöglichkeiten (Bild: überwachte Bildtelefonie in der JVA Thorberg) wurde die Sistierung der Besuche breit akzeptiert.

Foto: Peter Schulthess (2020)

«In einem ersten Schritt wurden in 15 Einrichtungen des Freiheitsentzugs in der ganzen Schweiz Interviews mit Direktorinnen und Direktoren geführt»

«Dank der digitalen Kontaktmöglichkeiten fand die Sistierung von Besuchen eine grosse Akzeptanz»

«Eine der wichtigsten Entscheidungen war, ob und inwieweit die Arbeitsbetriebe geschlossen werden mussten»

ausgewählt. Weiter wurden eine Einrichtung für strafrechtlich platzierte Jugendliche und Leitungspersonen von Wohn- und Arbeitsexternaten sowie von Massnahmenzentren befragt. Von den 15 Institutionen liegen 3 in der Westschweiz, 8 in der Ostschweiz und 4 in der Nordwest- und Innerschweiz.

In dem bis September 2021 laufenden Projekt werden in einem zweiten Schritt zusätzliche Interviews mit Personen aus dem Bereich Aufsicht und Betreuung sowie dem Gesundheitsdienst geführt. Die Interviews werden inhaltsanalytisch anhand der zentralen Kategorien des Leitfadens ausgewertet. Dieser gliedert sich grob in drei Bereiche. In einem ersten Teil wurden die Situation und die Vorbereitung auf einen möglichen Lockdown thematisiert. In einem zweiten Teil ging es um die konkreten Massnahmen und besonderen Herausforderungen bei deren Umsetzung. In einem dritten Teil wurden innovative Lösungsansätze vertieft, die zum Ziel hatten, den Tages- und Arbeitsablauf trotz Einschränkungen und geringerem Personalbestand möglichst reibungslos zu gewährleisten. Bisher konnten 26 Interviews geführt werden. In einem weiteren Projektabschnitt wird im Dezember 2020 zudem eine quantitative Befragung der Mitarbeitenden zu den Wahrnehmungen und Erfahrungen während des Lockdowns durchgeführt.

#### **Vorbereitungen auf die Covid-19-Pandemie**

Bereits vor der Ausweitung der Pandemie nach Europa wurden in nahezu allen befragten Institutionen Vorkehrungen getroffen, um auf mögliche Restriktionen reagieren zu können. In einem ersten Schritt wurden die Vorräte an Desinfektionsmitteln und Schutzmasken überprüft. Weiter wurden bis spätestens Ende Februar in allen befragten Institutionen Task-Forces gegründet. Daran beteiligt waren in der Regel die Leitungspersonen der verschiedenen Abteilungen, insbesondere jedoch Vertreter und Vertreterinnen der Bereiche Aufsicht und Betreuung, Gesundheit, Betriebe und Küche.

Teilweise konnten vorhandene Pandemiepläne aus dem Jahr 2009 als Grundlage herangezogen werden, jedoch zeigte sich schnell, dass diese nicht ausreichend waren. Zum einen forderte die Schweinegrippe im Jahr 2009 das Gesundheitssystem nicht derart stark wie sich dies bei der Covid-19-Pandemie abzeichnete. Zum anderen wurden auch neue Pläne entwickelt, um für unterschiedliche Stufen eines Lockdowns als ultima ratio bis hin zum kompletten Einschluss der Insassen und massiven Personalausfall gerüstet zu sein. Je nach Einrichtung wurden in einem ersten Schritt technische Präventionsmassnahmen und -vorkehrungen getroffen, indem z.B.

Plexiglasscheiben für Besucherräume beschafft, Abstandsmarkierungen angebracht und Desinfektionsspender aufgestellt wurden.

Der Zeitpunkt der Umsetzung der einzelnen Massnahmen variierte zwischen den einzelnen Institutionen. Grundsätzlich galt es ein Eindringen des Covid-19-Virus in die Institution zu verhindern und die Arbeitsabläufe so zu gestalten, dass diese unter den neuen Bedingungen zu bewältigen waren. Dabei wurde auch von der Prämisse ausgegangen, dass man auf einen Teil des Personals verzichten müsste. Gleichzeitig war man bemüht, die Restriktionen für die Insassen im Freiheitsentzug möglichst zu kompensieren. Aus Platzgründen kann an dieser Stelle nur auf drei Präventionsmassnahmen näher eingegangen werden, welche die grösste Tragweite haben und deren Umsetzung die grösste Herausforderung darstellen dürften.

#### **Fast sämtliche Besuche sistiert ...**

Die Insassen in den Gefängnissen wurden von den Anstaltsleitungen über die notwendigen Massnahmen informiert. Für die Information wurden je nach Institution die verschiedensten Kanäle und Mittel verwendet: Briefe, internes Video, Gruppengespräche, individuelle Beratung, sehr häufig jedoch der direkte Dialog mit den Insassen. Diese Vorgehensweise sowie die Möglichkeit zu Rückfragen bezeichnen die Anstaltsleitungen als wichtigen Punkt für das Gelingen und die Akzeptanz der später getroffenen, einschränkenden Massnahmen. Die Situation ausserhalb der Institutionen war den meisten Insassen bekannt, wodurch generell eine hohe Akzeptanz der Einschränkungen erreicht werden konnte. In einigen Institutionen konnten kurz vor dem allgemeinen Lockdown noch Besuche durch Plexiglastrennscheiben stattfinden. Als der Bundesrat am 16. März den vollständigen Lockdown beschloss, wurden mit einer Ausnahme in allen Institutionen sämtliche Besuche eingestellt. Teilweise war dies bereits vorgängig geschehen.

#### **... aber mehr digitale Kontaktmöglichkeiten**

Mit Ausnahme einer Institution wurde zeitgleich die Anzahl und/oder die Dauer der Telefonate ausgeweitet sowie die Möglichkeit des Kontaktes via Internet/Skype/Webex etc. eingerichtet. Dank dieser Möglichkeit der visuellen Kontaktaufnahme mit Bezugspersonen fand die Sistierung von Besuchen eine grosse Akzeptanz. Die überwiegende Anzahl der befragten Institutionen wird dieses Angebot auch zukünftig beibehalten. In einer Institution, in der die Videotelefonie bereits existierte, wurde diese gesperrt, da der Aufwand der Überwachung für das

Personal nicht zu bewältigen war. Generell ist die Einstellung gegenüber einer Installation von digitalen Medien im Vollzug seit dem Lockdown offener.

Im Laufe des Monats Mai konnten in den meisten Institutionen wieder Besuche zugelassen werden, die allerdings teilweise von der Anzahl der Personen her limitiert waren. Zudem waren in einigen Anstalten die Besucherräume komplett mit Plexiglastrennscheiben ausgestattet worden.

### Organisation der Tagesstruktur

Eine der wichtigsten Entscheidungen war, ob und inwieweit die Arbeitsbetriebe geschlossen werden mussten. Es musste die Frage gelöst werden, was notwendig war, um die Tagesstruktur, insbesondere die Arbeitsbetriebe, aufrecht zu erhalten. Ein Teil der geschlossenen und offenen Einrichtungen entschied sich für die Schliessung der Produktionsbetriebe und Ateliers. Ein weiterer Teil entschied sich dafür, zumindest die systemrelevanten Betriebe offen zu halten. Ein dritter Teil der Institutionen konnte die Schliessung der Arbeitsbetriebe umgehen. Dabei waren die baulichen Rahmenbedingungen ein zentrales Kriterium. Zum einen wurde überprüft, ob die Abstandsregel von zwei Metern in den Gängen und auf den Wegen zur Arbeitsstätte sowie in den Werkstätten selbst eingehalten werden konnte. Sofern die Einrichtung der Arbeitsplätze einen Mindestabstand garantierte, war häufig die weitere Öffnung der Betriebe möglich. Dies hatte den Vorteil, dass der Tagesablauf der Insassen weiterhin strukturiert war. Im Rahmen der Abklärungen, ob die Arbeitsbetriebe geschlossen werden mussten, konnte auch geprüft werden, ob zum Zeitpunkt des Lockdowns das Covid-19-Virus bereit in die Institution eingedrungen war.

Die Einschränkungen galten teilweise auch für den Freizeitbereich. In Fitnessräumen konnte dann weiter trainiert werden, sofern die Abstandsregelungen gewährleistet waren oder Trennscheiben angebracht werden konnten. In jenen Institutionen, in denen die Abstandsregeln nicht eingehalten werden konnten, schlossen die Task-Forces die Arbeitsbereiche. Dabei waren Aufenthalte auf den Abteilungen weiterhin möglich. Auch die Einnahme der Mahlzeiten ist Teil der Tagesstruktur. In einigen Anstalten, die über einen Speisesaal verfügten, wurden die Mahlzeiten während des Lockdowns in den Zellen eingenommen oder die Anzahl von Personen an einem Tisch wurde reduziert. Die Leitungspersonen erkannten die Gefahr, dass bei unentdeckten infizierten Insassen durch den Kontakt mit Insassen aus anderen Wohnabteilungen während der Arbeit und in den Speisesälen eine Ausbreitung des Virus innerhalb der Institution nicht mehr kontrollier-

bar gewesen wäre. Daher war der Aufenthalt nur noch mit Personen aus den gleichen Abteilungen möglich. Die Gefahr einer Ausbreitung des Covid-19-Virus durch eine Durchmischung der Abteilungen während der Arbeit und des Essens konnte in Institutionen mit grösseren Abstandsmöglichkeiten geringer gehalten werden.

### Innovative Lösungen bei Personalengpässen

Nicht nur die Insassen in den Institutionen waren – und sind weiterhin – von der Pandemie betroffen, sondern in vielfacher Hinsicht auch das Personal. Die Insassen waren sich bewusst, dass eine Ansteckung mit dem Covid-19-Virus am wahrscheinlichsten durch die Personengruppe drohte, die zwischen der Institution und der Welt draussen pendelt – dem Personal. Auf diesen Aspekt wurde das Personal auch mehrfach von den Insassen angesprochen. Ein Teil des Personals wurde zu Beginn der Präventionsmassnahmen als Risikogruppe identifiziert. Diese Personen wurden deshalb von der Arbeit dispensiert oder konnten je nach Arbeitsbereich im Homeoffice arbeiten. Vor allem im Bereich Aufsicht und Betreuung ist die Präsenz vor Ort jedoch unabdingbar. Im überwiegenden Teil der befragten Institutionen kam es nicht zu massiven Ausfällen, jedoch durchaus zu Engpässen.

Anhand zweier Beispiele kann aufgezeigt werden, dass diesem Problem auf innovative Art begegnet werden konnte. Zum einen konnte die Mithilfe von Mitarbeitenden der Flughafenpolizei gewonnen werden, sodass keine grösseren Lücken bei der Versorgung der Insassen und des Anstaltsbetriebes entstanden sind. Zum anderen wurde eine Fachhochschule für Soziale Arbeit darum gebeten, Studierende und Sozialarbeitende aus dem Ausland als Aushilfen einstellen zu können. Beide Strategien waren hilfreich, um etwaige Personalengpässe aufzufangen. Grundsätzlich konnte in den befragten Institutionen dem Personalmangel mit einer effizienten Planung und der Rekrutierung von Hilfskräften entgegengewirkt werden und der organisatorische Mehraufwand teilweise kompensiert werden.

### Härtetest bestanden

Die drei Aspekte Besuchsregelung, Arbeitsbeschränkung und innovative Lösungen bei Personalengpässen stellen nur einen Ausschnitt der Präventionsmassnahmen während der Covid-19-Pandemie dar. Weitere wichtige Aspekte wären etwa die Sistierung im Bereich Administrativhaft, die Schaffung von Isolationsbereichen oder Abteilungen, um für den Fall von Erkrankungen gewappnet zu sein. Besonders erwähnenswert ist die Reaktivierung des Gefäng-

«Ein Teil des Personals wurde zu Beginn der Präventionsmassnahmen als Risikogruppe identifiziert»

«Der Lockdown stellte für die Institutionen des Freiheitsentzuges einen Härte-test dar. Er hat gezeigt, dass das System funktioniert»

nisses in Horgen, das quasi über Nacht wieder in Betrieb genommen wurde, um als Quarantänestation dienen zu können. Der Lockdown stellte für die Institutionen des Freiheitsentzuges einen Härte-test dar. Dieser Härte-test hat gezeigt, dass das System funktioniert und die Covid-19-Pandemie bislang erfolgreich gemeistert werden konnte. Besondere Aufmerksamkeit verdient auch die bedeutsame Frage, ab welchem Zeitpunkt wieder Lockerungen möglich waren oder - vor dem Hintergrund der wieder ansteigenden Covid-19-Fälle - wann und in welchem Ausmass wieder Beschränkungen nötig sind.

Die bisher untersuchten Präventionsmassnahmen zeigen, dass sich grob drei Typen des Vorgehens skizzieren lassen: Diese Präventionsstrategien lassen sich als «safety first» (vollständiger Lockdown), «as much as necessary» (die Arbeitsbetriebe und Freizeiträume bleiben geöffnet, sofern die Platzver-

hältnisse das Social Distancing ermöglichen) bis hin zum Typus «minimum lockdown» (Beschränkung auf die Umsetzung der vom Bund vorgeschriebenen Massnahmen) bezeichnen. In allen untersuchten Einrichtungen konnten Erfahrungswissen generiert sowie Notfallpläne erstellt, modifiziert oder adaptiert werden. Heute sind die technischen Ausstattungen und Vorräte vorhanden, um im Falle eines weiteren Lockdowns das Erarbeitete schnell umsetzen zu können. Diese Erfahrungswerte erwiesen sich in jenen Institutionen als hilfreich, in denen nach den ersten Lockerungen Personen positiv auf das Covid-19-Virus getestet wurden und ein erneuter Lockdown sowie eine komplette Testserie nötig waren. Eine Ausbreitung des Virus konnte durch die Massnahmen auf mehreren Ebenen somit bislang in den schweizerischen Institutionen des Freiheitsentzuges weitgehend vermieden werden.

Die Wandmalereien in der JVA Thorberg vermitteln auf ebenso anschauliche wie eindringliche Art die Botschaft, dass die Abstandsregeln zu den wichtigsten Präventionsmassnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie gehören.

Foto: Peter Schulthess (2020)

