



Stellungnahme hinsichtlich der Situation von Insass*innen der Justizanstalten Österreichs während der COVID-19-Pandemie

Stand: 30.3.2020

Die österreichische Bundesregierung und das Ministerium für Justiz haben bereits am 25. Februar 2020 erste Schutzmaßnahmen für Insass*innen und Beschäftigte der 28 Justizanstalten mit dem Ziel eingeleitet, eine Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 innerhalb der Gefängnisse zu verhindern. Bisher wurden laut Medienberichten zwei Justizwachebeamte und ein Krankenpfleger (am 23. und 26.3.2020), sowie zwei von ca. 8600 Insass*innen¹ in 28 Haftanstalten (am 25.3.2 und 2.4.2020²) positiv auf das Virus getestet. Aufgrund der schnell fortschreitenden Ausbreitung von COVID-19 in Österreich wurden die umfassenden Maßnahmen stets verschärft und führten schließlich u. a. zu einem absoluten Besuchsverbot durch Angehörige, einem Ausgangsverbot, sowie Einschränkungen bei den Arbeits-, Bildungs- und Freizeitangeboten für Insass*innen innerhalb der Anstalten. Die folgenden Überlegungen wurden anhand der auf der Homepage des Bundesministeriums für Justiz veröffentlichten Maßnahmen³ angestellt. Ebenfalls positiv zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die Rubrik "Häufige Fragen" für Betroffene und Angehörige von Insass*innen.

¹ Bundesministerium für Justiz, [Verteilung des Insassenstandes](#), Stand: 1. März 2020

² Ergänzung vom 2.4.2020

³ [Aktuelle Informationen der Bundesministerin für Justiz und des Justizressorts in Zusammenhang mit den aktuellen Maßnahmen zu COVID-19](#), abgerufen am 30. März 2020



In manchen Ländern, darunter Italien, Frankreich, Rumänien, Thailand und Kolumbien, hatten die getroffenen Schutzmaßnahmen gewalttätige Gefängnisunruhen und Insass*innenproteste zur Folge, denn für Untersuchungs- und Strafgefangene bedeuten diese Maßnahmen vielfach, dass sie noch weiter in ihren Rechten beschnitten werden. Die Entbehrungen, die Angst vor einer Infektion und um Angehörige, sowie die eingeschränkte Kommunikation mit diesen können negative Auswirkungen auf die psychische und soziale Gesundheit der Inhaftierten haben, sowie zu Gewalthandlungen gegen die eigene Person und andere führen. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass die Grundrechte von Inhaftierten, aber auch die des Gefängnispersonals, stets gewahrt bleiben. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass Maßnahmen niemals zu unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung führen dürfen.

Aus diesem Grund möchte das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte – auch unter Bezugnahme auf die bereits veröffentlichten **Stellungnahmen und Empfehlungen**⁴ (i) des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)⁵; (ii) des Unterausschusses zur Verhütung von Folter der Vereinten Nationen (SPT)⁶ sowie (iii) der Weltgesundheitsbehörde WHO⁷ – auf einige sensible Gesundheits- und Rechtsbereiche von Personen im Freiheitsentzug in Hinblick auf die Ausbreitung von SARS-CoV-2 in Österreich hinweisen:

⁴ Auf der Webseite „[Atlas of Torture](#)“, einer Initiative des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, sind die wichtigsten internationalen Dokumente mit Bezug auf COVID-19 und Menschenrechte als Download verfügbar.

⁵ CPT [Grundsatzklärung zur Behandlung von Personen im Freiheitsentzug im Zusammenhang mit der Coronavirus\(COVID-19\)-Pandemie](#) (20. März 2020)

⁶ [Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic](#) (25 März 2020)

⁷ [WHO Regional Office for Europe, Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention, Interim guidance](#) (15 März 2020)



1. Es ist richtig und legitim, alle nur möglichen Maßnahmen zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit aller Personen zu ergreifen, die in einer Justizanstalt leben oder arbeiten. Unabdingbar ist aber, dass diese Maßnahmen stets auf einer **klaren Rechtsgrundlage** basieren, **notwendig und verhältnismäßig** sind, **die Menschenwürde achten** sowie **zeitlich begrenzt** sind⁸.
2. Insass*innen von Justizanstalten sind aufgrund der Inhaftierung bereits in einer **besonders schutzbedürftigen Situation**, die beengten Lebens- und Arbeitsbedingungen erhöhen ihre Ansteckungsgefahr. Außerdem sind Inhaftierte häufig in einem schlechteren Gesundheitszustand, was sie zu einer **besonders gefährdeten Gruppe** hinsichtlich der Erkrankung COVID-19 macht. Da sie selbst nur wenig zu ihrem Schutz beitragen können, sind sie auf die Maßnahmen der Justizbehörden und vor allem die ausführenden Personen angewiesen. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Situation von **Jugendlichen** bzw. jungen Erwachsenen, **älteren Personen**, Personen mit einer psychischen oder körperlichen Erkrankung, sowie im Maßnahmenvollzug Untergebrachten gewidmet werden. Des Weiteren sollten Personen im Freiheitsentzug in einer Sprache, die sie verstehen, umfassende **Informationen** über alle sie betreffenden Maßnahmen erhalten. Dies ist insofern relevant, da der Ausländer*innenanteil in Österreichs Justizanstalten hoch ist⁹.
3. Die medizinischen Dienste innerhalb der Justizanstalten Österreichs verfügen nur über beschränkte Ressourcen und suchen zum Teil seit längerem medizinisches Personal¹⁰. Unter dem Verweis, dass Insass*innen Anspruch auf den gleichen Standard der **Gesundheitsversorgung** haben, wie die Bevölkerung außerhalb der

⁸ Fremuth, Michael Lysander, [Coronavirus und Menschenrechte. Die Bekämpfung des Coronavirus – Menschenrechtliche Grundlagen und Grenzen](#), 2020

⁹ Bundesministerium für Justiz, [Durchschnittlicher Insassenstand nach Staatsbürgerschaft](#), Stand: 1. März 2020

¹⁰ Volksanwaltschaft, [Parlamentsbericht 2018, Präventive Menschenrechtskontrolle](#), 2019, S.120ff



Justizanstalten¹¹ (Äquivalenzprinzip), sind Überlegungen der Gesundheitsvorsorge sowie Vorkehrungen für den Fall einer hohen Anzahl an erkrankten bzw. in Quarantäne befindlichen Inhaftierten unabdingbar. In diesem Zusammenhang wird auch auf den Erhalt der Gesundheit des Gefängnispersonals hingewiesen, dessen Ressourcen bereits vor der COVID-19-Pandemie nicht den gesetzlichen und in den Mindeststandards festgelegten Anforderungen entsprachen¹². Eine Ausbreitung von SARS-CoV-2 könnte durch Selbstisoliations- und Quarantänemaßnahmen für Bedienstete rasch zu einer eklatanten Personalnot führen.

4. Die **Aufrechterhaltung familiärer und sonstiger persönlicher Bindungen** ist durch das Verbot von Besuchen und Ausgängen nur sehr eingeschränkt (postalisch oder telefonisch) möglich. Dies bedeutet durchaus einen schwerwiegenden Eingriff in die Rechte der Insass*innen. Der Kontakt zur Außenwelt ist jedoch bereits in unproblematischen Zeiten essentiell für das Wohlbefinden von Inhaftierten und wirkt präventiv gegen Gewalt. Da den Insass*innen in einigen Justizanstalten nur wenige Telefone (die teilweise auch kaum Privatsphäre zulassen) zur Verfügung stehen¹³, sollten intensive Anstrengungen unternommen werden, einen **verbesserten und kostenlosen Zugang zu alternativen Kommunikationsmitteln (wie z. B. Video- und Mobiltelefonie, E-Mail)** zu schaffen. Die seitens des zuständigen Ministeriums für Justiz veröffentlichten Dokumente sehen diese kompensatorischen Maßnahmen durchaus vor, geben aber wenig Klarheit, wie diese Maßnahmen rasch und für alle Insass*innen leicht zugänglich, fair und transparent umgesetzt werden sollen. Außerdem ist die Videotelefonie für Inhaftierte noch nicht in den Justizanstalten etabliert. Hier wird insbesondere auf, die Untersuchungshäftlingen hingewiesen, die über keine von

¹¹ [Vereinte Nationen, Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen \(Mandela Regeln\), 2015](#), Regel 24

¹² Volksanwaltschaft, [Parlamentsbericht 2018, Präventive Menschenrechtskontrolle](#), 2019, S.124ff

¹³ ebd. S. 142ff



der Staatsanwaltschaft bewilligte Telefonerlaubnis mit Angehörigen verfügen. Sie befinden sich in einer besonders vulnerablen Situation, vor allem deswegen, weil der Inhalt ihrer Briefe überprüft und gegebenenfalls davor auch übersetzt werden muss. Dies nimmt viel Zeit in Anspruch und lässt keine unmittelbare Kommunikation zu, die mit einem Telefonat oder Besuch vergleichbar ist. Außerdem werden Untersuchungshäftlinge, im Gegensatz zu Strafhäftlingen, seltener zur Arbeit in Haft eingeteilt und haben somit kein Einkommen, das ihnen für etwaige Telefonate zur Verfügung stehen würde. Diesbezüglich sehen die COVID-19-Maßnahmen zumindest eine finanzielle Unterstützung in nicht näher definierten „Härtefällen“ vor.

5. Weiters sehen die vom Bundesministerium für Justiz gesetzten Maßnahmen vor, dass Personen, „bestmöglich“ für die **ersten 14 Tage** ihrer Inhaftierung und „jedenfalls bis zu einer negativen Testung“ in einer „Isolierabteilung“ angehalten werden müssen bzw. wie von der Ministerin für Justiz in einem Interview¹⁴ formuliert, in „Einzelhaft“ angehalten werden. Eine allgemein zugängliche Anordnung, wie mit SARS-CoV-2 infizierte Insass*innen untergebracht bzw. im Notfall medizinisch versorgt werden sollen, gibt es noch nicht.

Aus menschenrechtlicher Sicht wird es als problematisch erachtet, dass, soweit öffentlich bekannt, eine ungenaue Vorgehensweise festgelegt wurde bzw. kommuniziert wird. Diesbezüglich mahnt der Unterausschuss zur Verhütung von Folter der Vereinten Nationen, dass Isolations- oder Quarantänemaßnahmen immer auf der Grundlage einer unabhängigen medizinischen Bewertung erfolgen, verhältnismäßig, zeitlich begrenzt und verfahrensrechtlich abgesichert sein sollten und nicht die Form einer *de facto* Einzelhaft bzw. eines Hausarrests¹⁵ annehmen

¹⁴ [Der Standard, Artikel vom 27.3.2020: Justizministerin Zadić will "alles daransetzen, Freiheiten zu erhalten"](#)

¹⁵ [Strafvollzugsgesetz §114 StVG](#)

sollten¹⁶.

Das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte erkennt zwar die klare Notwendigkeit an, entschlossen gegen SARS-CoV-2 vorzugehen, betont jedoch, dass die **Trennung oder Quarantäne/Einzelhaft** jeglicher Insass*innen über einen Zeitraum von 22 Stunden oder mehr am Tag ohne **sinnvollen zwischenmenschlichen Kontakt** schädliche Auswirkungen auf die psychische und physische Gesundheit der Betroffenen haben kann, sowie zu Gewalthandlungen und zu unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung führen kann. Insbesondere ist Einzelhaft – unter Bezugnahme auf die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen (Mandela Regeln)¹⁷ und den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen¹⁸ – bei Jugendlichen, Frauen oder körperlich sowie psychisch beeinträchtigten Personen, sofern sich ihr Zustand durch die Einzelhaft verschlimmern würde, verboten.¹⁹ Kompensatorische Maßnahmen, die die negativen Auswirkungen der Einzelhaft mindern sollen, müssen deshalb immer und individuell festgelegt werden.

Vor dem Hintergrund der Herausforderung, Insass*innen vor SARS-CoV-2 ausreichend zu schützen bzw. die Ansteckung von anderen zu vermeiden, gleichzeitig aber das Recht auf Gesundheit und zwischenmenschlichen Kontakt zu würdigen, ruft das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte dazu auf, alle nur möglichen Maßnahmen zu treffen, damit infizierte, möglicherweise infizierte

¹⁶ [Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic](#) (25 März 2020), II, 9.14)

¹⁷ [Mandela Regeln](#), Regel 44: Im Sinne dieser Regeln bedeutet „Einzelhaft“ die Absonderung eines Gefangenen für mindestens 22 Stunden pro Tag ohne wirklichen zwischenmenschlichen Kontakt. „Langzeit-Einzelhaft“ bedeutet eine mehr als 15 aufeinanderfolgende Tage währende Einzelhaft.

¹⁸ Europäische Strafvollzugsgrundsätze (ESG) / [Revised Rules and Commentary to the Recommendations CM/REC\(2006\)2 of the Committee of the Ministers to Member States on the European Prison Rules, 2019](#), Regeln zu Einzelhaft / *Solitary Confinement*, 53A1 und 53A2 a.-k.

¹⁹ ESG, Regel 53A 2.f und [Mandela Regeln](#), Regel 45.2

ESG, Regel 53A 2.h Prisoners detained in solitary confinement shall be provided, as a minimum, with reading materials and the opportunity to exercise as specified for other prisoners in these rules



oder noch nicht getestete Inhaftierte, soweit ausführbar, **kompensatorische Vergünstigungen für die Unterbringung in Einzelhaft** erfahren und nicht mit weiteren nicht notwendigen Einschränkungen²⁰ konfrontiert sind. Zum Beispiel: vermehrte Gelegenheit zur Aufrechterhaltung familiärer und sonstiger persönlicher Bindungen via Telefon/Videokommunikation – sofern gerichtlich bewilligt, Kontaktangebote mit anderen Insass*innen und (psychosozialem) Personal der Justizanstalt unter Einhaltung des Abstandsgebots oder durch eine Glasscheibe getrennt, Zurverfügungstellung eines Fernsehgerätes, von Büchern und Möglichkeiten der Beschäftigung im Haftraum.

6. Das Recht auf eine Stunde **Bewegung/Aufenthalt im Freien** muss jedenfalls für alle Insass*innen - unter Berücksichtigung der Maßnahmen zur Eindämmung der aktuellen Pandemie - respektiert werden²¹. Besonders beachtenswert ist, dass auch Insass*innen mit medizinischen Vorerkrankungen von diesem Recht Gebrauch machen können (ggf. mit Schutzmasken) und nicht aus Angst vor Ansteckung im Haftraum verbleiben müssen.
7. Grundsätzlich wird dazu aufgerufen, umfassend **Alternativen zur Haft** im Allgemeinen aber auch im Einzelfall zu prüfen. Denn manche der getroffenen Maßnahmen erscheinen in Anbetracht der Überbelegung²², vor allem in gerichtlichen Gefangenenhäusern, und des verminderten Personalstandes aufgrund der Gruppenteilung als nicht gut umsetzbar. Aus diesem Grund und vor allem um die Infektion zahlreicher Inhaftierter, sowie des Gefängnispersonals (und in Folge deren Angehörigen) zu verhindern, wird betont wie wichtig es ist, in den

²⁰ ESG, Regel 53A 2.d Prisoners in solitary confinement shall not be subject to further restrictions beyond those necessary for meeting the stated purpose of such confinement

²¹ [Mandela Regeln](#), Regel 23.1.: Gefangenen, die nicht im Freien arbeiten, ist, wenn es die Witterung zulässt, täglich mindestens eine Stunde geeignete Bewegung im Freien zu gewähren.

Und: [Advice of the Subcommittee on Prevention of Torture to States Parties and National Preventive Mechanisms relating to the Coronavirus Pandemic](#) (25 März 2020), II, 9.9)

²² Rechnungshof, [Bericht: Steuerung und Koordinierung des Straf- und Maßnahmenvollzugs](#), 2020



Justizanstalten mehr Platz zu schaffen, das Personal zu entlasten und die bereits getroffenen Maßnahmen²³ (z.B. Aufschub des Strafantritts), zur Reduzierung des Insass*innenstands auszuweiten. Würde sich das das Virus innerhalb der Justizanstalten ausbreiten, wären nicht nur die Insass*innen einem deutlich höheren Risiko ausgesetzt an COVID-19 zu erkranken als die Gesellschaft außerhalb, sondern auch das Gefängnispersonal, das aber unbedingt für die Betreuung der Inhaftierten und die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in den Justizanstalten gebraucht wird. Da das Recht auf Leben und Gesundheit der Inhaftierten und der Justizangestellten höher gestellt werden muss, als das abstrakte Sicherheitsinteresse, sollte das Ministerium für Justiz verstärkt Alternativen zur Untersuchungshaft, die Umwandlung von Haftstrafen sowie die Instrumentarien der vorzeitigen Entlassung und das Verhängen von Bewährungsstrafen einsetzen bzw. für den Notfall prüfen. Hierbei ist besonders auf schutzbedürftige Gruppen wie minderjährige Insass*innen und/oder Risikogruppen, wie ältere Personen und Personen mit Vorerkrankungen zu achten. Gerade im Bereich von Jugendlichen hob die jüngst veröffentlichte UN-Studie zu Freiheitsentzug von Kindern (2019)²⁴ hervor, dass Freiheitsentzug bei jungen Menschen immer nur allerletztes Mittel sein darf und umfassend Alternativen geprüft werden müssen, wie sie auch in vielfältiger Form im österreichischen Jugendgerichtsgesetz vorgesehen sind.

8. Für die Prävention von übermäßigem Gebrauch von Isolation und Quarantäne sowie von unmenschlicher und erniedrigender Behandlung ist die präventive Menschenrechtskontrolle des österreichischen **Nationalen**

²³ [BGBl. II Nr. 120/2020](#), Verordnung der Bundesministerin für Justiz über besondere Vorkehrungen im Anwendungsbereich des Strafvollzugsgesetzes zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19

²⁴ [UN-Studie zu Freiheitsentzug von Kindern](#) (2019). Das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte war – mit Unterstützung des Justizministeriums – in zentraler Rolle an der Studie beteiligt.



Präventionsmechanismus nach OPCAT²⁵ essentiell. Dabei soll das Grundprinzip, niemals Schaden zuzufügen („do no harm principle“) stets beachtet werden. Daher wird es begrüßt, dass neue Formen des Monitorings entwickelt werden, bei denen kein direkter Kontakt mit Insass*innen oder anderen Personen notwendig ist, gleichzeitig aber relevante Informationen eingeholt werden. Weiters wird positiv erwähnt, dass die Volksanwaltschaft den Menschenrechtsbeirat um eine Einschätzung der von der Justiz getroffenen Maßnahmen aus menschenrechtlicher Sicht gebeten hat²⁶.

Abschließend wird die wichtige Arbeit aller im Strafvollzug tätigen Personen und Berufsgruppen hervorgehoben, die in dieser herausfordernden Zeit bemüht sind, die äußerst komplexe Situation mit den vorhandenen Ressourcen und Gegebenheiten gut zu bewältigen und eine Ausbreitung von SARS-CoV-2 innerhalb der Haftanstalten zu verhindern.

Das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte wird die Situation der österreichischen Justizanstalten weiter beobachten und steht diesbezüglich in regem Austausch mit internationalen Organisationen, die ebenfalls die Entwicklungen hinsichtlich der COVID-19-Maßnahmen an Orten der Freiheitsentziehung in ihren Ländern verfolgen.

Philipp Hamedl

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte

²⁵ [OPCAT-Durchführungsgesetz BGBl. I Nr.1 2012](#)

²⁶ [Volksanwaltschaft prüft laufend freiheitsbeschränkende Maßnahmen](#), 19.3.2020