

# PIERA BARZANÒ

Interregionale Senior Beraterin des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC)

Vor über 60 Jahren wurden die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen der Vereinten Nationen (UNO) angenommen. Dies anlässlich des ersten UNO-Kongresses zur Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege, der 1955 stattfand. Zwei Jahre später nahm der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) seinerseits die UNO-Mindestgrundsätze mit der Resolution 663C XXIV an und im Mai 1977 wurden sie vom selben Rat mit der Resolution 2076 XII revidiert. Letzten Dezember nahm die UNO-Generalversammlung die Mindestgrundsätze nach einer vierjährigen Revision einstimmig an und taufte diese Nelson Mandela Rules.

**Frau Barzanò, als Vertreterin des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) haben Sie die Revision der UNO-Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen aus nächster Nähe verfolgt. Welche Bedeutung haben diese? Wieso bedurfte es deren Revision und ist es üblich, dass ein solches Vorhaben mehrere Jahre in Anspruch nimmt?**

In der Tat hatte ich das Privileg, das Revisionsverfahren der Mindestgrundsätze, dass die UNO-Generalversammlung an die Kommission zur Verbrechensbekämpfung und Strafjustiz (CCPCJ) im Jahr 2010 delegierte, von ganz nahe zu verfolgen. Nach dem Kongress in Salvador de Bahia hat die CCPCJ eine Gruppe von Experten und Expertinnen bestimmt und beauftragte diese sich zu bewährten Praktiken des Strafvollzugs auszutauschen. Im Rahmen der Arbeiten dieser Expertengruppe wurden die Mindestgrundsätze mehrmals als die international gültige Grundlage in diesem Bereich anerkannt. Anders gesagt, handelt es sich bei diesen um einen allgemein gültigen Leitfaden für die Gefängnisverwaltungen aller Länder.

Der Start des Revisionsverfahren 2011 war harzig. Zuerst fanden regionale Konsultationen in Lateinamerika statt, worauf ein Expertentreffen in Wien folgte. Das Bedürfnis gewisse Aspekte zu überarbeiten, insbesondere die Terminologie, die als veraltet galt, kam mehrmals zur Sprache. Was die medizinische Pflege der Gefangenen angeht, darf man nicht vergessen, dass AIDS 1955, als die Regeln in Kraft traten, noch nicht bekannt war. Zudem war das Verständnis, dass der Gesundheitsdienst in den Gefängnissen einen wesentlichen Teil des allgemeinen Gesundheitswesens darstellt, noch nicht universell etabliert. Dasselbe galt für Hepatitis und andere Infektionskrankheiten, die teilweise durch die Nähe unter Gefangenen propagiert werden. Weitere Aspekte waren ebenso wenig im gesetzlichen Text von 1955 verankert, so zum Beispiel Anweisungen betreffend die Leibesvisitationen. Man hat also bestimmt welche Regeln unbedingt erneut unter die

Lupe genommen werden mussten. In der Folge hat man Änderungen und Neuausrichtungen vorgenommen, insgesamt über ein Drittel des gesetzlichen Texts angepasst oder neu formuliert. Das Dokument zählt nun 122 Regeln, ursprünglich waren es 95.

Das Revisionsverfahren nahm vier Jahre in Anspruch. Dies wegen der Komplexität des Themas und seiner politischen Bedeutung. Die internationale Gemeinschaft hat nicht sofort einstimmig und klar eingewilligt das Thema zu diskutieren und die erforderlichen Ressourcen für das Vorhaben wurden nicht bereitgestellt. Die Mitgliedstaaten mussten schliesslich in die Bresche springen. Es ist Argentinien, Brasilien und Südafrika zu verdanken, dass die Revision zustande kam.

Im März 2015, anlässlich der vierten Versammlung der Expertengruppe in Kapstadt, kam schliesslich ein Einverständnis über den revidierten Text der Minimalgrundsätze zustande. Dank einem hohen Aufwand fand man ein globales Einverständnis. Der internationalen Gemeinschaft steht nun ein gemeinsamer Nenner für den Umgang mit Gefangenen zur Verfügung. Wenn man sich die unzähligen Hindernisse des Revisionsverfahrens vergegenwärtigt, können wir uns mit dem Resultat glücklich schätzen.

### **Wie werden nun die neu revidierten Grundsätze in die Praxis umgesetzt?**

Die einstimmige Annahme der Nelson Mandela Rules durch die UNO-Generalversammlung am 17. Dezember 2015 stellt zunächst einen Meilenstein in der Sensibilisierungsarbeit dar. Die ganze Diskussion rund um den Abschluss der Revision hat die Strafvollzugspolitik auf die internationale politische Agenda gebracht bzw. zurückgebracht. Nun geht es darum, die Länder zu ermutigen sich mit dem Gesetzestext vertraut zu machen und Problemstellungen, Situationen und Arbeitsweisen in allen Strafanstalten vor dem Hintergrund dieser Regeln zu analysieren. Wir hoffen zudem diese Bemühungen auf nationaler Ebene zu unterstützen, indem wir die zuständigen Behörden in allen Ländern auffordern Einführungsmechanismen der Nelson Mandela Rules selber zu erarbeiten. Wir werden eine Checkliste erstellen, die den Ländern als Instrument der Selbstevaluation dienen soll. Eine eines Strafvollzugs ist wirksamer wenn sie von den eigenen Behörden durchgeführt wird, auch wenn auf externe technische Unterstützung gezählt werden kann. Es ist fundamental, dass die Evaluation von Personen durchgeführt wird, die sowohl die Funktionsweise als auch die Mängel des Systems kennen.

Auf der Grundlage der Ergebnisse solcher Untersuchungen können die Länder ihre Stärken und Schwächen im Lichte der Nelson Mandela Regeln festhalten. Das UNO-Büro für die Drogen- und Verbrechensbekämpfung unterstützt dabei Mitgliedsstaaten und Behörden, die Straf- oder Gefängnisreformen durchführen. In diesem Rahmen betont die UNODC die Notwendigkeit die Nelson Mandela Regeln zu vermitteln, insbesondere sollten diese in allen Ausbildungen des Gefängnispersonals eingebaut werden. Es ist in der Tat von grösster Bedeutung sicherzustellen, dass das Personal mit diesen Regeln, die als die bewährte Praxis auf internationalem Niveau anerkannt wurde, vertraut ist. Es ist sehr wichtig – und leider gehört dies nicht zu unseren Aufgaben -, dass die Mindestgrundsätze in die jeweiligen Landessprachen übersetzt werden, damit sich das Personal, aber auch die Gefangenen, die Fortschritte, die durch die Revision erreicht wurden, aneignen

können. Das Dokument wird in den sechs offiziellen Sprachen der UNO zur Verfügung gestellt. Ich ermutige alle Länder dazu dieses Schlüsseldokument zu übersetzen und zu verbreiten, um die Umsetzung der Regeln zu ermöglichen.

**Welche der 122 Nelson Mandela Rules sind, Ihrer Meinung nach, die bedeutendsten Errungenschaften der Revision?**

Es ist schwierig die wichtigsten Regeln zu benennen. Für mich persönlich stellt der Verweis auf die Grundrechte zweifelsfrei das wichtigste Element der Mindestgrundsätze dar. Es beginnt mit dem Postulat, dass die Menschenwürde aller Gefangenen respektiert werden muss und der Umgang mit Gefangenen diesen Respekt zu widerspiegeln hat. Dabei handelt es sich nicht um eine theoretische Aussage, sondern durchaus um das Fundament der Nelson Mandela Rules.

Eine weitere wichtige Neuerung stellt die Erinnerung an das Folterverbot und grausamer oder erniedrigender Behandlung dar. Die Folter war selbstverständlich bereits verboten, aber die Tatsache, dass diesem Verbot im ganzen Dokument Nachdruck verlieht wird, ist neu. Der Grundsatz der Folterprävention wird an mehreren Stellen des Dokuments erwähnt. Dort wo es um die Rolle des Pflegepersonals, der Ausbildung des Personals oder der Untersuchung von Todesfällen, dem Verschwinden von Personen oder schweren Körperverletzungen während des Freiheitsentzugs geht. Dies kommt daher, dass die UNO-Mindestgrundsätze nicht nur für die Gefängnisbehörden ein grundlegendes Dokument darstellen, sondern auch für die internationalen Organisationen, die für die Folterprävention zuständig sind. Das ist eine wesentliche Botschaft, die im Gespräch mit den Verantwortlichen der Gefängnisbehörden hervorgehoben wird.

Der Inhalt der ersten fünf Regeln ist ebenfalls sehr bedeutend. Der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung, das selbstverständlich vorher bereits existierte, entspricht nun der modernen Auffassung wonach die Gefängnisverwaltung dazu aufgefordert wird die Bedürfnisse jedes Gefangenen zu berücksichtigen, vor allem die der verletzlichsten Personen, um diesen einen gleichwertigen Zugang zu Dienstleistungen und Angebote des Freiheitsentzugs zu ermöglichen. Dabei müssen Massnahmen zum Schutz und Förderung der Rechte der Gefangenen mit speziellen Bedürfnissen ergriffen werden, ohne dass diese einen diskriminierenden Effekt entfalten. Es geht darum auf die verletzlichsten Personen Rücksicht zu nehmen. Es gibt keine präzise Definition davon, da in den Ländern und Gefängnissen nicht dieselben Gefängnispopulationen als verletzlich gelten. Es ist deshalb fundamental die Grundsätze so zu formulieren, dass die Verantwortlichen die Personengruppen selber bestimmen können.

**Sie haben bereits erwähnt, dass die Nelson Mandela Regeln im Rahmen der Ausbildung des Personals zu vermitteln sind. Findet man in den jüngst angenommenen Regeln Grundsätze, die direkt an das Gefängnispersonal und an die Verantwortlichen des Strafvollzugs gerichtet sind?**

Es gab bereits vorher eine Texteinheit, die dem Personal gewidmet war. Diese wurde zusammen mit weiteren acht Passagen des Dokuments nun ausgebaut. Gewisse Punkte, die bereits 1955 erwähnt waren, sind dabei aktueller denn je, so zum Beispiel die Integrität. Ich denke, dass dieses Konzept heute bedeutender ist, da der Strafvollzug einen fundamentalen Dienst an die Gesellschaft leistet, der als solches anerkannt werden sollte. Zudem wird der Professionalisierung Nachdruck verliehen. Die Rekrutierungskriterien für das Personal waren bereits aufgelistet, heute geht es nun darum Personen anzustellen und ihnen die Möglichkeit bieten eine Grundausbildung zu absolvieren und gewisse Kompetenzen im Rahmen von Fortbildungen zu vertiefen denn die Strafvollzugsarbeit wird zunehmend komplexer.

Neben der Existenz von organisierter Kriminalität und internationalem Terrorismus, sind im Strafvollzug psychische Krankheiten und Drogenkonsum häufig anzutreffen. Um die gegenwärtigen Herausforderungen des Freiheitsentzugs anzugehen, muss das Gefängnispersonal fachlich qualifiziert werden. Ein weiterer Aspekt, der neu eingeführt wurde, ist die Sicherheit und der Schutz. Es geht darum die dynamische Sicherheit, Präventions- und Deeskalationstechniken sowie Verhandlungs- und Vermittlungskompetenzen zu fördern. Zudem sollte hervorgehoben werden, dass es wichtig ist, erste Hilfe leisten zu können, auf psychosoziale Bedürfnisse der Gefangenen einzugehen, gleichzeitig die Eigendynamik des Gefängnismilieus, den Schutz und die Unterstützung der Sozialen Arbeit besser zu verstehen sowie psychische Probleme frühzeitig zu erkennen. Heute erwartet man sehr viel vom Gefängnispersonal. Es muss deshalb befähigt werden, seine Arbeit in bester Weise zu leisten. Wichtig sind auch punktuellen Ausbildungen, die sich an diejenigen richten, die spezifische Funktionen ausüben.

### **Welche Rolle spielt ein Land wie die Schweiz in der Umsetzung der Nelson Mandela Rules?**

Wie für alle UNO-Mitgliedsstaaten bietet die Annahme der Nelson Mandela Regeln eine ideale Gelegenheit über bestehende Verfahren und Arbeitsweisen zu reflektieren. Es ist aber ebenfalls von Interesse und wichtig, dass Länder mit einem modernen Strafvollzug ihre Erfahrungen mit Staaten teilen, die dabei sind ihr System zu reformieren. Was mich in diesem Rahmen stets besonders interessiert, ist der Prozess, der ein Land dazu motivierte eine gewisse Entscheidung zu treffen, eine gewisse Politik zu verfolgen oder auch gewisse Grundsätze zu verabschieden. Das Ergebnis des Prozesses ist immer Produkt eines spezifischen und lokalen Kontextes. Das was ein Wandel jedoch ermöglichte sowie Hindernisse und Erfolge, die den Veränderungsprozess prägten, sind jeweils besonders aufschlussreich. Ich ermutige daher alle Länder, insbesondere die Schweiz diese Erkenntnisse und Erfahrungen auf dem internationalen Parkett zu vermitteln, damit man voneinander lernen kann.

**Die UNO zählt 193 Mitgliedsstaaten. Es bestehen immer wieder Zweifel gegenüber ihrer Handlungsfähigkeit und Einflusskraft. Sind Sie gegenüber der UNO vielleicht weniger skeptisch, weil Sie für diese beruflich unterwegs sind, oder? Welche Wirkung hat Ihre Arbeit konkret auf die Gefängniswelt?**

Es ist wahr, dass die UNO eine Organisation ist, die mit grossen Hindernissen umzugehen hat. Aber sie ist gleichzeitig die einzige Organisation, die beinahe alle Länder der Welt vereint und dadurch bietet sie eine einzigartige Plattform, wo man Themen wie zum Beispiel die Strafvollzugspolitik diskutieren kann. Alle Länder werden auf dasselbe Niveau gestellt, jedes Land hat eine Stimme. Das ist vor allem wichtig im Lichte des internationalen politischen Klimas, das zurzeit eher von Spannungen und Dissonanzen geprägt ist. Während dem ganzen Revisionsverfahren war die Diskussion manchmal bei gewissen Themen sehr polarisiert. Das widerspiegelt die heutige Weltpolitik. Als UNO-Mitarbeitende sind wir nicht da, die Länder einzuschränken, zu kritisieren oder zu bestrafen, sondern um für sie und mit ihnen zu arbeiten. Das ist die Haltung, die mir am Konstruktivsten scheint. In der Tat hat jedes Land seine Probleme, denen man sich zuerst bewusstwerden muss, bevor man sich möglichen Lösungen widmen kann. Darin besteht unsere Aufgabe und dadurch, dass wir eine globale und internationale Perspektive verfolgen, fördern wir den Erfahrungsaustausch. Ich habe zudem durch meine Arbeit festgestellt, dass das Gefängnispersonal dazu neigt, sich alleingelassen zu fühlen. Wenn ich mit diesen Leuten spreche, habe ich wirklich das Gefühl, sie im Innersten zu berühren, denn es handelt sich um eine schwierige Arbeit. Sie haben mit Menschen zu tun, die in komplizierten Lebenssituationen stecken, die manchmal wirklich verabscheuenswürdige Taten begangen, aber mit welchen sie gleichzeitig arbeiten müssen. Man muss daher dem Personal Mut zusprechen, ihren Stolz stärken und ihre Arbeit der Öffentlichkeit sichtbar machen. Das ist übrigens einer der Punkte, der in den Nelson Mandela Rules hervorgehoben wird. Man soll die Aufmerksamkeit nicht auf Fehler, sondern auf das Potenzial legen.

**Wie machen Sie denn Gefängnisverantwortlichen in den Ländern auf die Mindestgrundsätze aufmerksam? Können Sie uns ein Beispiel geben, was Sie im Lichte der Nelson Mandela Rules üblicherweise vorschlagen?**

Erfreulicherweise bieten die Nelson Mandela Regeln ein präzise abgestecktes Arbeitsfeld; aufgrund der Bedeutung des Gesetzestextes und dessen inhaltlichen Spannweite, können wir wirklich gut mit den Gefängnisverwaltungen zusammenarbeiten. Vor kurzem bin ich mir dabei über einen wichtigen Aspekt bewusst geworden, der dank den Nelson Mandela Rules ausgeweitet wurde und zwar geht es um das Erfassen der Gefangenendaten bzw. der Verwaltung der Gefangenendossiers. Das scheint auf den ersten Blick etwas rein Technisches zu sein, aber es geht darum eine richtige Datenbankverwaltung zu gewährleisten. Mit dem Erfassen und der korrekten Verwaltung der Gefangenendossiers können sowohl die Arbeit des Personals vereinfacht und Grundrechte der Gefangenen garantiert werden. Auf dieser Grundlage kann man zudem, auf der Basis des individuellen Bedarfs der Straftäter, Interventionen bestimmen, die eine gesellschaftliche Wiedereingliederung anstreben.

**Ist die Umsetzung der Nelson Mandela Rules heute schwieriger als vor 60 Jahren? Sind wir heute Gefangenen gegenüber toleranter eingestellt?**

Ich kann nur sagen, dass die Experten und Expertinnen während der Revision der UNO-Mindestgrundsätze immer wieder von der ursprünglichen Qualität des Textes von 1955 beeindruckt waren und sich deshalb der grossen Verantwortung bewusst waren mit der Revision desselben betraut

geworden zu sein. Sie waren beinahe eingeschüchtert. Man musste gewissermassen die Klarsicht und Vernunft der Personen haben, die den Originaltext verfasst hatten. Ein Text übrigens, der über 60 Jahre standhielt. Ich war nicht dabei, aber die Nachbeben des Zweiten Weltkriegs waren bestimmt immer noch gegenwärtig. Es war ein einzigartiger historischer Moment. Man muss sich zudem vergegenwärtigen, dass 1955 die wenigsten Kolonien ihre Unabhängigkeit erlangt hatten. Die Debatte auf internationalem Niveau war dadurch weniger differenziert und weniger gespalten. Heute, so haben wir es während der Revision erlebt, ist alles fragmentierter, die Differenzen grösser, die Koalitionen sind nicht stabil, die Konstellationen wechselhaft. Die Tatsache, dass ein gemeinsamer Nenner auf internationalem Niveau gefunden werden konnte, stellt einen wahren Erfolg dar. Seit den 50er-Jahren hat das Individuum, als Subjekt bestimmter Rechte und Pflichten, eine Aufwertung erfahren. Die, die in einem Land mit einem modernen Strafvollzug leben, denen wird unter Umständen die Freiheit entzogen, sie geniessen aber weiterhin Rechte und ihnen obliegen auch weiterhin gewisse Pflichten. Mit dieser Konzeption hat der Strafvollzug einen neuen Auftrag erhalten. Es geht nicht mehr nur darum Menschen wegzusperren, sondern mit diesen zusammenzuarbeiten. Ich denke, dass in den Nelson Mandela Rules die Idee, dass jeder Gefangene ein Staatsbürger bzw. eine Staatsbürgerin ist, weit stärker zum Tragen kommt.

**Wenn Sie an Länder denken, die Sie durch ihre Arbeit gut kennen, welches ist Ihrer Meinung nach zurzeit die grösste Herausforderung, die sich der Strafvollzugsarbeit stellt?**

Die grösste Herausforderung in vielen Ländern sind überbelegte Gefängnisse. Das ist zu einem gewissen Grad Ausdruck einer Fehlfunktion des Justizsystems. Die Überbelegung hält das Strafpersonal davon ab gute Arbeit zu leisten, belastet die innere und äussere Sicherheit in den Anstalten und verhindert den Aufbau einer sozialen Wiedereingliederungspolitik sowie einer guten Strafvollzugsverwaltung. Die Überbelegung bzw. die engen Raumverhältnisse in den Anstalten bringen zudem ein Problem für die öffentliche Gesundheit hervor. Es handelt sich um eine bedeutende Herausforderung. In vielen Ländern mangelt es an Ressourcen, in anderen fehlt es am politischen Willen um diese Problematik anzugehen.

Wien-Fribourg, September 2016

\* Die hier formulierten Aussagen der Interviewpartnerin widerspiegeln nicht zwingend die Sichtweise der Vereinten Nationen.