

Es braucht voll einsatzfähige und gesunde Mitarbeitende

Erkenntnisse der zweiten gesamtschweizerischen Befragung des Personals im Justizvollzug

Die Arbeit im Justizvollzug ist durch die besondere Institution geprägt. In der Interaktion mit gefangenen Menschen soll Sicherheit gegen innen und aussen gewährleistet und der gesellschaftliche Auftrag der Resozialisierung umgesetzt werden. Welchen unterschiedlichen Formen von Belastung die Mitarbeitenden dabei ausgesetzt sind, zeigt die zweite gesamtschweizerische Befragung des Personals auf.

Ueli Hostettler, Anna Isenhardt und
Conor P. Mangold



Ueli Hostettler, Anna Isenhardt und Conor P. Mangold gehören zur Forschungsgruppe «Prison Research Group», die am Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Bern angesiedelt ist.

Arbeit und Gesundheit sind eng verknüpft. Zum einen kann fehlende Arbeit den Gesundheitszustand negativ beeinflussen. Zum anderen können bestimmte Aspekte der Arbeit Belastungen erzeugen und krank machen. Die Forschung unterstreicht, dass dies insbesondere zutrifft, wenn Mitarbeitenden nicht gleichzeitig genügend Ressourcen zur Verfügung stehen, um die negativen Folgen von Arbeitsbelastungen zu mildern. Diese Zusammenhänge wirken auch im Arbeitsfeld des Justizvollzugs, wo die Arbeit als eine auf die Klientel ausgerichtete soziale Arbeit charakterisiert werden kann.

Zudem hält sich diese Klientel nicht freiwillig in den Anstalten auf und befindet sich häufig in einer schwierigen Lebensphase. Aufgrund ihres Verhaltens ist ihr oft auch nicht einfach zu begegnen. Diese Aspekte können, wie in anderen sozialen Berufen auch, mit Belastungen für die Mitarbeitenden einhergehen. Ferner ist der Alltag sowohl für die Gefangenen als auch für die Mitarbeitenden stark reglementiert, was die Möglichkeiten der Mitarbeitenden reduziert, den Arbeitsinhalt und -prozess mitgestalten zu können. Klare Hierarchien und Rollen, welche die Arbeit im Justizvollzug ebenso bestimmen, mindern in vielen Fällen die Mitbestimmungsmöglichkeiten und beruflichen Aufstiegschancen der Mitarbeitenden. Dies sind einige der Aspekte, welche die Gesundheit von Mitarbeitenden im Justizvollzug beeinträchtigen können.

Besondere Rolle des Personals

Die Mitarbeitenden sind eine wichtige Ressource für Unternehmen und Institutionen. Dies gilt insbesondere auch im Justizvollzug. Ihnen kommt eine besondere Rolle im Gesamtgefüge der Institutionen und deren Auftragserfüllung zu. Sie tragen wesentlich zur Resozialisierung der Gefangenen bei und schaffen durch ihre Arbeit dynamische

Sicherheit, die zusammen mit baulichen und technischen Mitteln die Sicherheit der Anstalt gegen innen und aussen gewährleistet. Weil Mitarbeitende z.B. den Kontakt zu den Gefangenen suchen und pflegen, können sie früh erkennen, ob sich Spannungen aufbauen oder ein Gefangener oder eine Gefangene Probleme hat, die sich nachteilig auf den Anstaltsalltag und insbesondere die Sicherheit auswirken können. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, braucht es voll einsatzfähige und gesunde Mitarbeitende. Zudem müssen die einzelnen Abteilungen konstant ausreichend besetzt sein.

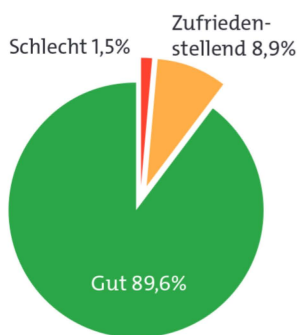
Neben Folgen für die Betroffenen selbst führen Beeinträchtigungen des Gesundheitszustands somit auch zu negativen Folgen für die Anstalten und Gefängnisse als Betriebe. Ein schlechter Gesundheitszustand kann zu längeren und häufigeren Fehlzeiten führen und damit verbunden zu Unterbesetzungen, die wiederum den Stress für die verbleibenden Mitarbeitenden erhöhen. Die zentralen Ziele des Justizvollzugs, Resozialisierung und Sicherheit, können nicht mehr ausreichend umgesetzt werden. Es gibt also wichtige Gründe dafür, sich umfassend mit der Gesundheit der Mitarbeitenden und den Stressfaktoren, die ihre Arbeit begleiten, auseinanderzusetzen. Die derzeit vorherrschenden Einschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie, von denen auch der Vollzug in besonderem Masse betroffen ist, dürften solche Belastungen zusätzlich verstärken.

Der vorliegende Beitrag geht auf der Basis von Daten einer im Jahr 2017 durchgeführten Wiederholungsbefragung des Personals im Schweizer Justizvollzug der Frage nach, wie die Mitarbeitenden ihren eigenen Gesundheitszustand bewerten (siehe Kästchen). Von Interesse ist, welche Unterschiede in der Bewertung zwischen den drei Strafvollzugskonkordaten, den Vollzugsformen und Auf-

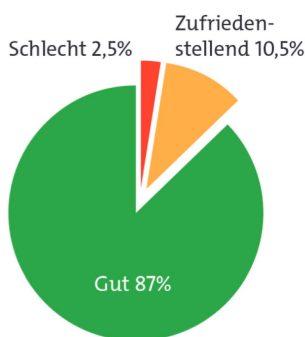
gabenbereichen bestehen, inwieweit es in Krankheitsfällen zu Personalengpässen in den Institutionen kommt und welche Massnahmen von den Arbeitgebern zum Schutz der Mitarbeitenden ergriffen werden. Zudem werden die aktuellen Ergebnisse mit jenen der ersten Befragung aus dem Jahr 2012 verglichen (siehe info bulletin 1/2015).

Die grosse Mehrheit fühlt sich gesund

Der subjektive Gesundheitszustand wurde mit einer einzelnen Frage gemessen, mit der die Mitarbeitenden gebeten wurden, auf einer Skala von eins bis zehn ihren eigenen Gesundheitszustand einzuschätzen. Die Grafiken 1



Grafik 1: Gesundheitszustand 2012 (N=1868)



Grafik 2: Gesundheitszustand 2017 (N=1629)

Gesundheit ähnlich wie die allgemeine Bevölkerung? Für einen solchen Vergleich zwischen dem Personal des Justizvollzugs und dem Durchschnitt der Schweizer Bevölkerung im Jahr 2017 können die Resultate der Befragung des Bundesamtes für Statistik (BFS) beigezogen werden. Das BFS befragte Personen zu ihrer «selbst wahrgenommenen Gesundheit», die mithilfe einer 5-stufigen Antwortskala («sehr gut», «gut», «mittelmässig», «schlecht» und «sehr schlecht») zu beantworten war.

Wie diese Befragung von Personen ab 15 Jahren in Privathaushalten aufzeigt, bewerten 84,7% Personen ihren Gesundheits-

zustand als gut bis sehr gut, 11,8% als mittelmässig und 3,5% als schlecht bis sehr schlecht. Weil für die beiden Befragungen nicht die gleichen Messinstrumente gebraucht wurden und an der Befragung des BFS – im Vergleich zur Personalbefragung – auch deutlich jüngere Personen teilnahmen, können die Resultate nicht direkt verglichen werden. Sie lassen aber den vorsichtigen Schluss zu, dass die meisten Befragten, sowohl schweizweit wie auch im Justizvollzug, ihren Gesundheitszustand als gut oder sehr gut bewerten.

Leichte Unterschiede je nach Konkordat, ...

Nach diesem allgemeinen Vergleich soll nun für die Arbeit im Justizvollzug die Frage gestellt werden, ob es Unterschiede zwischen verschiedenen Institutionen und Aufgabenbereichen gibt. In der Tabelle 1 lassen sich solche Unterschiede in der Wahrnehmung der subjektiven Gesundheit des Personals erkennen. In den drei Konkordaten bewerten die Mitarbeitenden ihre Gesundheit ähnlich gut, allerdings bewerten im Lateinischen Konkordat mehr Befragte (14,9%) ihren Gesundheitszustand als zufriedenstellend, also insgesamt etwas weniger gut im Vergleich zu den anderen Konkordaten.

... Vollzugsform und Aufgabenbereich

Bei den Vollzugsformen sind auch leichte Unterschiede zu erkennen. Insbesondere be-

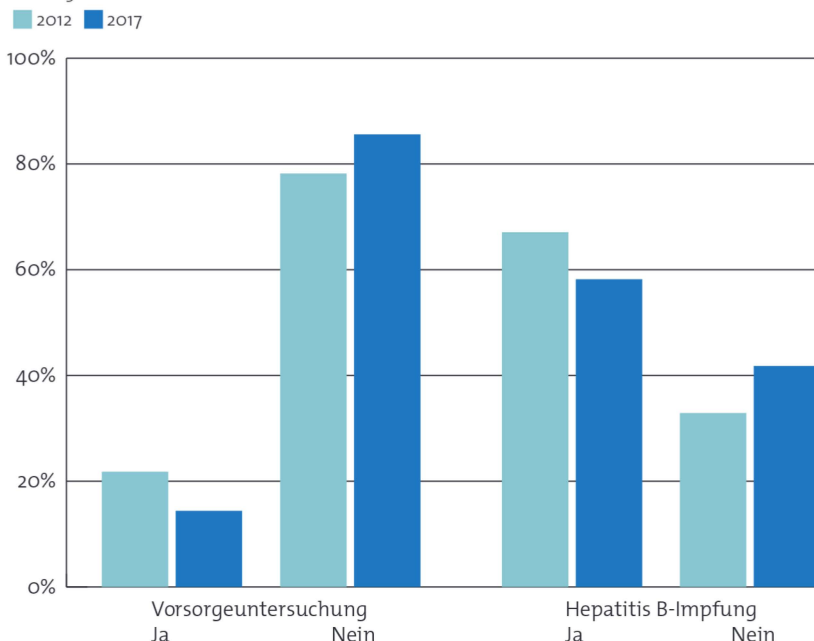
und 2 zeigen, wie die Mitarbeitenden selber ihre Gesundheit einschätzen. Dazu wurden die Antworten auf der 10-stufigen Skala in die drei Gruppen gut, zufriedenstellend oder schlecht eingeteilt.

Der Grossteil der Befragten bewertet im Jahr 2017 ihren Gesundheitszustand als gut (87,0%) und ein kleiner Teil (10,5%) als zufriedenstellend. Nur 2,5% der Befragten bewerten ihre Gesundheit als schlecht. Verglichen mit der Befragung aus dem Jahr 2012 sind leichte Veränderungen erkennbar. Es gab eine sehr leichte Zunahme an Befragten, die ihren Gesundheitszustand als schlecht (+1,0%) bzw. als zufriedenstellend (+ 1,6%) bewerteten.

Ähnlich wie die allgemeine Bevölkerung

Um die Ergebnisse aus dem Vollzug einordnen zu können, stellt sich folgende Frage: Bewerten die Mitarbeitenden in den Strafvollzugsanstalten und Gefängnissen ihre

Grafik 3: Massnahmen zum Schutz



werten 3,5% der Mitarbeitenden im geschlossenen Strafvollzug ihren Gesundheitszustand als schlecht und damit als weniger gut im Vergleich zu den anderen Vollzugsformen. Auffallend sind auch die Unterschiede in den verschiedenen Aufgabenbereichen. Von Befragten in den Anstaltsbetrieben und der Verwaltung bewerteten 4,3% bzw. 3,5% ihre Gesundheit als schlecht und damit als weniger gut verglichen mit den anderen Aufgabenbereichen.

Fast die Hälfte fehlt nie

Untersucht wurde ferner, wie häufig die Befragten krankheits- oder unfallbedingte kurz- oder längerfristige Absenzen von der Arbeit erleben und ob damit verbunden auch Personalengpässe in den Anstalten auftreten. Dazu wurde den Befragten auch eine offene Frage zur Anzahl ihrer krankheits- oder unfallbedingten Absenzen für die Zeit der letzten 12 Monate vor der Befragung gestellt. Die Anzahl der Tage wurden dann in fünf Kategorien eingeteilt. Die Tabelle 2 zeigt, dass der grösste Teil (44,6%) der Befragten in den

letzten 12 Monaten nie aus gesundheitlichen oder unfallbedingten Gründen bei der Arbeit fehlte. Weiter gaben 16,4% an, ein bis zwei Tage bei der Arbeit gefehlt zu haben, 19,9% der Befragten gaben Fehlzeiten von drei bis sieben Tage und 13,6% solche von einer Woche bis zu einem Monat an. Weitere 5,5% der Befragten haben über einen Monat im Verlauf eines Jahres gefehlt.

Mehr Personalengpässe

Diese Absenzen sowie das Ausmass der Fehltag von Mitarbeitenden im Justizvollzug können zu Personalengpässen führen. Diese können auch die Sicherheit der Betriebe tangieren und insgesamt die Belastung und daraus resultierenden Stress für die verbleibenden Mitarbeitenden steigern. Um dies zu erfassen, wurden die Mitarbeitenden gefragt, ob es in ihren Betrieben zu Personalengpässen kommt, falls sie selbst ausfallen (siehe Tabelle 3). Für fast die Hälfte (44,3%) der Befragten ist dies manchmal der Fall. Für ein Drittel (32,5%) der Befragten kommt es immer zu Personalengpässen, wenn sie nicht arbeiten können. Nur bei 9,1% der Befragten haben krankheitsbedingte Absenzen keine Konsequenzen für die Kolleginnen und Kollegen.

In dieser Frage gibt es zwischen den Jahren 2012 und 2017 auffällige Unterschiede. Im Jahr 2012 gaben nur 20,5% der Befragten gegenüber 32,5% im Jahr 2017 an, dass es bei krankheits- oder unfallbedingten Absenzen immer zu Personalengpässen kommt. Diese Zunahme an Personalengpässen wirft viele Fragen auf, z.B. ob es einen allgemeinen Personalengpass im Justizvollzug gibt oder ob die oben

	Schlecht	Zufriedenstellend	Gut
Konkordat (N= 1599)			
Nord-West	2,3	9,3	88,3
Ost	2,0	8,0	90,0
Lateinisch	2,9	14,9	82,2
Vollzugsform (N= 1521)			
Geschlossener Strafvollzug	3,5	10,2	86,3
Offener Strafvollzug	1,6	9,6	88,8
Massnahmenvollzug	1,3	10,0	88,7
Gefängnis/U-Haft/Au-Haft	2,0	11,5	86,5
HK/Wohn-Arbeitsexternat	0,0	0,0	100,0
Anstaltsgrösse (N= 1626)			
Bis 50 Plätze	2,2	9,5	88,4
51–100 Plätze	2,0	10,2	87,8
Über 100 Plätze	2,8	11,1	86,2
Aufgabenbereich (N= 1563)			
Aufsicht & Betreuung	1,7	10,1	88,2
Anstaltsbetriebe	4,3	12,1	83,6
Sicherheitsdienst	2,4	12,0	85,6
Verwaltung	3,5	8,2	88,2
Spezialdienst	1,1	8,6	90,3
Ausbildung & Freizeit	0,0	9,3	90,7
Andere	2,9	7,7	89,4
Führungsfunktion (N= 1619)			
Mit Führungsfunktion	3,1	9,1	87,8
Ohne Führungsfunktion	2,1	11,0	86,8

Tabelle 1: Gesundheitszustand nach unterschiedlichen Aspekten (Angaben in %, Befragung von 2017)

Tabelle 2: Krankheitsabsenzen 2017/2012

	Häufigkeit	Prozent 2017	Prozent 2012
Nie	724	44,6	43,6
1 bis 2 Tage	266	16,4	17,7
3 bis 7 Tage	323	19,9	20,2
1 Woche bis 1 Monat	220	13,6	13,5
Mehr als 1 Monat	90	5,5	5,0
Total	1623	100,0	100,0

beschriebene leichte Verschlechterung des subjektiven Gesundheitszustandes der Befragten zwischen 2012 und 2017 einen Einfluss auf diese Personalengpässe hat? Dieser Frage geht das Forschungsteam weiter nach. Allgemein, das zeigt die Befragung der Anstaltsleitenden, sind aktuell geeignete neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eher schwierig zu rekrutieren.

Schutzmassnahmen können optimiert werden

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der die Gesundheit des Personals betrifft, sind die von den Anstalten getroffenen Schutzmassnahmen. Die Schutzmassnahmen für die Mitarbeitenden können sowohl materieller Art sein (z.B. Schutzhandschuhe, Schutzbrillen oder Des-

infektionsmittel) oder eine Dienstleistung betreffen (z.B. eine arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchung oder eine Impfung gegen übertragbare Krankheiten). Um dazu einen besseren Einblick zu erhalten, wurden die Mitarbeitenden ebenfalls zu solchen Schutzmassnahmen in ihren Anstalten befragt. Konkret wurden die Mitarbeitenden gefragt, ob ihnen eine Vorsorgeuntersuchung und Hepatitis B-Impfung angeboten wurde und ob sie genügend materielle Schutzmittel erhalten.

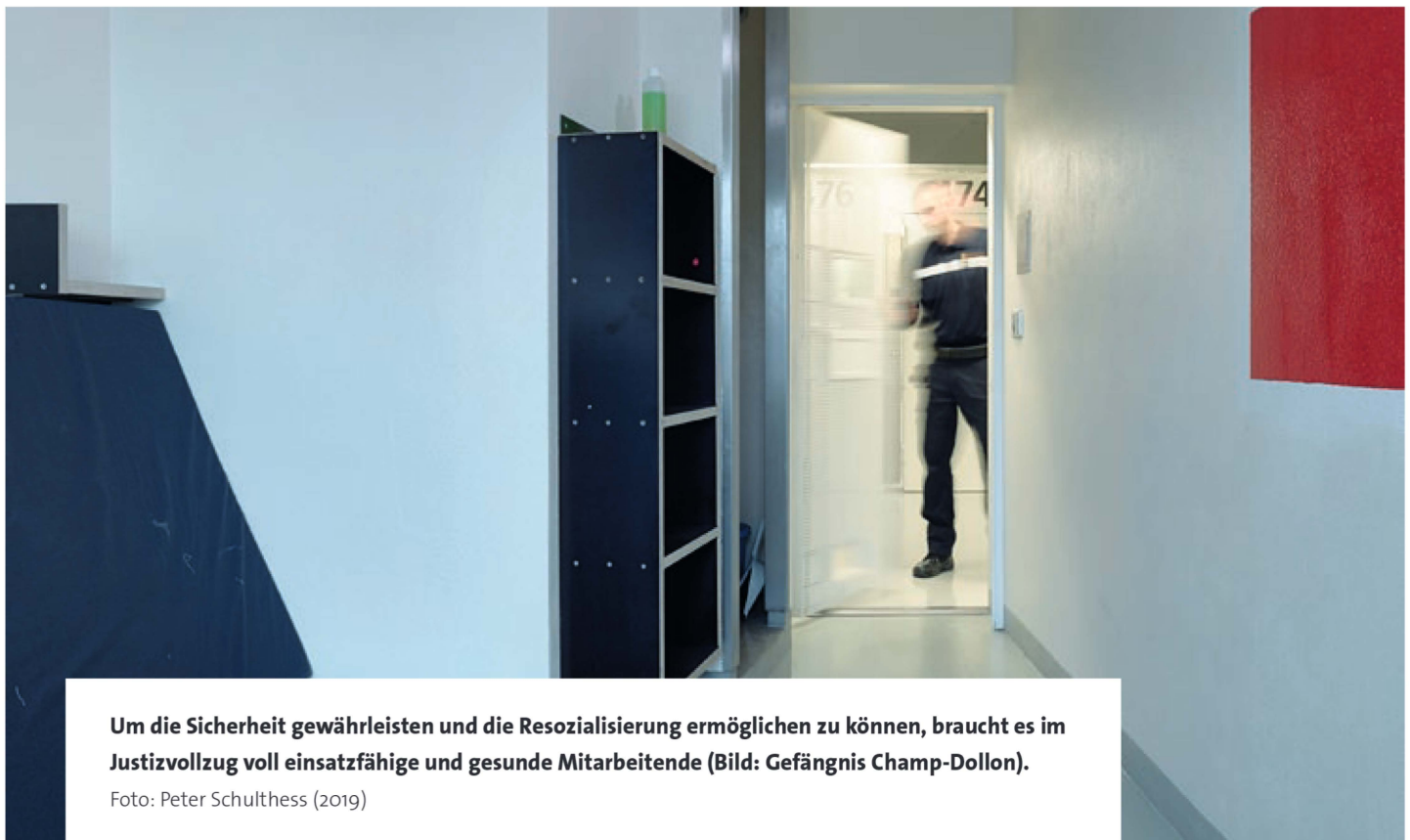
Übertragbare Krankheiten sind im Justizvollzug in höheren Prävalenzen anzutreffen als in der Gesamtbevölkerung und stellen für Mitarbeitende und Gefangene ein Sicherheitsrisiko dar. Ein Beispiel ist Hepatitis B. Das Bundesamt für Gesundheit und die

Eidgenössische Kommission für Impffragen empfehlen für Mitarbeitende im Justizvollzug eine HBV-Impfung. Es ist deshalb wichtig zu wissen, welche Massnahmen Institutionen ergreifen und ob sie z.B. Vorsorgeuntersuchungen oder Hepatitis B-Impfungen für die Mitarbeitenden anbieten.

Beide Befragungen aus dem Jahr 2012 und 2017 zeigen klar auf, dass dies nicht immer der Fall ist (siehe Grafik 3 auf Seite 33). So gaben im Jahr 2017 85,6 % der Befragten an, dass ihnen ihre Institution keine arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchung angeboten hat. Dies bezeugt eine Zunahme von Personen, die keine arbeitsmedizinische Vorsorgeuntersuchung angeboten bekommen haben im Vergleich zum Jahr 2012 (78,2%).

Tabelle 3: Krankheitsabsenzen und Personalengpässe 2017/2012

	Häufigkeit	Prozent 2017	Prozent 2012
Immer	530	32,5	20,5
Manchmal	723	44,3	47,1
Selten	229	14,0	24,4
Nie	149	9,1	8,0
Total	1631	100,0	100,0



Um die Sicherheit gewährleisten und die Resozialisierung ermöglichen zu können, braucht es im Justizvollzug voll einsatzfähige und gesunde Mitarbeitende (Bild: Gefängnis Champ-Dollon).

Foto: Peter Schulthess (2019)

Bezogen auf die Hepatitis B-Impfung gibt sowohl 2012 als auch 2017 die Mehrheit an, dass ihnen eine Hepatitis B-Impfung angeboten wurde. Verglichen mit 2012 ist jedoch der Anteil der Mitarbeitenden, denen eine Hepatitis B-Impfung angeboten wurde, zurückgegangen, obschon sich an der Risikolage in diesem Zeitraum nichts geändert hat.

Obwohl die Sicherheit im Justizvollzug in erster Linie durch zwischenmenschliche Beziehungen gewährleistet wird, sind auch Schutzmittel ein wichtiger Beitrag zur Sicherheit und sollten den Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören z.B. stichfeste Handschuhe, Schutzbrillen oder Desinfektionsmittel. Die Mitarbeitenden wurden gefragt, ob nach ihrer persönlichen Meinung diese Schutzmittel ausreichend sind, um die persönliche Sicherheit zu gewährleisten (siehe Tabelle 4). Ein grosser Anteil der Befragten (64,1%) gab an, dass die Schutzmittel ausreichend sind. Weiter gaben 16,0% an, dass sie in ihrer täglichen Arbeit keine Schutzmittel brauchen und 5,3% wissen es nicht. Für 14,6% der Befragten sind die durch den Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Schutzmittel nicht ausreichend und ihr Sicherheitsbedürfnis ist beeinträchtigt. Hier ist ein Optimierungs-

sind und sich fühlen. Die Resultate der Befragungen zeigen, dass die Mitarbeitenden im Schweizer Justizvollzug ihre eigene Gesundheit als gut einschätzen, es jedoch auch Unterschiede in der Einschätzung innerhalb der Vollzugslandschaft gibt.

Krankheits- oder unfallbedingte Absenzen haben deutliche Auswirkungen, nicht nur für das Individuum, sondern auch für die Anstalt. Für einen erheblichen Teil der Mitarbeitenden im Schweizer Justizvollzug führen Absenzen zu Personalengpässen, die wiederum die Belastungen der verbleibenden Mitarbeitenden erhöhen. Für rund 15% der Mitarbeitenden bietet der Arbeitgeber nur unzureichende Schutzmittel an, was ihr Sicherheitsbedürfnis beeinträchtigt. Angesichts der zentralen Rolle des Personals als Leistungserbringer im Justizvollzug sollten Fragen der Gesundheit und der Belastung des Personals auch langfristig im Fokus der verantwortlichen Behörden und Entscheidungsträgerinnen und -träger stehen.

Tabelle 4: Angemessenheit der persönlichen Schutzmittel

	Häufigkeit	Prozent
Nein	241	14,6
Ja	1057	64,1
Benötige ich nicht	264	16,0
Weiss nicht	87	5,3
Total	1649	100,0

potential des Schutzes der Mitarbeitenden durch die Anstalten zu erkennen.

Die Gesundheit muss im Fokus stehen

Arbeit und Gesundheit sind miteinander verbunden. Dies zeigt sich insbesondere in der Covid-19-Pandemie, die unser Arbeitsumfeld in vielfältiger Weise in der Sorge um die öffentliche Gesundheit prägt. Die aktuelle Pandemie unterstreicht aber auch, wie wichtig es ist zu verstehen, wie gesund die Menschen, die in Institutionen wie dem Justizvollzug arbeiten,

Literaturhinweise

- Alle Publikationen der Forschungsgruppe «Prison Research Group» sind auf ihrer Website (<https://prisonresearch.ch>) verzeichnet und zu einem grossen Teil frei zugänglich. Die Gruppe forscht seit 2007 zu Themen des Justizvollzugs. Einer der Schwerpunkte befasst sich längerfristig mit dem Personal.
- Anna Isenhardt, Ueli Hostettler und Young Christopher: Arbeiten im schweizerischen Justizvollzug. Ergebnisse einer Befragung zur Situation des Personals. Bern, Stämpfli Verlag, 2015.
- Die Empfehlungen zur Prävention von Hepatitis B des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) und der Eidgenössischen Kommission für Impffragen sind auf der Website des BAG (www.bag.admin.ch) abrufbar.
- Die Ergebnisse der Schweizerischen Gesundheitsbefragung von 2017 des Bundesamtes für Statistik (BFS) sind auf der Website des BFS (www.bfs.admin.ch) abrufbar.

Die Befragungen

Im Januar und Februar 2012 wurde in insgesamt 89 Institutionen des Schweizer Freiheitsentzugs die erste Befragung der Mitarbeitenden zum Arbeitsalltag, zur Institution sowie zu den Arbeitsprozessen und Arbeitseinstellungen durchgeführt. Der Fragebogen wurde an 4217 Personen versandt, wovon 48,5% den Fragebogen in auswertbarer Form retournierten (N = 2045). An der zweiten Befragung vom Juni bis September 2017 beteiligten sich 76 Institutionen. 2017 lag der Rücklauf bei 37,2% (N = 1667). Zwischen 2012 und 2017 wurden einige der 2012 existierenden Institutionen geschlossen. Ausserdem wurden im Jahr 2012 in weiteren Institutionsformen (Jugendheime, forensische Psychiatrien) Befragungen durchgeführt. Diese Institutionsformen wurden aber für die Auswertungen 2012 nicht einbezogen und schliesslich 2017 nicht mehr befragt.

Die Befragungen von 2012 und 2017 wurden im Rahmen von zwei vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung finanzierten Projekten durchgeführt (<http://p3.snf.ch/project-130375> und <http://p3.snf.ch/Project-169495>). Aktuell läuft die dritte Befragung, die mit Mitteln der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern, des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV) und der Prison Research Group ermöglicht wird.