



Bern, November 2021

Stellungnahme des Bundesamts für Gesundheit BAG zum

Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2019–2021)

Ausgangslage

Die *Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)* ist eine behördenunabhängige Kommission. Sie hat den gesetzlichen Auftrag, die Situation von Personen, welchen die Freiheit entzogen ist, aus grund- und menschenrechtlicher Sicht zu überprüfen, sowie den zuständigen Behörden diesbezüglich Verbesserungen zu empfehlen. Die Überprüfung der Gesundheitsversorgung ist Gegenstand des Auftrags der NKVF. Seit 2018 führt sie ein Projekt zur Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch. Der vorliegende zweite *Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug (2019–2021)* wurde dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) von der NKVF zur Stellungnahme unterbreitet.¹

Grundsätze

Der Bundesrat hat verschiedentlich parlamentarische Anfragen zur Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug beantwortet.² Seine grundsätzlichen Erwägungen bilden den Rahmen für die Stellungnahme des BAG:

- Dem Staat kommt eine umfassende Verantwortung für die Gesundheit von inhaftierten Personen zu. Er muss insbesondere alle ihm zumutbaren Massnahmen der Verhütung und Bekämpfung von Krankheiten treffen sowie den Gesundheitszustand von Personen im Freiheitsentzug fachgerecht abklären und ihnen die aus medizinischer Sicht erforderliche medizinische Behandlung zukommen lassen.
- Alle inhaftierten Personen, ausländische Inhaftierte eingeschlossen, haben Anspruch auf eine medizinische Behandlung, welche gleichwertig ist wie jene, die Patientinnen

¹ Für den ersten *Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (2018 – 2019)* sowie die Stellungnahme des BAG dazu, vgl. (<https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/thematische-schwerpunkte/strafrechtliche-freiheitsentzuege--straf--und-massnahmenvollzug/freiheitsstrafen/gesundheitsversorgung.html>).

² Vgl. 16.3986 Interpellation. *Politik der Schadenminderung im Gefängnis. Antrag auf Standortbestimmung* (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20163986>); 18.4086 Motion. *Politik der Risikominderung in Gefängnissen. Die kantonalen Unterschiede bestehen fort* (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20184086>); 18.3129 Interpellation *Gesundheit im Gefängnis. Wie kann die notwendige Versorgung nichtversicherter Personen garantiert werden?* (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183129>); 18.3655 Interpellation *Strafgefangene gegen Krankheit versichern. Wer bezahlt?* (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183655>); 18.5033 Fragestunde. *Frage Werden aus Gefängnissen bald Schönheitskliniken?* (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20185033>).

und Patienten in Freiheit zusteht («Äquivalenzprinzip»). Dieser Anspruch besteht unabhängig davon, wie die entsprechenden Leistungen finanziert werden.

- Es entspricht einem Interesse der öffentlichen Gesundheit, dass allen inhaftierten Personen Zugang zu einer einwandfreien Gesundheitsversorgung gewährleistet wird.
- Grundsätzlich sind die Kantone für den Straf- und Massnahmenvollzug sowie für den Betrieb von Anstalten des Freiheitsentzugs zuständig.

Allgemeine Würdigung des Berichts der NKVF

Dem vorliegenden Bericht der NKVF liegen Kontrollbesuche in dreizehn Einrichtungen in zwölf Kantonen in der Zeit zwischen November 2019 bis Mai 2021 zugrunde. Thematisch standen dabei drei Bereiche im Vordergrund:

1. Die Umsetzung der Vorgaben aus dem Epidemiengesetz.
2. Die psychiatrische Grundversorgung.
3. Die Gesundheitsversorgung für inhaftierte Frauen.

Der Bericht enthält auch eine Zusammenstellung der wichtigsten Vorgaben für einen grundrechtskonformen Vollzug während der Covid-19-Pandemie. Ihre Umsetzung wird die NKVF jedoch erst in der kommenden Berichtsperiode überprüfen.

Bei der Auswahl der besuchten Institutionen berücksichtigte die NKVF die Sprachregionen, die unterschiedlichen Grössen der Einrichtungen sowie die unterschiedlichen Haftregimes. Ausserdem hat die NKVF drei Einrichtungen besucht, wo ausschliesslich Frauen inhaftiert sind oder die eine grosse Frauenabteilung haben. Das Ziel der Auswahl war es, ein möglichst repräsentatives Bild zur Gesundheitsversorgung in Institutionen des Freiheitsentzugs zu ermöglichen. Die Kommission unterhielt sich bei ihren Besuchen mit inhaftierten Personen und mit dem Personal, und sie erhielt Zugang zu allen gewünschten Unterlagen. Im Anschluss an die Besuche verfasste die NKVF stets ein Feedbackschreiben, welches den kantonalen Behörden zur Stellungnahme vorgelegt wurde. Die Feststellungen und Empfehlungen, die im Bericht dargestellt werden, diskutierte die NKVF mit einer fachlich breit zusammengesetzten Arbeitsgruppe.

Der Bericht ist klar, konkret und nachvollziehbar. Dies trifft auch auf die Empfehlungen zu. Die Übersicht zu den rechtlichen Vorgaben für die überprüften Themenbereiche schafft Transparenz in Bezug auf den Massstab, welche die NKVF bei ihren Besuchen angewendet hat.

Stellungnahme zu den Empfehlungen der NKVF

Die Besuche in den Institutionen haben laut der NKVF u.a. ergeben, dass die menschenrechtlichen Standards sowie die epidemienrechtlichen Vorgaben unterschiedlich umgesetzt werden, die psychiatrische Grundversorgung ungenügend ist, bei der Suizidprävention Handlungsbedarf besteht, und dass den geschlechtsspezifischen Bedürfnissen von Frauen in der Gesundheitsversorgung nur beschränkt Rechnung getragen wird. Zudem stellt, so die NKVF, die Kostenbeteiligung von inhaftierten Personen an der Gesundheitsversorgung eine mögliche Zugangshürde dar. Die NKVF kommt zum Schluss, es sei eine schweizweite Harmonisierung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug anzustreben.

Entsprechend der Kompetenzregelung im Freiheitsentzug richten sich die einzelnen Empfehlungen der NKVF mehrheitlich an die Einrichtungen des Freiheitsentzugs sowie an die Justizvollzugsbehörden. Als nationale Fachbehörde für die menschliche Gesundheit und für die soziale Sicherheit in den Bereichen Krankheit und Unfall begrüsst das BAG, wenn die Empfehlungen der NKVF von den zuständigen Stellen geprüft sowie adäquat und zügig umgesetzt werden. Zwei Empfehlungen der NKVF richten sich an den Bundesrat. Sie betreffen einerseits die Krankenversicherung und andererseits das Epidemiengesetz.

Krankenversicherung

Wie bereits im ersten Gesamtbericht der NKVF von 2018 empfiehlt die NKVF dem Bundesrat auch im vorliegenden zweiten Bericht, die obligatorische Krankenversicherung auf alle inhaftierten Personen auszudehnen.

Im Bundesratsbeschluss vom 28. April 2021 zum Bericht *Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik*, Bericht in Erfüllung des Postulats 17.4076 Rechsteiner Paul vom 12. Dezember 2017, hat der Bundesrat das EDI (BAG) beauftragt, eine Ausdehnung des Krankenversicherungsobligatoriums auf alle inhaftierten Personen zur Sicherstellung der medizinischen Gleichbehandlung im Freiheitsentzug zu prüfen und dem Bundesrat bis Ende 2023 eine entsprechende Anpassung des Krankenversicherungsgesetzes oder des Ausführungsrechts zu unterbreiten. Das BAG wird sich mit Vertreterinnen und Vertretern der für die Thematik relevanten Behörden und Fachgremien austauschen, um dem Bundesrat zweckmässige und realisierbare Änderungen der Krankenversicherungsgesetzgebung unterbreiten zu können.

Epidemiengesetz

Bereits im ersten Gesamtbericht hat die NKVF auf die Unterschiede bei der Umsetzung der epidemienrechtlichen Vorgaben aufmerksam gemacht und festgestellt, dass solche Unterschiede aus grundrechtlicher Sicht zu hinterfragen sind und für eine bundesweite Harmonisierung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug sprechen. Im vorliegenden Bericht wiederholt die NKVF diese Feststellungen und empfiehlt dem Bundesrat, die Kantone zu einem einheitlichen Vollzug des Epidemiengesetzes zu verpflichten.

Grundsätzlich setzt sich das BAG wie bisher dafür ein, dass die einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen im Rahmen einer engen Zusammenarbeit aller an der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug beteiligten Akteure umgesetzt werden. Um diesen Prozess zu unterstützen, hat das BAG in den vergangenen Jahren einschlägige Materialien zur Verfügung gestellt, namentlich eine Dokumentation zur positiven Sicherheits- und Gesundheitsbilanz (u.a. keine neuen HIV-Infektionen) der in der Schweiz bestehenden Projekte zur Abgabe von sterilem Injektionsmaterial im Freiheitsentzug³, sowie Richtlinien zur Bekämpfung von Hepatitis C im Freiheitsentzug⁴. Weiter kann der Bund den Kantonen Massnahmen für einen einheitlichen Vollzug des Epidemiengesetzes (EpG; SR 818.101) vorschreiben (Art. 77 Abs. 3 Bst. a EpG) und sie verpflichten, den Bund über Vollzugsmassnahmen im Rahmen dieses Gesetzes zu informieren (Art. 77 Abs. 3 Bst. c EpG). Zudem wird im Zuge der anstehenden Revision des Epidemiengesetzes erwogen, das Verordnungsrecht (Art. 30 Epidemieverordnung (EpV); SR 818.101.1) im Hinblick auf eine einheitliche Umsetzung in den Kantonen zu überarbeiten.

Schlussbemerkung

Das Projekt der NKVF zur Überprüfung der Gesundheitsversorgung im Freiheitsentzug ist unerlässlich, damit die gesundheitliche Situation und Versorgung von Menschen in Haft transparent dargestellt und gemeinsam mit allen Stakeholdern erörtert werden kann. Es schafft wichtige Grundlagen, damit die Gesundheit dieser Bevölkerungsgruppe verbessert, und die Chancengleichheit im Gesundheitssystem weiter erhöht werden kann.

³ Samitca S, Stadelmann S, Bize R. (2016). *Erhebung und Beschreibung der Abgabemodalitäten für steriles Injektionsmaterial im Freiheitsentzug in der Schweiz. Stand 2016*. Lausanne, Institut universitaire de médecine sociale et préventive (Raisons de santé 266b) (<http://dx.doi.org/10.16908/issn.1660-7104/266b>) S. 31: «Unsere Gesprächspartner haben in den Interviews jedoch betont, dass in ihren Einrichtungen, in denen überwiegend seit fast 20 Jahren steriles Injektionsmaterial abgegeben wird, weder eine Zunahme des Drogenkonsums noch des intravenösen Konsums festgestellt wurde und dass keine Probleme im Zusammenhang mit der Verwendung des sterilen Injektionsmaterials als Waffe gemeldet wurden. Dies wird durch die Angaben in der Literatur bestätigt.»

⁴ Bundesamt für Gesundheit (2019). Bundesamt für Gesundheit, Infodrog. *Hepatitis C bei Drogenkonsumierenden: Richtlinien mit settingspezifischen Factsheets* (https://www.infodrog.ch/files/content/hepc_de/richtlinien-hepatitis-c-drogen-de-2019.pdf).