



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5353.02

SiD/P075353
Basel, 9. Januar 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 8. Januar 2008

Interpellation Nr. 107 Heidi Mück betreffend Kollektivstrafen und restriktive Haftbedingungen im Ausschaffungsgefängnis Bässlergut
(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 5. Dezember 2007)

Wir beantworten diese Interpellation gerne wie folgt:

- 1. Wie erklärt sich die Regierung die Brände im Ausschaffungsgefängnis Bässlergut? Ist sie auch der Meinung, dass allzu restriktive Haftbedingungen in Verbindung mit der auswegs- und perspektivlosen Situation und der langdauernden Haft ein Auslöser für Verzweiflungstaten sein kann?*

Einleitend ist zu bemerken, dass das Ausschaffungsgefängnis Basel-Stadt (AG BS) am 21. Oktober 2000 eröffnet wurde und bis vor kurzem stets ein ruhiger und ordnungsgemäßer Gefängnisbetrieb gewährleistet werden konnte. Vandalismus in bedeutendem Umfang war zu keiner Zeit zu verzeichnen. Auch Drohungen und Gewalt unter den Insassen sowie gegenüber dem Gefängnispersonal kamen nur sehr selten vor. Von August bis November sowie am 20. Dezember 2007 jedoch verursachten Insassen des AG BS mehrere Brände. In der Folge nahm die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt Ermittlungen wegen vorsätzlicher Brandstiftung auf. Die diesen Taten zugrunde liegenden Motive und Ziele konnten bislang nicht vollständig eruiert werden und bleiben vielleicht für immer unklar, weshalb es der Regierung nicht möglich ist, hierüber verbindlich Auskunft zu erteilen.

Ebenfalls am 20. Dezember 2007 versammelte sich eine Gruppe verummter Personen mit Transparenten auf dem Parkplatz des AG BS. Mitglieder dieser Gruppe warfen mit Feuerwerkskörpern und beschädigten den auf dem Parkplatz stehenden Personenwagen einer im AG BS beschäftigten Person. Gegen die Beteiligten wurde seitens der Gefängnisleitung eine strafrechtliche Anzeige eingereicht. Es ist zumindest nicht auszuschliessen, dass die Insassen durch solche Aktionen, welche bereits wiederholt stattfanden, und andere provozierende Einflüsse von aussen zur Verursachung von Bränden bewegt werden.

Es ist einfühlbar, dass sich Personen in Ausschaffungshaft in einer schwierigen Situation befinden, was zu Frustrationen und sehr unangenehmen Reaktionen führen kann. Die Kantone sind aber zur Durchsetzung des Bundesrechts im Ausländerbereich verpflichtet, bei Vorlie-

gen bestimmter Voraussetzungen die Anordnung von Administrativhaft für eine Dauer von bis zu 24 Monaten vorzusehen. Die Haftdauer kann zudem durch den betroffenen Insassen selbst positiv beeinflusst werden, indem er seine Mitwirkungspflichten im Wegweisungsverfahren hinreichend wahrnimmt.

Im AG BS herrschen keine grundsätzlich restriktiven, sondern die für die Ausschaffungshaft üblichen Haftbedingungen. Die Persönlichkeitsrechte der Inhaftierten werden nur soweit eingeschränkt, wie es der Zweck der Haft oder die Aufrechterhaltung des Gefängnisbetriebs erfordern. Wie bereits erwähnt, entfachten Insassen des AG BS von August bis November sowie am 20. Dezember 2007 vorsätzlich insgesamt sechs Brände. Deren drei verursachten erheblichen Sachschaden. Menschen kamen glücklicherweise keine zu Schaden. Die Gefängnisleitung des AG BS kam nach dem fünften Brand am 4. November 2007 zum Schluss, dass die Sicherheit sowohl der Insassen als auch des Gefängnispersonals nicht mehr gewährleistet werden könne, wenn nicht unverzüglich ausserordentliche Massnahmen angeordnet würden. Die entsprechende rechtliche Grundlage bildet § 8 der Verordnung über das Ausschaffungsgefängnis (SG 258.800). Gemäss dieser Bestimmung trifft die Gefängnisleitung geeignete Massnahmen zur Gewährleistung der Ruhe, Ordnung und Sicherheit. Gestützt darauf wurde zum Beispiel das Rauchen im AG BS mit Wirkung per 12. November 2007 eingeschränkt. Bis zum 19. Dezember 2007 konnte nur noch unter Aufsicht und zu bestimmten Zeiten geraucht werden. Weiter wurde es den Insassen zur Vermeidung der Ansammlung leicht brennbaren Materials untersagt, neben der Bibel oder dem Koran zusätzliche Bücher oder Zeitschriften in die Zellen mitzunehmen. Diese und andere Massnahmen – welche ebenfalls am 19. Dezember 2007 wieder aufgehoben wurden - führten zu restriktiveren Haftbedingungen, waren aber zum Schutz von Leib und Leben sowohl der Insassen des AG BS als auch des Gefängnispersonals unerlässlich. Nur einen Tag später, am 20. Dezember 2007, wurde bereits wieder in einer Zelle des AG BS durch einen Insassen ein Brand verursacht, was die neuerliche Einführung des Bücher- und Zeitschriftenverbots bis auf Widerruf zur Folge hatte. Zu beachten ist jedoch, dass die Einschränkungen allesamt erst auf Grund der Brände eingeführt wurden und somit nicht deren Ursache gewesen sein können.

2. *Müssten psychisch und physisch erkrankte Häftlinge nicht in anderen Strukturen aufgenommen und besonders betreut werden, damit sie nicht eine unmenschliche Behandlung erfahren, die gegen Art. 3 EMRK verstösst?*

Psychisch und physisch erkrankte Häftlinge werden durch den permanent anwesenden Medizindienst des AG BS, die Gesundheitsdienste des Kantons Basel-Stadt und die Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel-Stadt betreut und soweit erforderlich behandelt. Der Zugang zu den genannten Einrichtungen ist jederzeit gewährleistet. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Insassen des AG BS im Sinne von Art. 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK) unmenschlich behandelt werden sollten. Hinzu kommt, dass keine anderen Institutionen zum Vollzug der Administrativhaft bestehen und gesetzlich auch nicht vorgesehen sind.

3. *Wie kann die Situation, insbesondere die Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten der Häftlinge im Bässlergut, die ja Administrativhäftlinge sind, grundsätzlich verbessert werden?*

Zunächst ist festzuhalten, dass die im AG BS gegenwärtig angebotenen Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten sämtlichen an die Ausschaffungshaft gestellten Anforderungen genügen.

Gemäss Art. 13d Abs. 2 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) ist den Inhaftierten - soweit möglich - geeignete Beschäftigung anzubieten. Im Einklang mit der genannten Bestimmung und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können sich insgesamt sechs Insassen täglich als sogenannte Kalfaktoren betätigen. Sie stehen den Aufsehern zur Seite und werden für Arbeiten in der Küche, der Wäscherei und bei Reinigungsarbeiten eingesetzt. Die Beschäftigung als Kalfaktor ist bei den Insassen sehr beliebt, so dass die Nachfrage regelmässig das Angebot übersteigt. Weiter können alle Häftlinge mindestens jeden zweiten Tag – je nach Station jeweils am Morgen oder am Nachmittag - drei Stunden in der gefängnisinternen Produktion arbeiten. Bei grösserem Arbeitsanfall findet sogar eine tägliche Beschäftigung statt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts könnte bei kurzer Haftdauer von einer Beschäftigung sogar gänzlich abgesehen werden (BGE 122 I 222, E. 7).

Gefangenen, die nicht im Freien arbeiten oder nicht in einer offenen Anstalt untergebracht sind, ist nach den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen bzw. den Mindestgrundsätzen für die Behandlung der Gefangenen (Empfehlung Nr. R [87] 3, Ziff. 86, Entschliessung [73] 5, Ziff. 20 [1]) täglich mindestens eine Stunde Spaziergang oder geeignete Bewegung im Freien zu gestatten. Am 12. Juli 1996 erklärte das Bundesgericht, diese Grundsätze seien auch bei der Administrativhaft ohne Ausnahmen anzuwenden (BGE 122 I 222, E. 4.a). Die Insassen des AG BS können sich zwei Stunden pro Tag - und damit doppelt so lange - in den Spazierhöfen aufhalten und sich nach Bedarf bei Fussball, Basketball oder Tischtennis sportlich betätigen.

4. *An welchen humanitären Standards orientieren sich die Haftbedingungen im Bässlergut? Auf welchen rechtlichen Grundlagen beruhen sie?*

Die Haftbedingungen beruhen auf internationalem Recht sowie dem anwendbaren Recht des Bundes und des Kantons Basel-Stadt. Weiter orientieren sie sich an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung betreffend Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht.

Zu nennen sind insbesondere Art. 3 EMRK, die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), Art. 13d Abs. 2 des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, § 13 des Basel-städtischen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 20. November 1996 (SG 122.300), die Verordnung über das Ausschaffungsgefängnis vom 14. November 2000

(SG 258.800) sowie die Hausordnung des Ausschaffungsgefängnisses Basel-Stadt vom 1. Oktober 2000.

5. *Wer ordnet Kollektivstrafen wie Einschränkungen des Besuchsrechts und des Zugangs zu Büchern etc. an? Wer verantwortet die Verschlechterung der Bedingungen für die Häftlinge im Bässlergut und die möglicherweise daraus entstehenden Folgen?*

Vergleichen Sie bitte die Beantwortung der Frage 1. Gemäss § 8 der Verordnung über das Ausschaffungsgefängnis trifft die Gefängnisleitung geeignete Massnahmen zur Gewährleistung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit. Als solche Massnahme liess die Leitung des AG BS nach den Bränden im November 2007 eine Grosskontrolle durchführen, anlässlich welcher Feuerzeuge, Streichhölzer sowie leicht entzündbare Gegenstände wie Zeitungen und Zeitschriften aus den Zellen entfernt bzw. eingezogen wurden. Zweck dieser Massnahme war, die absichtliche Entfachung von Feuer zu verhindern und die Menge von leicht entzündbaren Gegenständen in den Zellen zu beschränken. Vom 12. November 2007 bis zum 19. Dezember 2007 wurden die Besucher im AG BS aufwändigen Kontrollen unterzogen, um zu verhindern, dass erneut Feuerzeuge und Streichhölzer in die Hände von Häftlingen gelangten. Diese Kontrollen erwiesen sich als zeit- und personalintensiv, weshalb die Besuchszeit eingeschränkt werden musste.

Es ist klar festzuhalten, dass die infolge der Brandstiftungen ergriffenen Massnahmen keine Kollektivstrafen darstellten, sondern der Wiederherstellung und Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit dienten.

6. *Ist die Leitung des Ausschaffungsgefängnisses für diese Aufgabe, die sich von der Führung eines "normalen" Gefängnisses unterscheidet, genügend qualifiziert? Wie und durch wen wird verhindert, dass die Gefängnisleitung, welche aus dem restriktiveren Strafrechtsbereich kommt, beim Ausschaffungsgefängnis die gleichen Massstäbe anwendet.*

Die fachliche Qualifikation der Gefängnisleitung wie auch der übrigen Mitarbeiter im AG BS wird zunächst bei deren Einstellung und danach mittels jährlich durchgeführter Mitarbeitergespräche abgeklärt beziehungsweise sichergestellt. Die Leitung des AG BS absolviert regelmässig spezifische Weiterbildungskurse. Besuche in und Kontakt zu anderen Ausschaffungsgefängnissen führen ausserdem zu einem regen Informations- und Erfahrungsaustausch unter den Führungskräften.

Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass eine rein auf den Vollzug von Ausschaffungshaft bezogene Ausbildung in der Schweiz nicht existiert. Die im AG BS tätigen Mitarbeiter absolvieren jedoch eine 15 Wochen dauernde Ausbildung beim Schweizerischen Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal und schliessen diese mit einer Diplomarbeit ab. Weiter besuchen die Mitarbeiter jedes Jahr während drei bis fünf Tagen Weiterbildungskurse, z.B. betreffend den Umgang mit interkulturellen Konfliktsituationen oder den Umgang mit gemeingefährlichen und psychisch kranken Insassen.

Im Weiteren unterscheidet sich der Betrieb eines Ausschaffungsgefängnisses nicht grundsätzlich von demjenigen anderer Gefängnisse. Einzig die Haftbedingungen sind anders auszugestalten. Da Administrativhäftlingen kein strafrechtlicher Vorwurf gemacht wird, dürfen die Persönlichkeitsrechte der Inhaftierten nur soweit eingeschränkt werden, wie es der Zweck der Haft oder die Aufrechterhaltung des Gefängnisbetriebs erfordern. Diese Unterscheidung ist sämtlichen Mitarbeitenden des AG BS bestens bekannt.

7. *Werden die Aufseher im Bässlergut genügend geschult und unterstützt? Sieht die Regierung Massnahmen vor, um dem Aufsichtspersonal in seiner zunehmend schwierigen und belastenden Arbeit die nötige Unterstützung zukommen zu lassen?*

Die Regierung erachtet die Aus- und Weiterbildung des Gefängnispersonals wie oben ausgeführt für vollständig ausreichend und hält demnach keine weiteren Massnahmen für erforderlich.

8. *Wo sieht die Regierung die zukünftige Ausgestaltung der Haftbedingungen im Bässlergut? Wo gibt es Spielraum, um die Haftbedingungen zu verbessern?*

Wie bereits erwähnt, entsprechen die Haftbedingungen im AG BS umfassend den geltenden rechtlichen Voraussetzungen, weshalb kein Anlass für entsprechende Massnahmen besteht.

Im Übrigen wurden die Zellen im AG BS inzwischen mit nicht-entflammbarer Bettwäsche und Matratzen ausgestattet. Die infolge der Brände vom November 2007 ergriffenen Massnahmen wurden am 19. Dezember 2007 wieder aufgehoben. Einzig das Verbot, Bücher und Zeitschriften in die Zellen mitzunehmen, musste am 20. Dezember 2007 nach einer neuerlichen Brandstiftung wieder ausgesprochen werden. Die Besuchszeiten sowie die Möglichkeit zu Rauchen wurden von dieser Massnahme nicht tangiert.

9. *Wie kann der für die Häftlinge so wichtige Kontakt mit der Aussenwelt gewährleistet werden? Kann die Besuchszeit wieder ausgedehnt werden? Welche Massnahmen werden insbesondere für ausserkantonale Häftlinge ergriffen, deren Besucherinnen einen weiten Weg zurücklegen müssen?*

Sofern die Frage auf die im Zusammenhang mit den Bränden eingeschränkten Besuchszeiten zielt, darf festgehalten werden, dass diese seit dem 19. Dezember 2007 wieder auf die gewohnten Zeiten ausgedehnt wurden. Im Weiteren können die Häftlinge Telefongespräche führen, Briefe versenden sowie Briefe und Pakete empfangen.

10. *Welche Massnahmen ergreift die Regierung in Anbetracht der durch die längere Haftdauer immer grösseren Belegungszahlen, welche zu einer fragwürdig hohen Anzahl Insassen pro Zelle führen?*

Es ist festzuhalten, dass die neu mögliche Maximalhaftdauer von 24 Monaten bislang nicht verfügt und somit auch nie vollzogen wurde. Die durchschnittliche Auslastung des AG BS liegt bei rund 80%. Eine widerrechtliche Überbelegung, wie sie von der Interpellantin suggeriert wird, lag und liegt zu keiner Zeit vor. Zu beachten ist weiter, dass es sich bei der Mehrheit der Insassen im AG BS um Ausschaffungshäftlinge aus anderen Kantonen handelt. Sollte künftig tatsächlich für die Unterbringung baselstädtischer Häftlinge nicht mehr genügend Platz vorhanden sein, würde dieser durch die Reduzierung der Aufnahme ausserkantonalen Häftlinge wieder geschaffen werden können.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatschreiber