



An den Grossen Rat

11.5184.02

13.5231.02

JSD/P115184/P135231

Basel, 29. Januar 2014

Regierungsratsbeschluss vom 28. Januar 2014

## **Anzug Brigitta Gerber und Konsorten betreffend Mangel an Vollzugsplätzen für stationäre psychiatrische Massnahmen von verurteilten Delinquenten, Minimierung der Gefahr für Frauen**

### **Anzug Joël Thüring und Konsorten betreffend Ausbau der Platzkapazitäten im Strafvollzug**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 1. November 2011 den nachstehenden Anzug Brigitta Gerber und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Menschen, die aufgrund einer psychischen Störung ein Delikt begangen haben, werden in der Regel anstatt in ein Gefängnis zunächst in eine stationäre psychiatrische Massnahme eingewiesen. Wenn solche Plätze fehlen, müssen diese Personen in gewöhnlichen Gefängnissen unbehindert untergebracht und nach Ablauf der Strafe oder wenn sie gar wegen der psychischen Störung schuldunfähig sind, entlassen werden. Das Fehlen von solchen Plätzen im Massnahmenvollzug erhöht die Gefahr, die von unbehandelten Straftätern ausgeht. Da deutlich mehr Männer als Frauen delinquieren, umgekehrt aber ein erheblicher Anteil der Opfer von Delikten Frauen sind, birgt ein Vollzugsnotstand vor allem auch für Frauen grosse Gefahren.

Wie im Jahresbericht 2010 "Spezialberichte, Strafgericht, Platzprobleme im Straf- und Massnahmenvollzug" (s. Seite 68: <http://www.regierungsrat.bs.ch/jahresbericht-2010-anhang-2-spezialberichte.pdf>) zu lesen ist, beschäftigte sich das Strafgericht im Jahre 2010 mit dem Mangel an Vollzugsplätzen und stellte fest, dass die Wartezeiten im Untersuchungsgefängnis zwischen der Verurteilung und dem Antritt des Straf- bzw. Massnahmenvollzugs in vielen Fällen generell übermässig lang dauern, immer mehr Insassen befinden sich im Waaghof im Vollzug, obwohl dieser nicht über genügend Vollzugsplätze verfügt. Für eine stationär psychiatrische Massnahme gemäss Art. 59 StGB warten verurteilte Personen aber zwischen sechs Monaten und einem Jahr im Untersuchungsgefängnis auf einen Platz in einer geeigneten Institution. Inzwischen sogar bis zu 15 Monaten, im Bereich Massnahmen für Jugendstraftäter noch länger. Abgesehen davon, dass ein derartiger Zustand aus rechtsstaatlichen Gründen bedenklich ist, stellt er doch für die Opfer eine grosse Gefahr dar, nicht zuletzt aber auch für das Personal des Untersuchungsgefängnisses, das für eine Betreuung von psychisch auffälligen Straftätern nicht speziell geschult ist, eine ganz erhebliche Belastung dar.

Die Regierung wird daher gebeten, zu prüfen und zu berichten, wie sie das Problem des Mangels an Vollzugsplätzen in geschlossenen Straf- und Massnahmenvollzugsanstalten die Gerichte und die zuständigen Behörden konkret lösen will (auch spez. Jugendlicher), denn es ist offensichtlich kaum mit einer wesentlichen Veränderung beim Bedarf an Vollzugsplätzen in geschlossenen Anstalten zu rechnen. In der Übergangszeit spezifisch das Gefängnispersonal auf die bestehende Situation vorbereiten und unterstützen will und vor allem die Opfer beispielsweise während den langen Wartezeiten vor erneuter Gefahr - bei Nichtbehandlung möglicherweise sogar erhöhter Ge-

fahr, besser schützen will, da die Täter von den Gerichten ja nicht ohne Grund zu einer Therapie verurteilt wurden.

Es hat sich zudem herausgestellt, dass nicht nur der Kanton Basel-Stadt, sondern auch alle anderen dem Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz angehörenden Kantone unter dem Mangel an Vollzugsplätzen leiden. Es sei zwar geplant, in geschlossenen Anstalten zumindest einmal zusätzliche Plätze für den stationären Massnahmenvollzug zu schaffen, die Frage ist jedoch wie lange dies dauern wird und welche konkreten Massnahmen auf dieser Ebene vorgesehen werden.

Brigitta Gerber, Ursula Metzger Junco P., Sibylle Benz Hübner, Doris Gysin, Dominique König-Lüdin»

Der Grosse Rat hat im Weiteren an seiner Sitzung vom 18. September 2013 den nachstehenden Anzug Joël Thüring und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Der Regierungsrat will angesichts der Überbelegung der Gefängnisse 23 zusätzliche Plätze im Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt (Waaghof) schaffen (aktuelle Belegung: 120%). Als weitere Massnahme gegen die Platznot werden mit einem Ausbau des Gefängnisses Bässlergut 40 ordentliche Zellenplätze geschaffen. Der Waaghof erhält durch einen Umbau im 2014 weitere neun Zellenplätze.

Aufgrund der momentanen Platznot ist es Usus, dass Untersuchungs-Häftlinge auch auf Polizeiposten zur Übernachtung versetzt werden müssen. Dieser Umstand führte kürzlich dazu, dass bei einem Gefangenentransport ein mutmasslicher Einbrecher entweichen konnte.

Die generelle Überbelastung im Strafvollzug, die aktuelle Belegungsrate in der Schweiz beträgt 94.6%, führt zudem dazu, dass verurteilte Insassen nicht in eine ordentliche Strafanstalt verlegt werden können, sondern in Untersuchungshaft verbleiben müssen.

Auch die anderen Kantone des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz leiden unter akuter Platznot. Das Konkordat sieht vor, dass jeder Kanton zusätzlich eigene Vollzugsplätze für kurze Freiheitsstrafen, für Reststrafen, für renitente Straftäter sowie für die vorübergehende Unterbringung verurteilter Straftäter mit längeren Freiheitsstrafen (bis zur Überweisung an die geeignete Konkordatsanstalt) bereitstellen muss. So konnten deshalb z.B. die drei Aargauer Bezirksgefängnisse (Bad Zurzach, Bremgarten und Laufenburg) dadurch noch nicht geschlossen werden. Experten bestätigen, dass sich mittelfristig die Situation in der Schweiz nicht verbessern wird. Die vom Justiz- und Sicherheitsdepartement eingeleiteten Massnahmen führen daher wohl nur kurzfristig zu einer kleinen Entspannung.

Da die Kosten eines Neubaus für einen einzelnen Kanton sehr hoch sein können und der genaue Platzbedarf nur sehr schwierig errechnet werden kann, scheint eine regionale Anstaltsplanung sowohl für den Konkordatsbereich wie auch ein weiterer Ausbau des Platzangebots der eigenen kantonalen Vollzugsplätze für angebracht.

Die Anzugsstellenden bitten daher den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob

1. im Sinne einer mittel- und langfristigen Planung der Neubau einer ordentlichen Strafanstalt für das Strafvollzugskonkordat Nordwest- und Innerschweiz zusammen mit den Konkordatspartnern angegangen werden kann und ob
2. mittelfristig der Ausbau weiterer Vollzugsplätze (für den ausserhalb des Konkordats betroffenen Strafvollzug) und die Untersuchungshaft mit dem Kanton Basel-Landschaft geplant werden kann.

Joël Thüring, Patricia von Falkenstein, Andreas Ungricht»

Wir berichten zu diesen Anzügen mit folgenden inhaltlichen Ausführungen:

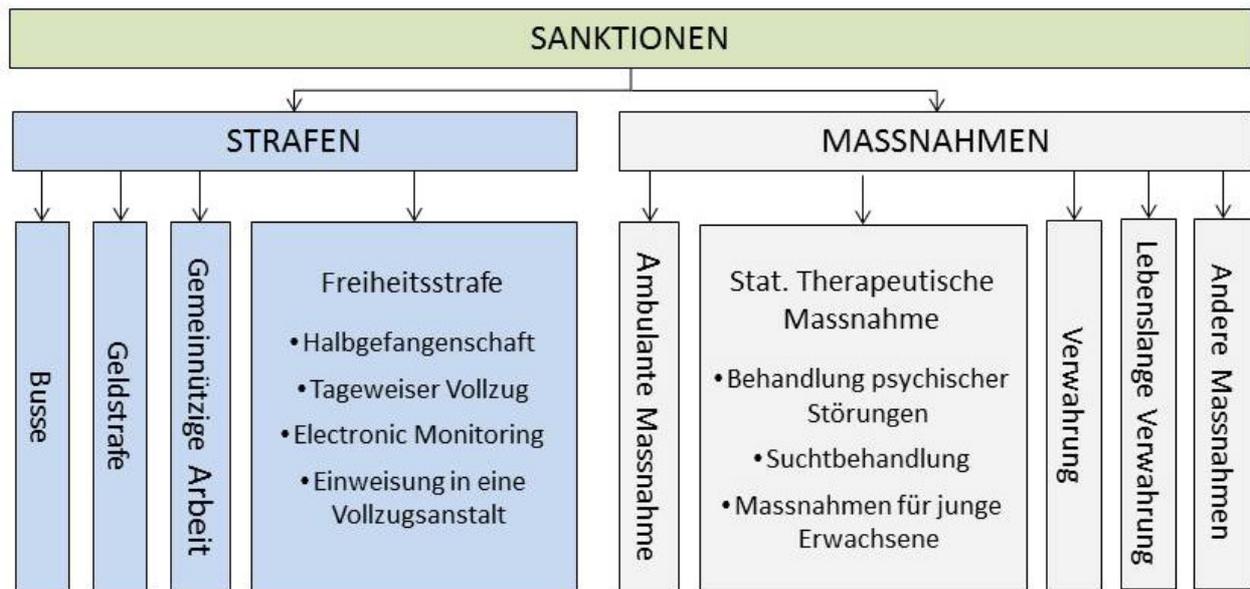
<b>1. Übersicht Straf- und Massnahmenvollzug</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Entwicklung Fallzahlen</b> .....	<b>5</b>
2.1 Entwicklung in der Schweiz.....	5
2.2 Entwicklung im Kanton Basel-Stadt .....	6
<b>3. Ursachen</b> .....	<b>9</b>
3.1 Allgemeine Ursachen .....	9
3.2 Besondere Ursachen im Massnahmenvollzug.....	12
<b>4. Auswirkungen</b> .....	<b>14</b>
4.1 Wartefristen .....	14
4.2 Sicherheit .....	14
4.3 Unterbringung .....	15
<b>5. Massnahmen</b> .....	<b>15</b>
5.1 Bauliche und personelle Sofortmassnahmen .....	15
5.2 Ausbau des kantonalen Gefängnisses Bässlergut (Bässlergut II).....	16
5.3 Bau und Planung neuer Vollzugsplätze im Strafvollzugskonkordat .....	17
5.4 Weitere Massnahmen .....	17
5.4.1 Zusätzliche Plätze für den offenen Massnahmenvollzug.....	17
5.4.2 Einsatz und Ausbau von Electronic Monitoring.....	18
5.4.3 Erleichterung der Übertritte in das Arbeitsexternat.....	18
5.5 Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft.....	18
<b>6. Fazit und Antrag</b> .....	<b>19</b>

## 1. Übersicht Straf- und Massnahmenvollzug

Gemäss Artikel 123 der Bundesverfassung ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts Sache des Bundes. Der Strafvollzug hingegen fällt in den Aufgabenbereich der Kantone, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht. Die Kantone müssen die von ihren Gerichten gefällten Urteile vollziehen und die hierfür erforderlichen Anstalten errichten und betreiben. Kein Kanton ist jedoch alleine in der Lage, alle Anstaltsarten für die verschiedenen Kategorien von Insassen abzudecken<sup>1</sup>. Die Kantone haben sich deshalb zu drei regionalen Konkordaten zusammengeslossen. Sie verpflichten sich in den Konkordaten, die erforderlichen Vollzugseinrichtungen einzurichten und zu betreiben oder deren Aufgaben durch Leistungsverträge mit Dritten anderweitig sicherzustellen<sup>2</sup>.

Das Strafrecht sieht sowohl für verschiedene Taten als auch verschiedene Täterinnen und Täter verschiedene Sanktionen vor (siehe Grafik 1). Innerhalb dieser Sanktionen wird zwischen Strafen und Massnahmen unterschieden. Strafen richten sich primär nach dem Verschulden, d.h. nach der vorwerfbaren Schwere der Straftat. Massnahmen unterscheiden sich dahingehend von den Strafen, dass ihre Dauer nicht vom Verschulden der verurteilten Person abhängt, sondern von ihrem Zweck, die Gefahr der Rückfälligkeit zu minimieren. Die Dauer der Massnahme ist deshalb nicht vom vornherein festgelegt, sondern richtet sich nach der Erreichung bzw. der Erreichbarkeit ihres Zwecks. Sofern die Voraussetzungen sowohl für eine Strafe wie für eine Massnahme erfüllt sind, so ordnet das Gericht beide Sanktionen an.

Sanktionen des Straf- und Massnahmenvollzugs:



Grafik 1, Quelle: SAZ, Freiburg

Der Kanton Basel-Stadt ist Teil des Strafvollzugskonkordats der Kantone der Nordwest- und Inner-schweiz. Das Konkordat verfügt über zwölf Einrichtungen mit insgesamt rund 1000 Vollzugsplätzen in den erforderlichen Vollzugskategorien. Basel-Stadt und Zug betreiben im Rahmen des Konkordats gemeinsam die geschlossene Strafanstalt Bostadel. Hinzu kommen weitere ge-

<sup>1</sup> Geschlossene und offene Strafanstalten, Einrichtungen für die Verwahrung, Einrichtungen für stationäre therapeutische Massnahmen, Einrichtungen für Suchtbehandlung, Einrichtungen für das Arbeits- und Wohnexternat, Einrichtungen für Massnahmen für junge Erwachsene, Einrichtungen für Jugendliche (Sanktionen gemäss Jugendstrafgesetz)

<sup>2</sup> Einrichtungen für die Verwahrung (Art. 64 Abs. 4 Strafgesetzbuch, StGB), geschlossene und offene Strafanstalten (Art. 76 Abs. 1 StGB) Einrichtungen für stationäre therapeutische Massnahmen (Art. 59 Abs. 2 und 3 StGB), Einrichtungen für Suchtbehandlung (Art. 60 Abs. 3 StGB), Einrichtungen für das Arbeits- und Wohnexternat (Art. 77a StGB), Einrichtungen für Massnahmen für junge Erwachsene (Art. 61 StGB), Einrichtungen für Jugendliche gemäss Art. 1 Abs. 2 dieser Vereinbarung

geschlossene Strafanstalten (Thorberg BE, Lenzburg AG) sowie offene Strafanstalten (Wauwilermoos LU, Witzwil BE, Schöngrün SO), Massnahmeeinrichtungen (St. Johannsen BE, Schachen SO, Arxhof BL, für junge Erwachsene) und eine Vollzugsanstalt für Frauen (Hindelbank BE).

Der stationäre Strafvollzug wird primär von diesen Konkordatsanstalten abgedeckt. Jeder Kanton benötigt jedoch zusätzlich eigene Vollzugsplätze für kurze Freiheitsstrafen, für kurze Reststrafen (z.B. nach langer Untersuchungshaft), für renitente Straftäter, die von den Anstalten zurückgewiesen werden, sowie für die vorübergehende Unterbringung verurteilter Straftäterinnen und Straftäter mit längeren Freiheitsstrafen bis zur Überweisung in eine geeignete Konkordatsanstalt. Ausserkonkordatlich vollzogen werden auch die Sanktions- und Vollzugsformen der Halbgefangenschaft, der gemeinnützigen Arbeit und des Electronic Monitorings.

Im Gegensatz zum Straf- wird der Massnahmenvollzug nur teilweise konkordatlich abgedeckt; oft werden Massnahmen in medizinischen Strukturen (Universitäre Psychiatrische Kliniken Basel, UPK, Psychiatrische Klinik Königsfelden etc.) oder privaten Therapiestationen (Alkohol, Drogen) vollzogen.

Alleine in den kantonalen Gefängnissen vollzogen werden schliesslich die Untersuchungshaft und die ausländerrechtliche Haft. Beide stellen keine Sanktionen im Sinne des Strafgesetzbuches dar (vgl. Grafik 1), sondern strafprozessuale bzw. ausländerrechtliche Zwangsmassnahmen.

Im Kanton Basel-Stadt werden die kantonalen Vollzugaufgaben im Untersuchungsgefängnis (139 Plätze und 50 Notbetten für Untersuchungshaft, Strafvollzug Frauen und Männer sowie ausländerrechtliche Haft Frauen), im Gefängnis Bässlergut (73 Plätze für Strafvollzug und ausländerrechtliche Haft Männer) und im Vollzugszentrum Klosterfiechten (31 Plätze für offenen Massnahmenvollzug, Arbeitsexternat, Halbgefangenschaft und Electronic Monitoring) durchgeführt. Weiter hat der Kanton Basel-Stadt das Bezirksgefängnis Sissach (16 Plätze für Strafvollzug) seit 2005 hinzugemietet. Für den eigentlichen Vollzug, das heisst ohne Untersuchungs- und ausländerrechtliche Haft, stehen im Kanton Basel-Stadt unter Einbezug der geschaffenen Provisorien rund 100 offene und geschlossene Plätze zur Verfügung. Hinzu kommen 14 Fussfesseln für den Vollzug im elektronischen Hausarrest (Electronic Monitoring).

## **2. Entwicklung Fallzahlen**

### **2.1 Entwicklung in der Schweiz**

Im Jahr 2012 wurden in der Schweiz 105'678 Urteile wegen eines Vergehens oder Verbrechens gefällt. Dies entspricht einem Anstieg von 9,8 Prozent im Vergleich mit dem Vorjahr und einem neuen Höchststand, der vor allem auf die Zunahme der Verurteilungen aufgrund von Vermögensdelikten zurückzuführen ist (+20,6%), worunter namentlich der Einbruchdiebstahl zählt.

Neben der gestiegenen Gesamtzahl an Verurteilungen haben sich auch die ausgesprochenen Sanktionen geändert. Zwar ist weiterhin die Geldstrafe mit 90'454 Verurteilungen die am häufigsten ausgesprochenen Sanktion (85,6% aller Verurteilungen). Die Zahl der unbedingten Freiheitsstrafen stieg jedoch alleine in den letzten Jahren um rund 27 Prozent, nachdem bereits in den Vorjahren ein leichter Anstieg zu verzeichnen gewesen war (2012: 9'516; 2011: 6'969; 2010: 6'562; 2009: 6'026; 2008: 5'907).

Im Bereich der Massnahmen ist eine andere Entwicklung festzustellen. In den letzten Jahren wuchs die Zahl der Verurteilungen nicht mehr an, und seit 2011 ist gar ein leichter Rückgang zu verzeichnen (2008: 702; 2009: 716; 2010: 725; 2011: 454; 2012: 471). Bei allen statistischen Angaben gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass diese auf den im Strafregister eingetragenen Urteilen basieren. Rekurse können dazu führen, dass es mehrere Jahre dauert, bis alle in einem

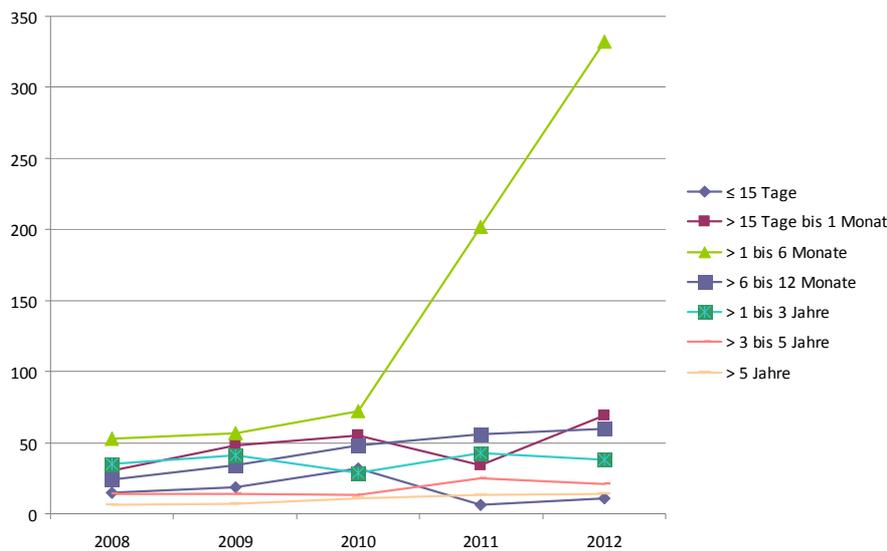
Jahr gefällten Urteile im Strafregister eingetragen sind. Demzufolge ist davon auszugehen, dass sich die Urteilszahlen der Jahre 2011 und 2012 bei künftigen Auswertungen noch leicht erhöhen.

## 2.2 Entwicklung im Kanton Basel-Stadt

Im Jahre 2012 sind im Kanton Basel-Stadt 3681 Verurteilungen wegen Verbrechen oder Vergehen erfolgt. Die jährlichen Verurteilungszahlen unterliegen regelmässig grösseren Schwankungen. Dies war auch in den letzten fünf Jahren der Fall mit einem Höchststand 2009 und einem Tiefststand 2011 (2011: 2'772; 2010: 3'525; 2009, 3'991; 2008: 3183).

Im Gegensatz zur schwankenden Gesamtzahl der Verurteilungen stieg auch im Kanton Basel-Stadt die Zahl der Freiheitsstrafen in den vergangenen Jahren fortwährend an. Einen besonders starken Zuwachs verzeichnen die Freiheitsstrafen von ein bis sechs Monaten, die sich in den letzten zwei Jahren beinahe verfünffacht haben (2010: 72; 2012: 332). Ein überdurchschnittlicher Anstieg ist auch bei den Freiheitsstrafen zwischen sechs und zwölf Monaten zu verzeichnen, deren Zahl sich in den letzten fünf Jahren beinahe verdreifacht hat (2008: 24; 2012: 60). Der Kanton Basel-Stadt liegt mit der Zunahme in diesen Sanktionskategorien, wie auch beim gesamthaften Anstieg der Freiheitsstrafen, weit über dem Schweizerischen Durchschnitt (siehe Grafik 2).

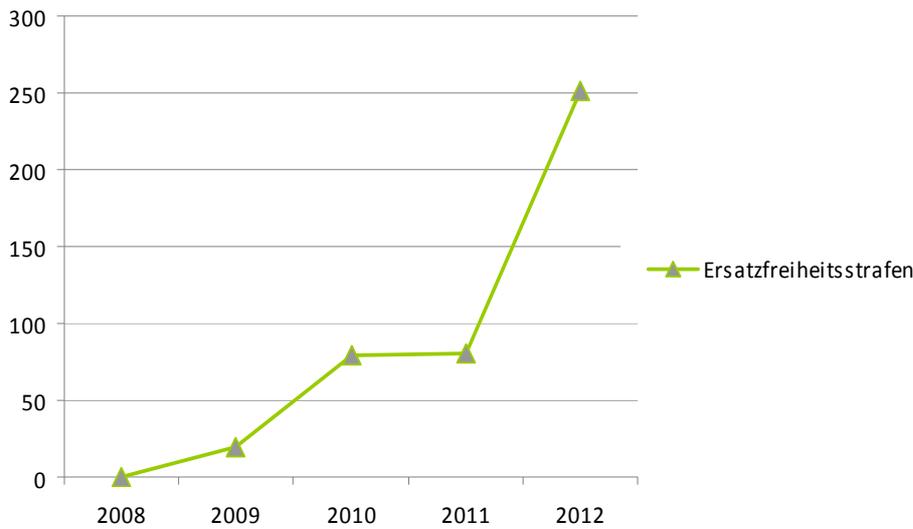
Statistik der zu vollziehende Freiheitsstrafen im Kanton Basel-Stadt



Grafik 2, Quelle BfS

Wie in praktisch allen Kantonen haben im Kanton Basel-Stadt auch die sogenannten Ersatzfreiheitsstrafen für Straftäter, die ihre Geldstrafen und Bussen nicht bezahlen können, zugenommen. Die Zahl der Urteile wuchs zwischen 2009 und 2012 von 19 auf 251 an. Diese Entwicklung kommt nicht überraschend: Nachdem mit der Revision des Strafgesetzbuchs per 1. Januar 2007 die kurzen Freiheitsstrafen weitgehend von den Geldstrafen abgelöst worden waren, war abzu-sehen, dass es Straftäter geben wird, die den Geldbetrag nicht aufbringen können und deshalb eine Freiheitsstrafe antreten müssen. Dies hat sich nun bestätigt (siehe Grafik 3).

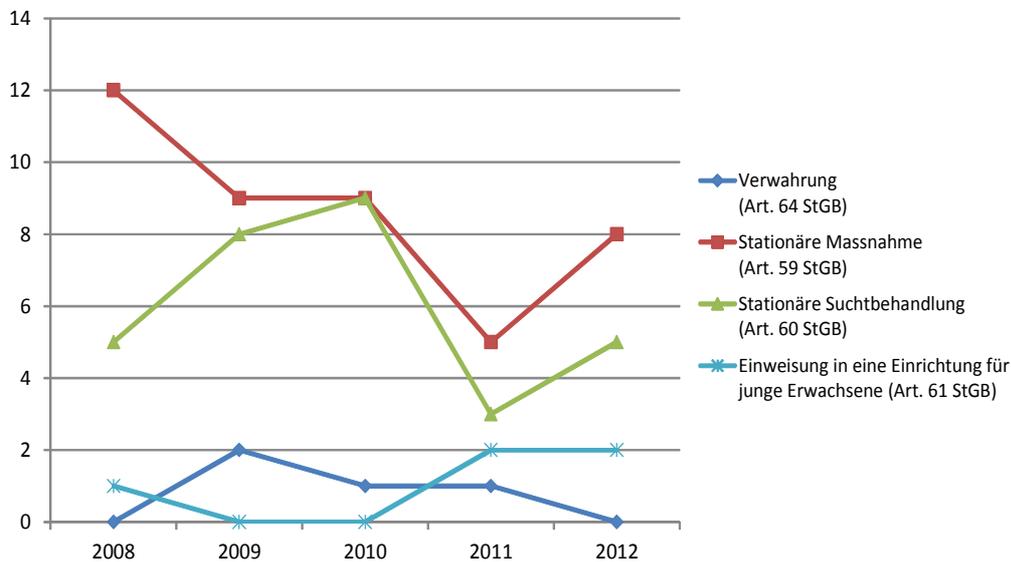
Zu vollziehende Ersatzfreiheitsstrafen im Kanton Basel-Stadt



Grafik 3, Quelle Justizvollzug BS

Eine gegenüber dem Strafvollzug abweichende Entwicklung ist wie in der übrigen Schweiz bei den stationären Massnahmen festzustellen, namentlich zur Behandlung psychischer Störungen (Art. 59 StGB). Die Zahl der Eingewiesenen stieg im Jahr 2008 auf zwölf Urteile an und sank danach auf fünf bis acht Urteile in den Folgejahren (siehe Grafik 4).

Zu vollziehende stationäre Massnahmen im Kanton Basel-Stadt

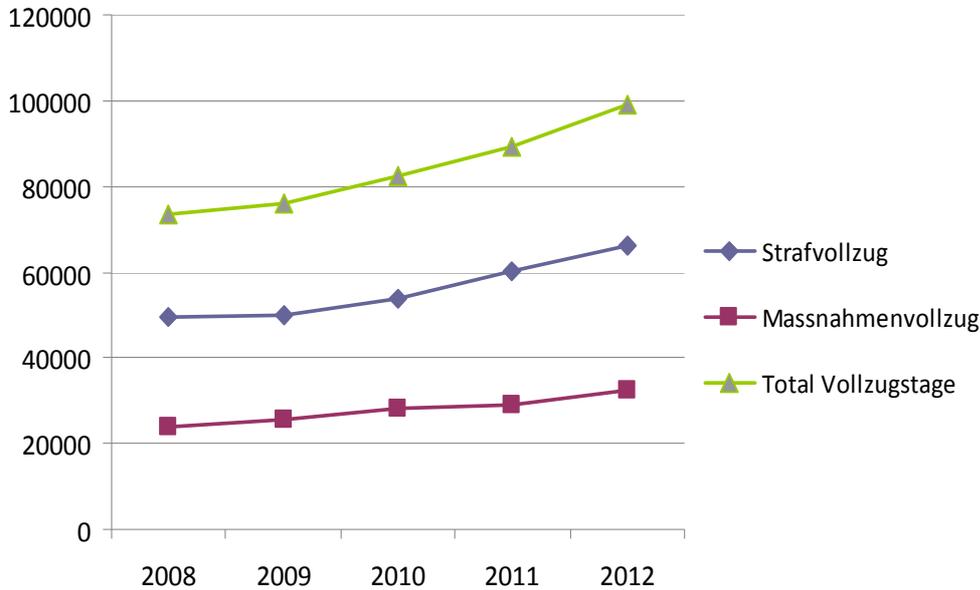


Grafik 4, Quelle BfS

Trotz des leichten Rückgangs der Urteile bei den Massnahmen steigen die zu leistenden Vollzugstage auch in diesem Bereich Jahr für Jahr weiter an, da der Behandlungsvollzug eine längere Zeit in Anspruch nimmt. Im Durchschnitt steht gesamtschweizerisch vier Neueintritten in den Massnahmenvollzug nur ein Austritt gegenüber. Die Gesamtzahl der sich im Vollzug befindlichen Straftäter hat stetig zugenommen. Im Jahre 2013 war erstmals eine Stabilisierung auf hohem Niveau zu verzeichnen. Derzeit befinden sich rund 60 verurteilte Straftäter in einer Massnahme nach Art. 59 StGB.

Der Straf- und Massnahmenvollzug erreichte mit knapp 100'000 Vollzugstagen im Jahr 2012 einen neuen Rekordwert, was alleine in den letzten vier Jahren einem Anstieg von rund 25 Prozent entspricht.

*Geleistete Vollzugstage Straf- und Massnahmenvollzug Basel-Stadt*

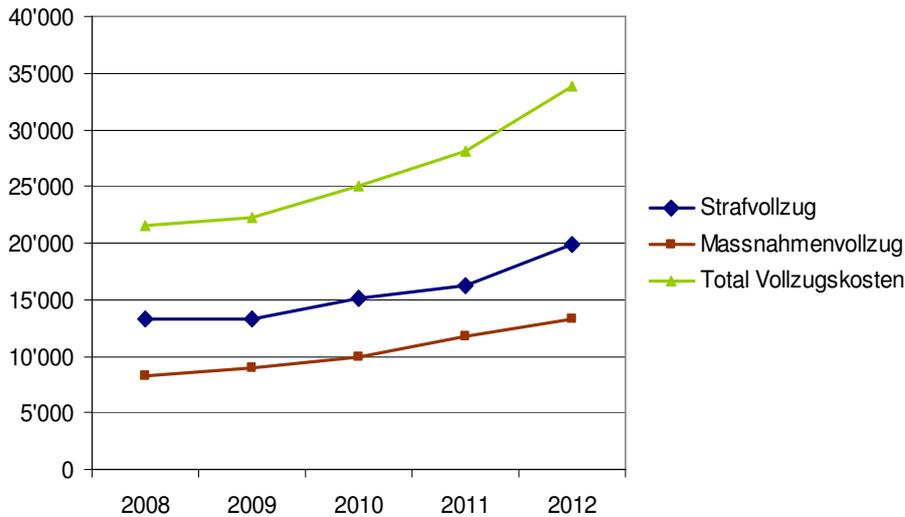


Grafik 5, Quelle Justizvollzug BS

Die statistischen Angaben des Bundesamts für Statistik für das Jahr 2013 werden erst in der zweiten Hälfte 2014 publiziert. Die kantonalen Auswertungen des Justizvollzugs sind zwar früher erhältlich, basieren jedoch nicht auf dem Urteilsdatum, sondern auf dem Datum des Vollzugsauftrags der Gerichte, weshalb sie an dieser Stelle aufgrund fehlender Vergleichbarkeit der statistischen Werte nicht aufgeführt werden (vgl. auch Ausführungen). Immerhin lässt sich bereits heute aus den beim Amt für Justizvollzug eingehenden Vollzugsaufträgen ableiten, dass von Gerichten und Staatsanwaltschaft im Jahr 2013 nochmals markant mehr Verurteilungen zu Freiheitsstrafen ausgesprochen worden sind.

Die Kosten für den Straf- und Massnahmenvollzug stiegen in den letzten Jahren kontinuierlich an und liegen im Rechnungsjahr 2012 bei einem einstweiligen Höchststand von 33.3 Mio. Franken (siehe Grafik 6). Die Rechnung 2013 steht zum Zeitpunkt dieses Berichts noch aus.

*Kostenentwicklung Straf- und Massnahmenvollzug Basel-Stadt*



Grafik 6, Quelle Justizvollzug BS

Bei diesen Kosten ist anzumerken, dass es sich hierbei um eine Subjektfinanzierung handelt. Jeder Vollzugstag hat einen Preis (von 126 Franken im Arbeitsexternat einer offenen Anstalt bis 1250 Franken im geschlossenen Massnahmenvollzug einer Klinik), den sowohl die konkordatlichen als auch die kantonalen Anstalten – und sowieso die Drittanbieter im Bereich der Massnahmen – dem Amt für Strafvollzug verrechnen.

Die Höhe der Kostgelder der Konkordatsanstalten wird durch das Strafvollzugskonkordat festgelegt und soll die Vollkosten der Anstalt zu 95 Prozent decken. Fünf Prozent gelten als sogenannter Standortvorteil und werden nicht abgegolten. Die Investitionen für Neu- und Umbauten hat der jeweilige Betreiberkanton der Anstalt zu tragen. Der Bund beteiligt sich an den Kosten im Umfang von 35 Prozent. Zudem verfügt das Konkordat über einen Baufonds, der von allen Kantonen des Konkordats laufend gespeist wird. Daraus werden weitere 15 Prozent der Investitionen von Konkordatsanstalten finanziert. Der vom Betreiberkanton zu übernehmende Anteil der Bauinvestitionen wird über einen Zeitraum von 40 Jahren über die Kostgelder der Konkordatsanstalten verzinst und amortisiert.

Im mehrjährigen Durchschnitt investiert der Kanton Basel-Stadt jährlich insgesamt rund eine bis zwei Millionen Franken in seine Justizvollzugsanstalten. Wie in Kapitel 5 ausgeführt, sind verschiedene grössere Investitionsprojekte in Planung oder in Prüfung.

### 3. Ursachen

#### 3.1 Allgemeine Ursachen

Verschiedene Instanzen, etwa die Konkordate oder das Bundesamt für Statistik, haben vergeblich versucht Anhaltspunkte zu finden, die verlässliche Aussagen über den künftigen Platzbedarf in den verschiedenen Vollzugskategorien ermöglichen würden. Der Straf- und Massnahmenvollzug verfügt im Gegensatz zur Schul- oder Spitalplanung über keine Prognosemodelle. Aus der Bevölkerungsentwicklung lassen sich keine direkten Rückschlüsse auf die Kriminalitätsentwicklung ziehen. Die Zusammenhänge sind komplexer und hängen teilweise auch von kurzfristigen gesellschaftlichen und internationalen Entwicklungen ab, zum Beispiel die Umwälzungen im arabischen Raum, die Visumbefreiung einzelner Länder etc. Dennoch können verschiedene legisla-

torische und gesellschaftliche Faktoren benannt und gewichtet werden, die einen Einfluss auf den Bedarf an Vollzugsplätzen haben. Die Strafvollzugskonkordate haben diese Faktoren in ihrer gemeinsamen Anstaltsplanung aufgeführt<sup>3</sup>.

Von den Fachexperten als besonders wesentlich erachtet werden naturgemäss Anpassungen des Gesetzgebers. So ist seit der letzten Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs im Jahr 2007 der stationäre Massnahmenvollzug angestiegen (vgl. auch nachfolgend Ziffer 3.2.). Mit der sich in der parlamentarischen Beratung befindlichen neuerlichen Revision wird die Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafen angestrebt, was wieder zu einem Anstieg an Vollzugstagen in diesem Bereich führen wird. Gesamtschweizerisch wird allein in diesem Zusammenhang von einem zusätzlichen Mehrbedarf von rund 300 Gefängnisplätzen ausgegangen.

Einen wesentlichen Einfluss auf den Freiheitsentzug hat auch das steigende Bedürfnis von Politik und Gesellschaft nach möglichst absoluter Sicherheit. Rückfälle von Straftäterinnen und -tätern werden weit stärker beachtet als noch vor Jahren. Deren vom Gesetz ausdrücklich vorgeschriebene Integration in die Gesellschaft erntet immer mehr Kritik. Dies führt dazu, dass die Strafbehörden in Richtung längere und schärfere Sanktionen zielen.

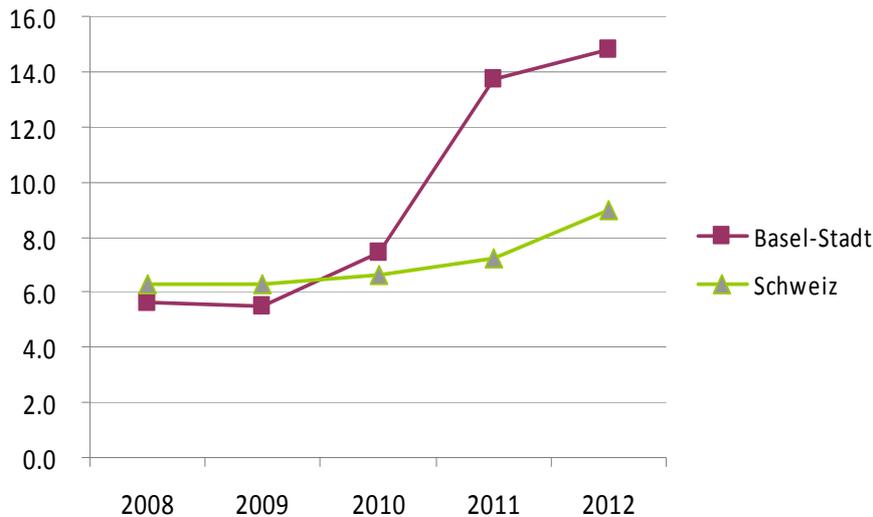
Die Verschärfung der Sanktionspraxis scheint im Kanton Basel-Stadt besonders ausgeprägt und ein wichtiger Grund zu sein, weshalb der Zellenbedarf derart rapide wächst. Ende 2009 beschloss die Präsidentenkonferenz der Strafgerichte, Gewaltstraftäter künftig härter zu sanktionieren. Der vorsitzende Präsident liess sich in den Medien dahingehend zitieren, dass das Strafgericht der Meinung sei, dass die Strafen bei gewissen Delikten – wie bei schwerer Körperverletzung und bei versuchter Tötung – teilweise zu tief ausgefallen sind. Einen markanten Einfluss auf die Urteilspraxis hatte auch der Wechsel der Strafbefehlskompetenz von den Gerichten zur Staatsanwaltschaft mit der Einführung der neuen Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) per 1. Januar 2011. Dies zeigt sich unter anderem auch an der Zunahme der Urteile mit unbedingten Freiheitsstrafen, die in den letzten Jahren einen immer grösseren prozentualen Anteil der strafrechtlichen Sanktionen ausmachten.

Während der prozentuale Anteil in Basel-Stadt bis vor drei Jahren noch im Durchschnitt aller Kantone oder gar leicht darunter gelegen hatte, schnellte der Anteil der Freiheitsstrafen 2011 und 2012 geradezu empor und liegt mit 14,8 Prozent mehr als doppelt so hoch wie noch 2010 mit 7,4 Prozent und auch weit über dem gesamtschweizerischen Mittel von neun Prozent. Einen noch höheren Anteil an Freiheitsstrafen weist lediglich der Kanton Genf (21.2 Prozent) auf, und mit 13.1 Prozent präsentiert sich die Lage im Kanton Waadt ähnlich. Da die Gesamtzahl der Verurteilungen wegen Verbrechen und Vergehen insgesamt stabil geblieben ist (vgl. Kapitel 1.2), ist davon auszugehen, dass die geänderte Praxis einen wesentlichen Teil des Mehrbedarfs ausmacht.

---

<sup>3</sup> Als relevante Faktoren mit mehr oder weniger grossem Einfluss auf die Anstaltsplanung wurden aufgeführt: Gesetzesrevisionen (Strafgesetzbuch, Jugendstrafrecht, Strafprozessordnung), Änderungen im internationalen Recht, Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft, Praxis der Migrationsämter, Entlassungspolitik der Vollzugsbehörden, Strafverfolgungspraxis, Wirtschafts- und Beschäftigungslage, Demografische Entwicklung sowie Medienlandschaft und öffentliche Meinung.

Prozentualer Anteil unbedingter Freiheitsstrafen



Grafik 7, Quelle BfS

Kurze unbedingte Freiheitsstrafen sind im revidierten Strafgesetzbuch seit 1. Januar 2007 grundsätzlich nicht mehr vorgesehen. Art. 40 StGB sieht demnach vor, dass Freiheitsstrafen in der Regel mindestens sechs Monate dauern. Dass die kurzen Freiheitsstrafen dennoch zugenommen haben, ist darauf zurückzuführen, dass die kantonalen Strafbehörden bei ausländischen Straftätern ohne festen Wohnsitz in der Schweiz zunehmend die Ausnahmeklausel von Art. 41 Abs. 1 StGB zur Anwendung bringen, wonach eine unbedingte Freiheitsstrafe von weniger als sechs Monaten ausgesprochen werden kann, wenn die Voraussetzungen für eine bedingte Strafe nicht gegeben sind und nicht zu erwarten ist, dass eine Geldstrafe oder gemeinnützige Arbeit – die gemäss Bundesgericht bei solchen Straftätern gar ausgeschlossen ist – vollzogen werden können. Bei der genannten Tätergruppe wird demnach häufiger eine ungünstige Prognose gestellt und eine unbedingte Strafe als notwendig erachtet, um den Straftäter vor weiteren Delikten abzuhalten. Häufig handelt es sich um Eigentums- oder leichtere Gewaltdelikte, verbunden meist mit Verstössen gegen das Ausländerrecht.

Auch bei Ausländerinnen und Ausländern mit legalem Aufenthalt genügen nach der neuen Praxis der Justizbehörden bereits Vermögensdelikte einer bestimmten Schwere (z.B. Laden- oder Taschendiebstähle) für mehrmonatige unbedingte Freiheitsstrafen. Diese Kategorie von Freiheitsstrafen hat in den letzten zwei Jahren geradezu explosionsartig zugenommen – nicht zufällig parallel zur starken Zunahme der Einbruchdiebstähle in der Kriminalstatistik. Nicht alle der ausgesprochenen Freiheitsstrafen kommen jedoch am Ende zum Vollzug, da die Straftäter nach Rechtskraft der Kurzstrafen bereits ausgewandert bzw. mit einer ausländerrechtlichen Massnahme wie einer Einreisesperre belegt sind und nicht mehr in der Schweiz in Erscheinung treten. Daraus kann eine abschreckende Wirkung der ausgesprochenen Strafen abgeleitet werden. Dies führt allerdings auch zu einem steigenden Anteil an potentiell zu vollziehenden Freiheitsstrafen und damit zu einer schwierigeren Kalkulation des Kapazitätsbedarfs im Strafvollzug.

Nicht nur die Strafbehörden, sondern auch die Vollzugsbehörden stehen unter der Erwartung von Politik, Medien und Öffentlichkeit, die immer weniger bereit sind, die von straffälligen Personen ausgehenden Rückfallrisiken zu akzeptieren. Sie geraten damit in ein Spannungsverhältnis zwischen der öffentlichen Erwartungshaltung und dem geltendem Recht, das auf eine schrittweise Integration der Straftäterinnen und -täter in die Gesellschaft ausgerichtet ist und sogar bei verwahrten Straftäterinnen und -tägern die bedingte Entlassung vorschreibt, «sobald zu erwarten ist, dass er sich in der Freiheit bewährt» (Art. 64a StGB). Trotz Unterstützung durch Fachkommissionen und Gutachtern kann eine Legalprognose, wie sie der Gesetzgeber vorsieht, niemals Rück-

fälle vollständig ausschliessen. Die Vollzugsbehörden versuchen jedoch dem gestiegenen Sicherheitsbedürfnis durch eine restriktivere Vollzugslockerungs- und Entlassungspraxis Rechnung zu tragen.

Die Straftäterinnen und Straftäter werden vermehrt und länger geschlossen untergebracht. Das Einholen von Gutachten und Fachkommissionsentscheiden bei schweren Straftaten benötigt Zeit und Ressourcen. Die gesetzlich vorgeschriebene, stufenweise Vollzugsöffnung verzögert sich und die bedingte Entlassung wird heute vermehrt nicht mehr bereits auf den regulär frühest möglichen Zeitpunkt nach Verbüßung von zwei Dritteln der Strafe gewährt. Diese restriktivere Vollzugspraxis gilt als eine weitere wesentliche Ursache für die Platznot in den Konkordatsanstalten. Dies hat wiederum einen direkten Einfluss auf die kantonalen Einrichtungen. Wenn die Vollzugsanstalten, wie dies derzeit der Fall ist, voll belegt sind, gibt es längere Wartezeiten auf freie Plätze und damit einen Rückstau in die kantonalen Gefängnisse. Beim Untersuchungsgefängnis fehlen dann Plätze für die Untersuchungshäftlinge, die wiederum in den Polizeiwachen zurückstauen können. So musste die Kantonspolizei Basel-Stadt bis Mitte 2013 verhaftete Personen regelmässig in den Polizeiwachen über Nacht beaufsichtigen.

### 3.2 Besondere Ursachen im Massnahmenvollzug

Stationäre therapeutische Massnahmen gemäss Art. 59 StGB, auf die sich der Anzug Brigitta Gerber und Konsorten bezieht, werden angeordnet, wenn die Täterin oder der Täter psychisch schwer gestört ist, sie oder er ein Verbrechen oder Vergehen begangen hat, das mit der psychischen Störung in Zusammenhang steht und zu erwarten ist, dadurch lasse sich der Gefahr weiterer mit ihrer bzw. seiner psychischen Störung im Zusammenhang stehender Taten begegnen. Die stationäre Behandlung hat in einer geeigneten psychiatrischen Einrichtung oder einer Massnahmenvollzugseinrichtung zu erfolgen. Der Täter kann auch in einer Strafanstalt behandelt werden, sofern die nötige therapeutische Behandlung durch Fachpersonal gewährleistet ist.

Das Bundesgericht hat im Zusammenhang bei der Überprüfung einer altrechtlichen Verwahrung gemäss Art. 43 aStGB die Messlatte für eine Massnahme nach Art. 59 StGB aufgestellt<sup>4</sup>. Sie soll ausgesprochen werden, «wenn die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass durch eine solche Massnahme über die Dauer von fünf Jahren die Gefahr von mit der psychischen Störung in Zusammenhang stehenden Straftaten im Sinne von Art. 64 StGB deutlich verringert wird» (BGE 134 IV 315). Eine konsequente Befolgung dieser bundesgerichtlichen Interpretation durch die urteilenden Behörden in den Kantonen – was aus den genannten Gründen offensichtlich nicht der Fall ist – hätte zur Folge, dass die Zahl der Verurteilungen nach Art. 59 StGB und die Dauer der Massnahmen deutlich tiefer ausfallen würden. Wie im Kapitel 2.2. dargestellt, erweist sich die Gegenüberstellung der neuen Vollzüge einerseits und der Entlassungen andererseits als besonders folgenschwer für den Vollzug. Die Zahlen zeigen, dass pro Jahr die Zahl der Verurteilungen viermal so hoch ist wie die Zahl der Entlassungen.

Die konkordatliche Arbeitsgruppe hat in ihrem Bericht «Anstaltsplanung 2011» verschiedene Tätergruppen identifiziert, bei denen nicht die Behandlung gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung im Vordergrund steht, sondern die langfristige Sicherung. Im Sinne einer Übersicht der Erkenntnisse dieses Berichts lassen sich diese Tätergruppen in folgende Kategorien einteilen:

---

<sup>4</sup> Mit dem Inkrafttreten des revidierten Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs 2007 wurden die Verwahrung und die therapeutischen Massnahmen für psychisch schwer gestörte Straftäter grundlegend neu geregelt. Für Gefangene, die vor Anfang 2007 nach altem Recht verwahrt worden waren, bedeutete dies nach den Übergangsbestimmungen des revidierten Strafgesetzbuchs, dass ihre Situation zwingend gerichtlich neu begutachtet werden musste: Es ging um die Prüfung der Frage, ob die Verwahrung fortzusetzen oder eine andere (mildere) Massnahme anzuordnen ist. Diese Fragen hatte jeweils das Gericht zu entscheiden, das die altrechtliche Verwahrung angeordnet hatte. In rund der Hälfte der zu beurteilenden Verwahrungsfälle wurde neu eine stationäre Massnahme statt der Verwahrung angeordnet.

<p>Psychiatriebedürftige Straftäter in Justizvollzugsanstalten</p>	<p>Justizvollzugsanstalten sind innerhalb der Konkordate dem Aufnahmezwang unterworfen. Es kommt deshalb vor, dass «59er Straftäter», die in Psychiatrischen Kliniken und Massnahmezentren nicht genehm sind oder keinen Platz haben, nach Art. 59 Abs. 3 StGB in die Strafanstalten zwangsplatziert werden. So kommt es, dass psychisch Hochauffällige mit kleinsten Anlasstaten, die eigentlich eine Behandlung in einer (offenen) psychiatrischen Institution benötigen würden, sich hinter Mauern wiederfinden. In diesen Fällen steht bei der stationären Massnahme nicht die vom Gesetzgeber verlangte intensive therapeutische Behandlung, sondern vielmehr die Unterbringung ohne zeitliche Limite im Vordergrund.</p>
<p>Altrechtlich verwahrte Straftäter</p>	<p>Unter den Massnahmenklienten nach Art. 59 Abs. 3 gibt es eine erhebliche Anzahl von sogenannten altrechtlich Verwahrten (Art. 42 aStGB und Art. 43 aStGB). Gemäss einer Erhebung des Bundesamts für Justiz wurden nach der Revision des Strafgesetzbuchs 111 Urteile in eine stationäre therapeutische Massnahme nach Art. 59 StGB umgewandelt. Diese Straftäter weisen in der Regel ein hohes strukturelles Rückfallrisiko und eine geringe Beeinflussbarkeit auf. Somit sind für die therapeutische Behandlung enorme Ressourcen nötig, um geringe risikomindernde Effekte zu erzielen. Zudem sind altrechtlich Verwahrte in der Regel schon sehr lange im Vollzug und bringen neben ihrer subkulturellen Prägung entsprechende Haftschäden in die Therapie ein.</p>
<p>Erfolglos ambulant behandelte Straftäter</p>	<p>Bei Gefangenen in einer Freiheitsstrafe mit vollzugsbegleitender therapeutischer Massnahme nach Art. 63 StGB wird nach langjähriger (erfolgloser) therapeutischer Behandlung eine Umwandlung in eine stationäre Massnahme nach Art. 59 StGB beantragt, weil der Gefangene nicht entlassen werden soll. Die Betroffenen nehmen eine solche Umwandlung nicht als «Chance» für eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Delinquenz mit dem Ziel der Rückfallrisikominderung, sondern als Einsperren auf unbestimmte Zeit wahr. Auch hier müssen sehr viele Ressourcen bereit gestellt werden.</p>
<p>Unbehandelbare Straftäter</p>	<p>Besonders junge Männer mit schwerster Delinquenz, ausgeprägter psychischer Störung und geringster Beeinflussbarkeit bzw. Behandelbarkeit erhalten von den Gerichten keine Verwahrung. Entweder wird hier eine Massnahme nach Art. 61 StGB angeordnet, die naturgemäss nach kurzer Zeit scheitert, oder es wird auf eine stationäre Massnahme gemäss Art. 59 StGB erkannt.</p> <p>Weitere «verkappte Verwahrte» sind Inhaftierte, die nahezu als Analphabeten bezeichnet werden müssen, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind, die nicht geständig sind und die keine Einsicht in ihr Fehlverhalten haben. Selbstbeobachtungs- und Reflexionsfähigkeit sind kaum vorhanden. Einzelnen zu einer stationären Massnahme Verurteilten attestiert das psychiatrische Gutachten Intelligenzminderung. Das heisst, die Voraussetzungen zur Durchführung einer intensiven therapeutischen Behandlung zur Senkung des Rückfallrisikos sind in diesen Fällen offensichtlich nicht gegeben. Auch hier ist der Zweck der stationären Massnahme in erster Linie die Sicherung der Verurteilten.</p>

## 4. Auswirkungen

### 4.1 Wartezeiten

Die Engpässe zeitigen in verschiedener Hinsicht negative Auswirkungen auf den Vollzug, wobei die Auswirkungen auf die Straftäterinnen und Straftäter nicht in allen Fällen gleich gross sind. Ist das Strafurteil rechtskräftig, wird der verurteilten Person mitgeteilt, wann und wo sie die Freiheitsstrafe oder Massnahme anzutreten hat. Täterinnen und Täter, die zuvor durch das Gericht aus der Untersuchungshaft entlassen wurden, können in der Regel in offenen Institutionen untergebracht werden, die noch weniger stark ausgelastet sind als die geschlossenen Anstalten. Die Wartezeiten haben sich zwar auch hier verlängert, halten sich aber im Normalfall in überschaubarem Rahmen.

Deutlich stärker zu spüren bekommen die Engpässe diejenigen Straftäterinnen und Straftäter, die in einer geschlossenen Institution untergebracht werden müssen. Die Wartezeiten für einen Platz in einer geschlossenen Strafanstalt betragen mittlerweile bis zu einem Jahr. Die Einweisung in eine psychiatrische Einrichtung kann auch noch länger dauern. Der Mangel an Vollzugsplätzen führt gerade im Massnahmenvollzug – wie dies die Anzugsteller richtig ausgeführt haben – zu unbefriedigenden Wartezeiten, ohne dass die Straftäterin bzw. der Straftäter die notwendige Behandlung erfährt.

Bei Straftäterinnen und Straftätern mit kurzen Freiheitsstrafen und unbekanntem Aufenthalt erfolgt die Ausschreibung aufgrund der beschränkten Kapazitäten derzeit verzögert. Das Ziel bleibt jedoch, dass keine Strafe verjährt. Sollte sich aber der Anstieg der zu vollziehenden Freiheitsstrafen weiter derart rapide fortsetzen, wird die Verjährungsgefahr laufend zunehmen, solange nicht die erforderlichen Unterbringungskapazitäten zur Verfügung stehen. Dies gilt namentlich bei Ersatzfreiheitsstrafen für Bussen mit einer Verjährungsfrist von nur drei Jahren.

### 4.2 Sicherheit

Die Justizbehörden verfügen weiterhin über die erforderlichen Haftplätze, um die als gefährlich eingestufte Straftäterinnen und Straftäter geschlossen unterzubringen und damit die Sicherheit der Öffentlichkeit zu gewährleisten. Sowohl im Massnahmenvollzug als auch im Strafvollzug kann derzeit noch ausgeschlossen werden, dass als gefährlich eingestufte Personen bzw. Personen, bei denen die Gefahr besteht, dass sie weitere schwere Delikte begehen, mangels geeigneter Vollzugsplätze in Freiheit gelangen. Die StPO und das kantonale Strafvollzugsgesetz geben den Gerichten die notwendigen Instrumente in die Hand. So besteht die Möglichkeit, die Straftäterin bzw. den Straftäter gemäss Art. 220 und 221 StPO in Sicherheitshaft zu nehmen. Der Vollzug der Sicherheitshaft erfolgt in der Regel im Untersuchungsgefängnis.

Neben den Gerichten kann auch die Vollzugsbehörde gemäss Art. 440 StPO verurteilte Person in Sicherheitshaft setzen und den Fall dem Gericht, das die zu vollziehende Strafe oder Massnahme ausgesprochen hat, innert fünf Tagen zum endgültigen Entscheid unterbreiten. Diese Lösung kommt vor allem im Zusammenhang mit so genannten Nachentscheiden des Gerichts gemäss Art. 65 StGB (nachträgliche Anordnung einer stationären Massnahme oder Verwahrung) zur Anwendung. Liegt hingegen ein rechtskräftiges Urteil zum Antritt einer geschlossenen, stationären Massnahme vor, so entscheidet die Vollzugsbehörde in Anwendung von § 4 Abs. 1 des kantonalen Strafvollzugsgesetzes, indem es die für den Vollzug des Urteils erforderlichen Verfügungen erlässt und die erforderlichen Anordnungen trifft, wonach die verurteilte Person bis zum Antritt der stationären Massnahme oder des stationären Strafvollzugs in der dafür geeigneten Institution in Haft verbleibt. Entgegen der Befürchtung der Anzugstellerin entsteht somit für den Moment weder für die Öffentlichkeit als Ganzes noch für Frauen im Besonderen eine «erhöhte Gefahr» durch den Mangel an geeigneten Vollzugsplätzen.

### **4.3 Unterbringung**

Überbelegungen von Vollzugseinrichtungen sind – zumindest auf dem Gebiet der Deutschschweiz – nicht üblich. Überzählige Gefangene verbleiben somit auf Wartelisten, d.h. sie warten den Strafantritt in Freiheit ab oder, was gravierender ist, bleiben in nicht geeigneten kantonalen Hafteinrichtungen «fehlplaziert», bis ein Platz in einer geeigneten Vollzugsinstitution frei wird. Das interkantonale Aushelfen zwischen den kantonalen Gefängnissen ist nur sehr beschränkt möglich. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, dass die Nachfrage überall ähnlich verläuft. Mit grosser Wahrscheinlichkeit sind die Gefängnisse verschiedener Kantone zu einem bestimmten Zeitpunkt ähnlich voll oder eben nicht. Das oben beschriebene «Warten auf Vollzugsplätze», von dem alle Kantone gleichermassen betroffen sind, verstärkt diesen Effekt.

Volle Vollzugsanstalten bedeuten nicht nur, dass die Verurteilten länger in den kantonalen Gefängnissen bis zu einer Aufnahme warten. Sie werden bei Problemen im Vollzug auch rascher wieder «zur Verfügung gestellt» und müssen von den kantonalen Gefängnissen aufgenommen werden.

Die kantonalen Untersuchungs- und Bezirksgefängnisse bilden in der Theorie das erste, in der Praxis aber oft auch das letzte Glied der Kette und müssen deshalb alle eingewiesenen Straftäter aufnehmen, notfalls unter Inkaufnahme einer Überbelegung. So verzeichnete das Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt in den letzten zwei Jahren eine Belegung von über 100 Prozent. In den Männerabteilungen für Untersuchungshaft und Strafvollzug lag der Schnitt im Jahr 2013 – wie auch aktuell – gar bei 120 Prozent. Durch die hohe Belegungsdichte steigt die Gefahr von Spannungen und Übergriffen. Die zunehmende Zahl an psychisch kranken Straftätern, die auf einen Massnahmenplatz warten, erschwert das Zusammenleben der Insassen und die Arbeit des Gefängnispersonals zusätzlich.

Die Belastung des Untersuchungsgefängnisses Basel-Stadt ist besonders gross, da die Belegung nicht nur im Bereich des Vollzugs, sondern auch in der Untersuchungshaft gestiegen ist. Die Platzkapazitäten wurden mittlerweile ausgereizt. Für die Verantwortlichen des Untersuchungsgefängnisses bildet es eine tägliche Herausforderung, die grosse Zahl an Straftätern unterzubringen und gleichzeitig den verschiedenen Ansprüchen der einweisenden Behörden gerecht zu werden (Kollusion, Sicherheit, Gesundheitszustand etc.). Ein weiterer Ausbau der Haftplätze ist mit Blick auf die Zellenbelegung und die Grundinfrastruktur wie Küche, Zirkulationsbereich oder Besucher- und Anwaltsräume nicht möglich, sofern keine übermässigen Konzessionen an die Rechtsstaatlichkeit der Unterbringung und die Sicherheit in Kauf genommen werden sollen.

## **5. Massnahmen**

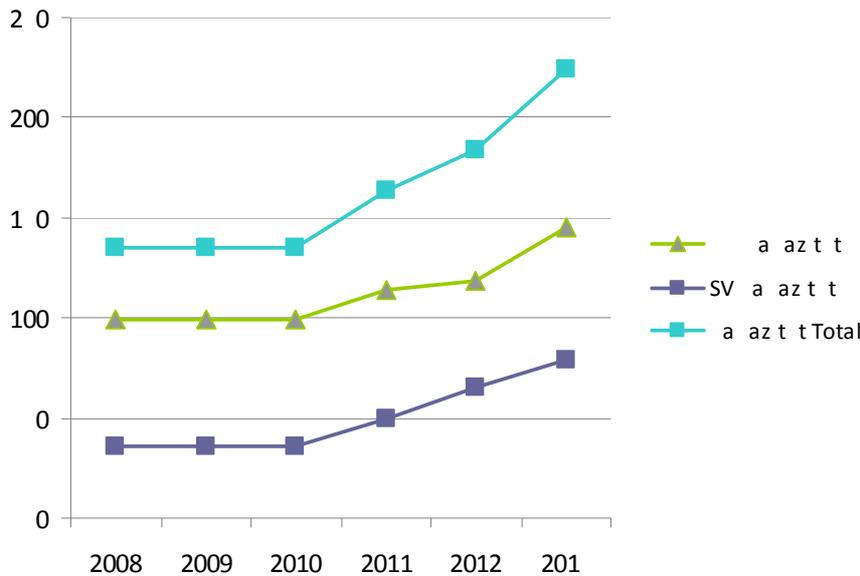
### **5.1 Bauliche und personelle Sofortmassnahmen**

Der Kanton Basel-Stadt verfügt für den Strafvollzug seit der Schliessung der Strafanstalt Schällemätteli im Jahr 2004 über 15 reguläre Vollzugsplätze im Untersuchungsgefängnis Waaghof. Hinzu kommen seit 2005 noch 16 Plätze im Gefängnis Sissach, deren Zumiete ursprünglich als Provisorium gedacht war, seither jedoch permanent betrieben wird. Um die steigende Nachfrage zu decken, wurden im Gefängnis Bässlergut durch die Umwandlung von Arbeitsräumen eine zusätzliche Station mit 15 Plätzen geschaffen und zwei bestehende Stationen umgenutzt, sodass insgesamt 43 zusätzliche Plätze bereit stehen. Zudem wurden im Untersuchungsgefängnis Abteilungen umgenutzt und zusätzliche Notbetten installiert, um den Bedarf an Plätzen für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie für den Strafvollzug für männliche Straftäter zu decken.

Die Kapazitäten für den geschlossenen Strafvollzug wurden dadurch im Kanton in den letzten drei Jahren mehr als verdoppelt. Diejenige der Untersuchungshaft stieg um rund 50 Prozent. Zusätzlich ist der Bau einer Zusatzstation mit weiteren neun Plätzen im Untersuchungsgefängnis im

Gang. Nach Inbetriebnahme im April 2014 wird diese Abteilung zunächst dazu dienen, die nötigen Sanierungsmassnahmen im Gefängnis durchzuführen. Mittelfristig wird sie polyvalent als Station für die Untersuchungshaft oder für den Strafvollzug einsetzbar sein. Das Gefängnispersonal wurde im Untersuchungsgefängnis und im Gefängnis Bässlergut um insgesamt 380 Stellenprozente aufgestockt. Das Untersuchungsgefängnis wird zudem punktuell durch Mitarbeiter einer privaten Sicherheitsfirma unterstützt, um Bedarfsspitzen zu brechen.

*Sofortmassnahmen zur Erhöhung der geschlossenen Aufnahmekapazitäten*



Grafik 8, Quelle: Justizvollzug BS

Neben den Gefängnissen ist in besonderem Masse auch die Abteilung Strafvollzug des Amtes für Justizvollzug vom Anstieg der Freiheitsstrafen betroffen. Sie ist zuständig für den Vollzug sämtlicher durch die Gerichte und die Staatsanwaltschaft ausgesprochener Freiheitsstrafen und Massnahmen. Sie weist die Straftäter in die geeigneten Vollzugsanstalten ein, gewährt ihnen Vollzugsöffnungen und entlässt sie aus dem Straf- und Massnahmenvollzug oder beantragt die Verlängerung von Massnahmen. Die Erwartungen und Ansprüche an die verantwortungsvolle Aufgabe steigen stetig. Gleichzeitig ist das Fallvolumen in den letzten vier Jahren um rund 300 Prozent gestiegen. Die Abteilung wurde im Sinne einer Sofortmassnahme mit zwei zusätzlichen Stellen verstärkt. Gleichzeitig wird bis im Frühjahr 2014 eine Generelle Aufgabenüberprüfung (GAP) durchgeführt, um in Anbetracht der veränderten Gegebenheiten die Prozesse zu hinterfragen und den nötigen Ressourcenbedarf festzulegen.

**5.2 Ausbau des kantonalen Gefängnisses Bässlergut (Bässlergut II)**

Mit dem Ausbau des Gefängnisses Bässlergut können die dringend benötigten Zellenplätze für den Vollzug kurzer Freiheitsstrafen im Kanton Basel-Stadt bereitgestellt werden. Der Grosse Rat hat am 12. September 2012 für die Durchführung eines Projektwettbewerbs und zur Erarbeitung eines Vorprojekts einen Ausgabenkredit in der Höhe von einer Million Franken bewilligt. Grundlage dieses Kredits war eine Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 2011 für einen Anbau mit 40 Vollzugsplätzen. In Anbetracht des starken Anstiegs der Vollzugszahlen seit Fertigstellung der Studie ist vorgesehen, im Hinblick auf den Ratschlag zum Baukredit zwei Varianten auszuarbeiten: ein Anbau mit 40 Plätzen und ein solcher mit 66 Plätzen plus zwölf Reserveplätzen. Sollte der Entscheidung auf die zweite Variante fallen, würde der Kanton Basel-Stadt in den Gefängnissen Bässlergut und Waaghof ab 2018 über 100 Vollzugsplätze verfügen.

### **5.3 Bau und Planung neuer Vollzugsplätze im Strafvollzugskonkordat**

Der allgemein steigende Bedarf an Vollzugsplätzen macht eine verstärkte und koordinierte Planung erforderlich. Auf Initiative des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz wurde 2011 erstmals ein gesamtschweizerischer Bericht zur Anstaltsplanung erarbeitet. Dieser wurde Ende 2013 aktualisiert und bildet eine wichtige Grundlage für die weiteren Planungsschritte zur Bereitstellung der fehlenden Vollzugsplätze. Die Information der Öffentlichkeit über die Resultate der Untersuchung erfolgt über die Konkordate.

Insgesamt fehlen derzeit im Konkordatsbereich rund einhundert Plätze für den geschlossenen Straf- und Massnahmenvollzug.

Bereits in der Realisierungsphase befindet sich die Zusammenlegung der Strafanstalt Schöngrün und des Therapiezentrums «im Schache» in einer neuen Justizvollzugsanstalt Solothurn. Die Anstalt umfasst rund 60 Plätze für den geschlossenen Straf- und Massnahmenvollzug und 30 Plätze für den offenen Strafvollzug. Durch die vom Konkordat geforderte Multifunktionalität wird sichergestellt, dass auch alle 90 Plätze geschlossen geführt werden könnten. Netto werden dem Konkordat zusätzlich 30 dringlich benötigte geschlossene Massnahmeplätze zur Verfügung stehen. Die Inbetriebnahme ist für das Jahr 2014 vorgesehen. In Planung befinden sich weitere zwölf Plätze für den geschlossenen Massnahmenvollzug in der Justizvollzugsanstalt Lenzburg, die voraussichtlich ab 2016 bereitstehen werden.

In Prüfung befindet sich die Projektidee einer neuen Abteilung der Strafanstalt Bostadel mit bis zu 60 Plätzen für den geschlossenen Strafvollzug. Die neue Abteilung soll auf Gefangene fortgeschrittenen Alters mit langen und sehr langen Strafen und Verwahrte ausgerichtet werden. Die Konkordatskonferenz hat die Projektidee der Strafanstalt Bostadel begrüsst und die Paritätische Aufsichtskommission unter dem Präsidium des Kantons Basel-Stadt ersucht, das Vorhaben weiter zu verfolgen und die Machbarkeit zu prüfen.

Dass der Kanton Basel-Stadt einen Beitrag zur Schaffung zusätzlicher Kapazitäten leistet, scheint aufgrund seines hohen Vollzugsbedarfs in den letzten Jahren folgerichtig. Der kantonale Justizvollzug nutzt derzeit die Plätze in den Konkordatsanstalten überproportional gegenüber seinem eigenen Beitrag an die Vollzugskapazitäten. Basel-Stadt stellt 96 Plätze zur Verfügung (4/5-Anteil an der Strafanstalt Bostadel mit einer Gesamtkapazität von 120 Plätzen). Effektiv belegten die von Basel-Stadt eingewiesenen Insassinnen und Insassen jedoch im vergangenen Jahr bis zu 130 Plätze in den Konkordatsanstalten. Weiter befinden sich im Untersuchungsgefängnis und im Gefängnis Bässlergut derzeit permanent rund 20 bis 30 Straftäterinnen und Straftäter, die auf eine Überweisung in eine Konkordatsanstalt warten.

### **5.4 Weitere Massnahmen**

#### **5.4.1 Zusätzliche Plätze für den offenen Massnahmenvollzug**

Im Vollzugszentrum Klosterfiechten (VKZ) wurde neben den bisherigen Vollzugsformen der Halbfangenschaft und des Arbeitsexternats eine Station mit fünf Plätzen für den offenen Massnahmenvollzug eingerichtet und damit eine Lücke zwischen Klinik und Freiheit geschlossen. Plätze für den offenen Massnahmenvollzug entlasten die geschlossenen Abteilungen von denjenigen Straftätern, die zwar noch keinesfalls bedingt entlassen werden können, jedoch auch nicht die volle Betreuung einer psychiatrischen Klinik bedürfen. Die Straftäter werden im VZK mit Unterstützung der Universitären Psychiatrischen Kliniken im offenen stationären Massnahmenvollzug begleitet und auf ihre Entlassung oder den Übertritt in eine Form des betreuten Wohnens vorbereitet. Die fünf Plätze sind seit zwei Jahren durchgehend belegt. Derzeit wird deshalb im Rahmen einer Machbarkeitsstudie geprüft, ob das Angebot ausgebaut werden kann. Im Vordergrund steht dabei ein Modell mit zwölf Plätzen.

#### **5.4.2 Einsatz und Ausbau von Electronic Monitoring**

Der baselstädtische Justizvollzug verfügt mit dem Vollzugszentrum Klosterfiechten seit Jahren über ein Kompetenzzentrum für den alternativen Strafvollzug mit gemeinnütziger Arbeit und Electronic Monitoring (EM). Der Kanton Basel-Stadt gehört zu den Pilotkantonen, die den elektronisch überwachten Hausarrest seit 1999 betreiben. In Form von EM können Freiheitsstrafen ab 20 Tagen bis zu 12 Monaten verbüsst werden («Front Door»); ebenfalls kann EM als Übergangsstufe zwischen Vollzugsanstalt und bedingter Entlassung eingesetzt werden («Back Door»). Voraussetzung sind die Absprachefähigkeit des Straftäters, eine geregelte Arbeit und eine feste Wohnadresse.

Die Zahl der Fussfesseln wurde im vergangenen Jahr aufgestockt. Derzeit stehen 14 EM-Vollzugsplätze zur Verfügung, die dauernd in Betrieb sind. Im Hinblick auf die Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafen wird eine Verdoppelung der Kapazität angestrebt. Electronic Monitoring vermag die Gefängnisse im Bereich der Kurzstrafen substantiell zu entlasten, jedoch nicht zu ersetzen. Bei erhöhter Fortsetzungs- und Fluchtgefahr besteht keine Alternative zum Gefängnis. Ungeeignet ist der elektronische Hausarrest auch für die steigende Zahl von Straftätern ohne festen Wohnsitz in der Schweiz.

#### **5.4.3 Erleichterung der Übertritte in das Arbeitsexternat**

Die Freiheitsstrafe wird gemäss Strafgesetzbuch in der Form des Arbeitsexternats vollzogen, wenn der Gefangene einen Teil der Freiheitsstrafe, in der Regel mindestens die Hälfte, verbüsst hat und nicht zu erwarten ist, dass er flieht oder weitere Straftaten begeht. Im Arbeitsexternat gehen die Straftäter tagsüber einer Arbeit ausserhalb der Anstalt nach und werden damit stufenweise in die Gesellschaft integriert. Dies gelingt jedoch immer weniger, da die inhaftierten Personen aus dem geschlossenen Strafvollzug nur schwer eine Arbeit finden. Dadurch fehlt das wertvolle Übungsfeld vor der Entlassung und gleichzeitig bleiben die knappen Gefängnisplätze belegt.

Ein departementsübergreifendes Projekt, finanziert aus dem Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Krisenfonds), will diesen Negativtrend durchbrechen. Der Übergang in den ersten, regulären Arbeitsmarkt soll eng begleitet werden und möglichst nachhaltig erfolgen. Dieser Schritt erfolgt durch das VZK in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsintegrationszentrum Basel-Stadt (AIZ). Das AIZ klärt das Potenzial und die Fähigkeiten der Klienten hinsichtlich eines Wiedereintritts in den ersten Arbeitsmarkt ab. Während der Zeit der Vorbereitung und Vermittlung werden die Klientinnen und Klienten in auf ihre Fähigkeiten zugeschnittenen Beschäftigungsprogrammen eingesetzt.

### **5.5 Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft**

Im Bereich des Justizvollzugs und damit auch des Gefängniswesens besteht eine enge Zusammenarbeit und Partnerschaft mit dem Kanton Basel-Landschaft. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Kooperationen zur kantonsübergreifenden Nutzung von Haftplätzen abgeschlossen:

- Der Kanton Basel-Stadt hat das Bezirksgefängnis Sissach seit 2005 gemietet. Dadurch stehen 16 Plätze für den kurzen Freiheitsentzug zur Verfügung.
- Der Kanton Basel-Landschaft hat 18 Plätze im Gefängnis Bässlergut für die Ausschaffungshaft reserviert und kann – bei freien Kapazitäten – noch weitere Insassen unterbringen.
- Der Kanton Basel-Landschaft hat 5 Plätze in der Jugendabteilung des Untersuchungsgefängnisses Basel-Stadt reserviert; die sozialpädagogische Betreuung erfolgt durch Mitarbeitende des Massnahmenzentrums für junge Erwachsene Arxhof.
- Im Gegenzug zur Aufnahme von Baselbieter Jugendlichen im Untersuchungsgefängnis kann der Justizvollzug Basel-Stadt permanent drei Plätze in den Bezirksgefängnissen des Kantons Basel-Landschaft nutzen.

Ebenso wichtig wie die vertraglich vereinbarte Zusammenarbeit ist im Vollzugsalltag die informelle Kooperation der zuständigen Stellen. Praktisch permanent finden sich Straftäterinnen und Straftäter von Basel-Stadt und Basel-Landschaft in Gefängnissen des Nachbarkantons, sei es um Kollusionen zu verhindern, sei es, um kurzfristige Engpässe zu überbrücken, soweit es die jeweils eigenen Kapazitäten des Nachbarkantons erlauben.

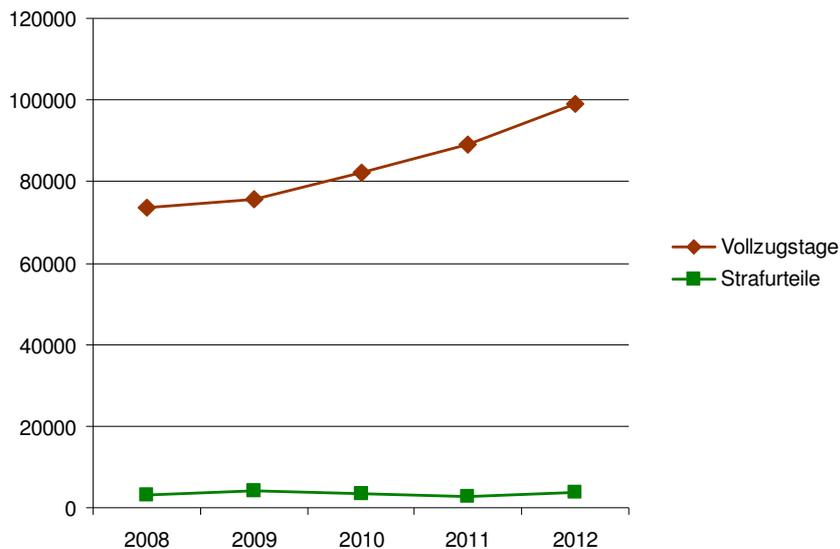
Darüber hinaus stehen die Verantwortlichen der beiden Kantone in einem dauernden Austausch über die Entwicklungen im Justizvollzug. Weitere Kooperationsfelder sind nicht ausgeschlossen. Die Planung einer gemeinsamen Anstalt für die Untersuchungshaft und den kurzen Strafvollzug, wie vom Anzugsteller angeregt, steht hingegen zum jetzigen Zeitpunkt nicht im Raum. Der Kanton Basel-Landschaft steht kurz vor der Inbetriebnahme des neuen Strafjustizentrums Muttenz im Juni 2014 mit 47 Haftplätzen. Das Strafjustizzentrum wurde nicht zur Schaffung zusätzlicher Gefängnisplätze geplant, sondern zur Ablösung der bestehenden Baselbieter Bezirksgefängnisse in Arlesheim und Laufen. Zum Zeitpunkt der Projektierung standen viele Zellen in den beiden baselstädtischen Gefängnissen leer, sodass eine Beteiligung nicht in Erwägung gezogen wurde. Der von Seiten des Kantons Basel-Stadt seit 2011 geplante Anbau des Gefängnisses Bässlergut wiederum setzt auf Synergien und optimale Ausnutzung der Örtlichkeit und des bestehenden Gefängnisses.

Inhaltlich gilt es zwischen Untersuchungshaft und Strafvollzug zu differenzieren. Die Untersuchungshaft wird in der ganzen Schweiz lokal vollzogen, weil die Inhaftierten meist in den laufenden Strafverfahren zur Verfügung der Strafuntersuchungsbehörden stehen müssen und räumliche Distanz erhebliche Zeitverluste und Sicherheitsrisiken mit sich bringen. Im Kanton Basel-Stadt wurden deshalb die Staatsanwaltschaft, Teile der Kantonspolizei und das Untersuchungsgefängnis unter dem Dach des Waaghofs zusammengeführt. Dies hat sich sehr bewährt. Das Konzept des neuen Strafjustizentrums Muttenz geht nicht zuletzt deshalb in die gleiche Richtung, wobei zusätzlich gar das kantonale Strafgericht im selben Gebäudekomplex untergebracht wird.

## **6. Fazit und Antrag**

Der Bedarf an Vollzugsplätzen stieg in den letzten Jahren stark an. Diese Entwicklung ist einerseits auf die steigende Zahl an Urteilen mit unbedingten Freiheitsstrafen und andererseits auf eine restriktivere Entlassungspraxis inhaftierter Straftäter zurückzuführen. Wie die verschiedenen Erläuterungen und Statistiken zeigen, verfolgen die Basler Behörden absolut sowie relativ zu anderen Kantonen einen ausgesprochen restriktiven Kurs. Wie indes auch für die ganze Schweiz ausgeführt worden ist, ist der medial oder politisch regelmässig zu hörende Vorwurf der «Kuscheljustiz» nicht nur zu pauschal, sondern schlicht falsch. Fast alle Tendenzen gehen in den letzten Jahren in die gegenteilige Richtung: Der Vollzugaufwand steigt überproportional zu den Strafurteilen. Während die Anzahl der Verurteilungen trotz Schwankungen insgesamt stabil blieb, stieg die Zahl der Vollzugstage laufend an (siehe Grafik 9).

### Entwicklung der Vollzugstage und Strafurteile im Vergleich



Grafik 9, Quellen: BfS/Justizvollzug BS

Die Justizbehörden verfügen für den Moment weiterhin über die erforderlichen Haftplätze, um die als gefährlich eingestufte Straftäter geschlossen unterzubringen und damit die Sicherheit der Öffentlichkeit zu gewährleisten. Der Regierungsrat teilt jedoch die Ansicht der Anzugstellenden, dass ein ausgewiesener Handlungsbedarf besteht, um die Aufnahmekapazitäten zu verbessern. Verschiedene Massnahmen wurden bereits umgesetzt oder befinden sich in der Planung bzw. Prüfung.

#### In Umsetzung:

- Mit Provisorien und Notbetten wurde die kantonale Kapazität für Untersuchungshaft und Strafvollzug um rund 90 Plätze erhöht. Die Bauarbeiten für eine Zusatzstation im Untersuchungsgefängnis mit weiteren neun Plätzen sind im Gange.
- Im Vollzugszentrum Klosterfiechten wurden fünf Plätze für den offenen Massnahmenvollzug eingerichtet. Im Rahmen eines überdepartementalen Pilotprojekts wird zudem der Übertritt in das Arbeitsexternat für Straftäter mit längeren Freiheitsstrafen erleichtert.
- Die neue Justizvollzugsanstalt Solothurn wird ab 2014 zusätzliche 30 geschlossene Massnahmenplätze im Rahmen des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz bereitstellen.

#### In Planung:

- Das Gefängnis Bässlergut soll mit einem Anbau für den Vollzug kurzer Freiheitsstrafen erweitert werden. Vorgesehen sind zusätzliche 40 bis 66 Gefängniszellen mit jeweils 12 Reserveplätzen. Die Inbetriebnahme des Anbaus ist für Ende 2017 vorgesehen.
- Das bestehende Angebot an Electronic Monitoring wurde auf 14 Plätze ausgebaut und vollumfänglich ausgelastet. Im Hinblick auf die vom Bundesrat geplante Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafen soll die Zahl der Vollzugsplätze verdoppelt werden.
- In der Strafanstalt Lenzburg läuft die Planung für zwölf zusätzliche geschlossene Massnahmenplätze im Rahmen des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz. Sie sollen 2016 in Betrieb genommen werden.

In Prüfung:

- Die Interkantonale Strafanstalt Bostadel prüft im Rahmen einer Machbarkeitsstudie die Erweiterung der Anstalt mit 60 dringlich benötigten geschlossenen Vollzugsplätzen für Straftäter mit langen Freiheitsstrafen und Verwahrte.
- Im Vollzugszentrum Klosterfiechten wird der Ausbau der Abteilungen für den offenen Massnahmenvollzug auf zwölf Plätze im Rahmen einer Machbarkeitsstudie geprüft.

Aktuelle Pläne für eine gemeinsame Anstalt der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft bestehen nicht. Die gute Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung im Bereich des Justizvollzugs soll aber sowohl bikantonal als auch im Rahmen des Konkordats fortgeführt und nach Möglichkeit und Bedarf intensiviert werden.

Aufgrund dieses Berichts wird beantragt, die Anzüge Brigitta Gerber und Konsorten betreffend «Mangel an Vollzugsplätzen für stationäre psychiatrische Massnahmen von verurteilten Delinquenten, Minimierung der Gefahr für Frauen» sowie Joël Thüning und Konsorten betreffend «Ausbau der Platzkapazitäten im Strafvollzug» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin