



An den Grossen Rat

23.1356.01

JSD/P231356

Basel, 27. September 2023

Regierungsratsbeschluss vom 26. September 2023

Ratschlag «Neuorganisation des Amts für Justizvollzug, Anpassungen beim Personal und Ausbau der Betreuung in den Basler Justizvollzugseinrichtungen»

Inhalt

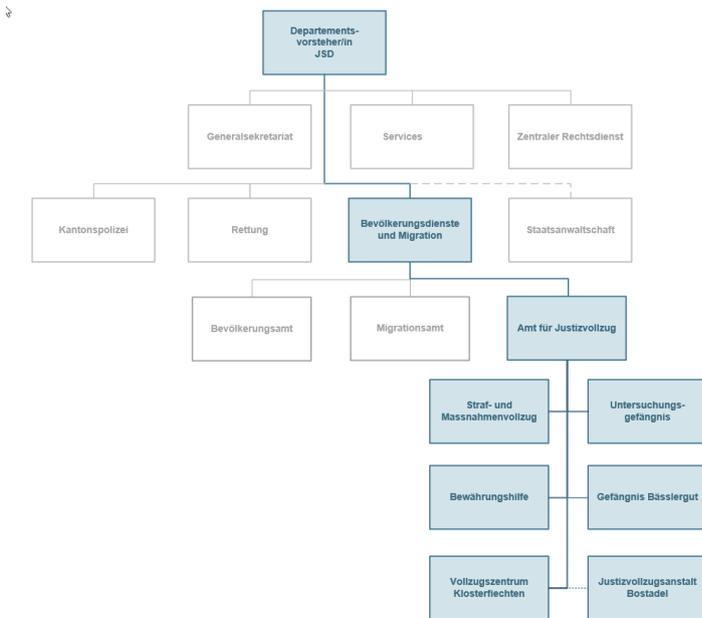
1. Begehren	3
2. Ausgangslage	3
3. Schaffung einer vollamtlichen Leitung für den Justizvollzug	4
4. Anpassungen beim Justizvollzugspersonal	5
4.1 Insourcing der privaten Sicherheitsdienstleistungen.....	5
4.2 Stärkung der Aus- und Weiterbildung des Justizvollzugspersonals	6
4.2.1 Professionalisierung der innerbetrieblichen Ausbildung	6
4.2.2 Schliessung von Personallücken infolge hohem Ausbildungsbedarf	7
5. Ausbau der Betreuung in den Justizvollzugseinrichtungen	8
5.1 Ausbau des Sozialdienstes in den Gefängnissen.....	8
5.2 Ausbau der Betreuung der vorläufig Festgenommen	8
5.3 Ausbau der medizinischen Betreuung	9
5.4 Ausbau der seelsorgerischen Betreuung	10
5.5 Ausbau der Betreuung im Vollzugszentrum Klosterfiechten	10
6. Infrastrukturstrategie Justizvollzug – ein Ausblick	10
6.1 Reduziertes Platzangebot im Untersuchungsgefängnis	10
6.2 Neuausrichtung der Infrastruktur im Gefängnis Bässlergut.....	12
6.3 Weiteres Vorgehen	13
7. Finanzielle Auswirkungen	13
8. Formelle Prüfungen	14
9. Fazit	14
10. Antrag	14

1. Begehren

Mit diesem Ausgabenbericht beantragen wir Ihnen für die Neuorganisation des Amtes für Justizvollzug Anpassungen beim Personal und den Ausbau der Betreuung in den Basler Justizvollzugseinrichtungen Ausgaben in der Höhe von 3'846'000 Franken.

2. Ausgangslage

Der Bereich Bevölkerungsdienste und Migration besteht seit 2006 und wurde 2009 als Resultat der grossen Verwaltungsreorganisation 2009 (RV09) neu strukturiert. Er besteht heute aus dem Bevölkerungsamt, dem Migrationsamt und dem Amt für Justizvollzug. Die Organisation und die Aufgaben des Amtes für Justizvollzug sind im kantonalen Justizvollzugsgesetz vom 13. November 2019 und in der kantonalen Justizvollzugsverordnung vom 23. Juni 2020 festgelegt. Das Amt ist insbesondere verantwortlich für die Inhaftierung von Personen und sichert die laufenden Untersuchungs-, Gerichts- oder Wegweisungsverfahren. Es plant und vollzieht gerichtlich angeordnete Strafen und Massnahmen und leistet Bewährungshilfe. Es übernimmt generell alle Aufgaben des Justizvollzugs, soweit sie nach kantonalem Recht keiner anderen Behörde zugewiesen sind. Das Amt für Justizvollzug setzt sich zusammen aus der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug¹, dem Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt², dem Gefängnis Bässlergut³, dem Vollzugszentrum Klosterfiechten (VZK)⁴ sowie der Bewährungshilfe⁵. Zudem ist die Justizvollzugsanstalt Bostadel⁶ dem Amt für Justizvollzug angegliedert.



Grafik 1: Organigramm des Bereichs Bevölkerungsdienste und Justizvollzug sowie des Amtes für Justizvollzug

¹ Die Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug weist als Vollzugsbehörde verurteilte Personen der geeigneten Anstalt oder dem ambulanten Vollzug zu. Sie koordiniert und steuert den Vollzug, gewährt Vollzugsöffnungen und entlässt verurteilte Personen aus dem Straf- und Massnahmenvollzug. Ausserdem stellt sie im Rahmen von nachträglichen Verfahren Anträge an das Gericht.

² Im Untersuchungsgefängnis sind Erwachsene und Jugendliche untergebracht, die sich in strafprozessualer Haft oder im Straf- und Massnahmenvollzug (einschliesslich des vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzugs) beziehungsweise in einer nach Jugendstrafrecht verhängten Massnahme befinden. Ebenfalls nimmt das Untersuchungsgefängnis weibliche Personen bei kurzfristigen Festhaltungen nach Ausländerrecht auf. Im Untersuchungsgefängnis stehen derzeit insgesamt 142 Zellenplätze zur Verfügung.

³ Im Gefängnis Bässlergut sind männliche Personen, gegen die eine ausländerrechtliche Administrativhaft verfügt wurde, sowie erwachsene männliche Personen im Strafvollzug (einschliesslich des vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzugs) inhaftiert. Das Gefängnis Bässlergut verfügt seit Inbetriebnahme des Erweiterungsbaus für den Strafvollzug im Jahre 2020 in seiner heutigen Form über 78 Zellenplätze für den Strafvollzug und 40 Zellenplätze für die ausländerrechtliche Administrativhaft von Männern.

⁴ Im VZK werden Personen in der Halbgefängenschaft und im offenen stationären Massnahmenvollzug sowie über 18-jährige Personen, die nach Jugendstrafrecht zu einem Freiheitsentzug oder zu einem Massnahmenvollzug verurteilt wurden, untergebracht. Weiter ist es für Personen zuständig, die ihre Freiheitsstrafe in Form der Gemeinnützigen Arbeit (GA), des Electronic Monitoring (EM) oder des Wohn- und Arbeitsexternats verbüssen. Das VZK bietet nach der laufenden Sanierung 25 stationäre Plätze für den offenen Massnahmenvollzug, das Arbeitsexternat und die Halbgefängenschaft sowie weitere Plätze für das EM und die GA an.

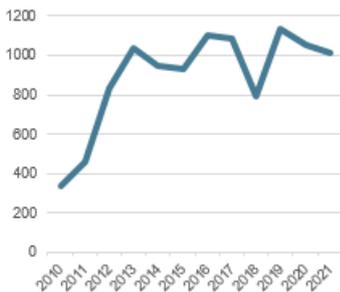
⁵ Die Bewährungshilfe Basel-Stadt begleitet straffällig gewordene Menschen. Das Ziel besteht darin, das individuelle Rückfallrisiko zu senken und die soziale Integration der betreuten Personen zu fördern. Zudem übernimmt sie als Sozialdienst die soziale Betreuung in den Basler Gefängnissen.

⁶ Die Kantone Basel-Stadt und Zug betreiben im Rahmen des Strafkordats Nordwest- und Innerschweiz gemeinsam die geschlossene Strafanstalt Bostadel. Diese betreibt eine Abteilung für den geschlossenen Normalvollzug im Grosskollektiv mit 108 Plätzen und zwei Abteilungen in der Sicherheitsabteilung mit 7 Plätzen im Gruppenvollzug und 5 Plätzen im Einzelvollzug.

Der kantonale Justizvollzug verzeichnet seit der Neustrukturierung im Rahmen der grossen Verwaltungsreorganisation 2009 einen starken Anstieg der Vollzugszahlen und damit auch des Personalkörpers sowie der staatlichen Ausgaben. Gewandelt haben sich gleichzeitig die gesetzlichen und konkordatlichen Vorgaben in einem sensiblen staatlichen Tätigkeitsbereich mit starken Grundrechtseingriffen.

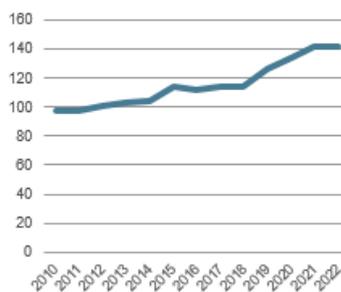
Folgende Zahlen zum Justizvollzug zeigen die Entwicklung seit der Verwaltungsreorganisation ab 2009:

Freiheitsstrafen +300 Prozent



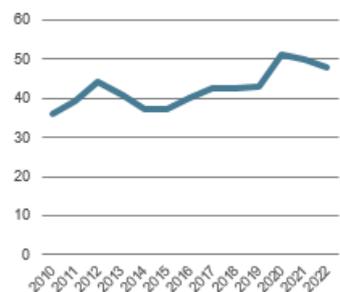
(ohne EFZ für Bussen)

Personal (FTE) +40 Prozent



(ohne externe Mitarbeitende)

Kosten (Mio.) +30 Prozent



Grafik 2: Zahlen zur Entwicklung des kantonalen Justizvollzugs seit Verwaltungsreorganisation 2009, Statistik BFS betr. Freiheitsstrafen bis 2021 vorliegend (Stand März 2023).

Die Vorsteherin des Justiz- und Sicherheitsdepartements hat deshalb eine Standortbestimmung in Auftrag gegeben. Angebot, Organisation und Infrastruktur wurden unter den geänderten Rahmenbedingungen überprüft. Die Resultate dieser Analyse finden sich im vorliegenden Ratschlag. In einem ersten Schritt werden die notwendigen Ausgaben für eine vollamtliche Leitung des Amtes für Justizvollzug, Anpassungen beim Justizvollzugspersonal und einem Ausbau des Betreuungsangebots in den Justizvollzugseinrichtungen beantragt. In einem zweiten Schritt sollen dem Grossen Rat nachgelagert Ausgaben für Infrastrukturmassnahmen im Justizvollzug vorgelegt werden.

3. Schaffung einer vollamtlichen Leitung für den Justizvollzug

Die meisten Kantone haben in den vergangenen Jahren ihren Justizvollzug professionalisiert und die Organisationseinheiten unter einer Leitung zusammengefasst. Trotz der – neben dem Kanton Genf – höchsten Vollzugszahlen pro Kopf der Bevölkerung verfügt der Kanton Basel-Stadt als einer von ganz wenigen Kantonen noch über keine vollamtliche Leitung des Justizvollzugs. Die Leitung des Amtes für Justizvollzug erfolgt bisher in Personalunion mit der Bereichsleitung Bevölkerungsdienste und Migration. Im Rahmen der Verwaltungsreorganisation 2009 wurde zwar ein Amt für Justizvollzug geschaffen, jedoch ohne eine eigene Leitungsstelle hierfür vorzusehen. Eine Abteilungsleitung sollte vielmehr gleichzeitig die Amtsleitung übernehmen, was sich aber nicht als praktikabel erwies. Aufgrund dessen übernahm die Bereichsleitung in Personalunion auch die Leitung des Justizvollzugs. Daraus resultiert eine grosse Führungsspanne von neun direktunterstellten Ämtern und Abteilungen mit einem sehr breiten Aufgabenspektrum auf dem Gebiet der Einwohnerkontrolle und des Zivilstandswesens, der Migration und der Einbürgerung sowie des Justizvollzugs.

Mit dem Anstieg der Vollzugszahlen und damit des Personal- und Finanzaufwands des Justizvollzugs (vgl. die obenstehende Grafik 2) sind die Anforderungen an die Leitung des Justizvollzugs im Tagesgeschäft weiter gestiegen. Hinzu kommen regelmässig Projekte, die es zusammen mit den Abteilungen zu bewältigen gilt. Eine systematische übergeordnete Qualitätskontrolle fehlt aus Kapazitätsgründen. Die Rolle der Amtsleitenden bei der interkantonalen Weiterentwicklung des Justizvollzugs hat zudem in den letzten Jahren deutlich an Gewicht gewonnen. Die Amtsleitungen haben sich unter dem Dach von drei Strafvollzugskonkordaten⁷ und der Konferenz der Kantonalen Leiter Justizvollzug (KKLJV)⁸ zusammengeschlossen. Die Erwartung ist gewachsen, dass sie sich arbeitsteilig an konkordatlichen und nationalen Kommissionen und Arbeitsgruppen beteiligen. Sowohl der interkantonale Vergleich wie auch die innerkantonale Standortbestimmung zeigen, dass sich eine zeitgemässe Amtsleitung auf den Justizvollzug fokussieren und dessen Gestaltung und Weiterentwicklung aktiv vorantreiben können sollte. Die konsequente Steuerung neuer grosser Projekte wie das geplante Insourcing der Sicherheitsdienstleistungen oder die Umsetzung der nachfolgend dargelegten Infrastrukturstrategie sind mit der bestehenden Organisation nicht mit der nötigen Sorgfalt zu bewältigen. Aus diesem Grund soll die Doppelfunktion von Bereichs- und Amtsleitung nach 15 Jahren aufgelöst werden und eine vollamtliche Amtsleitung eingesetzt werden.

Die Vollkosten für eine hauptamtliche Amtsleitung betragen 260'000 Franken.

4. Anpassungen beim Justizvollzugspersonal

4.1 Insourcing der privaten Sicherheitsdienstleistungen

In den Basler Gefängnissen befinden sich heute neben dem Staatspersonal auch Mitarbeitende der Securitas AG im Einsatz. Die Securitas-Mitarbeitenden übernehmen primär aber nicht ausschliesslich Tätigkeiten in der Kommandozentrale bzw. Sicherheitsloge der Gefängnisse ohne Kontakt zu den Inhaftierten zu haben. Im Weiteren kommen sie bei Spezialdiensten und auf den Stationen als Aushilfen in Aufsichts- und Betreuungsdiensten zum Einsatz.

Die Zusammenarbeit des kantonalen Justizvollzugs mit der Securitas AG hat sich grundsätzlich bewährt. Nach mehrjähriger Laufzeit der bestehenden Verträge mit der Securitas AG müsste bei einer Fortsetzung des Leistungseinkaufs bis Ende 2023 eine neuerliche Ausschreibung der Sicherheitsdienstleistungen an die Hand genommen werden. Es bietet sich deshalb die Gelegenheit, eine Standortbestimmung vorzunehmen, und zu prüfen, ob und inwieweit private Sicherheitsdienste in Basler Justizvollzugsanstalten weiterhin eingesetzt werden sollen – zumal die Intensität der bisherigen Zusammenarbeit mit Privaten in der Schweizerischen Justizvollzugslandschaft eher eine Ausnahme darstellt.

Der Beizug von Privaten bildete bereits in der Vorberatung des neuen Justizvollzugsgesetzes, das Mitte 2020 in Kraft getreten ist, Gegenstand intensiver Diskussionen. Insbesondere die Zulässigkeit der Delegation des staatlichen Gewaltmonopols an Private wurde grundsätzlich kritisiert. Die Gleichwertigkeit der politischen Aufsicht, wenn staatliche Aufgaben an Private delegiert werden und nicht mehr direkt (beispielsweis durch die Polizei) ausgeführt werden, wurde in Frage gestellt. Zudem wurde der Einbezug von externen Firmen mit je eigenen Führungsstrukturen und Betriebsphilosophien, auf welche kein direkter Einfluss besteht, innerhalb des Justizvollzugs als heikel erachtet. Ein Antrag, künftig im Bereich Sicherheit keine privaten Personen einzusetzen, wurde schliesslich nur knapp verworfen.

⁷ Zur Erfüllung der kantonalen Aufgabe des Straf- und Massnahmenvollzugs für Erwachsene haben sich die Schweizer Kantone in den Jahren 1956-1963 zu drei regionalen Strafvollzugskonkordaten zusammengeschlossen. Es sind dies das Strafvollzugskonkordat Nordwest- und Innerschweiz (dem Basel-Stadt angeschlossen ist), das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat und La Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (Konkordat der Lateinischen Schweiz).

⁸ Die KKLJV hat zum Ziel, die Zusammenarbeit der kantonalen Organe des Justizvollzugs untereinander sowie mit Bund, KKJPD und Konkordaten zu fördern. Sie unterstützt und koordiniert die Meinungsbildung zu kantonsübergreifenden Entwicklungen im Bereich des Justizvollzugs und setzt sich für gemeinsame Interessen ein. Sie vertritt die Anliegen der kantonalen Leiterinnen und Leiter des Justizvollzugs in der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen auf dem Gebiet des Justizvollzugs oder mit einem Bezug zum Justizvollzug. Gemäss Statuten ist je eine Person Mitglied, welche die oberste fachliche Verantwortung im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs trägt und dem zuständigen Regierungsmitglied direkt unterstellt ist oder diesem direkt rapportiert.

Aus betrieblicher Sicht ist festzustellen, dass die Gefängnisse grundsätzlich gute Erfahrungen mit dem Einsatz von Securitas Mitarbeitenden gemacht haben. Sie ist geprägt von einer hohen Verlässlichkeit, Flexibilität und dem Bestreben der Securitas, die bestmögliche Leistung zu erbringen. Die Mitarbeitenden der Securitas AG verfügen allerdings über keine spezifische Ausbildung im Justizvollzug, weshalb sie nur für Zentralen-, Spezial- und Aushilfdienste eingesetzt werden. Die vollständige Integration im Betrieb und das Knowhow staatlicher Mitarbeitenden kann deshalb notgedrungen nicht erreicht werden. Die Securitas-Mitarbeitenden übernehmen trotz der erwähnten Einsatzbeschränkungen in Basler Gefängnissen sicherheitspolizeiliche Aufgaben im Rahmen von Eingangskontrollen der Besucherinnen und Besucher, Logendienste (Überwachung der Anlage mit Bildschirmen analog einer Alarmzentrale) sowie bei ihren Aushilfetätigkeiten in den Gefangenenstationen, was als grund- und menschenrechtssensibel gilt. Die Bündelung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben in staatlicher Hand ist deshalb vorzuziehen, sofern die dadurch entstehenden Mehrkosten als tragbar erachtet werden.

Das Insourcing der personalintensiven Zentralendienste bedingt eine Personalaufstockung von 23 Vollzeitstellen. Gleichzeitig müssen die Aushilfdienste der Securitas in der Aufsicht- und Betreuung kompensiert werden. Diese wurden vor allem erforderlich, da der Standardstundensatz, der den Dienstplänen zugrunde liegt und die produktiven Stunden pro Vollzeitstelle definiert, nicht bzw. nicht mehr korrekt ist. Der Grosse Rat hat für das Budget 2021 im Sinne einer Sofortmassnahme vier der acht fehlenden Stellen bewilligt. Die noch bestehenden Lücken wurden mit Securitas-Aushilfen geschlossen. Mit dem Wegfall der Securitas-Aushilfen verstärkt sich zudem der Bedarf an Vorhalteleistungen, um Nachfragespitzen auffangen zu können. Insgesamt entsteht ein Bedarf an sechs zusätzlichen Stellen für die Aufsicht und Betreuung.

Das Insourcing der Sicherheitsdienstleistungen führt damit gesamthaft zu einer Personalaufstockung um 29 Vollzeitstellen und Mehrkosten von 1.7 Mio. Franken gegenüber dem Einsatz privater Sicherheitsdienste.

Beantragt werden zudem einmalige Infrastruktur- und Rekrutierungskosten von 300'000 Franken. Neben dem Aufwand für kleinere Infrastrukturanpassungen sollen bewährte Securitas-Mitarbeitende auf deren Wunsch übernommen werden, um so den Betrieb im Übergang bestmöglich aufrechtzuerhalten. Dies hätte vertraglich vereinbarte Entschädigungszahlungen an die Securitas AG zur Folge.

Das vorgesehene Insourcing der Sicherheitsdienstleistungen betrifft die Justizvollzugseinrichtungen. Nicht erfasst ist der Beizug privater Sicherheitsdienste bei der Spitalüberwachung inhaftierter Personen. Dieser Beizug erfolgt seit vergangenem Jahr als Sofortmassnahme zur Entlastung der Kantonspolizei in der Nacht, an Wochenenden sowie an Feiertagen. Das private Sicherheitspersonal übernimmt seine Aufgabe im öffentlichen Spital und ist als subsidiäre Unterstützung nicht befugt, Zwangsmassnahmen anzuwenden. Im Hinblick auf eine dauerhafte Implementierung der Entlastungsmassnahme wird noch vertieft geprüft, ob das Justizvollzugspersonal in diese Spitalüberwachung eingebunden werden soll.

4.2 Stärkung der Aus- und Weiterbildung des Justizvollzugspersonals

4.2.1 Professionalisierung der innerbetrieblichen Ausbildung

Die Anforderungen an die Mitarbeitenden der Gefängnisse Basel-Stadt steigen auch aufgrund höherer Vorgaben und Ansprüche an den Justizvollzug seit Jahren stetig an. Beim Aufsichts- und Betreuungspersonal handelt sich in der Regel um Quereinsteiger, die sich in ein völlig neues und in vielerlei Hinsicht anspruchsvolles Umfeld begeben. Der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Mitarbeitenden kommt deshalb eine besondere Bedeutung zu.

Die Arbeit im Justizvollzug ist durch die Besonderheit der Institution geprägt: In der Interaktion mit gefangenen Menschen soll Sicherheit gegen innen und aussen gewährleistet und gleichzeitig der gesellschaftliche Auftrag zur Betreuung und Resozialisierung umgesetzt werden. Die eingewiesenen Personen halten sich nicht freiwillig in den Anstalten auf und befinden sich häufig in einer schwierigen Lebensphase. Hinzu kommt eine starke Reglementierung des Gefängnisalltags, die aus Sicherheitsgründen zwingend einzuhalten ist. Die Mitarbeitenden haben in ausserordentlichen Situationen immer wieder schwierige Entscheidungen zu treffen und belastende Situationen zu verkraften. Um die Mitarbeitenden der Gefängnisse des Kantons Basel-Stadt angemessen auf diese Herausforderungen vorzubereiten, wurde ein kantonales Aus- und Weiterbildungskonzept mit einheitlichen Qualitätsstandards entwickelt. Der Aus- und Weiterbildung wurde so im Justizvollzug bewusst ein höherer Stellenwert zugemessen. Alle neuen Mitarbeitenden haben nun die interne Einführung von drei bis sechs Monaten zu absolvieren und danach innerhalb der ersten 4-5 Jahre die berufsbegleitende Ausbildung zum eidgenössischen Fachfrau bzw. zum eidgenössischen Fachmann für Justizvollzug zu absolvieren. Hinzu kommen laufende Weiterbildungen zu Themenfeldern wie Betreuung und Begleitung von Gefangenen, Sicherheit im Justizvollzug, Gesundheit der Gefangenen oder den Umgang mit verschiedenen Gefangengruppen.

Derzeit fehlen auf Kaderebene die zeitlichen Ressourcen für eine angemessene Betreuung der Neueinsteigerinnen und Neueinsteiger und für die permanente Weiterbildung langjähriger Mitarbeitenden. Als zeitintensiv erweist sich besonders die zu grosse Führungsspanne der Kader. Hinzu kommt der Umstand, dass die Kadermitarbeitenden zur Aufrechterhaltung des Betriebs teilweise auch selber in der Aufsicht- und Betreuung eingesetzt werden müssen und in dieser Zeit nicht uneingeschränkt ihre Leitungsaufgaben wahrnehmen können. Gestiegen sind auch die betrieblichen Anforderungen an die Beteiligung der Betriebe im Rahmen der berufsbegleitenden Ausbildung zur Fachfrau bzw. zum Fachmann Justizvollzug am Schweizerischen Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) in Fribourg. Während der gesamten Ausbildung begleiten Kadermitarbeitende des Amtes für Justizvollzug als Praxiscoaches die auszubildende Person.

Die insgesamt gestiegene Zahl an Mitarbeitenden und die grosse Zahl neuer Mitarbeitenden erfordern eine stärkere Anleitung im Betrieb und Begleitung in der Aus- und Weiterbildung – auch zu Gunsten der inhaftierten Personen. Auch macht das Insourcing des Sicherheitspersonals nur Sinn, wenn die Mitarbeitenden laufend berufsspezifisch aus- und weitergebildet werden. Die Gefängnisse sollen deshalb mit drei Vollzeitstellen im Kader- und Aufsichtsbereich⁹ verstärkt werden. Die Mehrkosten belaufen sich auf 440'000 Franken.

4.2.2 Schliessung von Personallücken infolge hohem Ausbildungsbedarf

In den Gefängnissen fehlen neue Mitarbeitende in den ersten Monaten infolge interner Ausbildungen und ab dem ersten Berufsjahr immer wieder aufgrund der berufsbegleitenden Grundausbildung «Fachfrau/Fachmann für Justizvollzug» im SKJV. Im Rahmen der normalen Fluktuation einzelner Mitarbeitenden kann dieser Ausbildungsaufwand mit dem normalen Stellenetat aufgefangen werden. Die starken Stellenerhöhungen, namentlich mit der Erweiterung des Gefängnisses Bässlergut, führen ohne Securitas-Einsatz nun zu massiven Lücken in den Dienstplänen, die im normalen Betrieb ohne Leistungseinbussen oder massiven Überstunden nicht aufgefangen werden können. Der Antritt zur Grundausbildung beim SKJV verzögert sich. Durch den Verzicht auf Aushilfsdienste durch Securitas-Mitarbeitende wird die Situation noch verschärft, wie auch durch die Stellenaufstockung durch das Insourcing insgesamt, indem eine grosse Zahl an neuen Mitarbeitenden mit Ausbildungsbedarf hinstossen wird. Im Normalfall sollten neue Mitarbeitende nach drei Jahren die Ausbildung Fachfrau/Fachmann Justizvollzug abgeschlossen haben. Ohne personelle Massnahmen wird es künftig bis zu acht Jahre dauern, bis neue Mitarbeitende über den Abschluss verfügen, was sowohl für den Betrieb als auch die Mitarbeitende nicht zumutbar wäre. Um diese Entwicklung abzufedern, ist temporär bis 2025 auch externe Unterstützung für die Gefängnisse Basel-Stadt

⁹ Im Gefängnis Bässlergut soll eine zusätzliche Gruppenleiterstelle zur Reduktion der Führungsspanne geschaffen werden. Im Untersuchungsgefängnis sollen die bestehenden Gruppenleitenden von der Arbeit bei der Aufsicht- und Betreuung entlastet werden, damit sie sich auf die Führung und Ausbildung konzentrieren können. Hierfür werden zwei zusätzliche Stellen in der Aufsicht und Betreuung beantragt.

vorgesehen. Die auf zwei Jahre befristeten Mehrkosten in der Aufsicht und Betreuung betragen 306'000 Franken.

5. Ausbau der Betreuung in den Justizvollzugseinrichtungen

5.1 Ausbau des Sozialdienstes in den Gefängnissen

Die Bewährungshilfe Basel-Stadt übernimmt in den beiden Basler Gefängnissen die Aufgabe des Sozialdienstes. Hierzu stehen heute rund 150 Stellenprozent zur Verfügung. Bei rund 2500 Eintritten pro Jahr hat notgedrungen nur ein beschränkter Teil der Inhaftierten Kontakt mit dem Sozialdienst. Berücksichtigt werden Inhaftierte, die sich explizit melden oder vom Gefängnispersonal gemeldet werden, weil ein besonderer Betreuungsbedarf erkannt wird. Im Strafvollzug unterstützt der Sozialdienst zudem das Erstellen des Vollzugsplans für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz. Obwohl die Zahl der Beratungsgespräche in den letzten Jahren deutlich erhöht wurde, kommt es in Anbetracht der beschränkten Ressourcen für die Inhaftierten bereits bei den Erst- und Folgegesprächen immer wieder zu Wartezeiten.

Die Inhaftierten sind häufig mit einer Reihe von Problemen in unterschiedlichen Lebenslagen belastet. Durch die Inhaftierung werden sie oftmals von einem Moment auf den anderen aus ihrem Alltagsleben herausgerissen. Umso schwerer wiegt, dass die Kommunikationsmöglichkeiten nach aussen – insbesondere in Untersuchungshaft – stark eingeschränkt sind (kein Telefon oder Computer). Ein grundlegender Bedarf besteht folglich gerade zu Beginn der Inhaftierung in der Regelung der Existenzsicherung, resp. Unterstützung in allen administrativen Angelegenheiten – etwa zur Anmeldung bei der Sozialhilfe (Wohnung, Krankenkasse, Grundbedarf), zur Klärung weiterer involvierter Sozialversicherungen oder zur Hilfe bei Erläuterungen behördlicher Schreiben. Auch im Psychosozialen Bereich bietet der Sozialdienst Hilfe im Umgang mit Konflikten im sozialen und familiären Umfeld sowie Sachhilfe bei der Kontaktaufnahme mit Behörden (z.B. Strafvollzugsbehörde, KESB, Migrationsamt etc.). Gegen Ende der Haftzeit unterstützt der Sozialdienst auch bei den Entlassungsvorbereitungen (bspw. Anschlusslösungen bei der Wohnungssuche, Arbeit, Finanzen) sowie im Falle einer vorliegenden Suchterkrankung beim Aufgleisen geeigneter Therapieangeboten (etwa bei der Abteilung Sucht).

Das vom Sozialdienst ausgearbeitete Betreuungskonzept leidet unter den geringen personellen Ressourcen. Die Kapazitäten sollen deshalb ausgebaut werden. Angestrebt wird ein Sozialdienst, welcher regelmässig in beiden Basler Gefängnissen präsent ist, um eine aufsuchende und hilfreiche Sozialarbeit sicherzustellen. Entsprechend den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) sollen alle inhaftierten Personen spätestens zwei Wochen nach Eintritt in die Haftanstalt für ein Erstgespräch zur Abklärung ihrer sozialen Situation und Aufenthaltplanung besucht werden. Im Bedarfsfall sind weitere 14-tägige Folgetermine vorgesehen, um eine konsequente Begleitung der Inhaftierten zu gewährleisten. Die Inhaftierten sollen durchgehend betreffend Aufenthalt, Unterbringung, Arbeit, Finanzen, Gesundheit, soziale Beziehungen sowie bei Entlassungsvorbereitungen und Übergangsmangement beraten und unterstützt werden. Die Unterstützungsangebote sollen neu unabhängig vom Wohnsitz der Inhaftierten (in der Schweiz) erfolgen.

Bezugnehmend auf eine Referenzanstalt mit demselben Betreuungsmodell bedarf dies eines Personalausbaus des Sozialdienstes um drei Vollzeitstellen, der einen zusätzlichen Personalkostenaufwand von 540'000 Franken zur Folge hat.

5.2 Ausbau der Betreuung der vorläufig Festgenommenen

Ausbaubedarf besteht auch bei der Betreuung der vorläufig Festgenommenen. Die Vorzellen des Untersuchungsgefängnisses Basel-Stadt befinden sich im Gebäudekomplex Waaghof ausserhalb des Sicherheitsperimeters des Gefängnisses. Eine vorläufig festgenommene Person wird nach der

Festnahme für die Zeitdauer der ersten Abklärungen durch die Staatsanwaltschaft in den Vorzellen untergebracht. Die Haftleistelle nimmt die Daten der festgenommenen Person auf. Danach bleibt die betroffene Person in der Vorzelle, bis die Staatsanwaltschaft über eine allfällige Freilassung oder weitere Festhaltung im Untersuchungsgefängnis entschieden hat. Dies kann mehrere Stunden dauern. Die Vorzellen bildeten bei der Eröffnung des Waaghofs einen Teil der Polizeistation, die früher von der Kantonspolizei betrieben wurde¹⁰. Der Handlungsbedarf entstand durch Veränderungen bei der Dienststelle der Kantonspolizei im Waaghof, welche durch die Übernahme zusätzlicher Aufgaben ausserhalb der Polizeistation nicht mehr in der Lage war, die Betreuung der Vorzellen durchgehend zu gewährleisten. Die Betreuungs- und Interventionsaufgaben übernimmt mittlerweile primär das Untersuchungsgefängnis. Die Kameraüberwachung via Kommandozentrale des Untersuchungsgefängnisses wurde deshalb vor zwei Jahren personell ausgebaut. Für die effektiven Betreuungs- und Interventionsaufgaben müssen hingegen Gefängnismitarbeitende von anderen Diensten abgezogen werden. Dadurch ist die Betreuung der vorläufig Festgenommenen vor Ort auf ein Minimum reduziert und die Intervention bei Notfällen nimmt mehr Zeit als gewünscht in Anspruch. Diese Situation ist unbefriedigend, zumal sich die inhaftierten Personen unmittelbar nach der Festnahme oftmals in einem besonderen Ausnahme- und Stresszustand befinden.

Im Untersuchungsgefängnis soll nun ein eigener Aufsichtsdienst mit Schwerpunkt in der Betreuung der Vorzellen eingerichtet werden. Zur Sicherstellung eines durchgehenden Betriebs von Montag bis Sonntag ist eine Aufstockung des Aufsichtspersonals um zwei Vollzeitstellen mit Personalkosten von 280'000 Franken erforderlich.

5.3 Ausbau der medizinischen Betreuung

Gemäss nationalen und internationalen Vorgaben gehört zum zwingenden Grundangebot der Gefängnisse die Gesundheitsversorgung der inhaftierten Personen.¹¹ Inhaftierte Personen haben nach dem sogenannten Äquivalenzprinzip das Anrecht auf eine Behandlung, die medizinisch jener der Allgemeinbevölkerung gleichwertig ist. Dies gilt sowohl für die somatische als auch die psychiatrische Versorgung. Die Gefängnismedizin Basel-Stadt wird von den Medizinischen Diensten des Gesundheitsdepartements mit einem Team aus Ärztinnen und Ärzten, Pflegefachpersonen sowie einem Ergotherapeuten in Zusammenarbeit mit externen Fachpersonen (forensische Psychiaterinnen und Psychiater) der Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UPK) sichergestellt. Mit der Bewilligung von zusätzlichen Ausgaben für die ausgebaute Betreuung psychisch kranker Inhaftierter konnte die medizinische Versorgung in den kantonalen Gefängnissen erfolgreich gestärkt und insbesondere die psychiatrische Grundversorgung intensiviert werden (z.B. Erhöhung der Visiten der Fachärzte und -ärztinnen der UPK, Neuanstellung von Psychiatriepflegefachpersonen, Einrichtung einer neuen Station mit besonderer Betreuung).¹² Die Erfahrungen mit den im Jahre 2019 erfolgten Ausbausritten der Basler Gefängnismedizin sind sehr positiv. Es zeigen sich jedoch punktuell noch Versorgungslücken, deren Schliessung der Grosse Rat mit der Bewilligung des Budgets 2023 ermöglicht hat. So sollen insbesondere die medizinische Betreuung an den Wochenenden bedarfsgerecht ausgeweitet und der Zugang für weibliche Inhaftierte zur psychiatrischen Grundversorgung erleichtert werden. Die Gesundheitsversorgung der Inhaftierten hat damit einen guten Stand erreicht. In Anbetracht der immer weiter zunehmenden psychischen Auffälligkeiten und Krankheiten der Inhaftierten ist jedoch mit einem Bedarf an weiteren Ausbausritten in den kommenden Jahren zu rechnen.

¹⁰ Vgl. Ratschlag betreffend die Erstellung eines Neubaus für die Staatsanwaltschaft und das Untersuchungsgefängnis auf dem Gelände zwischen der Binningerstrasse und der inneren Margarethenstrasse (Parzellen 111/356 und 1111597) vom 2. Februar 1989, S. S. 32 und 47.

¹¹ Art. 75 Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, Art. 2 und 3 Europäische Menschenrechtskonvention (Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten), Art. 6, 7 und 10 Uno-Pakt II (Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte); Ziff. 39 ff. Europäische Strafvollzugsgrundsätze (Empfehlung Rec (2006)2 des Ministerkomitees des Europarates, 11. Januar 2006, Ziff. 39 ff), Rule 24 ff. Nelson Mandela Rules (UNO-Mindestgrundsätze für die Behandlung der Gefangenen, Res. 70/175 der UNO-Generalversammlung vom 17. Dezember 2015).

¹² GRB 19/7/19G vom 13.02.2019 zum Konzept und Ausgabenbericht Gesundheitsversorgung in den Gefängnissen Basel-Stadt – Betreuung psychisch kranker Inhaftierter

5.4 Ausbau der seelsorgerischen Betreuung

Die Gefängnisseelsorge ist seit Jahrzehnten ein Angebot der Römisch-Katholischen und der Evangelisch-reformierten Kirche für die Menschen in der Untersuchungshaft, im Strafvollzug und in der ausländerrechtlichen Administrativhaft, wobei die beiden anderen öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften, die Christkatholische Kirche (CKK) und die Israelitische Gemeinde Basel (IGB) im Bedarfsfall beigezogen werden. Die Seelsorgerinnen und Seelsorger engagieren sich für alle Eingewiesenen, unabhängig von Konfessionen, Religionen, Lebens- und Glaubensauffassungen und unabhängig der Delikte. Das Angebot wird sehr geschätzt. Die Zahl der Inhaftierten, die nicht den staatlich anerkannten Kirchen angehören, wie auch die Zahl derer, die nicht der Deutschen Sprache mächtig sind, hat jedoch stark zugenommen. Zur Prüfung der Auswirkungen dieser Entwicklung hat der Grosse Rat an seiner Sitzung vom 15. Mai 2019 den Anzug Barbara Heer und Konsorten betreffend «Angebot sicherstellen und Qualitätssicherung für Seelsorge in Gefängnissen, Spitälern und Asylunterkünften für Angehörige nicht anerkannter Religionen» überwiesen. Der Regierungsrat hat in der Folge eine unabhängige Studie in Auftrag gegeben, um die aktuellen Bedürfnisse besser abschätzen zu können. Da in der Studie nicht nur die Situation im kantonalen Justizvollzug, sondern auch in den Spitälern erfasst wurde, wird der Regierungsrat mit der Anzugsbeantwortung separat Stellung nehmen.

5.5 Ausbau der Betreuung im Vollzugszentrum Klosterfiechten

Der Grosse Rat hat im März 2020 für die Sanierung des Vollzugszentrums Klosterfiechten (VZK) und einer damit einhergehenden Erhöhung auf 25 stationäre Vollzugsplätze einen Kredit von 10.9 Mio. Franken bewilligt, woran sich der Bund mit rund 2.5 Mio. Franken beteiligt. Die Sanierungsarbeiten sind im Gange und sollen im Frühjahr 2024 abgeschlossen werden. Mit dem Konzept «Optimum» wurde bereits zuvor im Jahr 2015 bzw. dem Budget 2016 (GRB 15/51/37G vom 16. Dezember 2015) eine Weiterentwicklung des VZK genehmigt. Es beinhaltet eine flexible Anpassung der unterschiedlichen stationären Vollzugskategorien an die Nachfrage, eine Aufstockung um drei Vollzugsplätze, zusätzliche Personalressourcen sowie eine Neuorganisation der Institution. In Anbetracht der damals bevorstehenden Sanierung wurde das Konzept jedoch noch nicht vollumfänglich umgesetzt und demzufolge noch nicht alle bewilligten Stellen besetzt. Dies soll nun nach Abschluss der Sanierung mit einer angepassten Organisation sowie einer Aufstockung um insgesamt drei Vollzeitstellen in den Bereichen Fallführung, Therapie, Arbeitsbetriebe und Aufsicht erfolgen. Da der Ausbau mit demjenigen der Kostgeldeinnahmen gemäss Konkordatsvorgaben korreliert, ist die Stellenaufstockung kostenneutral. Mit der im Rahmen des vorgenannten Konzepts geplanten Verstärkung der Betreuung, insbesondere im Bereich der internen Arbeit, können Eingewiesene – sofern in legalprognostischer Hinsicht vertretbar – zudem im Vollzugsverlauf ins VZK eintreten. Ein früherer Übertritt in den aussenorientierten Vollzug wirkt sich tendenziell kostensenkend aus.

6. Infrastrukturstrategie Justizvollzug – ein Ausblick

6.1 Reduziertes Platzangebot im Untersuchungsgefängnis

Die gewandelten Ansprüche an den Justizvollzug und an die Haftbedingungen erfordern in den kommenden Jahren nicht nur Anpassungen bei der Betreuung und beim Personal, sondern auch eine Anpassung der Infrastruktur, namentlich was die Untersuchungshaft anbetrifft.

Zur Entwicklung in der Untersuchungshaft hat die KKJPD ein Grundlagenpapier erarbeiten lassen und beabsichtigt, im Herbst 2023 themenspezifische Empfehlungen zu verabschieden. Mit den Empfehlungen soll ein möglichst einheitlicher, zeitgemässer Haftvollzug in der Schweiz unter Berücksichtigung der grund- und menschenrechtlichen Vorgaben gewährleistet werden. Die Empfehlungen erfolgen unter der Prämisse, dass die Untersuchungshaft gestützt auf Art. 235 Abs. 1 der

Schweizerischen Strafprozessordnung so offen wie möglich und so geschlossen wie nötig auszugestalten ist. Weder darf die Strafverfolgung erschwert oder gar verunmöglicht werden, noch darf stärker als unbedingt nötig in die Grundrechte der betroffenen Personen eingegriffen werden. Aus diesen Überlegungen wird für den Vollzug der Untersuchungshaft ein Modell mit differenzierten Haftregimes in drei Phasen empfohlen:

1. Phase: Eintrittsregime U-Haft in Einzelhaft

Nach Anordnung der Untersuchungshaft durch das Zwangsmassnahmengericht tritt die Person in die Haftanstalt ein. In dieser Eintrittsphase mit dem Regime der Einzelhaft geht es darum, die neu inhaftierte Person mit den Regeln und Abläufen der Haftanstalt vertraut zu machen sowie abzuklären, ob eine Selbst- oder Fremdgefährdung besteht und ob die Person gruppentauglich ist.

2. Phase: Standardregime U-Haft im Gruppenvollzug

Im Standardregime ermöglicht die Leitung der Haftanstalt der inhaftierten Person Gruppenvollzug, soweit die Verfahrensleitung aufgrund von Kollisions- bzw. Verdunkelungsgefahr nicht weiterhin Einschränkungen der Kontakte zu Mitinhaftierten oder im Verkehr mit der Aussenwelt anordnet.

3. Phase: U-Haft mit im Gruppenvollzug mit zusätzlichen Öffnungen.

Sobald der Stand der Strafuntersuchung es zulässt, wenn also Verdunkelungsgefahr dem nicht (mehr) entgegensteht soll die inhaftierte Person in ein Haftregime mit zusätzlichen Öffnungen innerhalb der Haftanstalt wechseln können.

Inhaftierte Personen sollten nach Möglichkeit in Einzelzellen untergebracht werden. Mehrfachbelegungen sollen nur noch in Ausnahmefällen möglich sein. In allen Phasen der Untersuchungshaft sollen zudem den inhaftierten Personen zur Aufrechterhaltung ihrer psychischen und physischen Gesundheit eine ausgebaute Betreuung und auf Wunsch sinnvolle und abwechslungsreiche Beschäftigungs-, Bildungs- und Freizeitangebote zur Verfügung stehen.

Die auf internationalen Standards beruhenden Empfehlungen der KKJPD haben zwar keine direkte Verbindlichkeit. Die Anforderungen werden jedoch steigen und die internationalen Standards in die Gerichtspraxis einfließen¹³. Unabhängig davon sieht der Regierungsrat den Kanton Basel-Stadt in der Pflicht, den Justizvollzug bestmöglich nach den übergeordneten Vorgaben menschenrechtskonform auszurichten.

Das Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt verfügt als eines der wenigen Untersuchungsgefängnisse der Schweiz bereits seit seiner Eröffnung über einen Gruppenvollzug in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft. Dennoch wird es nicht in der Lage sein, die neuen Standards hinsichtlich verbesserter Unterbringung und Betreuung vollumfänglich umzusetzen.

Das Untersuchungsgefängnis muss bereits acht Haftregimes¹⁴ getrennt unterbringen, ohne dass flexible Nutzungsmöglichkeiten bestünden. Dies führt dazu, dass einzelne Stationen regelmässig bis an den Rand der Zumutbarkeit gefüllt und andere gleichzeitig nur schwach belegt sind, aber trotzdem betrieben werden müssen. Eine grosse Herausforderung für den Gefängnisbetrieb ist auch die verschachtelte Gebäudestruktur: Diese ist einerseits unübersichtlich und im Betrieb aufwändig. Andererseits ist das Raumangebot knapp und führt zu beengten Verhältnissen für die Inhaftierten, wie auch für das Personal, welches über zu wenig Raum für Umkleide, Pausen und Ausbildung verfügt. Ein Ausbau der Besuchsmöglichkeiten der Inhaftierten ist deshalb schon aus räumlichen Gründen ausgeschlossen. Kurz nach der Inbetriebnahme musste die Fensterdurchsicht beschränkt werden, um Kollisionen und Belästigungen im Stadtzentrum zu vermeiden. Das eingeschränkte Tageslicht führte auch zu wiederholter Kritik der Nationalen Kommission zur Verhütung der Folter (NKVF)¹⁵. Schliesslich entsprechen auch die zahlreichen Doppel- und Dreifachzellen

¹³ Die Standards des Europarats (z. B. die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze) und der Vereinten Nationen (z. B. die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen, die sogenannten «Nelson-Mandela-Regeln») haben einen «Soft-Law»-Status. Sie sind daher nicht direkt verbindlich, stellen aber Leitlinien für die Gewährleistung eines grundrechtskonformen Haftvollzugs dar, wie dies das Bundesgericht im Hinblick auf die Resolutionen und Empfehlungen der Organe des Europarats anerkennt (BGE 118 Ia 64, 2a).

¹⁴ Untersuchungschaft Männer und Frauen (Abteilungen Erste Haftzeit Männer, Gruppenhaft Männer und Frauen), Strafvollzug Männer und Frauen, Jugendabteilung, Spezialabteilung psychisch Auffällige, kurzfristige Festhaltungen im Ausländerrecht bei Frauen

¹⁵ Siehe Bericht an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt betreffend den Besuch der NKVF vom 23. und 24. Oktober 2014 im Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt (Waaghof), Ziff. 10., sowie Feedbackschreiben vom 21. Dezember 2020 zum Besuch der NKVF im Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt (Waaghof) vom 18. September 2020 mit Fokus Gesundheitsversorgung.

gemäss Bundesamt für Justiz nicht mehr dem heutigen Standard, wonach primär Einzelzellen vorzusehen sind. Die Problematik der Mehrfachbelegung wird noch durch den Umstand akzentuiert, dass die Toiletten räumlich nicht abgetrennt sind und damit die Intimsphäre nicht im heute gewohnten Umfang gewahrt werden kann.

Die Nutzung des Untersuchungsgefängnisses am bisherigen Standort im selben Gebäudekomplex mit der Staatsanwaltschaft wird zwar als alternativlos erachtet. Hingegen ist bei den beengten Verhältnissen zwingend ein «Entdichten» des Gefängnisses wie auch die Beschränkung der Aufenthaltsdauer angezeigt. Eine Reduktion der Plätze im Untersuchungsgefängnis ermöglicht für die verbleibenden Inhaftierten eine weniger beengte und den neuen Standards entsprechende Unterbringung. Dieses Ziel kann erreicht werden, wenn längere Vollzüge der Untersuchungs- und Sicherheitshaft nicht mehr im Untersuchungsgefängnis erfolgen müssen. In der ersten Zeit der Inhaftierung ist der Kontakt mit der Staatsanwaltschaft in der Regel am intensivsten. Hier sind die kurzen Wege innerhalb des Waaghofs von besonderer Bedeutung für eine effiziente Strafverfolgungsarbeit. Personen in der dritten Phase der Haft befinden sich jedoch meist länger in Untersuchungs- bzw. Sicherheitshaft. Für diese Unterbringungsphase soll eine neue Lösung gefunden werden, wobei das Gefängnis Bässlergut als neuer Vollzugsort priorisiert wird. Das Untersuchungsgefängnis im Waaghof erhält dadurch die räumlichen Kapazitäten für seine weiterhin vielfältigen Aufgaben.

6.2 Neuausrichtung der Infrastruktur im Gefängnis Bässlergut

Das Gefängnis Bässlergut verfügt nach seiner Erweiterung über einen modernen neuen Gefängnisbau für den Strafvollzug, der den Ansprüchen für kurze Vollzüge vollumfänglich zu genügen vermag. Die Vollzugsplätze sind seit der Corona-Pandemie vollkommen ausgelastet.

Das Gefängnis Bässlergut ist im Weiteren für die ausländerrechtliche Administrativhaft zuständig. Einweisungen erfolgen durch die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Solothurn. Die Inhaftierung erfolgt im ursprünglichen Bestandesbau, der derzeit saniert wird. Gestützt auf internationale Abkommen und gesetzliche Vorgaben erhöhen die Gerichte die Anforderungen an die Unterbringung laufend¹⁶. Die Kritik an Unterbringungen von ausländerrechtlich Inhaftierten in Institutionen mit äusserlichem Gefängnischarakter nimmt zu. Verschiedene Gefängnisse in der Schweiz können aufgrund der neuen Rechtsprechung keine Administrativhaft mehr vollziehen. Im Gefängnis Bässlergut ist die Administrativhaft seit der Erstellung des Neubaus für den Strafvollzug entsprechend den gesetzlichen Anforderungen räumlich komplett vom Strafvollzug getrennt und die Platzzahl entsprechend den Vorgaben des Bundesamts für Justiz massiv reduziert. Das Betriebsregime wurde in den vergangenen Jahren laufend angepasst. Das Bässlergut erfüllt damit als noch eines der wenigen Gefängnisse in der Schweiz die gesetzlichen Ansprüche. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass sich die Anforderungen der Rechtsprechung an die Bewegungsfreiheit und Aussenkontakte der Inhaftierten wie auch an die organisatorische und personelle Trennung der Unterbringung vom Strafvollzug weiter erhöhen werden. Institutionen mit Gefängnisstrukturen werden es dementsprechend immer schwerer haben, den Vorgaben an die Administrativhaft zu genügen. Durch das erhöhte Angebot bei gleichbleibender Sicherheit liegen die Kosten pro Haftplatz in der Administrativhaft bei einer planmässigen Belegung bereits bei rund 340 Franken pro Tag und damit höher als in der Untersuchungshaft und im Strafvollzug.

Da nicht nur die Anforderungen an die Haftbedingungen, sondern auch die rechtlichen Voraussetzungen für eine ausländerrechtliche Inhaftierung gestiegen sind, sank gleichzeitig die Nachfrage deutlich und hat sich auch nach der COVID-Pandemie nicht mehr stark erhöht. Sie liegt derzeit im Durchschnitt bei rund 50 Prozent der 40 Haftplätze. Der Kanton Solothurn als bisheriger Mieter von Vollzugsplätzen plant aktuell eine eigene Unterbringungslösung auf Kantonsgebiet, wodurch die Nachfrage voraussichtlich weiter sinken wird.

¹⁶ Vgl. z.B. BGE 122 I 222, BGE 122 II 49, BGE 146 II 201, Urteil des Bundesgerichts 2C_765/2022 vom 13. Oktober 2022 oder Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union C-519/20 vom 10. März 2022.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement beabsichtigt deshalb, in den kommenden Jahren für die Administrativhaft im Kanton oder mit anderen Kantonen gemeinsam eine neue Lösung zu suchen, die eine Unterbringung nach den gewandelten Ansprüchen ermöglicht. Der Bestandesbau des Gefängnisses Bässlergut könnte sodann für die dritte Phase der Untersuchungshaft umgenutzt werden. Die vorhandene Infrastruktur ermöglicht nach der Sanierung einen offenen Vollzug mit grosser Sicherheit und den nötigen Aussenkontakten.

6.3 Weiteres Vorgehen

Die Infrastrukturstrategie mit den Handlungsschwerpunkten bei der Untersuchungshaft und der ausländerrechtlichen Administrativhaft basiert primär auf der Analyse der Ist-Situation und steht somit erst am Anfang. Sie zielt darauf ab, dass der Kanton Basel-Stadt zusammen mit der laufenden Sanierung des Vollzugszentrums Klosterfiechten¹⁷ sowie der ebenfalls bereits initialisierten Erneuerung der Justizvollzugsanstalt Bostadel¹⁸ über Haftbedingungen verfügen wird, die für die kommenden Jahrzehnte Bestand haben und adäquate Arbeitsplätze für das Personal bieten, die der anspruchsvollen Tätigkeit gerecht werden. Die Planung soll im 2024 an die Hand genommen werden, mit dem Ziel, dem Grossen Rat bis voraussichtlich 2025 einen Ratschlag für die konkrete inhaltliche und zeitliche Umsetzung zu unterbreiten.

7. Finanzielle Auswirkungen

Die Neuorganisation des Amtes für Justizvollzug, Anpassungen beim Personal und Ausbau der Betreuung in den Basler Justizvollzugseinrichtungen führen zu den folgenden Mehrkosten:

Bezeichnung	wiederkehrend/ einmalig	Kosten [Franken]	Vollzeit- stellen [FTE]	Headcount (HC) relevant
Leitung Justizvollzug		260'000	1.0	
Schaffung einer eigenen Leitung Justizvollzug	wiederkehrend	260'000	1.0	HC
Anpassung beim Justizvollzugspersonal		2'766'000	32.3	
Mehrkosten Insourcing	wiederkehrend	1'720'000	29.3	HC
Infrastruktur und Rekrutierungskosten Insourcing	einmalig	300'000	0.0	-
Professionalisierung interne Ausbildung	wiederkehrend	440'000	3.0	HC
Personallücken aufgrund Ausbildungsbedarf (befristet)	wiederkehrend; befristet auf 2 J.	306'000	0	nicht HC
Ausbau der Betreuung in den Justizvollzugseinrichtungen		820'000	7.3	
Ausbau des Gefängnissozialdienstes	wiederkehrend	540'000	3.0	HC
Neue Betreuung Vorzellen Untersuchungsgefängnis	wiederkehrend	280'000	2.0	HC
Erweiterung VZ Klosterfiechten*	wiederkehrend	0	2.3	HC
Gesamtaufwand der Neuausrichtung des Justizvollzugs		3'846'000	40.6	

* Transfer vom Einzelposten (Kostgeldeinnahmen) zu Pauschalbereich (Personalaufwand)

Tabelle: Gesamtaufwand der Neuausrichtung des Justizvollzugs

Die Massnahmen führen im ZBE des Justiz- und Sicherheitsdepartements, Dienststelle Bevölkerungsdienste und Migration in den nächsten Jahren zu einem Mehraufwand von 3'846'000 Franken.

Da die Anpassungen beim Justizvollzugspersonal und der Ausbau der Betreuung in den Justizvollzugseinrichtungen zwar zügig erfolgen müssen, aber mit Blick auf die Personalrekrutierung doch einige Zeit in Anspruch nehmen werden, dauert die Umsetzung 2-3 Jahre.

¹⁷ GRB 20/11/11G vom 11.03.2020

¹⁸ GRB Nr. 20/46/06G Vom 11.11.2020

8. Formelle Prüfungen

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ausgabenbericht gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

9. Fazit

Der kantonale Justizvollzug verzeichnet seit der Neustrukturierung im Rahmen der grossen Verwaltungsreorganisation 2009 einen starken Anstieg der Vollzugszahlen. Gewandelt haben sich gleichzeitig die gesetzlichen und konkordatlichen Vorgaben in einem sensiblen staatlichen Tätigkeitsbereich mit starken Grundrechtseingriffen.

Wie in fast allen anderem Kantonen soll nun auch in Basel-Stadt eine vollamtliche Amtsleitung eingesetzt werden. Anpassungen sollen auch beim Justizvollzugspersonal vorgenommen werden. So erachtet der Regierungsrat den stetigen Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten in Basler Justizvollzugsanstalten nicht mehr als opportun und beantragt die entsprechenden Mehrausgaben. Damit – auch für das Insourcing – qualifiziertes Personal gewonnen und erhalten werden kann, soll die Aus- und Weiterbildung gestärkt werden. Ausgebaut werden soll schliesslich die Betreuung in den Basler Justizvollzugsanstalten: Dies nicht nur mit dem Ausbau des Sozialdienstes in allen Gefängnissen, sondern auch noch spezifisch im Untersuchungsgefängnis und im Vollzugszentrum Klosterfiechten. Eine verbesserte Betreuung hilft nicht nur den stark geforderten Mitarbeitenden des Justizvollzugs, sondern kommt vor allem auch den mit staatlichem Zwang konfrontierten und sich oft in einer schwierigen Lebenssituation befindenden inhaftierten Personen zu Gute.

In einem ersten Schritt werden die notwendigen Ausgaben für eine vollamtliche Leitung des Amtes für Justizvollzug, Anpassungen beim Justizvollzugspersonal und einen Ausbau des Betreuungsangebots in den Justizvollzugseinrichtungen beantragt. In einem zweiten Schritt sollen dem Grossen Rat nachgelagert Ausgaben für Infrastrukturmassnahmen im Justizvollzug vorgelegt werden.

10. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlusssentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

[Titel eingeben]

[Untertitel eingeben]

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ausgabenbericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Für die Neuorganisation des Amtes für Justizvollzug, Anpassungen beim Personal und den Ausbau der Betreuung in den Basler Justizvollzugseinrichtungen werden Ausgaben in der Höhe von Fr. 3'846'000 zu Lasten der Erfolgsrechnung, Justiz- und Sicherheitsdepartement, Dienststelle Bevölkerungsdienste und Migration, bewilligt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er untersteht dem Referendum