



An den Grossen Rat

23.1356.02

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission
Basel, 10. September 2024

Kommissionsbeschluss vom 9. September 2024

Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

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

Inhalt

1. AUSGANGSLAGE	3
2. VORGEHEN DER KOMMISSION	3
2.1 Eintreten und Schlussabstimmung	3
2.2 Erwägungen der Kommission	3
2.2.1 Schaffung einer vollamtlichen Leitung für den Justizvollzug	4
2.2.2 Anpassungen beim Justizvollzugspersonal.....	6
2.2.2.1 Insourcing der privaten Sicherheitsdienstleistungen	6
2.2.3 Stärkung der Aus- und Weiterbildung des Justizvollzugspersonals	8
2.2.3.1 Professionalisierung der innerbetrieblichen Ausbildung	8
2.2.3.2 Schliessung von Personallücken infolge hohem Ausbildungsbedarf.....	10
2.2.4 Ausbau der Betreuung in den Justizvollzugseinrichtungen	10
2.2.4.1 Ausbau des Sozialdienstes in den Gefängnissen.....	10
2.2.4.2 Ausbau der Betreuung der vorläufig Festgenommenen	15
2.2.4.3 Ausbau der medizinischen Betreuung	15
2.2.4.4 Ausbau der seelsorgerischen Betreuung	16
2.2.4.5 Ausbau der Betreuung im Vollzugszentrum Klosterfiechten	16
2.2.5 Infrastrukturstrategie Justizvollzug	17
2.2.5.1 Reduziertes Platzangebot im Untersuchungsgefängnis	17
2.2.5.2 Neuausrichtung der Infrastruktur im Gefängnis Bässlergut.....	17
3. ANTRAG	18
Beilage	
Entwurf Grossratsbeschluss	19

1. Ausgangslage

Mit seinem Ratschlag beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat für die Neuorganisation des Amtes für Justizvollzug, Anpassungen beim Personal und Ausbau der Betreuung in den Basler Justizvollzugseinrichtungen Ausgaben in der Höhe von 3'846'000 Franken.

Der kantonale Justizvollzug verzeichnet seit der Neustrukturierung im Rahmen der grossen Verwaltungsreorganisation 2009 (RV09) einen starken Anstieg der Vollzugszahlen und damit auch des Personalkörpers sowie der staatlichen Ausgaben. Gleichzeitig haben sich auch die gesetzlichen und konkordantlichen Vorgaben in einem sensiblen staatlichen Tätigkeitsbereich mit starken Grundrechtseingriffen gewandelt. Inhalt des Ratschlags bilden die Resultate der vom Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) in Auftrag gegebenen Standortbestimmung zur Überprüfung von Angebot, Organisation und Infrastruktur unter den geänderten Rahmenbedingungen. 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 späteren zweiten Schritt sollen dem Grossen Rat nachgelagert Ausgaben für Infrastrukturmassnahmen im Justizvollzug vorgelegt werden.

Der Grosse Rat überwies das Geschäft an seiner Sitzung vom 18. Oktober 2023 der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) zur Vorberatung.

2. Vorgehen der Kommission

Die JSSK befasste sich an insgesamt 3 Sitzungen¹ mit der Vorlage. Am 17. April fand eine Einführung in die Vorlage durch die Vorsteherin des JSD, Regierungsrätin Stephanie Eymann, den Generalsekretär JSD, Martin Ritschard, den Leiter Bevölkerungsdienste und Migration, Lukas Huber, sowie den Leiter Services a.i., Daniel Höin, statt. Auch die weitere Beratung wurde regelmässig durch die Vertretung des JSD begleitet.

Am 10. April und 16. Mai 2024 konnte sich die Kommission auf Rundgängen in Begleitung der Gefängnisleitungen und der Verwaltung ein Bild vom Untersuchungsgefängnis Waaghof und dem Gefängnis Bässlergut machen und Fragen zu diesen Einrichtungen stellen.

2.1 Eintreten und Schlussabstimmung

Eintreten war unbestritten. Die Kommission **trat stillschweigend** auf die Vorlage **ein**.

In der **Schlussabstimmung** vom 12. Juni 2024 beschloss die Kommission **einstimmig** mit **13 Stimmen** den nachfolgenden Beschlusssentwurf dem Grossen Rat zur Genehmigung zu unterbreiten.

2.2 Erwägungen der Kommission

Die JSSK begrüsst die Neuorganisation der vorgeschlagenen Bereiche des Justizvollzugs grundsätzlich und beschloss **keine Änderungen** gegenüber dem Antrag des Regierungsrates. Zur besseren Beurteilung einzelner geplanter Massnahmen ersuchte sie die Verwaltung aber um vertiefte schriftliche Informationen, die unter den entsprechenden Rubriken direkt in den Kommissionsbericht einfliessen.

Was die Infrastrukturstrategie Justizvollzug anbelangt, so nimmt die Kommission diese grundsätzlich wohlwollend zur Kenntnis, ohne sich aber im Rahmen des vorliegenden Geschäftes schon im Detail dazu äussern zu wollen.

Die Frage, ob und inwieweit einzelne Ansichten und Ideen, insbesondere zur Verbesserung des Strafvollzugs, in den Kommissionsbericht Eingang finden sollen, war in der Kommission umstritten. Der Meinung, dass es sich um einen Ausgaben- und Reorganisationsbericht handle und einzelne

¹ 17. April, 15. Mai und 12. Juni 2024

Kritiken eher etwas Zufälliges hätten, die zudem auch einer vertieften Prüfung bedürften, und dem Verweis auf die Möglichkeit politischer Vorstösse, stand die Auffassung gegenüber, wonach es dem Titel des Ratschlags entsprechend ebenso um den «Ausbau der Betreuung in den Basler Justizvollzugseinrichtungen» gehe und deshalb auch Verbesserungswünsche thematisiert werden dürfen und sollen.

2.2.1 Schaffung einer vollamtlichen Leitung für den Justizvollzug

Ist-Zustand

Der anlässlich der RV09 neu strukturierte **Bereich Bevölkerungsdienste und Migration** besteht aus dem

- Bevölkerungsamt,
- Migrationsamt,
- Amt für Justizvollzug.

Das **Amt für Justizvollzug**, das ohne externes Personal insgesamt 150 Vollzeitstellen umfasst, setzt sich wiederum zusammen aus der

- Abteilung Straf- und Massnahmenvollzug,
- Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt,
- Gefängnis Bässlergut,
- Vollzugszentrum Klosterfiechten (VZK),
- Bewährungshilfe.

Zudem ist die Justizvollzugsanstalt Bostadel dem Amt für Justizvollzug angegliedert.

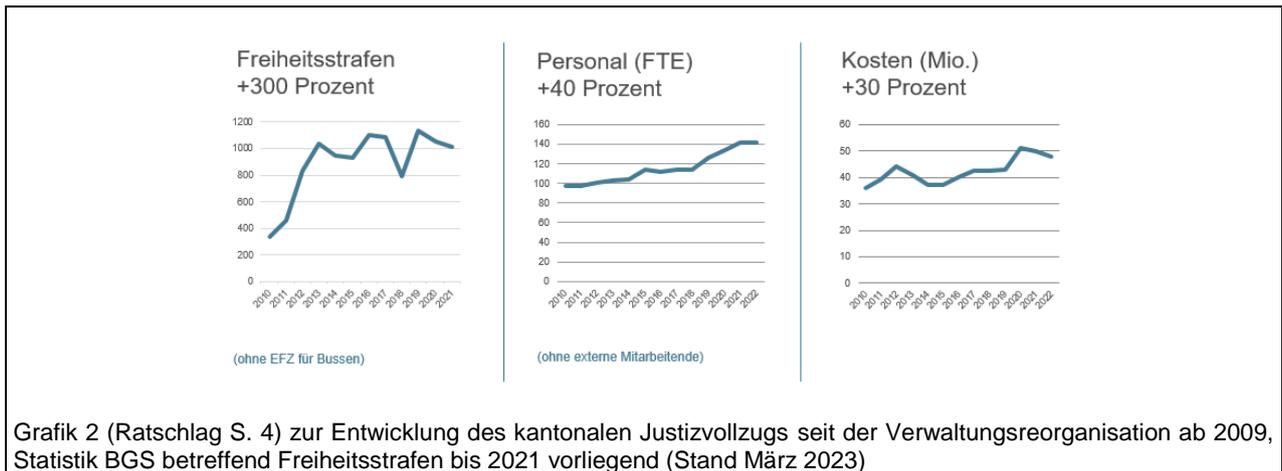
Das Amt für Justizvollzug übernimmt generell alle **Aufgaben** des Justizvollzugs, soweit sie nach kantonalem Recht keiner anderen Behörde zugewiesen sind, und ist insbesondere zuständig für die

- Inhaftierung von Personen,
- Sicherung der laufenden Untersuchungs-, Gerichts- oder Wegweisungsverfahren,
- Planung und den Vollzug gerichtlich angeordneter Strafen und Massnahmen,
- Bewährungshilfe.

Die **Leitung des Amts für Justizvollzug** erfolgt seit der Umstrukturierung in **Personalunion** mit der **Bereichsleitung Bevölkerungsdienste und Migration**, woraus eine grosse Führungsspanne von neun direktunterstellten Ämtern und Abteilungen mit einem breiten Aufgabenspektrum auf dem Gebiet der Einwohnerkontrolle und des Zivilstandswesens, der Migration und der Einbürgerung sowie des Justizvollzugs resultiert.

Haltung der Regierung (Ratschlag S. 4f.)

Der Regierungsrat stellt fest, dass mit dem Anstieg der Vollzugszahlen und damit des Personal- und Finanzaufwands des Justizvollzugs die Anforderungen an die Leitung des Justizvollzugs im Tagesgeschäft weiter gestiegen sind und die Rolle der Amtsleitenden auch bei der interkantonalen Weiterentwicklung des Justizvollzugs, wo sich die Amtsleitungen unter dem Dach von drei Strafvollzugskonkordaten und der Konferenz der Kantonalen Leiter Justizvollzug (KKLJV) zusammengeschlossen haben, in den letzten Jahren deutlich an Gewicht gewonnen habe. Sowohl der interkantonale Vergleich wie auch die innerkantonale Standortbestimmung zeigten, dass sich eine zeitgemässe Amtsleitung auf den Justizvollzug fokussieren und dessen Gestaltung und Weiterentwicklung aktiv vorantreiben können sollte.



→ Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass die Doppelfunktion von Bereichs- und Amtsleitung nach 15 Jahren beendet und eine **vollamtliche Amtsleitung** eingesetzt werden soll, für die er **Vollkosten von 260'000 Franken** veranschlagt.

Haltung Kommission

→ Die Kommission begrüsst die Entflechtung der bisherigen Struktur der Leitung des Amtes für Justizvollzug und empfiehlt der Schaffung einer vollamtlichen Amtsleitung mit Vollkosten in Höhe von 260'000 Franken zuzustimmen.

Rückfragen und Anliegen aus der Kommission

Auf Wunsch der Kommission legte die Verwaltung die **Kompetenzen und Aufgaben der neuen Leitung** wie folgt dar (Schreiben vom 6. Mai 2024):

Da die eigenständige Leitung für den Justizvollzug neu geschaffen werden soll, besteht noch keine genehmigte und bewertete Stellenbeschreibung für diese Funktion. Deshalb werden die allgemeinen Aufgaben, die eine solche Funktion in der Verwaltung innehat, aufgeführt und zudem drei Aufgabenbereiche hervorgehoben, die für den Justizvollzug ein spezifisches Gewicht haben.

Allgemeine Aufgaben und Kompetenzen

Die Amtsleitung trägt gemäss ihrem Grundauftrag die Verantwortung für die Gesamtführung und Steuerung des Amtes und dessen Aufgabenerfüllung. Dazu gehören insbesondere:

- Leitung des Amtes und dessen Geschäftsleitung
- Direkte Führung der Abteilungsleitenden und indirekte Führung aller Mitarbeitenden
- Übernahme der (mehrjährigen) Betriebsplanung zur Weiterentwicklung des Amtes
- Sicherstellung der Einhaltung der Amtsziele (Zielvereinbarungen, Budgetierung, Controlling)
- Personelle und finanzielle Kompetenzen gemäss den departementalen Vorgaben
- Durchsetzung der Compliance (Einhaltung Weisungen, Richtlinien und Standards)
- Vertretung des Amtes nach Innen und Aussen und Sicherstellung der Information
- Verfassen von Berichten und Vernehmlassungen
- Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für die Bereichs- und Departementsleitung

Justizvollzugsspezifische Aufsichtsaufgaben

Der Aufsichtsfunktion der Amtsleitung kommt im Justizvollzug mit starken Grundrechtseingriffen und einem hohen Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft eine besondere Bedeutung zu. Aus der geltenden Justizvollzugsverordnung ergeben sich nachfolgende Aufgaben für die Amtsleitung:

- Genehmigung der Hausordnungen sowie die sie konkretisierenden Weisungen der Haftanstalten mit Auswirkungen auf das Haftregime (§10 JVV)
- Visitationen der Haftanstalten gestützt auf die allgemeine Aufsichtsfunktion (§3 JVV)
- Beschwerdeinstanz für alle Inhaftierten, Behandlung aufsichtsrechtlicher Anzeigen (§74 JVV)
- Prüfung / Genehmigung von bedingten Entlassungen / Vollzugsöffnungen von Inhaftierten mit Freiheitsstrafen ab drei Jahren, Massnahmen, Verwahrung (ROS-Weisung 2016)

Interkantonale Vertretung des Amts für Justizvollzugs

Die interkantonale Zusammenarbeit nimmt im Justizvollzug einen vergleichsweise grossen Raum ein, was sich auch in den Aufgaben der Leitung niederschlägt:

- Mitglied und Sekretär der Paritätischen Aufsichtskommission der interkantonalen Justizvollzugsanstalt Bostadel
- Mitglied der Konferenz der Leitenden Justizvollzug (KLV), Deutschschweizer Konkordate
- Mitglied der Konferenz der Kantonalen Leitenden Justizvollzug (KKLJV), national
- Anteilsmässige Übernahme interkantonaler Mandate, z.Zt. ist Basel-Stadt im Vorstand «Trägerschaft eidgenössische Prüfungen der Mitarbeitenden im Justizvollzug» [epjv] vertreten, bis Ende 2023 auch im Stiftungsrat des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV).
- Wiederkehrende Teilnahme an interkantonalen Arbeitsgruppen.

Führung grosser und/oder abteilungsübergreifender Projekte

Die Umsetzung abteilungsübergreifender Vorhaben und Vorgaben (Kanton/Konkordat/Bund) erfordert regelmässig einer zentralen Steuerung. Alleine die Umsetzung der im Ratschlag vorgesehenen Vorhaben bedürfen einer massgeblichen Steuerung durch die Amtsleitung.

- Insourcing Sicherheitsdienstleistungen
- Neuausrichtung Untersuchungshaft / Administrativhaft
- Einführung Qualitätsmanagement Justizvollzug

Auf Nachfrage aus der Kommission wies die Verwaltung darauf hin, dass noch keine lohntechnische Bewertung der hauptamtlichen Amtsleitung erfolgt sei. Die angeführten **Vollkosten von 260'000 Franken** beruhen vielmehr auf einer Schätzung, basierend auf Quervergleichen mit anderen Amtsleitungen, und setzen sich aus einem Anteil Grundlohn, rund 30% Sozialleistungen, 20% Arbeitsplatz sowie Software-Lizenzen etc. zusammen. Weil die neue Amtsleitung an die bestehende Organisation (Stab, Assistenz) angedockt werden soll, werde vorerst nur diese Stelle beantragt. Prioritär gehe es um die Bündelung der Kompetenz und Vernetzung der Amtsleitung, um in der Schweizer Landschaft à jour zu bleiben.

Auf Frage zu den Gründen für den hohen Anstieg der Freiheitsstrafen auch im Vergleich zu anderen Grenzkantonen wie Tessin und Thurgau führte die Verwaltung aus, dass ihnen die genauen Gründe nicht bekannt seien. Die Grenzlage habe aber wohl einen Einfluss bei der Zahl der Freiheitsstrafen und der Hafttage. Viele Straffällige verfügten über keinen festen Wohnsitz, so dass schneller U-Haft angeordnet und tendenziell mehr unbedingte Freiheitsstrafen ausgesprochen werden. Bei Personen ohne Wohnsitz werde aufgrund des fehlenden sozialen Umfelds nach Gerichtspraxis rascher U-Haft angeordnet. Ohne Wohnsitz bedeute auch Wohnsitz im Ausland, z.B. in Mulhouse. Gemäss ständiger Gerichtspraxis werde Fluchtgefahr immer dann angenommen, wenn kein Wohnsitz in der Schweiz bestehe. Wenn kein Zugriff auf die Person mehr möglich sei, müsse ein langwieriges Rechtshilfeverfahren eingeleitet werden. Die Bestimmung des Strafgesetzbuches (Art. 41 StGB), wonach das Gericht anstatt eine Geldstrafe eine Freiheitsstrafe verhängen könne, wenn eine Geldstrafe voraussichtlich nicht vollzogen werden könne oder unwirksam sei, komme bei Personen ohne Wohnsitz schneller zur Anwendung. Diese These müsste wahrscheinlich im Zusammenhang mit der Kriminalstatistik verifiziert werden, auch wenn letztere nur eine Anzeigestatistik sei, und bspw. auch im Vergleich mit dem Kanton Tessin prüfen, wie hoch der Anteil der ständigen Wohnbevölkerung an der Kriminalität ist. Bei den Hafttagen - Basel-Stadt weist die meisten Hafttage pro Einwohnerin/Einwohner und die meisten unbedingten Freiheitsstrafen auf - spiele der Umstand, dass Basel-Stadt ein Stadtkanton sei, sicherlich eine Rolle, während das Tessin über zahlreiche ländliche Gemeinden verfüge, wo die Kriminalität tiefer liege.

2.2.2 Anpassungen beim Justizvollzugspersonal

2.2.2.1 Insourcing der privaten Sicherheitsdienstleistungen

Ist-Zustand

Neben dem Staatspersonal kommen in den Basler Gefängnissen aktuell auch Mitarbeitende der Securitas AG zum Einsatz. Zusätzlich zu deren Tätigkeiten in der Kommandozentrale bzw. Sicherheitsloge der Gefängnisse ohne Kontakt zu den Inhaftierten werden diese aber auch bei Spezialdiensten und auf den Stationen als Aushilfen in Aufsichts- und Betreuungsdiensten eingesetzt.

Haltung der Regierung (Ratschlag S. 5f.)

Der Regierungsrat verweist darauf, dass der Beizug von Privaten bereits in der Vorberatung des neuen Justizvollzugsgesetzes im Jahre 2019 Gegenstand intensiver Diskussionen bildete und ein Antrag, künftig im Bereich Sicherheit keine privaten Personen einzusetzen, nur knapp verworfen wurde. Aufgrund des Auslaufens der aktuellen Leistungsvereinbarung mit der Securitas AG per Ende 2025 hat der Regierungsrat die Frage geprüft, ob und inwieweit private Sicherheitsdienste in Basler Justizvollzugsanstalten weiterhin eingesetzt werden sollen. Auch wenn sich die Zusammenarbeit des kantonalen Justizvollzugs mit der Securitas AG grundsätzlich bewährt habe und insbesondere in betrieblicher Hinsicht und kostenmässig Vorteile bringe, kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass kernstaatliche Tätigkeiten, die Eingriffe in die Grundrechte zur Folge haben, hinsichtlich Aufsicht, Schulung und Personalmassnahmen in staatlicher Hand behalten und letztlich höher gewichtet werden sollten als betriebliche Nutzen.

→ Für das Insourcing der Sicherheitsdienstleistungen beantragt die Regierung eine **Personalaufstockung um insgesamt 29 Vollzeitstellen**, welche gegenüber dem Einsatz privater Sicherheitsdienste **Mehrkosten von 1.7 Mio. Franken** sowie **einmaligen Infrastruktur- und Rekrutierungskosten von 300'000 Franken** zur Folge hat.

Haltung Kommission

Die Zulässigkeit der Delegation des staatlichen Gewaltmonopols an Private bildete bereits anlässlich der Kommissionsberatungen des Ratschlags zu einem neuen Gesetz über den Justizvollzug² im Jahre 2019 Anlass für 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.»³

Die Kommission begrüsst das nunmehr beantragte Insourcing der bisher privaten Sicherheitsdienstleistungen in diesem heiklen Kernbereich des Staates. Das Gewaltmonopol gehöre in staatliche Hände. Nebst der verbesserten Sicherheit und Kontrolle durch die Integration aller Mitarbeitenden im Betrieb trage die justizvollzugsspezifische Ausbildung des gesamten Personals auch zu deren besserer Qualifikation und insgesamt zu einer gesteigerten Qualität in den baselstädtischen Justizvollzugseinrichtungen bei. Gegenüber diesen Vorteilen seien die höheren Kosten aufgrund teureren Lohnkosten staatlicher Mitarbeitenden und geringerer Flexibilität bei Personalausfällen in Kauf zu nehmen.

→ Die JSSK empfiehlt deshalb die Annahme der beantragten Personalaufstockung um 29 Vollzeitstellen und Mehrkosten von 1.7 Mio. Franken gegenüber dem Einsatz privater Sicherheitsdienstleister.

Rückfragen aus der Kommission

Zu den Fragen, ob **Entschädigungszahlungen** von 20'000 Franken pro übernommenen Mitarbeitenden der Securitas AG bei der Ausbildung eingespart werden und zu deren allfälliger Höhe, führte die Verwaltung in ihrem Schreiben vom 6. Mai 2024 Folgendes aus:

Die gezielte Übernahme von Mitarbeitenden der Securitas AG senkt den Aufwand in vielerlei Hinsicht. Eine exakte Berechnung der Einsparungen ist zwar nicht möglich. Aber bereits eine approximative Herleitung zeigt, dass sich die Übernahme trotz «Ablösesumme» für den Kanton lohnt.

- Wegfall Rekrutierungsaufwand

Bei einer Übernahme kann auf die Ausschreibung und den Selektionsprozess verzichtet werden. Damit entfallen die Kosten für die Inserierung sowie zahlreiche Arbeitsstunden für Kader und Personalabteilung im Rekrutierungsverfahren.

² 00000388339.pdf (bs.ch)

³ Kommissionsbericht 18.1330.02 der JSSK vom 11. September 2019 zum Ratschlag zu einem neuen Gesetz über den Justizvollzug, S. 6 und 13ff.

- Geringere Einarbeitungszeit / sofortige Produktivität

Die gefängnisinterne Ausbildung für neue Mitarbeitende der Aufsicht dauert bis zur vollständig selbständigen Arbeit drei bis sechs Monate, bei Mitarbeitenden der Zentralen wird sie bei zwei bis drei Monaten liegen. Bei einer Übernahme bewährter Securitas-Mitarbeitender entfällt dieser Einarbeitungsaufwand zu grossen Teilen, da die Mitarbeitenden nur noch punktuelle Ergänzungen benötigen. Die Mitarbeitenden sind somit praktisch ab dem ersten Tag produktiv. Ohne Übernahme von geeigneten Securitas-Mitarbeitenden in den Staatsdienst müssten die externen Mitarbeiter bis zum vollständigen Insourcing der Zentralendienste länger im Betrieb bleiben, um den Übergang sicherzustellen. Die Kosten pro externem Mitarbeiter und Monat liegen bei rund Fr. 11'000.

- Verminderung des Risikos von Fehlbesetzungen / Abgängen

Eine Übernahme drängt sich nur bei Securitas-Mitarbeitenden auf, die sich bei der bisherigen Gefängnisarbeit besonders bewährt haben. Sie kennen diese Arbeit und wissen, worauf sie sich einlassen, was ansonsten bei Quereinsteiger/innen nicht in diesem Masse der Fall ist. Ein Abbruch auf Seiten Arbeitgeber wie Arbeitnehmer ist damit unwahrscheinlicher wie bei einer normalen Rekrutierung. Das Risiko von Fehlbesetzungen und des damit verbundenen Zusatzaufwands zur Schliessung von Personallücken (Überstunden) und für Ersatzanstellungen wird minimiert.

Hinsichtlich **Kontrollmechanismen** in den Justizvollzugseinrichtungen wies die Verwaltung darauf hin, dass ein Grundvertrauen in die Mitarbeitenden unumgänglich ist, wobei dieses bei eigenen Mitarbeitenden sicher besser zum Tragen komme, weil man diese besser kenne, selber führe und deren Entwicklung besser verfolgen könne. Insofern sei davon auszugehen, dass mit dem Insourcing und zusammen mit der Aufstockung der Kaderpositionen eine Verbesserung der Kontrolle und Qualitätssicherung erzielt werden könne.

Auf Frage nach den Mechanismen, die Insassen vor möglichen **Übergriffen von Mitarbeitenden** schützen, wurde seitens der Verwaltung auf die Beschwerdemöglichkeiten an alle Instanzen verwiesen.

Zur Frage, ob eine **Erhöhung des Personalschlüssels für die Wochenenden** geplant sei, verwies die Verwaltung darauf, dass der Stellenplan grundsätzlich so ausgelegt sei, dass auch die Wochenenden voll abgedeckt seien.

Zur Frage, ob der Beizug von Polizisten ebenfalls in Betracht gezogen werde, sagte die Verwaltung, dass bei gröberen Ereignissen selbstverständlich **Interventionen der Kantonspolizei** stattfänden.

2.2.3 Stärkung der Aus- und Weiterbildung des Justizvollzugspersonals

2.2.3.1 Professionalisierung der innerbetrieblichen Ausbildung

Ist-Zustand

Auf Kaderebene fehlen derzeit die zeitlichen Ressourcen für eine angemessene Betreuung der Neueinsteigerinnen und Neueinsteiger sowie für die laufende Weiterbildung langjähriger Mitarbeitenden.

Haltung der Regierung (Ratschlag S. 6f.)

Die Aus- und Weiterbildung des gesamten Personals soll ausgebaut und gestärkt werden. Dies sei eine Hauptaufgabe des Kaders, wobei die Führungsspanne teilweise gross ausfalle und Pikettaufgaben die Erfüllung zusätzlich erschweren. Insbesondere soll auch die Betreuung von Neueinsteigerinnen und Neueinsteigern, bei denen es sich in der Regel um Quereinsteiger handelt, die sich in ein völlig neues und in vielerlei Hinsicht anspruchsvolles Umfeld begeben, sowie die Begleitung aller Mitarbeitenden verbessert und das interne Schulungsangebot insgesamt ausgebaut werden. Diese Massnahmen erfordern ein Ausbau des Kaderbereichs.

→ Der Regierungsrat beantragt die Verstärkung der Gefängnisse **im Kader- und Aufsichtsbereich um drei Vollzeitstellen mit Mehrkosten** in Höhe von **440'000 Franken**.

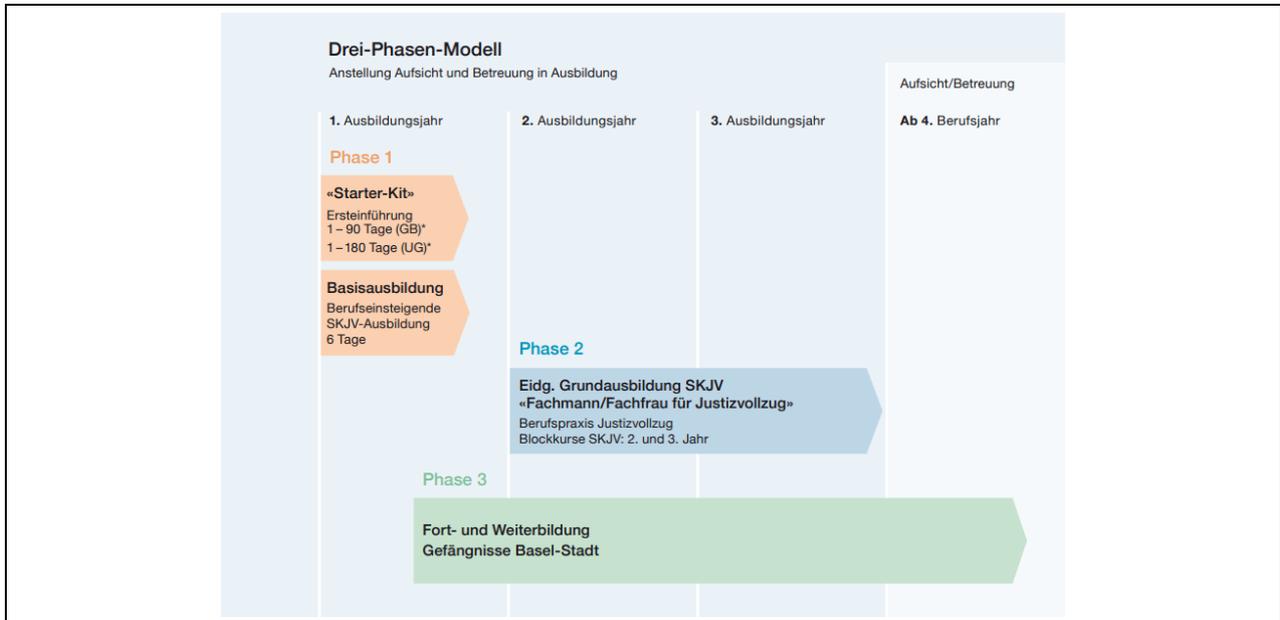
Haltung der Kommission

Die Kommission misst der Qualität der Aus- und Weiterbildung des Justizvollzugspersonals einen sehr hohen Stellenwert zu, setzt die Arbeit in diesem hochsensiblen und in mehrfacher Hinsicht verantwortlichen Bereich doch hohe Qualifikationen voraus.

→ Die JSSK begrüsst die Stärkung der Aus- und Weiterbildung des Justizvollzugspersonals und empfiehlt, dem Ausbau um drei Vollzeitstellen mit Mehrkosten in Höhe von 440'000 Franken zuzustimmen.

Rückfragen aus der Kommission

Auf Wunsch der Kommission gab die Verwaltung in ihrem Schreiben vom 6. Mai 2024 vertieften Einblick in den Ausbau der Aus- und Weiterbildung und legte den Zeitplan dar. Der Kommission wurde überdies auch das Ausbildungskonzept Gefängnisse zur Verfügung gestellt.



Alle neuen Mitarbeitenden haben demnach die interne Einführung von drei bis sechs Monaten zu absolvieren und danach innerhalb der ersten Jahre die berufsbegleitende Ausbildung zur eidgenössischen Fachfrau bzw. zum eidgenössischen Fachmann für Justizvollzug zu absolvieren. Hinzu kommen laufende Weiterbildungen zu den Themenfeldern Betreuung und Begleitung von Gefangenen, Sicherheit im Justizvollzug, Gesundheit der Gefangenen und Umgang mit verschiedenen Gefangenengruppen.

Mit der Aufstockung der personellen Führungsressourcen soll vor allem die Umsetzung des Ausbildungskonzeptes verbessert und intensiviert werden. Derzeit fehlen auf Kaderebene die zeitlichen Kapazitäten für eine angemessene Betreuung der Neueinsteigerinnen und Neueinsteiger und für die permanente Weiterbildung langjähriger Mitarbeitenden. Mehr Zeitbedarf besteht nicht nur für die gefängnisinterne Ausbildung bei Stellenantritt. Gestiegen sind auch die zeitlichen Anforderungen an die Betriebe im Rahmen der berufsbegleitenden Ausbildung zur Fachfrau bzw. zum Fachmann Justizvollzug am Schweizerischen Kompetenzzentrum für den Justizvollzug. Während der gesamten Ausbildung begleiten Kadermitarbeitende als Praxiscoaches die auszubildenden Mitarbeitenden.

Zum **Einsatz der beantragten drei Vollzeitstellen im Kader- und Aufsichtsbereich** legte die Verwaltung zudem anlässlich der Beratung dar, dass im Untersuchungsgefängnis die zusätzlichen Kaderstellen primär zur Aufstockung des Führungsanteils der bestehenden Gruppenleiter von bisher nur 30 Prozent auf neu 80-100 Prozent verwendet werden sollen. Zusätzlich sei ein/e Gruppenleiter/in für die bisher von der Securitas geleitete Zentrale vorgesehen. Auch im Gefängnis Bässlergut sollen die Gruppenleitungen und damit die direkte Führung und Begleitung der Mitarbeitenden gestärkt werden. Grundlegendere Anpassungen der Organisation seien geplant und derzeit in Arbeit.

Zur Frage, ob insbesondere auch mit Blick auf die Kosten **eine Gefängnisleitung** für die baselstädtischen Gefängnisse nicht ausreichen würde, wies die Verwaltung darauf hin, dass dieses Modell früher bereits praktiziert wurde. Weil es vor Ort aber jemanden brauche, käme es letztlich dennoch zu einer Doppelfunktion. Ihr Ansatz ziele darauf, die Leitung Justizvollzug mit der Oberleitung zu betrauen.

2.2.3.2 Schliessung von Personallücken infolge hohem Ausbildungsbedarf

Ist-Zustand

Infolge interner Ausbildungen und berufsbegleitender Grundausbildung zur «Fachfrau/Fachmann für Justizvollzug» im Schweizerisches Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV) kommt es immer wieder zu Personallücken.

Haltung der Regierung (Ratschlag S. 7f.)

Der Regierungsrat legt dar, dass sich der Antritt zur Grundausbildung beim SKJV nunmehr aber verzögere, weil die starken Stellenerhöhungen, namentlich mit der Erweiterung des Gefängnisses Bässlergut, zu massiven Lücken in den Dienstplänen führen und ohne Einsatz der Securitas AG im normalen Betrieb ohne Leistungseinbussen oder massiven Überstunden nicht mehr aufgefangen werden können. Die Situation werde durch den Verzicht auf Aushilfsdienste durch Mitarbeitende der Securitas AG sowie durch die Stellenaufstockung durch das Insourcing insgesamt noch verschärft, weil eine grosse Zahl an neuen Mitarbeitenden mit Ausbildungsbedarf hinzustossen werde. Der Regierungsrat geht davon aus, dass es ohne personelle Massnahmen künftig bis zu acht anstatt drei Jahre dauern werde, bis neue Mitarbeitende über den Abschluss Fachfrau/Fachmann Justizvollzug verfügen, was sowohl für den Betrieb als auch die Mitarbeitende nicht zumutbar wäre.

- Zur Abfederung dieser Entwicklung sieht der Regierungsrat auch eine **temporäre externe Unterstützung** für die Gefängnisse Basel-Stadt vor und veranschlagt **in der Aufsicht und Betreuung auf zwei Jahre befristete Mehrkosten von 306'000 Franken**.

Haltung der Kommission

- Die Kommission begrüsst die personellen Massnahmen zur Überbrückung der Übergangsphase aufgrund des Verzichts auf Aushilfsdienste durch Mitarbeitende der Securitas AG sowie aufgrund der Stellenaufstockung durch das Insourcing und empfiehlt die auf zwei Jahre befristeten Mehrkosten in der Aufsicht und Betreuung in Höhe von 306'000 Franken zur Annahme.

Rückfrage aus der Kommission

Auf Frage, ob die **externe temporäre Unterstützung** wiederum durch die Securitas AG erfolgen werde, wies die Verwaltung darauf hin, dass sich der ursprüngliche Antrag auf eigenes Personal bezogen habe, der Antrag des Regierungsrates nunmehr aber offenlasse, durch wen die temporäre externe Unterstützung erfolgen soll.

2.2.4 Ausbau der Betreuung in den Justizvollzugseinrichtungen

2.2.4.1 Ausbau des Sozialdienstes in den Gefängnissen

Ist-Zustand

Die Bewährungshilfe Basel-Stadt ist in den beiden Basler Gefängnissen für die Aufgaben des Sozialdienstes zuständig. Aktuell stehen damit der Kapazität von 150 Stellenprozent rund 2'500 Eintritten pro Jahr gegenüber, so dass der Sozialdienst nur Inhaftierte berücksichtigen kann, die sich explizit melden oder vom Gefängnispersonal gemeldet werden, weil ein besonderer Betreuungsbedarf erkannt wurde. In Anbetracht der beschränkten Ressourcen kommt es für die Inhaftierten bereits bei den Erst- und Folgegesprächen immer wieder zu Wartezeiten. Im Strafvollzug unterstützt der Sozialdienst zudem das Erstellen des Vollzugsplans für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz.

Der Bedarf an sozialer Betreuung gemäss Art. 96 StGB ist in den letzten Jahren u.a. auch durch die Erweiterung des Gefängnisses Bässlergut deutlich gestiegen (vgl. nachfolgende Tabelle Fallzahlen).

Haltung der Regierung (Ratschlag S. 8)

Weil das vom Sozialdienst ausgearbeitete Betreuungskonzept unter den geringen personellen Ressourcen leidet und der Regierungsrat davon ausgeht, dass der Bedarf mit dem Ausbau der aufsuchenden sozialen Betreuung gemäss den Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren nochmals stark ansteigen wird, sollen die Kapazitäten ausgebaut werden. Angestrebt wird ein Sozialdienst, welcher regelmässig in beiden Basler Gefängnissen präsent ist, um eine aufsuchende und hilfreiche Sozialarbeit sicherzustellen.

→ Der Regierungsrat beantragt hierfür zusätzlich **drei Vollzeitstellen mit einem zusätzlichen Personalkostenaufwand von 540'000 Franken.**

Haltung der Kommission

→ Die Kommission begrüsst den Ausbau der Sozialdienste und empfiehlt den Antrag auf zusätzliche drei Vollzeitstellen mit einem zusätzlichen Personalkostenaufwand von 540'000 Franken gutzuheissen.

Rückfragen und Anliegen aus der Kommission

Auf Frage, weshalb die **Bewährungshilfe** im Ratschlag nicht explizit thematisiert werde, zumal aufgrund der Entwicklung der Haftzahlen auch organisatorische Auswirkungen auf die Bewährungshilfe zu erwarten seien, führte die Verwaltung aus, dass sie hierfür keinen Handlungsbedarf gesehen habe, weil der gesetzliche Auftrag und die Weisungskontrolle gut abgedeckt und auch die Jahreszahlen einigermaßen stabil geblieben seien, wies aber auch darauf hin, dass im Falle des Ausbaus der sozialen Betreuung diese Aufgabe wiederum von der Bewährungshilfe zu übernehmen wäre.

In der Folge liess sich die Kommission seitens der Verwaltung (Schreiben vom 6. Mai 2024) ausführlich über Aufgaben und Organisation der Bewährungshilfe informieren.

Aufgaben und Organisation der Bewährungshilfe

Aufgaben

Der Aufgabenbereich der Bewährungshilfe Basel-Stadt gliedert sich in drei zentrale Geschäfte:

- Bewährungshilfe nach Art. 93 Strafgesetzbuch (StGB)
- Sozialdienst Basler Gefängnisse (Soziale Betreuung nach Art. 96 StGB)
- Konfliktberatung Häusliche Gewalt

Bewährungshilfe

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 (nach Art. 93 StGB).

Das bedeutet, dass die betroffenen Personen von den Sozialarbeitenden der Bewährungshilfe Basel-Stadt beraten und unterstützt werden, um künftig ein deliktfreies Leben führen zu können. Angeordnet wird diese Betreuung von der Staatsanwaltschaft, von den Gerichten oder vom Straf- und Massnahmenvollzug.

Die Betreuung beinhaltet:

- eine Sozialberatung, die sich am individuellen Risiko und Integrationsbedarf orientiert sowie
- die Koordination und Kontrolle von Weisungen (nach Art. 94 StGB).

Weisungen können beispielsweise in Form einer Weiterführung der psychotherapeutischen Betreuung, einer Suchtmittelabstinenz oder einer betreuten Wohnform angeordnet werden. Deshalb arbeitet die Bewährungshilfe Basel-Stadt eng vernetzt mit vielen verschiedenen Institutionen zusammen, sowohl regional, wie auch überregional.

Straffällig gewordene Menschen werden auch auf freiwilliger Basis durch die Bewährungshilfe Basel-Stadt beraten.

Soziale Betreuung

Die Bewährungshilfe Basel-Stadt leistet im Rahmen des Art. 96 StGB die soziale Betreuung für die Dauer des Strafverfahrens und des Strafvollzugs in den Basler Gefängnissen (Untersuchungsgefängnis und Gefängnis Bässlergut). Diese Betreuung kann unter anderem Folgendes umfassen:

- die Bearbeitung aktueller sozialer Probleme,
- Entlassungsvorbereitungen oder

- allgemeine administrative Unterstützung.

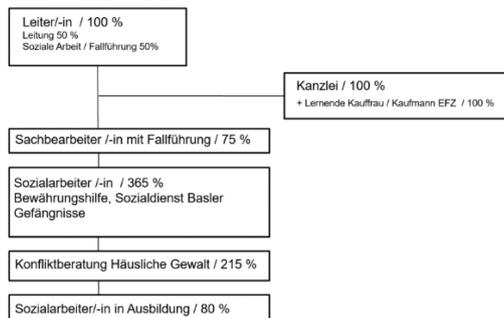
Auch in der sozialen Betreuung nach Art. 96 StGB arbeitet die Bewährungshilfe Basel-Stadt eng mit unterschiedlichen Kooperationspartnern zusammen wie zum Beispiel den Gefängnissen selbst, dem Verein Neustart, der Sozialhilfe Basel-Stadt oder der Abteilung Sucht.

Konfliktberatung häusliche Gewalt

Nach Polizeieinsätzen aufgrund häuslicher Gewalt kontaktiert die Bewährungshilfe Basel-Stadt die gewaltausübenden Personen. Sie bietet ihnen freiwillig und kostenlose Konflikt- bzw. Gewaltberatungen an. Im Weiteren führt die Bewährungshilfe seit Ende 2021 Lernprogramme im Bereich der Häuslichen Gewalt für Einzelpersonen durch, die nicht an den bestehenden Gruppenprogrammen teilnehmen können. Letzteres wird vom Kanton Basel-Landschaft für beide Basel und weitere Kantone angeboten. Gründe für die Einzelbetreuung sind beispielsweise das (weibliche) Geschlecht, ungenügende Deutschkenntnisse oder eine nicht gruppenkompatible Persönlichkeitsstruktur.

Organisation

Die Bewährungshilfe Basel-Stadt besteht aus 12 Mitarbeitenden, die sich 1040 Stellenprozente (inkl. zwei Ausbildungsplätze) teilen. Die Stellenprozente sind gemäss aktuellem Stellenplan auf die Aufgaben wie folgt aufgeteilt:



Fallzahlen

Die Fallzahlen im Bereich der Bewährungshilfe und Weisungskontrollen sind trotz Schwankungen im Mehrjahresvergleich stabil. Hingegen ist der Bedarf an sozialer Betreuung deutlich gestiegen, u.a. auch durch die Erweiterung des Gefängnisses Bässlergut. Mit dem im Ratschlag dargestellten Ausbau der aufsuchenden sozialen Betreuung gemäss den Empfehlungen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren wird der Bedarf nochmals stark steigen, weshalb die zusätzlichen drei Stellen beantragt werden.

	2019	2020	2021	2022	2023
Soziale Betreuung, gem. Art. 96 StGB	569	714	809	943	974
- davon in der Untersuchungshaft	210	277	308	373	405
- davon im Straf- und <u>Massnahmenvollzug</u>	359	437	501	570	569
Mandate –Bewährungshilfe (Art. 93 StGB) und Weisungskontrollen (Art. 94 StGB)	172	159	168	170	143
Anmeldungen Gefährderansprachen	131	414	407	399	376
Mandate Lernprogramm / Einzelberatung u.a. nach Art 55a StGB			5	16	30

Auf Frage zur fehlenden direkten **Kooperation mit dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA)** zwecks Erleichterung der schnelleren Resozialisierung verwies die Verwaltung auf die explizite Zuständigkeit der Bewährungshilfe für die Basler Fälle. Im längeren Vollzug finde eine schrittweise Lockerung des Vollzugs vom geschlossenen Vollzug bis zum Arbeitsexternat statt. Die Arbeitsintegration sollte schon im Vollzug stattfinden und werde durch die Institution (z.B. Vollzugszentrum Klosterfiechten) begleitet und nicht über die Bewährungshilfe, so dass auch keine explizite Kooperation mit der Bewährungshilfe und dem AWA bestehe. Bei Bedarf bestünden aber entsprechende Kontakte und die Zusammenarbeit funktioniere gut und keine Beanstandungen bekannt. Nach Möglichkeit werde versucht, Betroffene schon im offenen Vollzug in die Arbeit zu bringen.

Die Kommission befasste sich auch intensiv mit den **Suiziden, versuchten Suiziden sowie Todesfällen durch Dritteinwirkung** in den baselstädtischen Gefängnissen und holte hierfür mehrfach Auskünfte seitens der Verwaltung zu der Entwicklung der Zahlen, dem Vergleich mit dem Kanton Aargau (dessen Betreuungsschlüssel des Sozialdienstes für die Berechnung der Stellen in Basel verwendet wird) und den schweizweiten Vergleichen ein (Schreiben vom 6. und 23. Mai sowie 18. Juni 2024).

In den letzten 20 Jahren kam es in baselstädtischen Gefängnissen zu 5 Suiziden. Sie geschahen in folgenden Jahren:

2006: 1 (Untersuchungsgefängnis)
 2016: 1 (Untersuchungsgefängnis)
 2018: 2 (Untersuchungsgefängnis)
 2019: 1 (Gefängnis Bässlergut)

Gesamtschweizerisch kam es gemäss Bundesamt für Statistik im genannten Zeitraum zu 163 vollendeten Suiziden. Auffallend in der nationalen Statistik sind die durchgehend starken Schwankungen pro Jahr, ohne dass sich gesamthaft eine Entwicklung in die eine oder andere Richtung abzeichnen würde.

• **Versuchte Suizide**

	Untersuchungsgefängnis	Gefängnis Bässlergut
2021	8	6
2022	15	8
2023	25	3

Die Statistik beinhaltet alle rapportierten Versuche oder konkreten Vorbereitungshandlungen ohne Bewertung des effektiven Vollendungswillens im Einzelfall.

Eine wesentliche Ursache für den Anstieg der Fallzahlen im Untersuchungsgefängnis liegt im deutlichen Anstieg der Eintritte seit 2021. Neu wurden zudem seit 2023 auch die entsprechenden Vorkommnisse in den Vorzellen erfasst.

Die Gründe für den deutlichen Unterschied der Fallzahlen im Untersuchungsgefängnis und Gefängnis Bässlergut liegen schwergewichtig bei der Haftart und der Zahl der Eintritte. Gemäss nationaler Statistik ist die Zahl der vollendeten Suizide in der Untersuchungshaft rund doppelt so hoch wie im Strafvollzug. Hinzu kommt, dass das Untersuchungsgefängnis mehr als doppelt so viele Eintritte verzeichnet wie das Gefängnis Bässlergut.

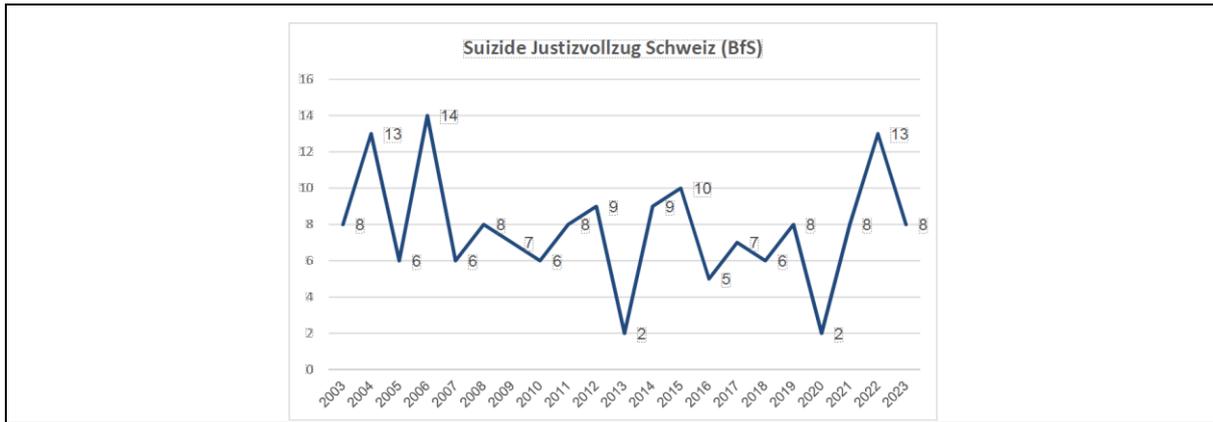
Die Statistik unterstreicht aber auch, dass es sich empfiehlt, in die Betreuung in der Untersuchungshaft zu investieren, wie dies vom Regierungsrat im Ratschlag beantragt wird.

• **Todesfälle durch Dritteinwirkung**

In den vergangenen Jahren verzeichnete das Untersuchungsgefängnis im 2015 einen natürlichen Todesfall. Todesfälle durch Dritteinwirkung waren in keinem Basler Gefängnis zu verzeichnen.

Offizielle Statistiken sind nur zu den vollendeten Suiziden erhältlich, nicht jedoch zu den Suizidversuchen. Die Schwierigkeit einer offiziellen Statistik der Suizidversuche bestünde bei der einheitlichen Erfassung von suizidalem Verhalten und der Interpretation des Vollendungswillens. Die bereits der JSSK übermittelte Statistik der Basler Gefängnisse stützt sich auf die Rapporte des Gefängnispersonals, auf deren Basis wiederum der Handlungsbedarf abgeklärt wird. Diese Meldungen sind für den Gefängnisbetrieb sehr wichtig. Eine Bewertung im obigen Sinne beinhaltet die Statistik jedoch nicht.

Die Gefängnisse Basel-Stadt verzeichnen in den Jahren 2019, 2018, 2016 vier vollendete Suizide. Gesamtschweizerisch sind starke Schwankungen ersichtlich (vgl. Grafik unten). Im 5-, 10- und 20-Jahresvergleich liegt der Kanton Basel-Stadt – auf der Basis seines Vollzugstageanteils von rund 5 Prozent – jeweils ziemlich genau im Durchschnitt. Für den allenfalls noch aussagekräftigeren Vergleich mit den Gefängniseintritten bzw. der Gesamtzahl der Inhaftierten fehlen uns die nationalen Zahlen. Es ist aber davon auszugehen, dass sich bei diesem Vergleich kein wesentlich anderes Resultat – im positiven oder negativen Sinne – zeigen würde. Unabhängig davon muss es das Ziel sein, die Zahl der Suizide und Suizidversuche zu senken. Der Sozialdienst kann dazu einen wertvollen Beitrag leisten. Im Gefängnisalltag ebenfalls wichtig ist das Aufsichts- und Betreuungspersonal, dessen Ausbau und Weiterbildung ebenso Teil des Ratschlags sind. Mit dem Ausbau des Gesundheitsdienstes und der Einrichtung der Spezialstation für psychisch auffällige Personen wurden schliesslich seit 2019 weitere Massnahmen getroffen, die auch für die Suizidprävention wesentlich sind.



Aus der Kommission wurden Bedenken hinsichtlich der **Übernahme des Betreuungsschlüssels des Sozialdienstes Lenzburg** als Vergleichsgrösse geäussert, zumal Basel-Stadt gemäss Ausführungen der Verwaltung schweizweit die meisten unbedingten Freiheitsstrafen ausspreche und aufgrund der langen Wartezeiten für geeignete Haftplätze psychisch kranker Inhaftierter besondere Herausforderungen zu bewältigen habe. Aufgrund der Zahlen sei zudem eine starke Zunahme der versuchten Suizide seit 2021 zu verzeichnen.

Mit Schreiben vom 18. Juni 2024 begründete die Verwaltung die Übernahme des Betreuungsschlüssels des Sozialdienstes Lenzburg folgendermassen.

Die nachfolgenden Gründe haben uns dazu bewogen, die JVA Lenzburg mit dem Zentralgefängnis als Referenz für den Betreuungsschlüssel unseres Gefängnissozialdienstes zu verwenden:

- Im Gegensatz zu den Konkordatsanstalten haben nur wenige kantonale Bezirks- bzw. Untersuchungsgefängnisse einen ausgebauten Sozialdienst. Der Aufbau hat erst begonnen. Das Zentralgefängnis der Justizvollzugsanstalt Lenzburg verfügt hingegen als eines der wenigen kantonalen Gefängnisse bereits seit längerer Zeit über einen Sozialdienst und damit über mehrjährige Erfahrung.
- Die Zusammensetzung der Inhaftierten im Zentralgefängnis ist den Basler Verhältnissen sehr ähnlich. Vollzogen werden Untersuchungshaft, Halbgefangenschaft, Kurzstrafen sowie vorzeitiger Strafantritt. Eingewiesen werden Jugendliche, Frauen und Männer.
- Schliesslich verfolgt der Sozialdienst der JVA Lenzburg teilweise bereits heute ein Betreuungskonzept mit Erst- und Folgegesprächen, das den Empfehlungen der KKJPD ähnlich ist und auch ein wichtiges Element der Arbeit des Sozialdienstes der Basler Gefängnisse sein wird.

Die JVA Lenzburg verfügt über 1.75 Vollzeitstellen pro 100 Haftplätze. Nachfrage und Ausrichtung werden nicht völlig deckungsgleich sein. Wir erachten aber den Referenzwert einer Anstalt als verlässlicher als eine abstrakte Berechnung. Wir gehen davon aus, dass wir mit der beantragten Stellenaufstockung die Empfehlungen der KKJPD zum Sozialdienst umsetzen können.

Aus der Kommission wurde der Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD vom Mai 2023⁴, in dem auch konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der **Beziehungspflege von Angehörigen von inhaftierten Personen** vorgeschlagen werden, angesprochen und nach dem Stand der Umsetzung gefragt.

Seitens der Verwaltung wurde darauf hingewiesen, dass die interkantonale Konferenz der Justizvollzugsleitungen aktuell an der Aufarbeitung des erwähnten Berichts sowie Prüfung und Umsetzung der empfohlenen Massnahmen sei. Basel-Stadt habe hierfür eigens eine Arbeitsgruppe gegründet. Im Rahmen des konkordatlichen Vorgehens sei für den Herbst ein Konzept vorgesehen. Kantonsintern sei als erste schnelle Massnahmen mit Umsetzung bis Ende Jahr bspw. die Verbesserung der Besuchsräume und der Ausbau der dortigen Beschäftigungsmöglichkeiten für Kinder vorgesehen. Sollten die beantragten Ressourcen gesprochen werden, sei ein Ausbau bei der Angehörigenunterstützung geplant, welche heute nicht geleistet werden könne. Die Unterstützung von Angehörigen erfolge grundsätzlich durch den subventionierten Verein Neustart. Die Anzahl Kinder, die Angehörige im UG Waaghof besuchen wollen, liege bei zwei bis drei pro

⁴ Bericht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD vom Mai 2023 zur «Situation von Kindern mit einem inhaftierten Elternteil in der Schweiz»

Jahr. Aufgrund der Trennscheiben im Besucherraum gestalte sich der Besuch schwierig. Hier würden aber in Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft Ausnahmen gewährt. Im Gefängnis Bässlergut bestehe in diesem Bereich unbestrittenermassen Verbesserungspotential. Im Moment fehle es dem Sozialdienst aber an den nötigen Ressourcen.

Die Auseinandersetzung mit der Angehörigenthematik im Ratschlag wurde von einem Teil der Kommission als mangelhaft kritisiert und der Wunsch eines weitergehenden Ausbaus in diesem Bereich des Sozialdienstes geäussert, zumal Basel-Stadt mit Verweis auf den Bericht des EJPD starken Nachholbedarf habe. Für eine möglichst schnelle Resozialisierung sei es wichtig, den Abbruch von Kontakten zu den eigenen Kindern oder anderen Angehörigen möglichst zu verhindern. Beispielsweise durch Anpassung der Besuchszeiten oder Einrichtung von Besuchsbegleitung für Angehörige, weil das Gefängnis für Kinder oftmals ein einschüchternder Ort sei und nach schlechten Erfahrungen weitere Besuche ablehnen würden. Die Kommission habe sich anlässlich der Besuche in den beiden Basler Gefängnissen ein Bild von den aktuellen Besuchsräumlichkeiten machen und dabei feststellen können, dass ein Besuchsraum für 40 Personen, wie im Gefängnis Bässlergut, problematisch sei.

Andere Stimmen in der Kommission vertraten die Ansicht, dass die Angehörigenthematik genügend abgedeckt sei, dass der Besuch von inhaftierten Personen seitens der Angehörigen oftmals gar nicht erwünscht sei und jede inhaftierte Person einen Antrag auf Besuch von Angehörigen stellen könne, der in den allermeisten Fällen auch bewilligt werde.

2.2.4.2 Ausbau der Betreuung der vorläufig Festgenommenen

Ist-Zustand

Die Vorzellen des Untersuchungsgefängnisses Waaghof befinden sich aus historischen Gründen ausserhalb des Sicherheitsperimeters des Gefängnisses. Ursprünglich ist in diesem Bereich von der Betreuung durch die Polizei auf den Polizeiposten ausgegangen worden, mittlerweile liegt die Zuständigkeit aber beim Untersuchungsgefängnis. Aufgrund fehlender Ressourcen ist die Betreuung der vorläufig Festgenommenen vor Ort auf ein Minimum reduziert.

Haltung der Regierung (Ratschlag S. 8f)

Der Regierungsrat erachtet die aktuelle Betreuungssituation der vorläufig Festgenommenen, die sich unmittelbar nach der Festnahme oftmals in einem besonderen Ausnahme- und Stresszustand befinden, für unbefriedigend. Im Untersuchungsgefängnis soll deshalb ein eigener Aufsichtsdienst mit Schwerpunkt in der Betreuung der Vorzellen eingerichtet werden.

- Der Regierungsrat beantragt zur Sicherstellung eines durchgehenden Betriebs von Montag bis Sonntag eine **Aufstockung des Aufsichtspersonals um zwei Vollzeitstellen mit Personalkosten von 280'000 Franken.**

Haltung der Kommission

- Die Kommission begrüsst die Verbesserung der Betreuungssituation der vorläufig Festgenommenen in den Vorzellen des Untersuchungsgefängnisses Waaghof und empfiehlt, die Aufstockung des Aufsichtspersonals um zwei Vollzeitstellen mit Personalkosten von 280'000 Franken gutzuheissen.

2.2.4.3 Ausbau der medizinischen Betreuung

Der Regierungsrat stellt fest (Ratschlag S. 9f.), dass die Gesundheitsversorgung der Inhaftierten mit den im Jahre 2023 erfolgten Ausbausritten und der Schliessung punktueller Versorgungslücken (Ausweitung der medizinischen Betreuung an den Wochenenden, erleichterter Zugang für weibliche Inhaftierte zur psychiatrischen Grundversorgung) einen guten Stand erreicht habe. Gleichzeitig weist er aber auch darauf hin, dass in Anbetracht der immer weiter zunehmenden psychischen Auffälligkeiten und Krankheiten der Inhaftierten in den kommenden Jahren dennoch mit einem Bedarf an weiteren Ausbausritten zu rechnen sei. Das medizinische Personal ist seit dem Konkurs der Mobilien Ärzte vollumfänglich staatlich.

- Die Kommission nimmt die regierungsrätlichen Ausführungen zum Ausbau der medizinischen Betreuung in den Gefängnissen zur Kenntnis.

Rückfrage und Anliegen aus der Kommission

Auf Frage nach den Gründen für die Erleichterung des Zugangs zur **psychiatrischen Grundversorgung für weibliche Inhaftierte**, stellte die Verwaltung klar, dass es bei dieser Massnahme nicht um eine Privilegierung, sondern vielmehr um eine Gleichstellung von bisher deutlich benachteiligten weiblicher Inhaftierter gehe, die bisher nur mangelhaften Zugang zur psychiatrischen Grundversorgung hatten. Mit 95% männlichen Inhaftierten sei der Justizvollzug sehr Männer lastig, so dass die wenigen weiblichen Inhaftierten oftmals zu kurz kämen.

Im Zusammenhang mit den weiblichen Inhaftierten wurde auch die Frage aufgeworfen, wie stark diese Gruppe als Minderheit mitgedacht werde und der Wunsch geäussert, bei den personellen Umstrukturierungen und Neukonzeptionen die Geschlechterfrage miteinzubeziehen.

2.2.4.4 Ausbau der seelsorgerischen Betreuung

Gemäss den Ausführungen im Ratschlag (S. 10) wird die Gefängnisseelsorge für die Menschen in Untersuchungshaft, im Strafvollzug und in ausländerrechtlichen Administrativhaft durch das Angebot der Römisch-Katholischen und der Evangelisch-reformierten Kirche, unabhängig der Konfession, Religion, Lebens- und Glaubensauffassung und des Delikts abgedeckt. Die öffentlich-rechtlich anerkannte Christkatholische Kirche (CKK) und die Israelitische Gemeinde Basel (IGB) werden im Bedarfsfall beigezogen. Die Zahl der Inhaftierten, die nicht den staatlich anerkannten Kirchen angehören, sowie derer, die nicht der deutschen Sprache mächtig sind, hat stark zugenommen.

- Die Kommission nimmt die regierungsrätlichen Ausführungen zum Ausbau der seelsorgerischen Betreuung in den Gefängnissen zur Kenntnis.

Anzug Barbara Heer⁵

Der Regierungsrat verweist im Ratschlag auch auf den Anzug Barbara Heer, welcher die Prüfung der Auswirkungen der oben dargestellten Entwicklung fordert. In seiner zwischenzeitlich eingegangenen Anzugsbeantwortung vom 22. Mai 2024⁶ kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass am bisherigen Trägerschaftsmodell festgehalten und die Gewährung von Staatsbeiträgen für die Seelsorgetätigkeiten weiterhin an die öffentlich-rechtliche, neu aber auch an die kantonale Anerkennung von Religionsgemeinschaften angeknüpft werden soll und beantragt Abschreibung des Anzugs.

Aus der Kommission wurde die Haltung der Regierung, wonach weitgehend am bisherigen Betreuungskonzept festgehalten werden soll, teilweise kritisiert, insbesondere da die vom Regierungsrat in Auftrag gegebenen Studie zum Schluss komme, dass der Kernbedarf an Seelsorge in den Gefängnissen nicht vollständig abgedeckt sei, es muslimische Seelsorge brauche, viele Insassen das Angebot überhaupt nicht kennen und aktuell lediglich eine einzige christliche Gefängnisseelsorgerin ohne Stellvertretungslösung und ohne arabisch Kenntnisse tätig sei. Insgesamt fehle es in diesem Bereich an der Professionalisierung der ehrenamtlich geleisteten Seelsorge von nicht anerkannten Religionsgemeinschaften.

2.2.4.5 Ausbau der Betreuung im Vollzugszentrum Klosterfiechten

Im Ratschlag (S. 10) wird der Abschluss der Sanierung des Vollzugszentrums Klosterfiechten auf Frühjahr 2024 in Aussicht gestellt. Danach soll die mit dem Konzept «Optimum» und bereits mit dem Budget 2016 genehmigte aber aufgrund der Sanierung des Vollzugszentrums Klosterfiechten noch nicht vollumfänglich umgesetzte Weiterentwicklung und Besetzung aller bewilligten Stellen mit einer angepassten Organisation sowie einer Aufstockung um insgesamt drei Vollzeitstellen in den Bereichen Fallführung, Therapie, Arbeitsbetriebe und Aufsicht erfolgen.

⁵ Anzug Barbara Heer und Konsorten betreffend «Angebot sicherstellen und Qualitätssicherung für Seelsorge in Gefängnissen, Spitälern und Asylunterkünften für Angehörige nicht anerkannter Religionen»

⁶ 000000407500.pdf (bs.ch)

→ Die Kommission nimmt die regierungsrätlichen Ausführungen zum Ausbau der Betreuung im Vollzugszentrum Klosterfiechten zur Kenntnis.

2.2.5 Infrastrukturstrategie Justizvollzug

2.2.5.1 Reduziertes Platzangebot im Untersuchungsgefängnis

Die Kommission begrüsst grundsätzlich die regierungsrätlichen Zielsetzungen hinsichtlich Bereitstellung einer zeitgemässen Infrastruktur für Inhaftierte und Personal, die Umsetzung der aktuellen Standards und Empfehlungen, namentlich für die Untersuchungshaft (3-Phasen-Modell) sowie die Deckung des kantonalen Bedarfs an Haftplätzen ausserhalb des Konkordats und deren bestmögliche Auslastung.

Auch den Überlegungen zur Entdichtung des Untersuchungsgefängnisses Waaghof mittels Reduktion der Plätze und Beschränkung der Aufenthaltsdauer kann die Kommission grundsätzlich folgen, hat sie sich anlässlich des Besuchs im Untersuchungsgefängnis doch auch von den beengten Verhältnissen sowie der Wichtigkeit und Dringlichkeit des Einbaus einer Entlüftung überzeugen können und hofft auf eine rasche Realisierung.

Rückfragen aus der Kommission

Auf Frage, weshalb nicht der **Vollzug von Freiheitsstrafen im UG Waaghof in das Gefängnis Bässlergut umgelagert werde**, wies die Verwaltung darauf hin, dass im Untersuchungsgefängnis seit der Erweiterung des Gefängnisses Bässlergut für männliche Eingewiesene nur noch als Übergangsplatzierung für sehr kurze Freiheitsstrafen (tageweiser Vollzug) im dafür sehr geeigneten UG Waaghof vollzogen würden. Teilweise seien auch Personen im vorzeitigen Strafvollzug, bis der Straf- und Massnahmenvollzug einen Platz in einer Konkordatsanstalt gefunden habe, betroffen. In der Regel handle es sich aber um Zwischenplatzierungen, auf die man aus Flexibilitätsgründen nicht verzichten wolle.

Zur Frage nach **Alternativstandorten** für das Untersuchungsgefängnis verwies die Verwaltung auf das im Rahmen der Erweiterung des Gefängnisses Bässlergut schwierige bis unmögliche Unterfangen Alternativen auf dem Kantonsgebiet zu finden. Die Kombination von Untersuchungsgefängnis und Staatsanwaltschaft, die heute zum Standard gehöre, habe sich sehr bewährt und insofern müsste wiederum eine kombinierte Lösung gefunden werden.

2.2.5.2 Neuausrichtung der Infrastruktur im Gefängnis Bässlergut

Die Kommission erachtet eine interkantonale Lösung für die Administrativhaft ebenfalls als sinnvoll.

Rückfragen aus der Kommission

Zur Frage nach der **Kritik an der Administrativhaft** von Antifolterkommission und Menschenrechtsorganisationen wies die Verwaltung darauf hin, dass diese vornehmlich den Gefängnischarakter, die einheitliche Leitung über Strafvollzug und Administrativhaft sowie die hohen Sicherheitsstrukturen zum Inhalt habe, die angesichts der sich illegal in der Schweiz aufhaltenden Menschen, die keine Straftäter sind, als unverhältnismässig erachtet werden. Auch wenn die geltende Vollzugsform von den Gerichten bisher immer als gesetzeskonform erachtet worden sei, sei in der Rechtsprechung eine Entwicklung zu beobachten, die auf eine zunehmende Liberalisierung der Administrativhaft hindeute. Insofern bestehe ein gewisses Risiko, dass die derzeitige Verbindung von Strafvollzug und Administrativhaft im Gefängnis Bässlergut längerfristig nicht mehr toleriert werden könnte und damit auch ein möglicher Handlungsbedarf.

Zur Frage nach **interkantonalen Zusammenarbeit i.S. Administrativhaft** wies die Verwaltung darauf hin, dass nach Kontaktnahme auf Fachebene mit dem Kanton Basel-Landschaft ein grundlegendes Interesse für eine Zusammenarbeit bestehe, während der Kanton Solothurn eine eigene Lösung anstrebe. Vor der Einleitung weiterer Schritte wolle die Regierung zunächst aber die Signale aus der Politik zum vorliegenden Ratschlag abwarten.

Zur Frage nach dem Vollzug mit elektronischen Fussfesseln nach dem jüngsten Entscheid des Bundesgerichts vom März 2024, wonach **Electronic Monitoring** (elektronische Überwachung) als

Strafvollzugsform in Betracht kommen kann, wenn der vollziehbare Teil einer teilbedingten Freiheitsstrafe höchstens 12 Monate beträgt, führte die Verwaltung aus, dass der Vollzug mit elektronischen Fussfesseln in den letzten Jahren eingebrochen sei, weil das Bundesgericht das Regime zwischenzeitlich gegenüber der früheren Praxis der Kantone verschärft habe. Aktuell seien nur noch sechs bis acht in Betrieb, womit etwa 10 Haftplätze gewonnen werden könnten.

3. Antrag

Gestützt auf ihre Ausführungen beantragt die JSSK dem Grossen Rat Annahme des nachfolgenden Grossratsbeschlusses.

Die Kommission hiess vorliegenden Bericht mit Zirkularbeschluss vom 9. September einstimmig gut und bestimmte ihre Präsidentin zur Sprecherin.

Im Namen der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

Barbara Heer
Präsidentin

Beilage: Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

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

Vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 23.1356.01 vom 27. September 2023 und in den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission Nr. 23.1356.02 vom 10. September 2024,

beschliesst:

Für die Neuorganisation des Amts 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 unterliegt dem Referendum.