

Bericht der Justiz- Sicherheits- und Sportkommission
des Grossen Rates

zum

**Ratschlag Nr. 05.0601.01 betreffend Waaghof,
Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt (UG BS),
Kantonspolizei / Abteilung Grenzpolizei und Fahndung (KAPO
AGF), Staatsanwaltschaft (STAWA)
Sicherheitseinrichtungen, Erneuerung und Verbesserung**
vom 19. April 2005/050601/BD

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt
zugestellt am 8. Juni 2005.

I. Einleitung

Am 19. April 2005 wurde den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt der Ratschlag betreffend Waaghof, Sicherheitseinrichtungen, Erneuerung und Verbesserung zugestellt.

In seiner Sitzung vom 11. Mai 2005 hat der Grosse Rat dieses Geschäft stillschweigend der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) überwiesen. Der JSSK gehörten während der Beratung des Geschäfts folgende Mitglieder des Grossen Rates an:

Margrith von Felten, Präsidentin

Lukas Engelberger, Vizepräsident

Claudia Buess

Toni Casagrande

Conradin Cramer

Franziska Gambirasio

Brigitta Gerber

Anita Heer

Helmut Hersberger

Ernst Jost

Hasan Kanber

Noëmi Sibold

Dieter Stohrer

Hansjörg Wirz

Angelika Zanolari.

Das Kommissionssekretariat wird von Barbara Schüpbach-Guggenbühl geführt.

Die JSSK behandelte den Waaghof-Ratschlag in zwei Sitzungen (18. Mai und 1. Juni 2005), an denen seitens der Verwaltung Herr Regierungsrat Jörg Schild, Vorsteher des Sicherheitsdepartementes (SiD), Herr Hans-Jürg Erni, Leiter Dienste (SiD), Herr Jörg Degen, Leiter des Untersuchungsgefängnisses Waaghof (SiD) und Herr Johannes Bühler, Leiter Bauinstandsetzung und Mitglied Geschäftsleitung Hochbauamt (BD) anwesend waren.

An der Sitzung vom 18. Mai 2005 wurde ein Hearing durchgeführt, in dessen Rahmen Herr Prof. Dr. Peter Aebersold, Titularprofessor für Strafvollzug an der Universität Basel und Grossrat Urs Müller-Walz, Präsident der Subkommission Waaghof der GPK 2003/2004, den Ratschlag aus ihrer Sicht würdigten.

II. Ausgangslage

Der Bau des Gebäudes „Waaghof“ beruht auf einem Volksentscheid vom 26. November 1989, nachdem gegen den entsprechenden Kreditbeschluss des Grossen Rates das Referendum ergriffen worden ist. Er liegt mitten in der Stadt und grenzt an Wohnhäuser. Der Gebäudekomplex dient nicht nur als Untersuchungsgefängnis, sondern ist auch Standort der Staatsanwaltschaft und der Kantonspolizei. Sicherheitsmassnahmen müssen diesen unterschiedlichen Nutzungen Rechnung tragen. Zudem sind einige Sicherheitsmassnahmen, die bei anderen Untersuchungsgefängnissen üblich sind (Suchscheinwerfer bei Alarmierung, Stacheldraht, abschliessende Umzäunung um das ganze Untersuchungsgefängnis etc.), aus Rücksicht auf die Anwohnerschaft und das Stadtbild nicht möglich.

Bereits in der Planungs-, aber auch in der Bauphase war die Zusammenarbeit zwischen den Architekten und den Baufachleuten einerseits und der Bauherrin (damaliges PMD) andererseits offensichtlich nicht optimal. So projektierten und bauten die Architekten den Waaghof, ohne dass ein Betriebs- oder ein Sicherheitskonzept vorlag. Bereits 1994 bemängelte der heutige Vorsteher des SiD diesen Missstand öffentlich (BaZ 20.8.1994).

Im November 1995 nahm das Untersuchungsgefängnis seinen Betrieb auf.

Bis heute wurden 23'000 Untersuchungshäftlinge eingewiesen, pro Jahr werden insgesamt 33'000 Hafttage gezählt. In der Belegung gibt es grosse Schwankungen: Im Jahr 2000 waren durchschnittlich 50 Insassen zu betreuen, von Oktober bis Dezember 2004 jedoch bis zu 128 Häftlinge. In den Jahren 1994/95 waren zwei Ausbrüche zu verzeichnen, zwischen 1996 bis 2003 kein Ausbruch und in den Jahren 2003 und 2005 jeweils zwei Ausbrüche. Seit es den Waaghof gibt, gab es im Untersuchungsgefängnis kein Suizid.

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) und die JSSK haben im Anschluss an die Ausbrüche des Jahres 2003 einen gemeinsamen Bericht verfasst (04.7813 vom 16. Januar 2004) und sechs Empfehlungen zur Verbesserung der Sicherheit formuliert sowie die Erwartung ausgesprochen, dass die JSSK regelmässig über sicherheitsrelevante Themen informiert wird.

Als Reaktion auf den Ausbruch im Januar 2005 hat die GPK vom Vorsteher des Sicherheitsdepartements Auskunft über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen verlangt. Das Sicherheitsdepartement hat in seiner Antwort ausführlich Stellung genommen und inhaltlich den Ratschlag 05.0601.01 vorweggenommen.

Am 3./4. April 2005 gelang zwei Inhaftierten wiederum die Flucht, worauf im Grossen Rat zwei Interpellationen (05.8224.01 und 05.8235.019) eingingen, die von der Regierung am 4. Mai 2005 schriftlich beantwortet worden sind.

Am 19. April 2005 erging der in Diskussion stehende Ratschlag, der zehn Erneuerungs- und Verbesserungsmaßnahmen im Sicherheitsbereich vorsieht.

III. Wesentliche Diskussionspunkte

Die Anhörung und Diskussion mit den externen Experten und den intern mit dem Waaghof befassten Personen hat schnell gezeigt, dass die Verbesserung der Sicherheit im Waaghof dringend und notwendig ist. Darin waren sich sämtliche Kommissionsmitglieder einig. Die anschaulichen Schilderungen des Gefängnisleiters und der beiden externen Sachverständigen machten deutlich, dass die vielen Bewegungen im Haus und von aussen her in den Waaghof hinein ein grosses Sicherheitsrisiko darstellen.

Die JSSK ist sich bewusst, dass - weil der Waaghof ohne ein nutzerübergreifendes Sicherheits- und Betriebskonzept geplant wurde – die Anforderungen der verschiedenen Nutzer sehr schwierig zu erfüllen sind. Mit dem nun vorliegenden regierungsrätlichen Ratschlag wird versucht, mit einer beträchtlichen Investition das Optimum zu erreichen.

Wie weiter unten (V.) ausgeführt, hat die zeitliche Staffelung der einzelnen Umsetzungsarbeiten zu erheblichen Diskussionen geführt. Die angehörten Experten waren der Auffassung, dass die Erneuerung der verschiedenen Alarmierungssysteme¹ prioritär zu behandeln sei, andere Massnahmen hingegen, wie beispielsweise das neue Treppenhaus (Massnahme 3.4.6), seien weniger dringend. Massnahmen zur Verbesserung der Abläufe und zur Erhöhung der Sicherheit des Personals wurden als wichtig erachtet, ebenso die Notwendigkeit einer zweiten Schleuse bei der Zufahrt Binnerstrasse, um die Fluchtmöglichkeiten im Rahmen von Transporten zu reduzieren. Die JSSK teilt diese Meinung.

Die Überprüfung der Zelleneinrichtung wird im Ratschlag nicht thematisiert. In ihrem Bericht vom Januar 2004 hatten die GPK und die JSSK empfohlen, die Zelleneinrichtung zu überprüfen. Aus der jetzigen Anordnung der Zelleneinrichtung ergibt sich nicht nur eine Beschränkung der Kontrollmöglichkeiten, sondern in erster Linie ein erhebliches Sicherheitsrisiko für das Personal. Die meisten Zellen sind so eingerichtet, dass das Bett vom Fenster in der Zellentüre aus nicht sichtbar ist. Die GPK und die JSSK hatten angeregt, die Zelleneinrichtung umzustellen, damit das Personal unter bestimmten Umständen von aussen umfassend Einblick in die Zelle nehmen kann. Nach Auskunft des Strafvollzugsexperten ist eine entsprechende Umstellung grundsätzlich mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vereinbar.

Die JSSK ist der Auffassung, dass eine neue Anordnung der Zelleneinrichtung als weitere Massnahme zur Erhöhung der Sicherheit im Waaghof in den Katalog der notwendigen Sicherheitsmassnahmen aufgenommen werden sollte. Dabei ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten. Es gilt, sowohl dem Schutz der Intimsphäre der Häftlinge als auch den Sicherheitsbedürfnissen des Personals Rechnung zu tragen. Die JSSK empfiehlt deshalb, nicht sämtliche Zellen neu einzurichten. Es sollte jedoch möglich sein, gefährliche, stark fluchtgefährdete oder befreiungsgefährdete Insassen in Zellen unterzubringen, die von aussen ausreichend überwacht werden können. Die im Bericht der GPK und JSSK vorgeschlagene neue Anordnung der Zelleneinrichtung sollte für eine entsprechende Anzahl Zellen realisiert werden.

IV. Die beantragten Massnahmen im Einzelnen

Die JSSK erachtet alle vorgeschlagenen Massnahmen, d.h.:

- 3.4.1 Verbesserung der Sicherheit bei der Zufahrt Binnerstrasse
- 3.4.2 Sicherheitszonen im Gebäude: Optimierung der Zonenübergänge
- 3.4.3 Optimierung der Verkehrswege von Innenhof bis Vorzellen in Bezug auf die Sicherheit
- 3.4.4 Sanierung der verschiedenen Alarmierungssysteme
- 3.4.5 Verbesserte Erschliessung im Bereich Garderoben und Aufenthalt des Personals in Bezug auf die Sicherheit
- 3.4.6 Sichern der Gebäudehülle (Backsteinwände) gegen Nachbarliegenschaften
- 3.4.7 Sicherheitsrelevante Verbesserungen bei Glasbaustein-Aussenwänden

¹ Alarmierungs- und Überwachungssysteme

- 3.4.8 Sanierungsarbeiten im Spazierhof 5
- 3.4.9 Erneuerungen der Ersatzzentrale
- 3.4.10 Zusätzliche Waffentresore für Handfeuerwaffen

als notwendig und gerechtfertigt. Hinsichtlich der Alarmierungsanlage (3.4.4) ist die Kommission der Auffassung, dass die zuständigen Stellen die zur Zeit angebotenen Alarmierungssysteme auf ihre Effektivität hin prüfen, und sich bei der Feinkonzeption nicht ausschliesslich auf interne Sicherheitsbeauftragte verlassen, sondern auch externe Fachleute beiziehen sollten.

Eine summarische Übersicht über die zeitliche Etappierung der vorgeschlagenen Sanierungsarbeiten wurde vom Baudepartement unter Berücksichtigung der betrieblichen Vorgaben des Untersuchungsgefängnisses erstellt und im Laufe der Kommissionsberatung der JSSK zur Kenntnis gebracht.

Die Frage, weshalb die Durchführung der notwendigen Sanierungsarbeiten zur Verbesserung der Sicherheit derart lange verzögert wurden, konnte nicht restlos geklärt werden. Für die JSSK war es wichtig sicherzustellen, dass die vorgeschlagenen Massnahmen nun mit Dringlichkeit umgesetzt werden. Informationen, die über die vorliegende summarische Übersicht hinausgingen, konnten jedoch nicht in Erfahrung gebracht werden. Die Kommission war mit der Situation konfrontiert, dass vom für die Umsetzung der Massnahmen zuständige Departement keine detaillierten Angaben zum gegenwärtigen Stand der Planungsarbeiten resp. zur konkreten Projektplanung zu erhalten waren. Was die Verantwortlichkeiten betrifft, musste die JSSK zur Kenntnis nehmen, dass die Verantwortung je nach Fragestellung zwischen den mit der Sicherheit im Untersuchungsgefängnis befassten Departementen hin- und hergeschoben wird.

V. Die zeitliche Etappierung der Erneuerungs- und Verbesserungsmassnahmen

Das Baudepartement sieht folgende zeitliche Etappierung der einzelnen Massnahmen vor:

Waaghof, Ratschlag 05.0601.01 – Ausführungstermine in Gegenüberstellung zu Kosten, resp. Budget-/Jahrestranchen					
Ausführungs-jahr	Pos. (Ratschlag Seite 10)	Massnahme (ausführlicher Text Ratschlag Seiten 6 – 9)	Kosten gemäss Kostenschätzung (Ratschlag Seite 10)	Total Kostenschätzung Pro Jahr	Budgetrate (Ratschlag Seite 12)
2005					
2006	3.4.1	Verbesserung der Sicherheit bei der Zufahrt Binningerstrasse	345'200	587'800	700'000
	3.4.3	Optimierung der Verkehrswege von Innenhof bis Vorzellen (Sicherheit)	35'400		
	3.4.6	Sichern der Gebäudehülle gegen Nachbarliegenschaften:			
	a)	Bauliche Massnahmen	144'200		
	3.4.8	Sanierungen im Spazierhof 5	28'000		
	3.4.10	Zusätzliche Waffentresore für Handfeuerwaffen Polizei	35'000	1'823'000	1'700'000
	3.4.4	Sanierung der verschiedenen Alarmierungssysteme	1'528'000		
	3.4.6	Sichern der Gebäudehülle gegen Nachbarliegenschaften:			
	b)	Videoüberwachung	266'000		
	3.4.9	Verbesserungen in der Ersatzzentrale Polizei	29'000		
2007	3.4.5	Verbesserte Erschliessung Garderobe / Aufenthalt Personal	910'200	1'257'000	1'200'000
	3.4.7	Sicherheitsrelevante Verbesserungen bei Glasbaustein-Aussenwänden	346'800		
2008	3.4.2	Sicherheitszonen im Gebäude: Optimierung der Zonenübergänge		165'200	233'000
				3'833'000	3'833'000

Wie oben bereits dargestellt, hat die geplante zeitliche Etappierung viele Fragen aufgeworfen. Für die JSSK ist es unverständlich, dass der Ersatz des mangelhaften Alarmierungssystem nicht zu einem früheren Zeitpunkt an die Hand genommen worden ist. Die Anlage ist seit 1995 in Betrieb. Die Lebensdauer beträgt 8 – 10 Jahren. Die heute zur Diskussion stehende Erneuerung war somit voraussehbar. Zudem ist offensichtlich, dass die Behebung des mangelhaften Zustands der Alarmierungsanlage für den sachgerechten Betrieb eines Untersuchungsgefängnisses unabdingbar ist. Die monatlich bis zu 500 unnötigen Alarme, die durch Tauben, Katzen, Gewitter, Schnee, heftige Regenfälle und massive Sonneneinstrahlung ausgelöst werden, sind für das Personal nicht zumutbar. Sie führen unweigerlich dazu, dass einem Alarm nicht die nötige Beachtung geschenkt wird. Zu diesen Vorwürfen wurden seitens der Verwaltung in erster Linie finanzrechtliche Verzögerungsgründe vorgebracht. Unter anderem wurde vorgebracht, mit der Detailplanung könne erst begonnen werden, nachdem der Kredit gesprochen worden ist. Diese Argumentation überzeugte die Kommission nicht. Bei jedem Projekt wird eine Vorlaufzeit eingerechnet, in der weitreichende konzeptionelle Arbeit geleistet wird. Es stellte sich zudem die Frage, weshalb die Sanierung der verschiedenen Alarmierungssysteme gemäss Etappierungsplan erst 2006 an die Hand genommen werden soll. Nach Auskunft des Vertreters des Hochbauamtes werden die Ausführungsarbeiten zu Beginn des nächsten Jahres in Angriff genommen. Zu berücksichtigen sei, dass ein Submissionsverfahren durchzuführen ist, und dass die Sanierung der Alarmierungssysteme bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Betriebs hohe Anforderungen stellt. Unter diesen Umständen erwartet die Kommission, dass die Sanierung der Alarmierungssysteme spätestens bis Mitte 2006 abgeschlossen sein wird.

Die Kommission anerkennt betriebliche Gründe, die zwingend einen bestimmten Ablauf bei der Umsetzung der Massnahmen bestimmen. Der Betrieb des Untersuchungsgefängnisses, der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft müssen während des Umbaus aufrechterhalten werden; jeder Umbau stellt ein Sicherheitsrisiko dar. Die Bauarbeiten dauern zudem länger als üblich, da sich die Baufachleute nicht frei bewegen können. Die vorgeschlagenen Massnahmen können folglich nicht gleichzeitig, sondern ausschliesslich gestaffelt umgesetzt werden. Die JSSK ist zur Auffassung gelangt, dass abgesehen von den genannten betrieblich begründeten Verzögerungen keine sachlichen Gründe ersichtlich sind, die gegen eine dringliche Umsetzung der vorgeschlagenen Sicherheitsmassnahmen sprechen.

Die seitens des Vertreters des Hochbauamtes vorgebrachten finanztechnischen Verzögerungsgründe überzeugten die Kommission nicht. Den zuständigen Stellen musste bekannt sein, dass die Behebung von Sicherheitsmängeln für den Betrieb eines Untersuchungsgefängnisses unabdingbar ist, und die notwendigen Verbesserungsmassnahmen sachlich und politisch unbestritten sind. Die JSSK ist der Auffassung, dass für die zuständigen Stellen unter diesen Umständen durchaus ein Handlungsspielraum bestanden hätte, um Verzögerungen in der voraussehbaren Umsetzungsphase zu minimieren, ohne gegen finanzrechtliche Bestimmungen zu verstossen.

Im Januar und im April 2005 brachen jeweils zwei Insassen aus dem Waaghof aus. Die beiden Ausbrüche haben nicht nur die Öffentlichkeit und die Medien beschäftigt. Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) hat im Januar 2005 beim Sicherheitsdepartement interveniert. Im Grossen Rat sind im April 2005 zwei Interpellationen eingegangen, die auf die Maisitzung schriftlich beantwortet worden sind. Mitglieder des Grossen Rates und der Regierung haben sich dafür eingesetzt, dass die JSSK das Geschäft innert drei Wochen behandelt und verabschiedet, damit der Kredit noch vor der Sommerpause bewilligt werden

kann. Die JSSK legt den zuständigen Stellen nahe, die Behebung der Sicherheitsmängel im Untersuchungsgefängnis Waaghof mit Dringlichkeit weiter zu verfolgen und die Etappierung der Arbeiten zu optimieren. Die JSSK wird sich über die jeweiligen Fortschritte informieren lassen.

VI. Beschluss der Kommission

Dem vorliegenden Bericht stimmt die JSSK einstimmig zu und bestimmt ihre Präsidentin zur Sprecherin.

VIII. Anträge an den Grossen Rat

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen beantragt die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission dem Grossen Rat,

für die Erneuerung und Verbesserung der Sicherheitseinrichtungen im Waaghof einen Kredit von CHF 3'833'000.—(Indexstand April 2004 = 107,6 Punkte, Basis ZBI 1998) zu Lasten der Rechnung Baudepartement, Hauptabteilung Hochbau (Position Nr. 6405.120.5017 zu bewilligen, verteilt auf die Jahre 2005 (CHF 700'000), 2006 (CHF 1'700'000), 2007 (CHF 1'200'000) und 2008 (CHF 233'000).

Dieser Beschluss ist zu publizieren, er unterliegt dem Referendum.

Basel, 8. Juni 2005

Die Präsidentin:

Margrith von Felten

Grossratsbeschluss

betreffend

Waaghof

Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt (UG BS)
Kantonspolizei / Abteilung Grenzpolizei und Fahndung (KAPO AGF)
Staatsanwaltschaft (STAWA)

Sicherheitseinrichtungen, Erneuerung und Verbesserung

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 05.0601.01 vom 19. April 2005 und den Bericht der Justiz- Sicherheits- und Sportkommission Nr. 05.0601.02 vom 8. Juni 2005, bewilligt:

://: für die Erneuerung und Verbesserung von Sicherheitseinrichtungen im Waaghof einen Kredit von CHF 3'833'000.-- (Indexstand April 2004 = 107,6 Punkte, Basis ZBI 1998) zu Lasten der Rechnung Baudepartement, Hauptabteilung Hochbau (Position Nr. 6405.120.51017, verteilt auf die Jahre 2005 (CHF 700'000.--), 2006 (CHF 1'700'000.--), 2007 (CHF 1'200'000.--) und 2008 (CHF 233'000.--).

Dieser Beschluss ist zu publizieren, er unterliegt dem Referendum.