



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5074.02

JSD/P105074
Basel, 18. Mai 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 17. Mai 2011

Anzug Lorenz Nägelin und Konsorten betreffend Prüfung von Ausnüchterungszellen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. Juni 2010 den nachstehenden Anzug Lorenz Nägelin und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Jährlich werden im Universitätsspital Basel rund 1'000 sogenannte Patienten eingewiesen, welche eigentlich nicht krank sind, sondern die Grenzen des Alkoholkonsums nicht kennen. Sogar dem UKBB, in welches Kinder bis zu 16 Jahren eingeliefert werden, ist diese Problematik nicht fremd. Zusätzlich konnte man jüngst von der Kantonspolizei erfahren, dass sie ebenfalls jährlich rund 500 Personen kostenlos in den Zellen ausnüchtern lässt.

Im Spital entstehen Kosten von CHF 2'500 pro Tag und Betrunkener. Nicht selten befinden sich diese Menschen über Mitternacht in der Obhut des Spitals und überschreiten somit die Datums-grenze, was zu einer Verdoppelung (CHF 5'000) der Kosten führt. Davon übernehmen die Krankenkassen ca. CHF 1'000 pro Tag. Den Restbetrag von täglich CHF 1'500 übernimmt der Kanton. Dem Kanton, resp. dem Steuerzahler entstehen somit jährliche Kosten in Millionenhöhe. Normalerweise sind es nicht Alkoholiker, welche sich auf die Notfallstation chauffieren lassen, sondern solche, welche einfach ihre Grenzen nicht kennen.

Im Gegensatz zu alkoholkranken Menschen, sind die Unterzeichnenden der Meinung, dass ein Vollsuff keine Krankheit ist, sondern ein selbstverschuldetes Missgeschick.

Wenn die Ausnüchterungskosten selbst übernommen werden müssten und somit im Nachhinein ein feucht fröhlicher Abend rund tausend Franken kostet, regt dies den Kostenverursacher zum Nachdenken an.

Zudem sind Betrunkene, vor allem im Verkehr, aber auch als Fussgänger, eine Gefahr für die Allgemeinheit. Normalerweise übernehmen Versicherungen bei Fahrzeug- oder Haftpflichtfällen bei nachweislichem Alkoholeinfluss nicht die gesamten Kosten. Bei Spitalaufenthalten scheint dies jedoch anders zu sein.

Bekanntlich hat Zürich 12 Ausnüchterungszellen geschaffen, welche sich in den räumlichen Gebäuden der Polizei befinden. Da es sich nicht um Verbrecher handelt, werden die dortigen alkoholisierten Insassen von privaten Security-Mitarbeitern und medizinischem Personal betreut, bis sie wieder auf den eigenen Beinen stehen können. Die Kosten für die Ausnüchterung belaufen sich für einen Kurzaufenthalt auf CHF 600, länger als 3 Std. kosten CHF 950.

Riesige Kosten, welche im Spital durch die zusätzlichen medizinischen Untersuchungen und den grossen Personalaufwand entstehen, sowie Sanitätstransporte von den Polizeiposten auf die Notfallstationen, könnten eingespart werden. Zudem würden Polizeikräfte frei, welche sich zeitweise im Spital bei aggressiven Alkoholisierten über Stunden aufhalten.

Nicht nur das Personal würde entlastet, sondern auch die effektiv kranken Patienten, welche sich

auf der Notfallstation aufhalten.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat im Interesse der Gesundheit und der Steuerzahler zu prüfen und zu berichten,

- ob es nicht sinnvoll wäre, spezielle Ausnüchterungszellen zu schaffen, welche die Notfallstationen, die Polizei und Sanität entlasten würden
- wie teuer ein Pilotprojekt käme, welches sich allenfalls auch nur auf die Wochenende beschränken würde
- ob diese Ausnüchterungszellen durch private Sicherheitsdienste und medizinische Organisationen betrieben werden könnten
- ob der Kanton Basel-Landschaft miteinbezogen werden könnte
- ob nicht die bereits heute anfallenden Kosten für eine Zellenübernachtung auf den Verursacher abgeschoben werden könnten
- ob es auch andere Möglichkeiten gibt, um die im Vollrausch eingelieferten "Patienten" zu belangen, resp. den Steuerzahler zu entlasten.

Lorenz Nägelin, Andreas Ungricht, Ursula Kissling-Rebholz, Dieter Werthemann, André Auderset, Rolf von Aarburg, Thomas Mall, Peter Bochsler, Elisabeth Ackermann, André Weissen, Loretta Müller, Andrea Bollinger, Ruth Widmer, Greta Schindler, Maria Berger-Coenen, Toni Casagrande, Christian Egeler, Balz Herter, Brigitte Heilbronner, Thomas Grossenbacher, Heiner Vischer, Sebastian Frehner, Alexander Gröflin, Oswald Inglin, Guido Vogel, Annemarie Pfeifer, Oskar Herzig-Jonasch, Samuel Wyss, Rudolf Vogel, Salome Hofer, Roland Lindner, Bruno Jagher, Patrick Hafner, Aeneas Wanner, Eduard Rutschmann, Thomas Strahm, Felix Meier, Heinrich Ueberwasser“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Grundsätzliches

Der polizeiliche Gewahrsam ist eine Freiheitsentziehung, welche ein schwerer Eingriff in das Grundrecht „persönliche Freiheit“ (Art. 10 BV¹) der/des Betroffenen darstellt. Mit der Anordnung einer solchen polizeilichen Massnahme wird eine Person bis auf Weiteres daran gehindert, sich nach freiem Willen fortzubewegen.

Die Kantonspolizei kann vorübergehend in Gewahrsam nehmen:

- Personen, die andere ernsthaft gefährden (Selbst- oder Fremdgefährdung).
- Personen, die durch ihr Verhalten die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung stören.
- Personen, die aus einer Anstalt entwichen sind, in der sie sich aus strafrechtlichen oder fürsorglichen Gründen aufzuhalten haben.
- zur Sicherstellung des Vollzuges einer durch die zuständige Instanz angeordneten Ausweisung, Landesverweisung oder Auslieferung.

Die Anordnung einer solchen Massnahme darf - gemäss § 37 PolG - nur solange aufrechterhalten werden, als auch der Grund eines Gewahrsams besteht, längstens jedoch 24 Stunden.²

Durchschnittlich müssen ca. 550 - 600 Personen pro Jahr in polizeilichen Gewahrsam genommen werden, weil sie zuviel Alkohol, Drogen, Medikamente oder eine Mischung dieser

¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999 (BV, SR 101).

² Gesetz betreffend die Kantonspolizei Basel-Stadt vom 13.11.1996 (PolG, SG 510.100).

Substanzen eingenommen haben und die Kriterien gemäss § 37 PolG erfüllen. Während den Wochenenden und den Nachtstunden werden erfahrungsgemäss mehr Personen in Polizeigewahrsam genommen als zu den übrigen Zeiten.³

1.1 Triage-System für beeinträchtigte Personen in Polizeigewahrsam

1.1.1 Erwachsene beeinträchtigte Personen

Personen, welche in einem gesundheitlich beeinträchtigten Zustand in polizeilichen Gewahrsam genommen werden müssen, werden einer Atemalkoholprobe unterzogen und zu ihrer körperlichen Verfassung - zu folgenden Schwerpunkten - befragt:

- Diabetiker (Insulinpflichtig)
- Drogenkonsum
- Medikamentenkonsum
- Alkoholmissbrauch (Alkoholentwöhnungskur / Alkoholabhängigkeit)
- sonstige physische oder psychische Probleme

Bei einem Atemalkoholwert von ≥ 2.5 ‰ oder bei einer Verweigerung der Atemalkoholprobe, insbesondere dann, wenn der Proband dazu nicht in der Lage ist, erfolgt immer die Zuführung nach der Notfallstation des Universitätsspitals Basel (USB).

Bei beeinträchtigten verletzten Personen (Zustand nach Sturz, Verkehrsunfall, körperliche Auseinandersetzungen etc.) erfolgt die Zuführung in die Notfallstation des USB oder in das Universitätskinderhospital beider Basel (UKBB). Bei ernstlichen Verletzungen wird unverzüglich die Sanität beigezogen.

Besteht der Verdacht einer „Mischvergiftung“ (Alkohol, Medikamente, Betäubungsmittel etc.), erfolgt in allen Fällen eine direkt Zuführung in das USB oder in das UKBB.

Beeinträchtigte und alleinstehende Personen werden nie nach Hause überführt oder aus der Kontrolle entlassen, wenn für ihre gesicherte Obhut nicht garantiert werden kann (Beobachtung durch eine Drittperson oder eines Familienangehörigen). Sie müssen so lange in Gewahrsam behalten werden, bis keine Gewahrsamsgründe mehr bestehen.

Alle anderen Personen, welche eine Intoxikation durch übermässigen Alkohol- (< 2.5 ‰), Drogen- und / oder Medikamentenkonsum aufweisen, werden im polizeilichen Gewahrsam überwacht. Während der Zeit des Gewahrsams werden sie durch die Mitarbeitenden der Polizei stündlich auf ihren Allgemeinzustand überprüft. Bei unklaren Symptomen wie z.B. Bewusstseinsstörungen oder Verhaltensstörungen bis hin zur Bewusstlosigkeit wird unverzüglich die Sanität beigezogen. Bis zu deren Eintreffen werden die lebensnotwendigen Rettungs- und Sofortmassnahmen durch die Mitarbeitenden der Polizei eingeleitet.

1.1.2 Unmündige beeinträchtigte Personen

Unmündige Personen werden bei Auffälligkeiten bzgl. Alkohol- und / oder Medikamenten- / Drogeneinfluss einer Atemalkoholprobe oder einem Drogenvortest unterzogen. Bei einem Grenzwert von ≥ 1.0 ‰ oder bei einem positiven Drogenvortest, erfolgt die Zuführung ins

³ Erhebungen durch Oblt A. Geiser, Kantonspolizei Basel-Stadt, Dezember 2008 bis Juni 2009.

UKBB. Ebenso erfolgt eine Zuführung ins UKBB bei Verdacht eines Medikamentenmissbrauchs. In jedem Fall werden die Obhutsberechtigten benachrichtigt.

1.1.3 Suchtabhängige Personen

Beeinträchtigte Personen die in ihrem Erscheinungsbild ein verändertes Verhaltensmuster aufweisen, werden ins USB überführt. Ein polizeilicher Gewahrsam erfolgt ausschliesslich in Absprache und mit dem Einverständnis des behandelnden Arztes.

2. Polizeilicher Bedarf von Ausnüchterungszellen

Die Kantonspolizei Basel-Stadt verfügt zur Zeit über eine genügende Anzahl von Zellen für Polizeigewahrsam und Festnahmen an mehreren dezentralen Standorten (vgl. sep. Bericht in der Beilage).

Die bestehenden Zellen bei der Kantonspolizei Basel-Stadt können für den Polizeigewahrsam oder für Festnahmen verwendet werden, wodurch ein Synergieeffekt entsteht. Auch bei einer allfälligen Schaffung von speziellen zentralen Ausnüchterungszellen müsste die Kantonspolizei weiterhin Zellen für vorläufige Festnahmen und Festnahmen betreiben.

Die Prozesse zur Einschätzung des Gesundheitszustandes und zur Durchführung eines möglichst sicheren Polizeigewahrsams wurden in Zusammenarbeit mit dem Institut für Rechtsmedizin Basel-Stadt, der Leitung der Notfallstation am Universitätsspital Basel-Stadt und der Leitung der Sanität Basel-Stadt durch die verantwortlichen Stellen bei der Kantonspolizei im Jahr 2008 überarbeitet und den neuesten Erkenntnissen angepasst. Entsprechende Dienstvorschriften wurden dazu erlassen und die Prozesse bewähren sich seither in der täglichen Praxis.

Begleitend zu diesen Abklärungen und Anpassungen verfasste Frau Anja Mettler ihre Inauguraldissertation zum Thema "Tod in Ausnüchterungshaft"⁴, worin die Praxis der Kantonspolizei Basel-Stadt im Umgang mit beeinträchtigten Personen in Polizeigewahrsam beschrieben, bewertet und mit den zentralen Lösungen in Hamburg (D) und Stuttgart (D) verglichen wird.

Die Anzahl der Fälle von Polizeigewahrsam und besonders die problematischen Fälle, wobei die betroffenen Personen beeinträchtigt sind, rechtfertigen keine zentrale Lösung, wie sie z.B. in der Stadt Zürich oder in grösseren Städten in Deutschland (wie z.B. Hamburg) zur Anwendung gelangen.

Eine zentrale Ausnüchterungsstelle hätte zwar zum Vorteil, dass die zu überwachenden Personen unter ständiger medizinischer Betreuung stünden und eine medizinische Erstintervention schneller als heute erfolgen kann. Der zusätzliche Aufwand hierfür könnte aber durch keine der beteiligten Institutionen getragen, resp. refinanziert werden. Entsprechende Ideen und Modelle wurden mit den Leitungen der Notfallstation (USB), Institut für Rechtsmedizin und der Sanität bereits im Jahr 2009 diskutiert und aufgrund der neueingeführten Praxis bei der Kantonspolizei Basel-Stadt bei der Umsetzung von Polizeigewahrsam bei beeinträchtigten Personen wieder verworfen (aus finanziellen Gründen und wegen den zu geringen Fallzahlen).

⁴ Inauguraldissertation, Tod in Ausnüchterungshaft, Ein Konzept zur Prävention, Anja Mettler, 15. Januar 2010.

3. Pilotprojekt

Sofern spezielle Ausnüchterungszellen eine betriebliche Entlastung bei der Polizei und in den Notfallstationen von Spitälern bringen sollen, müssten diese während 24 Stunden und 365 Tagen zur Verfügung stehen, da auch während der Tageszeiten solche Fälle vorkommen.

Ein allfälliger Pilotbetrieb müsste damit ständig mit ein bis zwei Personen zur medizinischen Überwachung (Arzt oder medizinisches Fachpersonal) und mit ein bis zwei Personen für die Sicherheit (privates Sicherheitspersonal) betrieben werden. Aus diesem Aufwand errechnen sich jährlich wiederholende Personalkosten in der Höhe von ca. 1.5 Millionen, wenn man davon ausgeht, dass in drei Schichten gearbeitet wird. Zusätzlich müssten entsprechend ausgerüstete Räume angemietet oder umgebaut werden, was ebenfalls zu Ausgaben von mehreren hunderttausend Franken führen würde. Letztendlich entstünden auch noch Betriebskosten in zur Zeit nicht bekanntem Ausmass.

Ein Pilotbetrieb kann in diesem rechtlich und medizinisch äusserst sensiblen Bereich nicht in einer provisorischen oder ungenügenden Einrichtung zu Testzwecken erfolgen. Eine Nachfrage bei der medizinischen Leitung der Notfallstation am USB hat diesbezüglich ergeben, dass für einen solchen Betrieb auch spezielle medizinische Diagnosegeräte (z.B. CTR-Gerät, Laboreinrichtungen etc.) vor Ort zur Verfügung stehen müssten.

Für einen solchen Pilotbetrieb stehen bei der Kantonspolizei keine Räumlichkeiten und keine finanziellen Mittel zur Verfügung.

3.1 Betrieb durch private Sicherheitsdienste und medizinische Organisationen

Gewisse Aufgaben zur Sicherstellung der innerbetrieblichen Sicherheit beim Betrieb von speziellen Ausnüchterungszellen könnten aus der Sicht der Kantonspolizei durch Mitarbeitende von privaten Sicherheitsdiensten erledigt werden. Eine Durchsuchung der Kleidung von Personen gemäss § 45 PolG kann aber ausschliesslich durch Angehörige der Kantonspolizei Basel-Stadt geschehen. Ebenso eine Kontrolle der mitgeführten persönlichen Gegenstände und Effekten sowie deren Erfassung und Aushändigung beim Austritt aus dem Gewahrsam.

3.2 Miteinbezug des Kantons Basel-Landschaft

Ein allfälliger gemeinsamer Betrieb der beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft müsste auf der Kantonsgrenze zu stehen kommen. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass beeinträchtigte Personen oftmals nur mit grossem Aufwand und teilweise gegen deren Willen transportiert werden können. Zudem empfiehlt der beeinträchtigte Gesundheitszustand keine weiten und nicht zwingend erforderlichen Transporte (Übelkeit etc.) bis zur Klärung allfälliger versteckter Gesundheitsprobleme wie z.B. Gehirnblutungen in einem Spital etc.

Nach dem Austritt aus dieser Zwangsmassnahme müssten die Personen dann wieder an den Aufnahmeort oder mindestens zu den öffentlichen Verkehrsmitteln gebracht werden.

Da ein solches Szenario nicht sinnvoll wäre und zusätzlichen Aufwand produzieren würde, wurden keine weiteren Abklärungen mit der Polizei Basel-Landschaft vorgenommen.

3.3 Erfahrungen in der Stadt Zürich

Zürich hat Mitte März 2010 eine zentrale Ausnüchterungsstelle (ZAS) geschaffen und nach

sechsmonatiger Betriebszeit Mitte September eine erste Bilanz gezogen. Es wurden insgesamt 366 Personen (316 Männer, 50 Frauen) zwischen 15 und 69 Jahren eingeliefert, 18 Personen waren unter 18 Jahren alt. Die Verantwortlichen rechnen mit jährlich ca. 600 zu betreuenden Personen. Die Kosten für die Ausnüchterung belaufen sich für einen Kurzaufenthalt auf CHF 600, länger als drei Stunden kosten CHF 950. Allerdings werden bisher nur etwa in einem Drittel der Fälle die Kosten auch tatsächlich bezahlt und auch bei voller Bezahlung wäre die ZAS nicht kostendeckend zu betreiben.

Im Vergleich zu Zürich wären in Basel bei ungefähr gleich grossem personellen Aufwand für das Grundangebot am Wochenende nur etwa die Hälfte der Anzahl Fälle zu erwarten, was das Kosten- / Nutzenverhältnis noch schlechter erscheinen lässt.

4. Gebührenerhebung für Polizeigewahrsam

Gemäss § 71 Polizeigesetz (Kostenersatz) können ausserordentliche Aufwendungen, die bei einem Polizeieinsatz entstehen, namentlich wenn sie vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht werden oder wenn sie in überwiegend privatem Interesse liegen, der Verursacherin oder dem Verursacher in Rechnung gestellt werden.

Da der regelmässige Ersatz der Kosten für den Einsatz der Kantonspolizei aber nur verlangt werden kann, wenn eine gesetzliche Grundlage dies vorsieht, wurde bis anhin nur in gravierenden Fällen, z.B. mit Verunreinigung der Polizeizellen, eine Aufwandrechnung für den Polizeigewahrsam gestellt.

Gestützt auf § 71 PolG hat der Regierungsrat in § 18 der Polizeiverordnung⁵ eine rechtliche Grundlage geschaffen, damit die Kosten für polizeiliche Einsätze, die durch öffentliche Gefährdung oder Ärgerniserregung im Rauschzustand verursacht werden, den Verursachenden auferlegt werden können. Es sind pauschale Ansätze festgelegt, die künftig konsequent erhoben und eingefordert werden. So haben beispielsweise Personen, welche für die medizinische Abklärung des Rauschzustandes von der Polizei ins Spital begleitet und anschliessend zur Ausnüchterung in Polizeigewahrsam genommen werden müssen, CHF 780 zu entrichten.

5. Fazit des Regierungsrates

Aus Sicht des Regierungsrates besteht kein Bedarf für spezielle Ausnüchterungszellen gemäss dem vorliegenden Anzug.

Die Kantonspolizei hat ihre Prozesse zur sicheren Durchführung von Polizeigewahrsam entsprechend neu geregelt und kann ihre Fälle mit den eigens zur Verfügung stehenden Ressourcen gut bewältigen. Sobald eine medizinische Abklärung oder eine entsprechende Intervention erforderlich ist, müssen die Sanität oder entsprechende Fachkräfte aus dem USB oder dem UKBB beigezogen werden. Dies ist erfahrungsgemäss aber nur bei ca. 0.5 % der Fälle (ca. 6 - 10 Fälle pro Jahr) erforderlich.

Zudem besteht zwischen einer rein medizinischen Ausnüchterung im Spital und einer Ausnüchterung im polizeilichen Gewahrsam eine rechtliche Differenz, welche eine Durchmischung nicht zulässt.

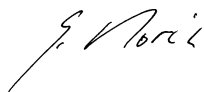
⁵ Verordnung betreffend die Kantonspolizei Basel-Stadt (SG 510.110).

Aufgrund der erhobenen Fallzahlen lassen sich solche speziellen Arrestzellen im Kanton Basel-Stadt nicht kostendeckend betreiben oder durch entsprechende Verrechnungen refinanzieren. Es entstünde ein nicht zwingend notwendiger jährlicher Mehraufwand in Millionenhöhe.

6. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Lorenz Nägelin und Konsorten betreffend Prüfung von Ausnüchterungszellen als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin