



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Geschäftsprüfungskommission

An den Grossen Rat

12.5349.01

Basel, 13. Dezember 2012

Kommissionsbeschluss vom 13. Dezember 2012

Bericht der Geschäftsprüfungskommission zur

Umsetzung des Ratschlags 05.0601 betreffend Sicherheits- einrichtungen, Erneuerungen und Verbesserungen im Untersuchungsgefängnis Waaghof vom 19. April 2005

Inhalt

| | |
|--|----------|
| 1. Ausgangslage..... | 3 |
| 2. Vorgehen Subkommission Waaghof..... | 3 |
| 3. Vorgeschichte | 4 |
| 4. Begehung UG Waaghof | 4 |
| 5. Untersuchungsergebnisse der Subkommission..... | 5 |
| 6. Ungenügende Bauabnahme..... | 6 |
| 7. Politische Bewertung und Empfehlungen der GPK..... | 7 |
| 8. Beschluss | 7 |
| 9. Antrag..... | 8 |

1. Ausgangslage

Am 19. August 2012 konnten drei Insassen aus dem Untersuchungsgefängnis Waaghof (UG Waaghof) ausbrechen, indem sie eine Aussenmauer des Gefängnisses durchbrachen und via ein benachbartes Gebäude ins Freie gelangten. Bereits 2003 hatte sich ein auffallend ähnlicher Ausbruch ereignet, worauf der Grosse Rat 2005 auf einen regierungsrätlichen Ratschlag hin Mittel von insgesamt 3,83 Millionen Franken zur Erneuerung und Verbesserung der Sicherheitseinrichtungen im UG Waaghof bewilligte. Da wenige Jahre nach der Sanierung nun ein erneuter Ausbruch erfolgte – durch genau dieselbe, bereits nach dem Ausbruch 2003 als Schwachstelle erkannte Backsteinwand –, nahm sich die GPK, gestützt auf § 66 Abs. 3 GO (Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates, SG 152.100), des Themas an und setzte eine Subkommission ein. Im Zentrum der Untersuchung der Subkommission standen Fragen zur Verwendung der vom Grossen Rat 2005 bewilligten Mittel, auf allen Stufen der Projektorganisation und -ausführung. Neben den baulichen Massnahmen sollte darüber hinaus das aktuelle Sicherheitskonzept, die Systematik der gefängnisinternen Abläufe sowie die konkreten Umstände begutachtet werden, welche den erneuten Ausbruch ermöglichten.

2. Vorgehen Subkommission Waaghof

Die Subkommission, bestehend aus Urs Müller (Präsident), Andrea Bollinger und Heinrich Ueberwasser, traf sich zu insgesamt 11 Sitzungen. Im Verlauf ihrer Arbeit führten die Mitglieder der Subkommission Gespräche und Anhörungen mit folgenden Personen durch, in alphabetischer Reihenfolge:

- Hans Ammann, Staatsanwalt, stv. Leiter Kriminalpolizei
- Thomas Blanckarts, Leiter Hochbauamt
- Johannes Bühler, technisches Gebäudemanagement Hochbauamt
- Jörg Degen, Leiter UG Waaghof
- Alberto Fabbri, Erster Staatsanwalt
- Lukas Huber, Leiter Bereich Bevölkerungsdienste und Migration (inkl. Amt für Justizvollzug)
- René Meyre, Sicherheitskoordinator UG Waaghof
- Urs Trüeb, Det Wm Kriminalpolizei

Zudem führte die Subkommission am 12. September 2012 eine Visitation des UG Waaghofs durch. Die Mitglieder der Subkommission konnten so den Bereich genau in Augenschein nehmen, in welchem der Ausbruch erfolgte. Der Subkommission wurde darüber hinaus, gestützt auf Art. 101 Abs. 3 StPO (SR 312.0) und § 69 Abs. 4 GO (Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates, SG 152.100), Einsicht gewährt in sämtliche Untersuchungsakten der Staatsanwaltschaft, welche ihrerseits ein Vorverfahren betreffend die Entweichung von drei Insassen aus dem UG Waaghof eröffnete. Weiter sichtete die Subkommission sämtliche relevanten Bauunterlagen des BVD.

3. Vorgeschichte

Wie bereits erwähnt, hatte sich am 25. August 2003 ein vergleichbarer Ausbruch aus dem Waaghof ereignet, aufgrund dessen die Anfälligkeit der Gebäudehülle erkannt worden war. In der Folge erarbeiteten die damalige GPK und die JSSK einen gemeinsamen Bericht zu den Vorkommnissen und den baulichen Gegebenheiten im Waaghof (Bericht Nr. 9305 vom 16. Januar 2004). Die Regierung legte daraufhin einen Ratschlag vor betreffend „Sicherheitseinrichtungen, Erneuerung und Verbesserung“ (Ratschlag Nr. 05.0601.01 vom 19. April 2005), zu welchem wiederum die JSSK in einem Bericht Stellung nahm (Bericht Nr. 05.0601.02, 8. Juni 2005). Der Grosse Rat bewilligte am 30. Juni 2005 für die projektierte Sanierung der Sicherheitseinrichtungen im Waaghof einen Kredit von CHF 3'833'000.

Das Massnahmenpaket umfasste explizit auch die Sicherung der Gebäudehülle (Backsteinwände) gegenüber den Nachbarliegenschaften. Auf die Backsteinwände sollten spezielle Flächenschutzfolien aufgebracht werden, welche bei Beschädigung Alarm auslösen. Für diesen Flächenschutz waren gemäss Angaben des Hochbauamtes CHF 60'000 vorgesehen.

4. Begehung UG Waaghof

Zum Auftakt ihrer Untersuchung besichtigte die Subkommission das UG Waaghof. Das Anliegen der Subkommission bestand einerseits darin, sich die Umstände im Detail vor Augen führen zu lassen, welche zum Ausbruch vom 19. August 2012 geführt hatten. Dieser Augenschein sollte dem Verständnis für die Abläufe und die räumlichen Begebenheiten dienen, bis hin zum Mauerdurchbruch. Andererseits wollte die Subkommission die 2005 vom GR beschlossenen baulichen Massnahmen zur Erneuerung und Verbesserung der Sicherheitseinrichtungen vor Ort besichtigen. Der Besuch diente weiter dazu, erste Fragen beantworten zu lassen, wobei die praktischen Aspekte im Vordergrund standen (Folgen des Ausbruchs für den Haftalltag, Reparaturvorhaben, Wiedereröffnung der entsprechenden Stationen etc.).

Bereits anlässlich dieser Besichtigung wurde klar, dass der Flächenschutz an der Aussenwand – anders als geplant und dokumentiert – nicht korrekt angebracht worden war. Nach Aussage der Verantwortlichen galt besagte Wand als vollständig gesichert, sodass ein Ausbruchversuch im Minimum einen Alarm hätte auslösen müssen. Alle weiteren Sanierungsmassnahmen aus dem Ratschlag 05.0601 seien nach Auskunft der Gefängnisverantwortlichen korrekt ausgeführt worden, wobei man die mit der Empfehlung zum Bau eines externen Treppenhauses verbundene Forderung durch internen Umbau und Umzug erfüllte. Die Subkommission konnte befriedigt feststellen, dass besonders im Dachbereich deutliche Verbesserungen erreicht wurden und die früher sehr hohe Zahl von Fehlalarmen stark reduziert werden konnte.

Auch die Arbeitsweise in der Überwachungszentrale war reorganisiert worden und wird neu zusammen mit der Firma Securitas wahrgenommen. Auch wenn nicht direkt sicherheitsrelevant und unabhängig vom aktuellen Ausbruch zu betrachten (da dieser im ausschliesslich nicht videoüberwachten Bereich stattfand), so ist der Subkommission doch negativ aufgefallen, dass ein Einsatz der Securitas-Mitarbeiter bei der Bildschirmüberwachung jeweils über 8 Stunden dauert. Sie betrachtet diesen Aspekt deshalb als kritisch, weil dies typisch für das Sicherheitsdenken innerhalb des UG Waaghofs steht, welches durch eine teilweise Betriebsblindheit geprägt ist. So musste beispielsweise festgestellt werden, dass das Wissen über frühere Ausbrüche (und die damit verbundenen Schwachpunkte des Gebäudes) seitens der Insassen als sehr hoch zu taxieren ist, während

das Aufsichtspersonal teilweise ahnungslos wirkt. Auch hält das Sicherheitskonzept des Waaghofs fest, dass ein Ausbruch in jedem Fall eine Alarmauslösung mit sich bringe, was nicht nur falsch ist – wie die jüngsten Ereignisse zeigen – sondern auch eine Unterschätzung der kriminellen Energie und Kreativität der Insassen darstellt. Wie die Abläufe des jüngsten Ausbruchs zeigten, konnten die Sicherheitsmassnahmen des UG Waaghofs mit einfachsten Mitteln überwunden werden. Diese fehlende Sensibilität spürte die Subkommission auch in weiteren Bereichen, wie im nächsten Kapitel aufgeführt.

5. Untersuchungsergebnisse der Subkommission

Nach der Visitation, den Anhörungen und dem Aktenstudium kommt die Subkommission zum Schluss, dass eine Kombination von Baumängeln und Kommunikationsdefiziten, verbunden mit Gutgläubigkeit und einer gewissen Betriebsblindheit verschiedener involvierter Personen, für den erfolgreichen Ausbruch vom August 2012 verantwortlich war.

Zunächst muss festgehalten werden, dass den Hinweisen des Mieters in der Nachbarliegenschaft, durch dessen Wohnung die Täter schliesslich entweichen konnten, nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wurden. Besagter Mieter hatte bereits einige Tage vor dem Ausbruch bei den zuständigen Stellen im Gefängnis eine Meldung gemacht (via Polizei-Notruf und anschliessender Weiterleitung an die Zentrale im UG Waaghof), wonach er deutliche „Klopf- und Grabungsgeräusche“ höre. Diese Geräusche seien regelmässig, meistens abends gegen 19 Uhr aufgetreten, für etwa eine Stunde lang. Der Mieter hat sich bei dieser Gelegenheit auch erkundigt, ob im Gefängnis Umbauarbeiten durchgeführt würden, weil er die Geräusche in diese Richtung deute, was seitens des Gefängnisses jedoch verneint worden war. Im direkten Anschluss an diese Meldung wurde auf der Kalfaktorenstation (auf welcher die Insassen um diese Zeit als einzige Station noch nicht in ihren Zellen eingeschlossen sind und auf welcher sich der Raum mit Waschmaschine und Tumbler befindet, wo sich die Ausbrecher durch das Mauerwerk arbeiten konnten) eine Sichtkontrolle durchgeführt, bei welcher nichts Auffälliges zu entdecken gewesen war. Auf Nachfrage der Subkommission wurde evident, dass es kein standardisiertes Vorgehen für solche Kontrollen gibt. Die Kontrollsystematik liege im Eigenermessen der Aufseher und soll individuell gestaltet werden, ein standardisiertes Vorgehen würde von den Insassen sonst schnell antizipiert. Den Vorgaben gemäss erstatteten die diensthabenden Aufseher Meldung und hielten die Ergebnisse ihrer Sichtkontrolle schriftlich fest. Diesen Rapport hatte man am Folgetag in der Gefängnisleitung zwar diskutiert, aber keinen dringenden Handlungsbedarf gesehen. Hauptsächlich weil Lärmklagen aus dem Umfeld keine Seltenheit darstellten und die an die Kalfaktorenstation angrenzende Mauer als vollständig gesichert galt. Zudem steige der Lärmpegel im Gefängnis insbesondere in den Abendstunden stets an und in dem hallenden Betonbau sei eine genaue Lokalisierung einer Lärmquelle schwerlich möglich.

Trotz dieser Argumentation kommt die Subkommission zum Schluss, dass den Hinweisen des Mieters in just jener Liegenschaft, durch die bereits der Ausbruch 2003 erfolgt war, nicht mit der zu erwartenden nötigen Sorgfalt nachgegangen wurde und die abwartende Haltung der Gefängnisleitung als zu passiv zu bewerten ist. Auch weil als Lärmquelle aufgrund der angegebenen Tageszeit nur die Kalfaktorenstation in Frage kam.

Der eigentliche Kernpunkt in der langen Kette von Fehlleistungen, welche den jüngsten Ausbruch ermöglichten, kann jedoch in einem Baumangel festgemacht werden. Die Flächenschutzfolie, welche die gesamte besagte Backsteinwand bedecken sollte, wurde nicht auf der ganzen Wand aufgebracht. In einem Schacht, durch den sich Lüftungskanäle und Abläufe ziehen, wurde eine Fläche hinter den Rohren und um diese Rohre herum aus-

gespart. Aufgrund der Akteneinsicht bei der Staatsanwaltschaft muss die Subkommission davon ausgehen, dass dies im vollen Bewusstsein von Bauleitung und Unternehmer sowie aus Kostengründen geschah. Offen bleibt, wie weit die Bauherrschaft und die Benutzer informiert gewesen waren. Im Minimum muss von einem Kommunikationsdefizit bezüglich dieses Baumangels gesprochen werden, die Subkommission kann sich aber nicht vorstellen, dass ein Entscheid dieser Grössenordnung und entgegen der Planungsvorgabe ohne Kenntnisnahme von Bauherrschaft und Benutzer gefällt wurde. Umso mehr als die Nutzerschaft um die Schwierigkeiten bei der Anbringung dieses Flächenschutzes wusste, sich aber letztlich nicht explizit vergewisserte, ob die Arbeiten korrekt umgesetzt wurden. Dies ist auch deshalb störend, weil besagte Wand bereits vorher für Diskussionen sorgte und aus baulichen wie sicherheitstechnischen Gründen vom ursprünglichen Plan abgewichen worden war. Anstatt die Flächenschutzfolie auf der nach innen gerichteten Wand des Leitungsschachtes zu montieren, hat man gleichzeitig den Einbruchschutz verstärken wollen und war auf die nach aussen gerichtete Wand des Leitungsschachtes ausgewichen. Zusammen mit den erwähnten Aussparungen im Flächenschutz, welche sich auch optisch vom gesicherten Teil der Wand abzeichneten, hat man damit den Ausbrechern ihr Tun beträchtlich erleichtert, da diese angesichts der ungeschützten Backsteinfläche davon ausgehen konnten, bei einem Durchbruch an dieser Stelle keinen Alarm auszulösen. Begünstigt wurde das Zustandekommen dieses Baumangels auch durch das Subunternehmertum, welches in vielen Baubereichen zur Normalität geworden ist. So hatte die Bauleitung zwar eine auf Sicherheitsmassnahmen spezialisierte Firma mit der Sicherung der Wand beauftragt, diese liess die Arbeiten aber von einem Subunternehmer ausführen, sodass auch hier die Verantwortlichkeiten verwässerten, die Begleitung mangelhaft war und die Auftragserfüllung letztlich nicht zufrieden stellend erfolgte.

6. Ungenügende Bauabnahme

In keiner Weise nachvollziehbar bleibt, warum angesichts dieser Sachverhalte von Bauherrschaft, Bauleitung, Unternehmer und Nutzerseite ein Abnahmeprotokoll unterschrieben wurde, welches bestätigt, dass die Lieferung und Montage des Flächenschutzes auftragsgemäss und ohne Mängel ausgeführt worden seien. Wie den Angaben der involvierten Parteien entnommen werden kann, wurde die zugehörige Sichtkontrolle, wenn überhaupt, nur höchst summarisch durchgeführt. Die eingegippte Flächenschutzfolie konnte zudem keinem mechanischen Funktionstest unterzogen werden, da dadurch das Foliennetz beschädigt worden wäre. Die vorgenommene Funktionskontrolle erfolgte durch Messung des Widerstands, was aber keine Rückschlüsse zulässt, ob wirklich die ganze Fläche mit der Folie bedeckt ist. Umso mehr hätte man eine ausführliche Sichtkontrolle vornehmen müssen, wobei man schnell gesehen hätte, dass ein entscheidender Wandteil ungeschützt geblieben war.

Das Abnahmeprotokoll wurde, wie oben erwähnt, auch von der Bauherrschaft und somit von einem Vertreter des BVD unterzeichnet. Dabei hatte man sich offenbar auf die Aussage der Baufachleute verlassen, wonach alle Arbeiten auftragsgemäss durchgeführt worden seien, ohne dies selbst nachzuprüfen. Ein solches Verhalten erachten Subkommission und GPK als schwerwiegende Verletzung der Sorgfaltspflicht. Dasselbe gilt für die übrigen Unterzeichner des Abnahmeprotokolls, sofern diese nicht sogar um den Baumangel wussten. Ob diesbezüglich noch weiter reichende Verfehlungen vorliegen, liegt nicht in der Entscheidungskompetenz der GPK.

7. Politische Bewertung und Empfehlungen der GPK

Mehrere Faktoren haben in ihrer Gesamtheit zu dem, wie es ein involviertes Verwaltungsmitglied treffend formulierte, "peinlichen déjà-vu" eines Ausbruchs geführt, der demjenigen von 2003 vergleichbar war und der durch ein umfangreiches, vom Grossen Rat genehmigtes Massnahmenpaket hätte verhindert werden sollen. Mangelhafte Kommunikation, Betriebsblindheit, Gutgläubigkeit, allzu summarische oder unterlassene Kontrollen sowie nicht zuletzt ein offenbar komplexes Geflecht von Subunternehmen, was wiederum die Überwachung der korrekten Ausführung der Arbeiten erschwerte, ermöglichten es den Ausbrechern, sämtliche angeblich ausgefeilten Sicherheitssysteme mit einfachsten Hilfsmitteln (darunter z. B. zurecht gebogenes Essgeschirr) zu „überlisten“, ohne dass die Verantwortlichen Verdacht schöpften.

Die GPK mahnt insbesondere die Verantwortlichen im BVD, sich künftig nicht unbesehen auf die Aussagen von Fachleuten zu verlassen. Auch sollten die Sicherheitsverantwortlichen eines Gefängnisses zumindest mit eigenen Augen eine bereits von früheren Ereignissen her bekannte Schwachstelle wie diesen Leitungsschacht selber in Augenschein nehmen. Zudem müssen in Zukunft Subunternehmer besser begleitet und intensiver kontrolliert werden als im vorliegenden Fall, wo die Ausführung der Arbeiten und damit auch die Verantwortlichkeiten einigermaßen leichtfertig an Subunternehmen weitergereicht wurden. Die Verantwortlichen des Kantons, der Planungsfirma, sämtlicher ausführender Firmen sowie die Gefängnisleitung stehen in der Pflicht, mit einem klar definierten Kontrollkonzept und erhöhter Aufmerksamkeit dafür zu sorgen, dass sich ein solches „déjà-vu“ auf Kosten des Steuerzahlers nicht mehr ereignet. Nicht nur der für die Sicherung dieser Wand eingesetzte Geldbetrag steht hier im Fokus, sondern auch der ungenügende Vollzug des Auftrags in einem für Bevölkerung und Politik höchst sensiblen Bereich. Die GPK erwartet, dass besagte Sicherheitslücke endgültig geschlossen wird. Für die GPK bleibt offen, wer die erneuten Kosten für die Behebung des Schadens und die Beseitigung der Baumängel tragen wird. Sie erwartet eine vollständige Klärung der Haftungsfrage durch Verwaltung und Gerichte.

Der Grosse Rat und der Regierungsrat müssen sich zudem Gedanken machen, wie Vollzugsmeldungen zu Grossratsbeschlüssen institutionalisiert werden könnten und am Projekt vorgenommene Änderungen sinnvoll zu kommunizieren wären. Vor dem erneuten Ausbruch im August 2012 waren Politik und Öffentlichkeit im Glauben gelassen worden, dass die Auflagen des Ratschlags 05.0601 bezüglich der Sicherungsmassnahmen im UG Waaghof vollumfänglich erfüllt worden waren. Zu diesem Anliegen (Vollzugsmeldung von Grossratsbeschlüssen) wird die GPK in den nächsten Wochen einen Anzug einreichen.

8. Beschluss

Die GPK hat den vorliegenden Bericht in ihrer Sitzung vom 13. Dezember 2012 einstimmig verabschiedet. Sie hat den Präsidenten der Subkommission, Urs Müller, zu Ihrem Sprecher ernannt.

9. Antrag

Die GPK bittet den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt um Kenntnisnahme.

Basel, 13. Dezember 2012

Die Präsidentin



Dominique König-Lüdin