



An den Grossen Rat

18.5432.02

JSD/P185432

Basel, 3. April 2019

Regierungsratsbeschluss vom 2. April 2019

Schriftliche Anfrage Thomas Gander betreffend Umgang mit dem Radikalisierungspotential in Basler Gefängnissen

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Thomas Gander dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Entgegen einem Bericht des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS) vom Juni 2017, der in Schweizer Gefängnissen kaum Nährboden für Radikalisierung ausfindig macht, müssen wir heute davon ausgehen, dass

diese Feststellung nicht korrekt war.

Gerne stelle ich dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Wie hoch schätzt der Regierungsrat das Radikalisierungspotential in Bezug auf religiöse und ideologische Gewalt in Basler Gefängnissen ein?
2. Welches Monitoring betreibt die Justizvollzugsbehörde um Radikalisierungs- und Ideologisierungversuche in Basler Gefängnissen zu erkennen?
3. Gab es in den vergangenen Jahren Radikalisierungsversuche, die durch das Personal oder die Insassen erkannt wurden?
 - a. Wenn ja, welche Massnahmen wurden eingeleitet?
 - b. Wenn nein, wie bewertet dies der Regierungsrat?
4. Als Nährboden für Radikalisierungsprozesse spielen u.A. Perspektivenlosigkeit, mangelnde Integration, tiefes Selbstwertgefühl, empfundene Ungerechtigkeiten eine grosse Rolle. Ich bitte den Regierungsrat folgendes zu beantworten:
 - a. Wie viele Stellenressourcen stehen in den Basler Gefängnissen zur Verminderung bzw. zur Linderung solcher Defizite zur Verfügung und aus welchen Fachkräften bestehen diese? Besteht weiterer Handlungsbedarf?
 - b. Welche Projekte und institutionalisierte Gefässe stehen für diese Arbeit zur Verfügung. Bitte um eine konkrete Auflistung.
 - c. Gibt es Bildunggefässe oder Plattformen für Insassen, die sich mit religiösem Fundamentalismus beschäftigen und aktiv die kritische Auseinandersetzung darüber fördern?
5. Wie wird das Personal im Strafvollzug geschult um Radikalisierungs- oder Ideologierungsprozesse zu erkennen? Besteht in der Schulung des Personals Handlungsbedarf?
6. Welche Anforderung bestehen an die Ausübung der Gefängnisseelsorge in unseren Gefängnissen?
7. Der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (4.12.2017) sieht im Bereich Strafvollzug folgende Massnahmen vor:
 - a. Massnahme 8: Stärkung von Instrumenten zur Risikoeinschätzung und zum Risikomanagement im Justizvollzug

- b. Massnahme 22: Zuständige Behörde für die Behandlung radikalierter Personen ausserhalb von Strafverfahren und Strafvollzug

Ich bitte den Regierungsrat über den Stand der Umsetzung dieser Massnahmen detailliert zu berichten.

8. Welche Vorhaben bezüglich Verhinderung von Radikalisierungsprozessen in Schweizer Gefängnisse sind auf Ebene des Strafvollzugskonkordats Nordwest- und Innerschweiz geplant und mit welcher Haltung bringt sich der Kanton Basel-Stadt dort ein?

¹Untersuchungsgefängnis, Gefängnis Bässlergut, Vollzugszentrum Klosterfiechten, Interkantonale Strafanstalt Bostadel

Thomas Gander»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Im Dezember 2017 wurde der nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) des Sicherheitsverbunds Schweiz (SVS) in Kraft gesetzt und veröffentlicht. Die im NAP enthaltenen Massnahmen sollen innerhalb von fünf Jahren umgesetzt werden.

Gestützt auf die Erkenntnisse des NAP erarbeitete eine breit abgestützte Arbeitsgruppe des Justizvollzugs unter der Leitung des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV) ein Grundlagenpapier für den Umgang mit Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im Justizvollzug in der Schweiz. Darin werden die massgeblichen Themenfelder und der Handlungsbedarf aufgezeigt. In der Folge erliess die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) am 12. April 2018 mehrere Empfehlungen. Ziel der KKJPD ist es, durch die Einführung konkreter Massnahmen der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu begegnen, die von radikalisierten Straftätern und Straftäterinnen im Justizvollzug auszugehen vermag. Die Empfehlungen richten sich dabei einerseits an das SKJV und zum anderen an die kantonalen Behörden.

Konkret wird das SKJV damit beauftragt, zur besseren Erkennung und zum Umgang mit Radikalisierung und Extremismus in den Institutionen des Justizvollzugs Abklärungen hinsichtlich geeigneter Screening- und Risikoabklärungsinstrumente zu tätigen, ein Handbuch über das Konzept der dynamischen Sicherheit zu erstellen, die thematische Aus- und Weiterbildung des Personals im Justizvollzugs sicherzustellen und – dies in Zusammenarbeit mit dem SVS – einen Katalog über Massnahmen zur Förderung des Ausstiegs und der Reintegration auszuarbeiten. Das SKJV bearbeitet diese Aufträge im Rahmen des Projekts «Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im Justizvollzug». Die an die Kantone gerichteten Empfehlungen sind darauf ausgerichtet, eine Sicherheitsüberprüfung von im Justizvollzug tätigen Religionsvertretern zu installieren, die Zusammenarbeit des Kantonalen Nachrichtendienstes (KND) zu stärken sowie ein kantonales Bedrohungsmanagement aufzubauen und den Justizvollzug einzubinden.

Der Regierungsrat nimmt die Bedrohung, die von radikalisierten gewaltbereiten Gruppierungen und Einzelpersonen ausgeht, sehr ernst. Er hat deshalb dem Grossen Rat den Massnahmenplan 2018 Radikalisierung und Terrorismus unterbreitet, der neben repressiven auch wichtige präventive Elemente enthält und im Rahmen der Einführung des kantonalen Bedrohungsmanagements auch die Deradikalisierung von Anstaltsinsassen thematisiert. Er beabsichtigt darüber hinaus, die erwähnten Empfehlungen der KKJPD umzusetzen und das SKJV bei dessen Projekt im benötigten Umfang zu unterstützen.

2. Beantwortung der einzelnen Fragen

1. Wie hoch schätzt der Regierungsrat das Radikalisierungspotential in Bezug auf religiöse und ideologische Gewalt in Basler Gefängnissen ein?

Im Rahmen der Bestandesaufnahme des SVS über die bestehenden Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Radikalisierung wurde die Radikalisierungsgefahr in Anstalten des Justizvollzugs hervorgehoben. Auch in den Basler Gefängnissen werden vereinzelt Inhaftierte mit extremistischem Gedankengut festgestellt.

Die relativ geringe Grösse der Schweizer Vollzugseinrichtungen ermöglicht zwar eine gute soziale Kontrolle. Wichtig sind jedoch das Erkennen von Radikalisierung und die Entwicklung geeigneter Interventionsstrategien, die sich die KKJPD zum Ziel gesetzt hat.

2. Welches Monitoring betreibt die Justizvollzugsbehörde um Radikalisierungs- und Ideologierungsversuche in Basler Gefängnissen zu erkennen?

Die Mitarbeitenden (Aufsicht, Sozialdienst, Gesundheitsdienst) und Seelsorger sind sich der Thematik bewusst und achten auf Hinweise, die auf ein Radikalisierungspotential hindeuten könnten. Dazu gehört die Beobachtung des Verhaltens möglicher extremistischer inhaftierter Personen bzw. Gefährder, insbesondere gegenüber anderen Personen, während Freizeitaktivitäten und bei Besuch, die Überprüfung persönlicher Gegenstände auf den Besitz extremistischer Literatur sowie die Kontrolle von ein und ausgehenden Briefen, Paketen und Telefonaten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen.

Die Mitarbeitenden haben entsprechende Feststellungen mitzuteilen. Innerhalb des kantonalen Justizvollzugs fungiert die Leitung des Straf- und Massnahmenvollzugs als zentrale Stelle, insbesondere für einen geregelten und gegenseitigen Informationsaustausch zwischen den Institutionen des Freiheitsentzugs und dem Kantonalen Nachrichtendienst (KND). Bereits bekannte radikalisierte Personen werden uns durch die kantonalen Behörden oder durch den Bund vor dem Eintritt gemeldet. Die Entwicklung und Bereitstellung standardisierter Instrumente zur Früherkennung erfolgen im Rahmen des Projekts «Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im Justizvollzug» des SKJV.

3. Gab es in den vergangenen Jahren Radikalisierungsversuche, die durch das Personal oder die Insassen erkannt wurden?

Ein Fall aktiver Radikalisierungsversuche anderer Inhaftierter ist bekannt. Es handelte sich um einen jungen Schweizer Bürger mit psychischer Störung. Als Massnahme im konkreten Fall wurde die anstaltsinterne Seelsorgerin eingeschaltet, die ein Gespräch mit dem Betroffenen geführt hat. In der Folge hat der junge Mann sich glaubhaft von extremistischem Gedankengut distanziert.

Hingegen gibt es vereinzelt immer wieder Inhaftierte mit extremistischem Gedankengut. In der IKS Bostadel wurden Inhaftierte mit Verdacht auf Radikisierungstendenzen durch Fachpersonen des Bundes und der Kantone mehrfach mit sogenannten «Ansprachen» aufgesucht. Massnahmen sind die Aufrechterhaltung der Beziehung, Zusammenarbeit mit dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB), die präventive Ansprache (Informationsgewinnung, Grenzziehung und Hilfestellung), die individualisierte Vollzugsplanung sowie der Einbezug des Umfelds und der Einbezug der psychologischen oder psychiatrischen Dienste.

4. Als Nährboden für Radikalisierungsprozesse spielen u.A. Perspektivenlosigkeit, mangelnde Integration, tiefes Selbstwertgefühl, empfundene Ungerechtigkeiten eine grosse Rolle. Ich bitte den Regierungsrat folgendes zu beantworten:

- a. Wie viele Stellenressourcen stehen in den Basler Gefängnissen zur Verminderung bzw. zur Linderung solcher Defizite zur Verfügung und aus welchen Fachkräften bestehen diese? Besteht weiterer Handlungsbedarf?
- b. Welche Projekte und institutionalisierte Gefässe stehen für diese Arbeit zur Verfügung. Bitte um eine konkrete Auflistung.
- c. Gibt es Bildungsgefässe oder Plattformen für Insassen, die sich mit religiösem Fundamentalismus beschäftigen und aktiv die kritische Auseinandersetzung darüber fördern?

Ziel des Vollzugs strafrechtlicher Sanktionen ist es, neue Straftaten zu verhindern oder zumindest die Rückfallgefahr zu verringern (vgl. Art. 75 Abs. 1 StGB). Der Justizvollzug soll die sozialen Fähigkeiten der Gefangenen fördern. Er soll auf deren Persönlichkeit und Verhalten einwirken, um ein zukünftig sozialverträgliches Verhalten in der Gesellschaft zu ermöglichen. Dieser Auftrag gilt auch für Personen, die mit Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus im Zusammenhang stehen. Die Interventionen und Therapien kommen auch für diese Gruppe von Delinquenten zur Anwendung.

Die inhaltliche Betreuungsarbeit der Basler Gefängnisse unterscheidet sich nach dem jeweiligen Auftrag und auch der Verweildauer. Das Untersuchungsgefängnis und das Gefängnis Bässlergut sind im Bereich der Untersuchungs- und Sicherheitshaft, der Administrativhaft und des Strafvollzugs auf eine kurze Aufenthaltsdauer der Inhaftierten von einigen Tagen bis wenigen Monaten ausgerichtet. Dementsprechend beschränkt ist die Möglichkeit zur Einflussnahme. Die soziale Betreuung wird von der Bewährungshilfe und der Seelsorge wahrgenommen, die medizinische und psychiatrische Betreuung durch das Gesundheitsdepartement und die UPK im Auftragsverhältnis. Im Vollzug kurzer Freiheitsstrafen (Halbgefangenschaft und Electronic Monitoring) sowie am Ende längerer Freiheitsstrafen und Massnahmen befinden sich die Klienten des Vollzugszentrums Klosterfiechten (VZK). Hier übernehmen im Wesentlichen die zuständigen Fallführenden aus dem Fachbereich der Sozialarbeit und des Gesundheitswesens die inhaltliche Betreuungs- und Integrationsarbeit, im Bereich des offenen Massnahmenvollzugs des VZK unterstützt durch einen Psychiater und einen Psychologen im Mandatsverhältnis.

Auf eine mehrjährige Betreuung ist schwergewichtig die IKS Bostadel für Straftäter mit besonderer Flucht- oder Gemeingefahr ausgerichtet. Fachpersonal und Stellenressourcen teilen sich hier wie folgt auf:

- Sozialdienst, 250%,
- Gesundheitsdienst, 200%,
- Psychologische und Psychotherapeutische Angebote, ca. 200% (externe Dienste, forio),
- Arzt und Psychiater, ca. 20%,
- Bildung im Strafvollzug, ca. 50%,
- Seelsorge, ca. 20%,
- Bei Bedarf werden zudem Fachpersonen der Kantonspolizei und des Bundes beigezogen.

Ein zentraler Bestandteil der IKS Bostadel bilden die neun Produktions- und Dienstleistungsbetriebe, in welchen die Gefangenen arbeiten. Endlose Wartezeiten etc., wie sie in Gefängnissen aus anderen Ländern bekannt sind, gibt es nicht. Die Gefangenen gehen einer sinnvollen Arbeit nach, können das Bildungs- und Freizeitangebot nutzen und haben professionelle Bezugspersonen, die ihnen bei Krisen zur Seite stehen. Der auf Individualisierung ausgerichtete Vollzug schafft eine gute Ausgangslage für einen vertrauensbildenden Austausch zwischen Gefangenen und Personal, was Radikalisierungstendenzen entgegenwirkt und eine Früherkennung ermöglicht.

Besondere Gefässe oder Plattformen zur Thematik der Radikalisierung bestehen in den Basler Gefängnissen bislang nicht. Was den weiteren Handlungsbedarf betrifft, gilt es die Erkenntnisse des SKJV im Auftrag der KKJPD abzuwarten. Es ist Sinn und Zweck des von allen Kantonen finanzierten Kompetenzzentrums, mit seiner Fachkompetenz und der nationalen wie internationalen Vernetzung die nötigen Handlungsansätze unter Einbezug der Kantone zu entwickeln. Die Entwicklung solcher hochspezifischen Interventionen ist zudem ressourcenintensiv. Angestrebt wird deshalb, dass der Justizvollzug auch auf gemeinsame und externe Angebote zurückgreifen kann.

5. Wie wird das Personal im Strafvollzug geschult um Radikalisierungs- oder Ideologisierungprozesse zu erkennen? Besteht in der Schulung des Personals Handlungsbedarf?

Das Personal ist auf die Thematik in den einzelnen Institutionen auf verschiedenen Wegen sensibilisiert worden (Information Vorgesetzte, Referate, Kurse, etc.).

Im Jahr 2019 ist zudem eine flächendeckende Schulung für die Gefängnisse Basel-Stadt und Basel-Landschaft mit Unterstützung der Anlaufstelle Radikalisierung und des Religionsbeauftragten des Präsidialdepartements geplant.

Der Bedarf nach einem weiteren Ausbau von Sensibilisierungsschulungen für Justizvollzugspersonal ist gesamtschweizerisch erkannt. Er ist deshalb Bestandteil des erwähnten Projektes «Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im Justizvollzug» des SKJV. Das SKJV bietet bereits den Weiterbildungskurs «Radikalisierung / Extremismus – Erkennen, Verstehen, Handeln» an. An der Kursleitung ist auch ein Mitarbeiter des Justizvollzugs Basel-Stadt beteiligt.

6. Welche Anforderung bestehen an die Ausübung der Gefängnisseelsorge in unseren Gefängnissen?

Gemäss den Empfehlungen der KKJPD sollen Religionsvertreter, die im Justizvollzug Tätigkeiten übernehmen, die einen regelmässigen, engen Kontakt mit inhaftierten Straftätern beinhalten, vorzugsweise sicherheitsüberprüft werden. Zudem sollen diese Religionsvertreter über eine justizvollzugsspezifische Aus- oder Weiterbildung verfügen.

Nach diesen Vorgaben wird sich auch der Basler Justizvollzug ausrichten. Die in den Basler Gefängnissen eingesetzten langjährigen Seelsorgerinnen der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften verfügen über die entsprechende Ausbildung. Eine Sicherheitsüberprüfung wird bei künftigen Anstellungen vorgenommen. So wurde der seit einem Jahr in der IKS Bostadel im Einsatz stehende Imam einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen. Er verfügt jedoch noch nicht über eine vollzugsspezifische Weiterbildung.

7. Der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (4.12.2017) sieht im Bereich Strafvollzug folgende Massnahmen vor:

a. Massnahme 8: Stärkung von Instrumenten zur Risikoeinschätzung und zum Risikomanagement im Justizvollzug

b. Massnahme 22: Zuständige Behörde für die Behandlung radikalierter Personen ausserhalb von Strafverfahren und Strafvollzug

Ich bitte den Regierungsrat über den Stand der Umsetzung dieser Massnahmen detailliert zu berichten.

Die Massnahme 8 des NAP bildet einen inhaltlichen Schwerpunkt der Empfehlungen der KKJPD und des darauf basierenden Projekts «Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im Justizvollzug» des SKJV. Die Projektarbeit ist im Gange. Die Resultate sollen Anfang 2020 vorliegen.

Eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Massnahme 22 übernimmt die Anlaufstelle Radikalisierung der Kantonspolizei, die seit dem 1. November 2016 ihren Betrieb aufgenommen hat und für die Beurteilung der Radikalisierung und die Absprache zwischen den Behörden im Einzelfall aktiv wird. Sie ist Teil der Task Force Radikalisierung, die eine effiziente interdepartementale Koordination sicherstellt. Die Task Force Radikalisierung behandelt komplexe Fälle und Fragestellungen aus dem Themenkreis Radikalisierung und spricht sich fachlich ab. Sie stellt eine kohärente Kommunikation sicher und sorgt für koordiniertes Handeln, damit keine Doppelspurigkeiten entstehen und Lücken erkannt werden können, so dass allenfalls erforderliche Massnahmen frühzeitig eingeleitet werden können.

Weitere wichtige Akteure bei der Begleitung radikalisierten Personen ausserhalb von Strafverfahren und -vollzug sind das Community Policing, die besondere Prävention der Kantonspolizei, die Jugend- und Erwachsenenforensik der universitären psychiatrischen Kliniken sowie die Koordinationsstelle für Religionsfragen. Die genannten Stellen sind ebenso über die Task Force Radikalisierung vernetzt.

Weitere Projekte, welche im Rahmen der Umsetzung des NAP über die Task Force koordiniert werden, zielen auf die Präventionsarbeit in belasteten Quartieren ab. Mit interkultureller Sozialarbeit, die über religionsspezifisches Fachknowhow verfügt und mit Projekten zur Identitätsstärkung will man gefährdete Personen erreichen und Gegennarrative zu den extremistischen Ideologien setzen.

8. Welche Vorhaben bezüglich Verhinderung von Radikalisierungsprozessen in Schweizer Gefängnisse sind auf Ebene des Strafvollzugskonkordats Nordwest- und Innerschweiz geplant und mit welcher Haltung bringt sich der Kanton Basel-Stadt dort ein?

Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz wie auch der Kanton Basel-Stadt unterstützen die Umsetzung der Empfehlungen der KKJPD. Auf der Basis der Ergebnisse des Projekts «Prävention von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im Justizvollzug» des SKJV wird das Konkordat über seine Rolle und den Handlungsbedarf bei der weiteren Umsetzung zu entscheiden haben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin