



An den Grossen Rat

18.1319.03

GD/P181319

Basel, 23. September 2020

Regierungsratsbeschluss vom 22. September 2020

Konzept und Ausgabenbericht Gesundheitsversorgung in den Gefängnissen Basel-Stadt – Betreuung psychisch kranker Inhaftierter Umsetzungsstand des Konzepts

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 13. Februar 2019 (GRB Nr. 19/7/19G) vom Schreiben 18.1319.02 Kenntnis genommen und – dem Antrag der Gesundheits- und Sozialkommission und der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission folgend – das Geschäft dem Regierungsrat zur Berichterstattung im Herbst 2020 über den Stand der Umsetzung überwiesen.

Wir berichten zum Umsetzungsstand des genannten Konzepts wie folgt:

1. Zielsetzung Neuorganisation Gefängnismedizin

Das Konzept zur Neuorganisation der Gesundheitsversorgung in den Basler Gefängnissen umfasst den Ausbau der psychiatrischen Betreuung, die Anstellung von Psychiatriepflegefachpersonen sowie Gefängnisärztinnen und -ärzten, den Aufbau eines Beschäftigungsangebots durch Ergotherapie, die verstärkte Gefängnisaufsicht inkl. Ausbildung des Aufsichtspersonals sowie bauliche Anpassungen der betreffenden Station – nachfolgend Spezialstation genannt.

Ziel der Massnahmen ist es, die Betreuung psychisch auffälliger Inhaftierter im Untersuchungsgefängnis (UG) und Gefängnis Bässlergut (BG) zu verbessern und rückfallfördernde Prisonisierungseffekte zu vermeiden. Betroffene, Personal und Mitgefangene sollen durch die bessere Betreuung und die örtliche Zusammenführung des Betreuungssettings auf der Spezialstation entlastet werden. Längerfristig sollen sich daraus gesamtkantonal Einsparungen ergeben. Das Massnahmenpaket wird evaluiert.

Der Bericht zeigt auf, was im ersten Jahr der Umsetzung des Konzepts zur Betreuung psychisch auffälliger Inhaftierter erreicht wurde. Mit Fokus auf die Machbarkeit der vorgesehenen Neuerungen wird der Umsetzungsstand dargelegt. In die Berichtsperiode fiel auch die Corona-Pandemie, welche die Umsetzung der Massnahmen merklich beeinflusste. Ungeachtet dessen zeigt die Wirksamkeit der umgesetzten Massnahmen positive Tendenzen.

2. Stand der Umsetzung

2.1 Übersicht

Der Aufbau aller gemäss Konzept geplanter Massnahmen ist vollumfänglich gelungen. Die Umsetzung des ambitionierten Vorhabens hat sich als machbar erwiesen. Alle organisatorischen, baulichen, personellen sowie rechtlichen Zielvorgaben wurden erreicht. Namentlich sind dies die Intensivierung der psychiatrischen Grundversorgung in den Gefängnissen durch Erhöhung der Visiten von Fachärzten und -ärztinnen der Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UPK), die Neuanstellung von Psychiatriepflegefachpersonen und der Transfer des Pflegepersonals vom Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) ins Gesundheitsdepartement (GD), der Ausbau von Beschäftigungsmöglichkeiten für psychisch auffällige Insassen vor Ort, eine vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen GD und JSD, Einrichtung und Umbau der Spezialstation sowie die ständige Miete eines Isolierzimmers in den UPK. Ausführungen dazu sind den folgenden Kapiteln zu entnehmen.

Nebst der Umsetzung der beschriebenen Massnahmen konnte wie geplant auch ein Monitoring aufgebaut werden, auf dessen Grundlage nun regelmässige qualitative und quantitative Überprüfungen vorgenommen werden. Es konnte damit die Grundlage für eine sehr gute Betreuung psychisch auffälliger Inhaftierter geschaffen werden, was auch die ersten Evaluationsergebnisse aufzeigen.

2.2 Eckdaten der Spezialstation

Bei der Spezialstation handelt es sich um die Strafvollzugsstation im 6. Obergeschoss des UG. Sie hat Anschluss an die allgemeine Infrastruktur des UG. Die Maximalbelegung beträgt zehn Insassen, wobei die Aufteilung dabei auf vier Einzel-, zwei Doppel- sowie zwei Isolierzellen mit Kameraüberwachung und speziellem Vandalismusschutz (Zellen mit erhöhter Sicherheit) erfolgt. Die Zellen und Gemeinschaftseinrichtungen verfügen inzwischen über eine angepasste und teilweise erweiterte Infrastruktur. Für die Isolierzellen und den Gemeinschaftsraum wurde spezielles Mobiliar installiert.

Wie nachfolgender Graphik zu entnehmen ist, hat sich die durchschnittliche Auslastung der Spezialstation mittlerweile bei 80% eingependelt. Die Auslastung auf dem nun hohen Niveau lässt darauf schliessen, dass die Bettenzahl auf der Spezialstation bedarfsgerecht geplant wurde und diese wirtschaftlich betrieben werden kann.

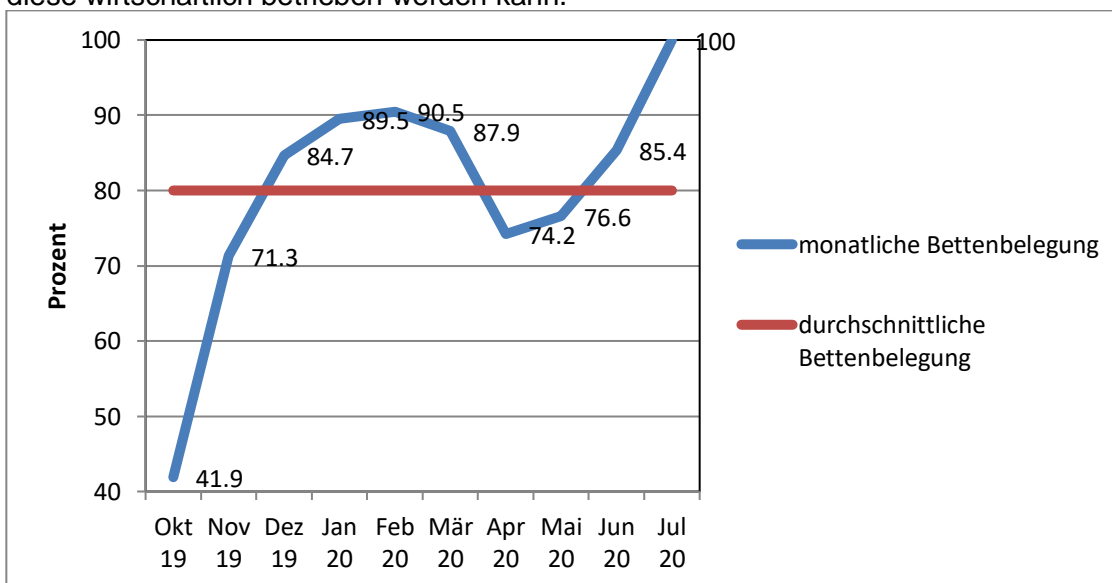


Abb. 1 monatliche Bettenbelegung der Spezialstation in Prozent

Während die Auslastung im ersten Betriebsmonat noch bei rund 42% lag, konnte sie bereits im Dezember 2019 auf 90% gesteigert werden. Ab März 2020 war die Belegung aufgrund der Pandemie Covid-19 rückläufig. Seit dem Monat Mai 2020 erholten sich die Belegungszahlen wieder und waren stetig zunehmend. Im Monat Juli 2020 war die Spezialstation zu 100% ausgelastet. Zeitweise musste sogar eine videoüberwachte Zelle als normale Zelle, das heisst ohne Videoüberwachung, genutzt werden. Die Einrichtung auf der Station ist modular aufgebaut was heisst, dass die Zellen flexibel eingesetzt werden können und solche Umnutzungen zulässt.

Die betrieblichen und personellen Rahmenbedingungen sowie die vorgesehenen Abläufe der Spezialstation sind in einem Betriebskonzept im Detail schriftlich festgehalten worden. Die in diesem Rahmen erfolgten Anpassungen und Neuerungen werden in den folgenden Kapiteln näher beschrieben.

2.3 Ausbau psychiatrische Betreuung und Aufsicht

2.3.1 Psychiatriepflege

Die neue Organisation und das angepasste Betriebskonzept der Spezialstation hatten Änderungen auf personeller und personalrechtlicher Ebene zur Folge. Der Personaltransfer des Pflegepersonals vom JSD ins GD konnte wie vorgesehen bereits per 1. Januar 2019 vollzogen werden. Auch konnten die geplanten neuen Stellen im Bereich der Psychiatriepflege (200 Stellenprozent) per Oktober 2019 besetzt werden. Damit wurde ein niederschwelliges Gesprächsangebot für psychisch auffällige Inhaftierte, insbesondere für Massnahmenklienten geschaffen. Die Praxis zeigt, dass in diesen Gesprächen Krisen frühzeitig erkannt und in sehr vielen Fällen aufgefangen werden können. Die Psychiatriepflegefachpersonen tragen so massgeblich zur allgemeinen Stabilisierung von psychisch angeschlagenen Inhaftierten sowie deren Vorbereitung auf den Massnahmenvollzug bei.

2.3.2 Gefängnisarzt/-ärztin

Bei psychischen Problemen haben Inhaftierte die Möglichkeit, fachärztliche Visiten in Anspruch zu nehmen. Dieses Angebot wurde im Rahmen der Neuorganisation mit zusätzlichen 70 Stellenprozenten ausgebaut.

Die Nachfrage nach solchen Gefängnisarztvisiten auf der Spezialstation war und ist gross. Dennoch mussten diese per Februar 2020 aufgrund fehlender personeller Ressourcen im Zusammenhang mit der Mehrbelastung der ärztlichen Mitarbeitenden der Abteilung Sozialmedizin im GD im Rahmen des Ausbruchs des Coronavirus und dadurch entstandenen Personalumplanungen sistiert werden. Ferner war vorübergehend eine zusätzliche Vakanz über 160 Stellenprozent zu kompensieren. Um die Therapieerfolge bei schwierigen Insassen weiterhin gewährleisten zu können, ist eine rasche Rückkehr zu einem ausreichenden Angebot an Gefängnisarztvisiten ganz zentral.

Mit der Schliessung aller Vakanzen im Bereich der Gefängnisärzte kann seit Juli 2020 wieder eine wöchentliche Gefängnisarztvisite angeboten werden. Nach Besetzung aller Stellenprozent und Abschluss der Einarbeitung soll und muss die Gesamtsituation wiederum neu beurteilt werden.

2.3.3 Beschäftigungsangebot

Zum neuen Betriebskonzept gehört auch ein ergotherapeutisches Angebot. Mit der Schaffung eines Beschäftigungsangebotes konnten die Insassen auf der Spezialstation bei ihrer Genesung resp. Stabilisierung unterstützt werden. Das Angebot bietet eine sinngebende und fördernde Beschäftigung, was sich wiederum positiv auf den Therapieprozess auswirkt. Aufgrund der epidemiologischen Lage rund um Corona konnten von März 2020 bis Juli 2020 keine Gruppensitzungen durchgeführt werden. Seit dem 13. Juli 2020 finden die Gruppensitzungen mit den nötigen Vor-

sichtsmassnahmen gemäss den allgemein gültigen Abstandsregeln wieder statt. Mit diesen Vorsichtsmassnahmen ist es möglich das Therapie- und Beschäftigungsangebot durchzuführen. Unter Anleitung des Ergotherapeuten werden beispielsweise Holzspielzeug, Bauklötze, Solitärspiele, diverse Sperrholzarbeiten und Zigaretten zum hausinternen Gebrauch hergestellt.

2.3.4 Aufsichtspersonal

Neben der pflegerischen, ärztlichen und ergotherapeutischen Massnahmen ist auf der Spezialstation ist auch eine erweiterte und speziell geschulte Aufsicht und Betreuung eingerichtet worden. Nun steht ein Kompetenzteam von insgesamt acht Personen täglich im Dienst.

Während des Tagesdienstes ist auf der Station permanent eine Aufsichtsperson präsent. Zusätzlich kann ein Aufseher auf Abruf beigezogen werden. Dies ermöglicht jederzeit ein rasches Eingreifen. Die Aufsichts- und Betreuungspersonen stehen im Gefängnisalltag im direkten Kontakt mit psychisch auffälligen und kranken Inhaftierten. Aus diesem Grund besuchte das Kompetenzteam beim Schweizerischen Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal (SAZ) nebst der Grundausbildung zum Umgang mit auffälligen Gefangenen, zu denen auch die psychisch kranken zählen, zusätzlich die Weiterbildungsmodulare «Psychisch auffällige Gefangene», «Suizid – Verstehen, Verhüten und Bewältigen» und «Suizidprävention in der Praxis».

Auf der Spezialstation ist es seit der Inbetriebnahme zu einem Zwischenfall gekommen, welcher die Ruhe, Sicherheit, Ordnung und Disziplin störte. Ein Insasse wurde tätlich im Rahmen einer Psychiatrievsitede. Die Vorkommnisse wurden im Team aufgearbeitet und Prozesse angepasst. Seither war keine Intervention bei besonderen Vorkommnissen mehr notwendig. Die Erfahrungen zeigen, dass aufgrund der psychisch kritischen Verfassungen der Insassen die erhöhte Präsenz der Aufsichtspersonen auf der Spezialstation notwendig und hilfreich ist.

2.4 Isolationszimmer UPK

Im Falle akuter Krisen von Insassen und Insassinnen aller Haftkategorien führte eine dringliche Unterbringung in eine forensisch-psychiatrische Klinik in der Vergangenheit immer wieder zu Schwierigkeiten. Dieser Umstand führte dazu, dass klinikbedürftige Insassen in den baselstädtischen Gefängnissen verbleiben mussten, bis eine Verlegung möglich war. In der Folge wurde die Vereinbarung zwischen den UPK und dem JSD betreffend Reservierung eines Isolationszimmers im Rahmen von Haftkrisen vom 12. September 2018, gültig ab 1. Januar 2019, getroffen. Die Vereinbarung besagt, dass dem Justizvollzug Basel-Stadt zwecks Krisenintervention ein Isolationszimmer fix zugewiesen ist.

Durch die Reservation eines Isolationszimmers in den UPK wurde es möglich, die betroffenen Insassen deutlich zeitnaher den jeweils dringend indizierten Behandlungen zuzuführen, was wiederum Insassen wie Personal in den Gefängnissen entlastete. Die erste Überweisung erfolgte im Januar 2019. Das Isolierzimmer UPK war seit in Kraft treten der Vereinbarung bis zum Corona-Lockdown im März 2020 an 325 Tagen belegt, was einer Auslastung von 70% entspricht. Diese Nutzung ist zufriedenstellend, lässt bei Bedarf noch eine Steigerung zu und soll auch künftig weitergeführt werden.

3. Wirksamkeit

Die kurze Laufzeit der Spezialstation erlaubt noch keine längerfristigen Aussagen zur Wirksamkeit der umgesetzten Massnahmen. Dies auch aufgrund der Auswirkungen von COVID-19 auf die Auslastung der Gefängnisse und die Personalplanung in der Gefängnismedizin. Alle erhobenen Parameter zeigen im Vergleich zur Situation vor Einführung der neuen Massnahmen aber eine positive Entwicklung hinsichtlich der Stabilisierung und Verbesserung des psychischen Zustands der Insassen. So konnten Insassen mit besonders schweren psychotischen Symptomatiken und herausforderndem Verhalten, die bisher im Gefängnis als nicht tragbar galten, mit weitestgehend unveränderter Medikation im Rahmen des angepassten Settings der Spezialstation mit Therapie

vor Ort stabilisiert und eingegliedert und deren Verfassung deutlich verbessert werden. Dies veranschaulicht folgende Abbildung 2:

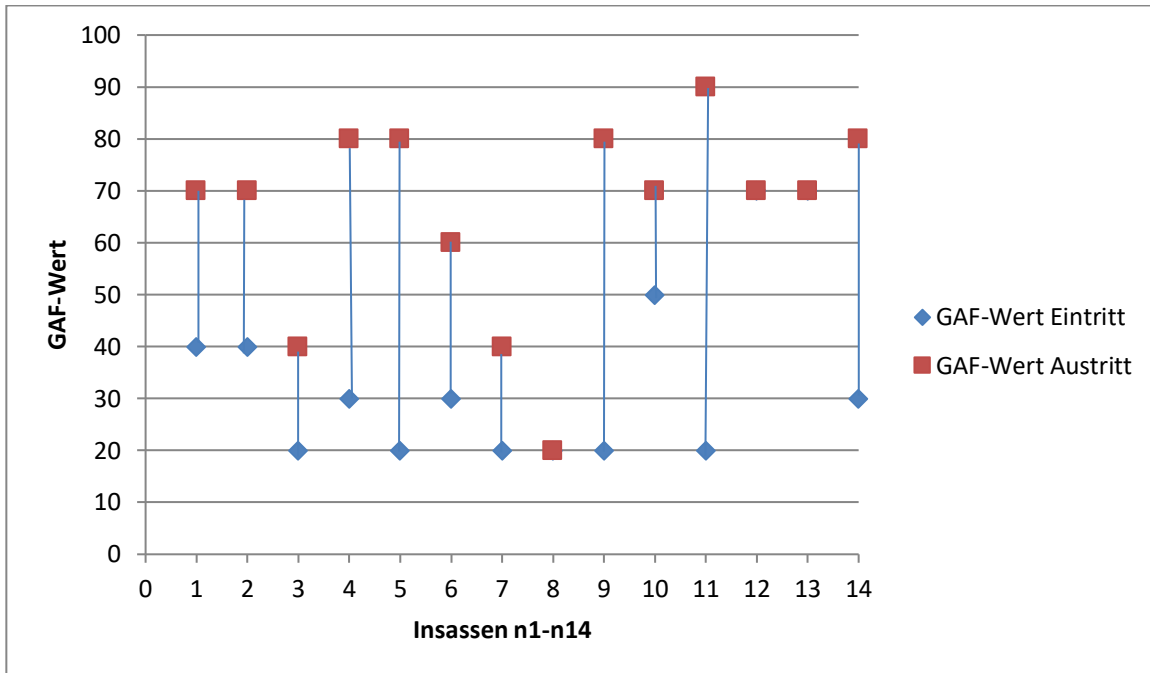


Abb. 2 GAF-Veränderung bei Eintritt bis Austritt vom Oktober 2019 bis Juli 2020
 GAF 1= Ständige Gefahr, sich oder andere schwer zu verletzen (z. B. wiederholte Gewaltanwendung) ODER anhaltende Unfähigkeit, die minimale persönliche Hygiene aufrechtzuerhalten ODER ernsthafter Selbstmordversuch mit eindeutiger Todesabsicht.
 GAF 100= Hervorragende Leistungsfähigkeit in einem breiten Spektrum von Aktivitäten; Schwierigkeiten im Leben scheinen nie außer Kontrolle zu geraten; keine Symptome

Abgebildet wird diese Entwicklung unter anderem mit Hilfe der **GAF-Skala**¹. Der Insasse wird sowohl beim Ein- wie auch beim Austritt anhand der GAF-Skala durch das gesamte Fachteam, namentlich durch das Ärzteteam, die Pflegefachpersonen und den Ergotherapeuten, eingeschätzt. In der nachfolgenden Grafik werden diese Entwicklungen gemäss GAF-Skala abgebildet.

Auch wenn das «n» aufgrund der kurzen Laufzeit noch klein ist, kam es bei keinem Fall zu einer Verschlechterung, was heisst, dass das Funktionsniveau jedes Insassen stabil gehalten (n=3) oder verbessert (n=11) werden konnte. Die Erwartungen der Fachpersonen, welche auf der Station arbeiten, wurden damit erfüllt und teilweise sogar übertroffen. Die Behandlungsergebnisse sind sehr erfreulich.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass Insassen dank der Spezialstation frühzeitig, das heisst vor einer akuten Krise, stabilisiert werden können, was wiederum weniger Krisenbewältigungssituationen zur Folge hat und damit einen positiven Einfluss auf das gesamte Setting im Gefängnis hat. Ist ein Aufenthalt in einer psychiatrischen Klinik dennoch angezeigt, gestaltet sich die Einweisung aufgrund des reservierten Isolierzimmers in den UPK (Kapitel 2.4) nun wesentlich einfacher. Darüber hinaus wird das Konzept der Spezialstation sowohl in der Öffentlichkeit wie auch in der Fachwelt als innovativ wahrgenommen, was zuletzt auch die Personalrekrutierung im Bereich der Basler Gefängnismedizin vereinfacht hat.

¹ Die «Global Assessment of Functioning Scale» / Globale Erfassung des Funktionsniveaus» (GAF-Skala) ist eine international wissenschaftlich anerkannte Klassifikation zur Beschreibung der psychischen, sozialen und beruflichen Funktionen von psychisch erkrankten Menschen.

4. Finanzielle Auswirkungen

Der Grosse Rat im Rahmen seines Beschlusses zum Ausgabenbericht betreffend die Neuorganisation der Gesundheitsversorgung in den Gefängnissen Basel-Stadt Mittel in der Höhe von 350'000 Franken für einmalige bauliche Massnahmen und Investitionen in mobile Infrastruktur gesprochen sowie jährliche Mehrausgaben für zusätzliche Leistungen im Umfang von 790'000 Franken genehmigt. Diese Mittel wurden wie vorgesehen grundsätzlich für die Umsetzung der in Kapitel 3 beschriebenen Massnahmen eingesetzt. Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton bewegen sich bisher im prognostizierten Rahmen.

Wie bereits im Ausgabenbericht² aus dem Jahr 2018 dargelegt, sollen die kantonalen Gesamtausgaben trotz der Neuorganisation der Gefängnismedizin auf lange Sicht stabil bleiben; den Mehrausgaben für die neue Organisation steht eine finanzielle Entlastung gegenüber, die mittels des höheren Kostgelds von ausserkantonalen Einweisungsbehörden einerseits, sowie aufgrund von Minderkosten in Zusammenhang mit der Vermeidung und Verkürzung deutlich teurerer Klinikweisungen oder Unterbringungen in einer Sicherheitsabteilung in Konkordatsanstalten andererseits erreicht wird. Die frühe psychische Stabilisierung von Eingewiesenen ermöglicht ausserdem einen zeitnahen Übertritt in eine Nachfolgeinstitution und damit einen rascheren Vollzugserfolg.

5. Ausblick und Weiterführung

Die Neuorganisation der Gefängnismedizin mit Blick auf psychisch auffällige Insassen bewährt sich. Das zeigen die bereits erzielten Erfolge. Mit der Spezialstation ergibt sich die Chance, nunmehr eine Medizin und Betreuung im Haftsetting auf wirksamem Niveau zu betreiben. Neben einem besseren Gesundheitszustand der Insassen können auch teure Einweisungen in externe Institutionen vermieden und der Vollzugserfolg beschleunigt werden. In einem weiteren Schritt sollen diese Leistungen vermehrt auch weiblichen Insassen zugänglich gemacht werden. Eine konzeptionelle Weiterentwicklung wird geprüft.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

² Ausgabenbericht und Konzept GD/JSD «Gesundheitsversorgung in den Gefängnissen Basel-Stadt – Betreuung psychisch kranker Inhaftierter» vom 21. September 2018 an den Grossen Rat.