



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch  
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Email an:  
*annemarie.gasser@bj.admin.ch*

Basel, 23. September 2020

**Regierungsratsbeschluss vom 22. September 2020  
Vernehmlassung zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Jugendstrafgesetzes  
(Massnahmenpaket Sanktionenvollzug); Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 6. März 2020 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Massnahmenpaket Sanktionenvollzug zukommen lassen, das aus einer Revision des Strafgesetzbuches (StGB) und einer Revision des Jugendstrafgesetzes (JStG) besteht. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

## **1. Grundsätzliche Einschätzung**

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt begrüsst das Ansinnen, die Sicherheitsvorkehrungen im Straf- und Massnahmenvollzug zu verstärken, diesbezügliche Lücken zu schliessen und Schwachstellen auszuhebeln. Das liegt im kantonalen Interesse und ist auch im Sinne des Opferschutzes klar zu befürworten. Daher soll auch mit dem Mittel der Gesetzgebung versucht werden, die Rückfallgefahr gefährlicher Straftäter weiter einzudämmen.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hält aber vor allem die zur Vernehmlassung unterbreitete Gesetzesvorlage 1 zur Anpassung des Strafgesetzbuches (StGB) in weiten Teilen nicht für zielführend, wobei insbesondere die Regelung zur Ausweitung der Bewährungshilfe und Weisungen in der vorgeschlagenen Form abgelehnt wird.

Beide Vorlagen sollten in mehreren Bereichen überarbeitet werden. Das unbedingte Ziel sollte dabei die möglichst effiziente gesetzgeberische Schliessung sicherheitsrelevanter Lücken oder fehleranfälliger Abläufe im System sein. Die damit befassten Behörden müssen klare und durchsetzbare Regeln anwenden können.

## **2. Bemerkungen zu den einzelnen Änderungsvorschlägen**

### **2.1 Vorlage 1 – Vorentwurf StGB**

#### **2.1.1 Artikel 41a, 62 Absatz 4 Buchstabe b und Absatz 5, Artikel 62f, 89a, 93, 94, 95 Randtitel und Absatz 2, Artikel 95a VE-StGB, Artikel 34abis VE-MStG**

##### **Thema: Ausbau von Bewährungshilfe und Weisungen**

Bezüglich Art. 41a VE-StGB ist speziell anzumerken, dass es grundsätzlich schwierig ist, Rückfallprognosen zu stellen, weshalb es für das das Grundurteil fällende Gericht besonders schwierig und im Grunde zu früh ist, bereits bei Anordnung einer Freiheitsstrafe oder Massnahme die in Art. 41a lit. d VE-StGB genannte Voraussetzung zu beurteilen. Sie zu bejahen, bedeutet letztlich, die Resozialisierungswirkung des Strafvollzugs von vornherein anzuzweifeln. Dies erscheint problematisch und dürfte einer Akzeptanz des Grundurteils entgegenstehen. Die Schwierigkeiten bei der Prognosestellung hätten voraussichtlich zur Folge, dass (sicherheitshalber) in der überwiegenden Anzahl der in Frage kommenden Fälle entsprechende Massnahmen vorgesehen würden. Es ist unserer Ansicht nach besser, wenn ein Entscheid zur Ergreifung von Schutzmassnahmen vor der Entlassung aus dem Strafvollzug in Kenntnis der in diesem Zeitpunkt bestehenden Umstände gefällt werden könnte, ohne dass man ihn im Urteil bereits vorbehalten müsste.

Insgesamt führen die unter diesem Titel vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen nur zu einer vermeintlich grösseren Sicherheit für die Allgemeinheit bezüglich schwerer Rückfälle. Sie erzeugen nur eine Scheinsicherheit undbürden den Bewährungsdiensten Aufgaben auf, die in dieser Form nicht zu bewältigen sind. Die Vorlage behandelt nur einen Teilbereich und lässt das grössere Problem ungelöst, nämlich die Frage der Reaktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung von Weisungen. Die blosser Verlängerung von Anordnungen, Ermahnungen, weitere (in der Folge genauso nicht eingehaltene) Weisungen etc. sowie die Möglichkeit von Bussen nach Art. 295 StGB sind äusserst zahnlose Instrumente, und die neuen Möglichkeiten der Anordnung nach Sanktionsende «erben» diese Zahnlosigkeit und sind damit gerade in renitenten Fällen ihrerseits ebenso hilflos wie unwirksam. Die neuen Bestimmungen erwecken Erwartungen, welche in der Praxis nicht eingelöst werden können, für die involvierten Behörden und Stellen aber eine grosse, weder beeinfluss- noch bewältigbare Belastung bedeuten.

Das eigentliche Problem ist, dass es für den Fall der Nichtbeachtung von Weisungen etc. keine wirksamen Instrumente gibt, weder für die direkt damit befasste Bewährungshilfe noch für die anordnenden Behörden (Gericht oder Vollzugsbehörde). Leider wird genau das durch die Vorlage nicht behoben. Das eine gesetzliche Kriterium «Rückversetzung erst bei neuen Delikten» passt nicht auf das andere «Sicherheit bei Gefährlichkeit (welche sich nicht durch neue Straftaten äussert)». Ohnehin ist eine Rückversetzung bei einer Verbüssung der Strafe nicht möglich; das zeigt das grundsätzlichere Problem dieses «Approachs» auf, nämlich, dass der Bereich des Strafrechts verlassen wird und man sich im Bereich des Bedrohungsmanagements befindet. Die Vorlage vermischt dies auf eine unseres Erachtens ungeschickte Art und Weise. Gerade der Fall des Kantons SO zeigt exemplarisch auf, dass ohne griffige Instrumente bei Renitenz des Betroffenen keine erfolgreiche Einwirkung stattfinden kann. Durch Anordnung von Bewährungshilfe und/oder Weisungen wird sich eine Person in Freiheit, die sich im Vollzugssetting renitent und uneinsichtig gezeigt hat, nicht beeinflussen lassen. Die konstruktive Zusammenarbeit einer solchen Anordnung setzt ein Mindestmass an Kooperationsbereitschaft und Verlässlichkeit voraus. Den Personen aus der für diese neuen Regelungen vorgesehenen Zielgruppe fehlen oftmals diese Voraussetzungen.

Wir befürworten hingegen die Prüfung der Möglichkeit, ob ausserhalb des Strafrechts eigenständige Instrumente für das Bedrohungsmanagement geschaffen werden könnten, denn es stellt sich nicht zuletzt auch die Frage, für wie lange ein Täter im «strafrechtlichen» Setting behalten werden kann/soll (Verhältnismässigkeit). Das StGB könnte dann für weitere Massnahmen nach Vollzugsende ähnlich dem Art. 62c Abs. 5 StGB eine Handlungsanweisung betreffend frühzeitige Meldungen an die für das Bedrohungsmanagement zuständigen Behörden vorsehen. Das freilich würde voraussetzen, dass es a) solche Behörden flächendeckend gibt und diesen b) entsprechende griffige präventive Instrumente zur Verfügung stehen.

Die Vorlage erörtert zutreffend, weshalb sie keine erhöhten Strafdrohungen oder gar Präventiv- oder Sicherheitshaft schaffen will oder kann – aber nochmal: eine Ausweitung (inhaltlich wie zeitlich) von Kontrollmöglichkeiten (und damit auch -verantwortung) ist ohne entsprechende Reaktionsmöglichkeiten wenig griffig und führt eben nicht zu der gewünschten Prävention. Der Absatz im Bericht S. 25 «Mit der Erweiterung des Anwendungsbereichs der Bewährungshilfe und der Weisungen kann verhindert werden, dass gefährliche Straftäter am Ende des Vollzugs der Strafe oder der Massnahme ohne Bedingungen in Freiheit kommen, d. h. ohne eine Überwachung oder Begleitung, welche die Wiedereingliederung fördern könnte (siehe Ziff. 1.2.7)» stellt auf wohl Wunschen dar: Mit der Erweiterung allein kann bei renitenten Personen – und nur diese führen zu den bekannten dramatischen Fällen – nichts verhindert werden. Die Mittel und Werkzeuge bzw. die juristischen Konsequenzen, welche den Bewährungsdiensten (die im Regelfall für die Umsetzung dieser Anordnungen zuständig sind) zur Verfügung stehen, vermögen die vom Gesetzgeber beabsichtigte Sicherheit nicht zu gewährleisten. Die Erwartungen, die mit solchen Anordnungen verbunden sind, können daher mit den vorgesehenen Mitteln nicht erfüllt werden.

Die Ausführungen betreffend die Schwierigkeiten, wirksame Reaktionsmöglichkeiten bei Nichtbeachtung der Weisungen zu schaffen, sind zutreffend, aber damit bleibt das eigentliche Problem ungelöst. Insofern ist die Ausweitung in renitenten Fällen genauso unbeholfen und unwirksam wie der Status quo.

Auch wenn grundsätzlich einiges für die Idee einer besseren Nachsorge und Überwachung von nicht therapierbaren Tätern, die die Voraussetzungen für die Verwahrung nicht erfüllen, spricht, muss die Gesetzesänderung in der vorgeschlagenen Ausgestaltung aus den vorgenannten Gründen abgelehnt werden.

### **2.1.2 Artikel 57a VE-StGB**

Wir begrüssen diese Bestimmung, die Klarheit bei der Berechnung der Massnahmendauer schaffen will. Aus der neuen Regelung geht aber nicht klar hervor, in welchem Umfang Untersuchungs- und Sicherheitshaft an den Vollzug angerechnet werden sollen. Dies gilt insbesondere für die Anrechnung in denjenigen Fällen, bei welchen eine zeitliche Lücke zwischen dem Zeitpunkt der Aufhebung der alten und dem Antritt der neuen Massnahme besteht. Nachdem weder der Gesetzesentwurf noch der Kommentar sich zur Frage einer allfälligen Anrechnung von Untersuchungs- und Sicherheitshaft äussern, gehen wir davon aus, dass dies nicht erfolgen soll. Nachdem zuletzt die Frage der Anrechnung durch das Bundesgericht offen gelassen wurde (BGer 6B\_95/2020 vom 20.02.2020, Erw. 2.10, S. 12) wäre es im Sinne der Rechtssicherheit wünschenswert, dies explizit in Art. 57a StGB oder wenigstens im Bericht zu erwähnen.

Sodann fällt auf, dass die Abs. 1 und 2 gegenüber Abs. 3 unterschiedlich formuliert sind: hier «ist... zu berechnen», da «beginnt...», was zur Frage führt, ob damit inhaltliche Unterschiede beabsichtigt sind, wovon allerdings nicht ausgegangen wird. Um solche Unklarheiten von vornherein auszuschliessen, wäre es angezeigt, die Abs. 1 und 2 gleich zu gestalten wie Abs. 3 («...so berechnet sich die ...»).

**2.1.3 Artikel 62c Absatz 1 (Einleitungssatz) und 5, Artikel 62d Absatz 1, Artikel 63a Absatz 1 und 2 (Einleitungssatz), Artikel 65a VE-StGB, Artikel 81 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 8 VE-BGG**

**Thema: Zuständigkeit bei Aufhebung, Änderung oder Verlängerung einer therapeutischen Massnahme**

Grundsätzlich ist der Wille, die Zuständigkeiten für die Aufhebung einer bestehenden Massnahme einerseits und die Änderung bzw. Verlängerung einer bestehenden Massnahme andererseits aufeinander abzustimmen, gut nachvollziehbar. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die gewählte Lösung angesichts der nachfolgenden Bemerkungen nicht durchdacht werden sollte:

Die vorgeschlagene Lösung, dass künftig die Gerichte auf Antrag der Vollzugsbehörde über die Aufhebung der Massnahme entscheiden, soll die Zweiteilung der Verfahrenswege verhindern. Als Argument wird ausgeführt, dass die bisherige Zweiteilung zu widersprüchlichen Entscheiden führe (Bericht S. 14). Die Möglichkeit besteht durchaus, allerdings ändert die vorgesehene Kompetenzneuverteilung daran nichts: Gemäss Bericht (S. 32) muss die Vollzugsbehörde immer einen Antrag an das Gericht stellen, wenn die betroffene Person ein schriftliches und begründetes Gesuch um Aufhebung einreicht. Nun kann es sein – und dies kommt in der Praxis nicht selten vor – dass die Vollzugsbehörde bei der jährlichen Prüfung (Art. 62d Abs. 1 StGB) eine Weiterführung der Massnahme als indiziert erachtet. Im Rahmen der jährlichen Prüfung einer stationären Massnahme ist sie in der Folge verpflichtet, dies auch zu verfügen (wogegen der Inhaftierte rechtsmittellegitimiert ist). Stellt der Betroffene aber gleichzeitig ein Gesuch um Aufhebung, muss die Vollzugsbehörde einen Antrag ans Gericht auf Nichtaufhebung der Massnahme stellen, womit sich genau wieder diese Zweiteilung auftut. Wenn die Zweiteilung nicht gewünscht wird, so müssten konsequenterweise sämtliche mit dem Vollzug zu treffenden Entscheide, wie z.B. im Rahmen der jährlichen Prüfung der Massnahme, den Gerichten zugewiesen werden.

Als weiteres Problemfeld wird ausgeführt, dass das geltende Recht in gewissen Konstellationen zur Folge habe, dass nach Aufhebung der alten und vor der Anordnung der neuen Massnahme der Freiheitsentzug nach den Bestimmungen der Sicherheitshaft aufrecht erhalten bliebe. Dem ist entgegenzuhalten, dass sich mit der neuen Kompetenzzuordnung nichts ändern wird. Zu denken ist an die Fälle, bei denen vor Entscheid des Gerichts die Massnahmendauer abläuft. Auch in diesen Fällen wird zur Aufrechterhaltung des Freiheitsentzuges Sicherheitshaft anzuordnen sein (eine provisorische Verlängerung der Massnahme ist weder im StGB noch in der StPO vorgesehen). Zudem ist es nicht richtig, dass mit Anordnung der Sicherheitshaft immer eine Versetzung in eine Justizvollzugsanstalt erfolgt. Dies dürfte nämlich überwiegend die Fälle betreffen, bei denen die stationäre Massnahme rechtskräftig aufgehoben und ein Antrag ans Gericht auf Verwahrung gestellt wurde. Bei Anträgen auf Verlängerung und Anordnung von Sicherheitshaft beispielsweise erfolgt der Vollzug der Letzteren regelmässig in der gewohnten Massnahmeninstitution.

Bezüglich des auf S. 14 des Berichts geschilderten Fallbeispiels und ähnlicher Fallkonstellationen könnte auch die Umsetzung der Idee überlegt werden, ob das Gericht, sollte es dem Antrag der Vollzugsbehörde auf Verlängerung der stationären Massnahme nicht nachkommen, selbstständig die Massnahme aufheben und – wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind – die Verwahrung oder sonst eine geeignete Massnahme anordnen könnte.

Trotz aller Gedanken zur Vereinheitlichung des Verfahrens fragt sich, ob der Abbruch einer Massnahme generell durch das Gericht beurteilt werden müsste. Der damit verbundene zusätzliche Aufwand für alle Beteiligten (Vollzugsbehörde, Staatsanwaltschaft, Gericht) ist hoch und kostenintensiv. Unter diesen Aspekten erschliesst sich nicht, weshalb auch die Aufhebung erfolgreich abgeschlossener ambulanter Massnahmen immer vom Gericht beschlossen werden soll, wie dies in Art. 63a Abs. 1 und 2 VE-StGB vorgeschlagen wird. Möglicherweise sollte hier die Idee der (ohnehin nicht, siehe oben) konsequenten Vereinheitlichung des Verfahrens hinter dem Willen, nicht unnötigerweise Verfahrensaufblähung zu betreiben, zurückstehen.

Uneingeschränkt begrüsst wird hingegen die vorgeschlagene prozessuale Neuerung, dass die Vollzugsbehörde neu in Nachverfahren zur Ergreifung von Rechtsmitteln legitimiert werden soll. Nicht nachvollziehbar ist jedoch, weshalb diese Möglichkeit auf therapeutische Massnahmen gemäss den Art. 59 bis 61 beschränkt wird. Es sollte auch erklärt werden, weshalb diese prozessuale Regelung im StGB und nicht in der StPO aufgenommen werden soll.

**2.1.4 Artikel 62c Randtitel, Artikel 62d Absatz 2, Artikel 62e, Artikel 64 Absatz 5, Artikel 64a Randtitel, Artikel 64b Absatz 2 Buchstabe c, Artikel 75a Absätze 1 und 3, Artikel 90 Absätze 1 und 1bis, Artikel 91a und 91b VE-StGB, Artikel 28 Absatz 3 VE-JStG**

**Thema: Zusammensetzung und Beizug der Fachkommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit**

Es ist richtig, wenn Zusammensetzung und Anrufung der Fachkommission zur Beurteilung der Gefährlichkeit von Straftätern gesetzlich geregelt werden. Auch die Festlegung der Ausstandsregeln, die im Nordwest- und Innerschweizerkonkordat bereits angewendet werden, wird begrüsst.

In Erwägung gezogen werden könnte allenfalls eine breitere Abstützung bei den Kommissionsmitgliedern. So wäre es unseres Erachtens zu begrüssen, wenn auch die Erfahrungen der Bewährungshilfe und die anwaltliche Sicht in die Entscheide der Fachkommission einfliessen würden. Bei der vorgeschlagenen Regelung erscheint die Zusammensetzung stark straf- und vollzugslastig. Mit einer breiteren Abstützung könnten zusätzliche Gesichtspunkte eingebracht werden.

Die vorgesehenen Ausweitungen der zwingenden Vorlage von Fällen an die Fachkommission ziehen teilweise zeit- und kostenintensive Leerläufe mit sich, welche die Verfahren unnötig verlängern und so Ressourcen sowohl der Fachkommission als auch der Vollzugsbehörden bindet. Eine allfällige Nichtbegrüssung der Fachkommission war, soweit bekannt, in keinem der schwerwiegenden Fälle der letzten Jahre Teil des Problems. Die Vollzugsbehörden sind inzwischen fachlich sehr gut aufgestellt. So verfügen sie doch mehrheitlich über eine tertiäre Ausbildung und eine entsprechende forensische Weiterbildung, arbeiten sehr professionell und sind sich ihrer Verantwortung bestens bewusst. Zudem hat mit der Einführung des Risikoorientierten Sanktionenvollzugs (ROS) in bei den deutschsprachigen Konkordaten eine weitere Professionalisierung stattgefunden. Bei geringsten Zweifeln werden die Fälle der Fachkommission vorgelegt, und sei es nur zum Selbstschutz. Die vorgeschlagene schematische Vorlagepflicht trägt dieser Entwicklung zu wenig Rechnung und führt ohne Mehrwert für die Sicherheit zu einer erheblichen Überlastung der Fachkommission, die in einigen Bereichen bereits heute grosse Mühe hat, das erforderliche Personal zu rekrutieren.

Desgleichen gilt für Art. 91a Abs. 3 VE-StGB, der wie folgt festhält: «Falls die Kommission die Einweisung in eine offene Einrichtung oder die Gewährung von Vollzugsöffnungen befürwortet, gibt sie eine Empfehlung zu den Vollzugsmodalitäten ab.» Aufgabe der Fachkommission ist eine Risikoeinschätzung vorzunehmen, namentlich eine Einschätzung im Hinblick auf geplante Vollzugsöffnungen vor dem Hintergrund der individuellen Gefährlichkeit. Dabei skizzieren die Vollzugsbehörden die nötigen flankierenden Massnahmen (Vollzugsmodalitäten) zu denen die Fachkommission Stellung nehmen kann. Keinesfalls aber ist der Mechanismus umzudrehen, so dass die Fachkommission sich ungefragt zu allfälligen Vollzugsmodalitäten äussert. Dies wäre ein Eingriff in die Vollzugskompetenzen der Vollzugsbehörde, der unter anderem bezüglich Platzierungen auch zu Problemen führen kann.

Abschliessend ist vor Augen zu führen, dass mit der schematischen Vorlagepflicht und der Übergabe der Bestimmung der Vollzugsmodalitäten an die Fachkommission eine erhebliche (und vor allem unnötige) Beschneidung der Kompetenzen der Vollzugsbehörden erfolgt.

Zumindest sollte daher Art. 62e VE-StGB (zu den stationären Massnahmen) analog zu Art. 75a VE-StGB (zu den Freiheitsstrafen) formuliert werden und ebenfalls nur bei Zweifeln der Vollzugsbehörde zum Tragen kommen. Zudem ist die Formulierung von Art. 91a Abs. 3 VE-StGB zu ändern.

### **2.1.5 Artikel 64b Abs. 3**

Im Sinne der Verfahrensökonomie wird dieser Vorschlag unterstützt. Redaktionell ergibt sich aber folgende Frage: Wenn die Vollzugsbehörde nach drei Jahren die bedingte Entlassung prüft und ablehnt, erfolgt dann die nächste Prüfung erst wieder nach drei Jahren oder gilt dann in der Folge, dass erneut dreimal in Folge jährlich eine Ablehnung erfolgen muss, damit die erneute dreijährliche Prüfung greift? Um diese Unsicherheit zu beseitigen wird empfohlen, dies entweder im Gesetzestext oder aber zumindest in der Botschaft zu klären.

### **2.1.6 Artikel 65 (zusätzlicher Revisionsantrag)**

Es wird beantragt, bei Gelegenheit dieser Änderungen des StGB Art. 65 StGB durch eine Bestimmung zu ergänzen, die es – als mildere Massnahme gegenüber der nachträglichen Verwahrung oder der nachträglichen Anordnung einer stationären Massnahme gemäss Art. 65 Abs. 1 und 2 StGB – ermöglicht, nachträglich eine vollzugsbegleitende ambulante therapeutische Massnahme anzuordnen, wenn sich deren Notwendigkeit während des Strafvollzugs ergibt. Die Möglichkeit einer nachträglichen Anordnung einer vollzugsbegleitenden ambulanten Massnahme kann in gewissen Fällen wünschenswert sein und entspräche der vom Gesetzgeber angestrebten «grösstmöglichen Flexibilität im Bereich der sozialtherapeutischen Hilfen» (BBI 1999 2100), kann aber bisher nicht aus Art. 65 StGB hergeleitet werden. Siehe dazu auch Urteil Appellationsgericht Basel-Stadt DG.2009.1201 vom 4. Dezember 2009.

### **2.1.7 Artikel 84 Abs. 6bis und 6ter und 90 Abs. 4bis**

#### **Thema: Unbegleitete Urlaube für verwahrte Täter im geschlossenen Vollzug ausschliessen**

Das Verbot von unbegleiteten Ausgängen in dem der Verwahrung vorausgehenden Vollzug der Freiheitsstrafe steht unserer Einschätzung nach im Widerspruch zum durch die Vorlage tel quel belassenen und in diesem Kontext nicht erwähnten Art. 64 Abs. 3 StGB und dem dafür nötigen Stufenvollzug bzw. den stufenweisen Lockerungen. Gemäss Art. 64 Abs. 3 StGB können inhaftierte Personen nämlich aus dem vorausgehenden Vollzug der Freiheitsstrafe bedingt entlassen werden. Der neue Art. 84 Abs. 6bis StGB schliesst aber grundsätzlich unbegleitete Urlaube aus, mithin auch während des offenen Vollzugs. Wie soll man aber ohne diese Progressionsstufe erkennen können, ob «anzunehmen sei, der Täter werde sich in Freiheit bewähren»? Zwischen diesen beiden Gesetzesbestimmungen besteht ein unauflösbarer Widerspruch. Hinzu kommt aufgrund der Formulierung von Abs. 6bis und dem Kontext von Abs. 6ter die Unklarheit, ob andere Vollzugsöffnungen (welche?) gewährt werden können.

Einen weiteren Widerspruch in sich enthält der im Bericht, S. 19, festgehaltene Satz: «Zur Vorbereitung auf ein rückfallfreies Leben in Freiheit soll man verwahrten Tätern weiterhin die Gelegenheit bieten, sich bei Vollzugsöffnungen – darunter gegebenenfalls auch unbegleitete Ausgänge – zu bewähren, wenn sie von den zuständigen Behörden als nicht mehr gefährlich eingestuft worden sind und sich in offenen Vollzugsformen befinden.» Demgegenüber sollen gemäss Bericht die begleiteten Urlaube im geschlossenen Vollzug entweder durch die Polizei oder entsprechend geschultes Personal (in der Praxis Mitarbeitende des Sicherheitsdienstes) begleitet werden. Diese Begleitpersonen sind lediglich hinsichtlich Sicherheit geschult aber nicht, was die während des Ausgangs einzuschätzenden Verhaltensweisen betrifft. Insofern können aus solchen Urlauben keine Rückschlüsse auf die Gefährlichkeit des Inhaftierten gezogen werden. Selbst dann nicht, wenn zusätzlich eine therapeutisch geschulte Person anwesend ist, da der Urlaub unter derart strengen Sicherheitsmassnahmen keine realistische Einschätzung mehr zulässt. Dies wäre aber

Voraussetzung, um eine Versetzung in ein offenes Setting unter dem Aspekt der Gefährlichkeit überhaupt prüfen zu können. Sollte aber so verfahren werden, wie in der Gesetzesrevision vorgesehen, müsste quasi eine Risikoeinschätzung im Hinblick auf die Versetzung in den offenen Vollzug aufgrund des im geschlossenen Vollzugs intramural gezeigten Verhaltens erfolgen, was aber nur sehr beschränkte bzw. gar keine Aussagekraft besitzen würde.

Zudem ist zu bedenken, dass mittlerweile in allen Kantonen bei Verwahrten bedeutend strengere Massstäbe angewendet werden und hinsichtlich Öffnungen grösste Zurückhaltung besteht, so dass solchen Lockerungen regelmässig eine gutachterliche Stellungnahme und/oder eine Fachkommission-Empfehlung vorausgeht, womit letztlich wirklich nur Verwahrten nach Vornahme einer Prognose Lockerungen bewilligt werden, bei denen es effektiv verantwortlich ist.

Aus den genannten Gründen wird eine widerspruchsfreie, systemangepasste und besser in die übrigen Gesetzestexte eingebettete Regelung verlangt.

### **2.1.8 Kosten der Vorlage**

Der Bericht lädt auf S. 80 die Kantone zu einer Einschätzung der finanziellen Auswirkungen der Vorlage 1 für die Kantone ein. Die Kosten für die Kantone werden sich erhöhen. Grob überschlagen stellt sich die Situation für den Kanton Basel-Stadt folgendermassen dar:

Bezüglich der Vorlagepflicht an die Fachkommission (KoFako) von stationären Massnahmen mit Delikten nach Art. 64 StGB und ambulanten Massnahmen geht der Justizvollzug des Kantons Basel-Stadt bei den ambulanten Massnahmen von zirka acht Fällen jährlich aus und bei den stationären Massnahmen von ca. 29 Fällen. Die Vorlage verursacht direkte (Fallpauschalen) und indirekte (Konkordatsbeiträge) Kosten von rund 300'000 Franken. Dabei sind die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Anmeldung bei der KoFako, mit der Aufbereitung der Akten etc. noch nicht gerechnet.

Mit Blick auf die Geschäftskontrolle des Justizvollzugs Basel-Stadt ergeben sich aktuell ca. 46 Fälle, die Potential für eine lebenslange Betreuung hätten. Über die Jahre müsste die Zahl noch steigen. Der Aufwand hängt stark von der Intensität der Betreuung ab. Wir gehen davon aus, dass mindestens zwei zusätzliche Stellen erforderlich wären, um eine genügend intensive Betreuung sicherzustellen. Dies wäre ein zusätzlicher Aufwand von jährlich rund 300'000 Franken.

Schliesslich ist von weiteren Kostentreibern auszugehen, namentlich würde die Verlagerung der Entscheidkompetenzen vom Justizvollzug zu den Gerichten einen erhöhten Aufwand, verbunden mit entsprechenden Kosten bedeuten. Dieser Mehraufwand kann aber kaum quantifiziert werden.

## **2.2 Vorlage 2 – Vorentwurf JStG**

### **2.2.1 Allgemein**

Grundsätzlich ist vorzuschicken, dass das Jugendstrafrecht anderen Mechanismen unterliegt wie das Erwachsenenstrafrecht, was auch gewisse Abweichungen der Einschätzungen bei ähnlich gelagerten Gesetzesbestimmungen der beiden Vorlagen erklärt.

Es wird begrüsst, dass die Problematik der Vorlage 2 nicht durch die Ausweitung der fürsorgerischen Unterbringung nach ZGB gelöst werden soll. Die bestehende Gesetzeslücke über die explizite Erweiterung des Anwendungsbereichs der fürsorgerischen Unterbringung zu lösen, würde unserer Überzeugung nach einem rechtspolitischen Irrweg gleichkommen.

Neben den im Bericht zum Vorentwurf bereits ausgeführten Nachteilen, die eine Änderung des Zivilrechts mit sich brächte, wie beispielsweise die gefährliche Vermischung von Fürsorge und Drittschutz, würde eine solche Regelung auch Gefahr laufen, den Anwendungsbereich zwischen jugendstrafrechtlichen und erwachsenenstrafrechtlichen Strafen/Massnahmen und Massnahmen des Erwachsenen- und Kindesschutzes zu verwässern. Zudem liegt es in der Kernkompetenz der Strafverfolgungsbehörden, Fremdgefährdungen zu entgegenen. Bei den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) hingegen stehen die Fürsorge und Selbstgefährdungen im Fokus. Es erscheint als richtig, dass das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht weiterhin vorwiegend auf die Bedürfnisse des betroffenen Einzelnen ausgerichtet sein kann, und Massnahmen, die unabhängig vom Individualinteresse der betroffenen Person dem Schutz der Öffentlichkeit vor delinquentem Verhalten dienen, im Polizei- und Strafrecht geregelt sind. Wenn bei Anordnung der Massnahmen gegenüber den Betroffenen nicht mehr aufgeführt werden kann, dass die Anordnung einzig zu ihrem eigenen Schutz bzw. ihrer Behandlung erfolgt, riskieren die KESB, das Vertrauen in ihre Arbeit zu verlieren.

Aus diesen Gründen befürwortet der Kanton Basel-Stadt die vorgeschlagene jugendstrafrechtliche Lösung, im Anschluss an die jugendstrafrechtliche Sanktion eine Massnahme des Strafgesetzbuches (StGB) anordnen zu können.

### 2.2.2 Redaktionelle Änderungen / Terminologie

Die Vorlage 2 enthält gewisse redaktionelle Änderungen, denen zum Teil terminologische Motivationen zugrunde liegen (z.B. Art. 15 Abs. 4 VE-JStG «Beistandschaft nach den Artikeln...» statt «bevormundet»). Wenn das schon geplant ist, stellt sich die Frage, warum nicht konsequenterweise auch die Art. 12 Abs. 2 und 13 Abs. 3 JStG entsprechend angepasst werden.

Zudem ist nicht ersichtlich, weshalb in den neu vorgeschlagenen Bestimmungen von der «urteilenden jugendstrafrechtlichen Behörde» die Rede ist (z.B. Art. 15a, 25a VE-JStG), diese Behörde jedoch in den übrigen Bestimmungen des JStG «urteilende Behörde» heisst (z.B. Art. 10 ff. JStG) und dadurch eine neue terminologische Unklarheit geschaffen wird (wo doch genau solche Unklarheiten mit der Vorlage 1 im StGB wieder rückgängig gemacht werden sollen).

Zudem sollte die Nummerierung einiger Bestimmungen der Vorlage 2 (Gesetzestext) sollte vermutlich bereinigt werden (z.B. «Art. 15a a<sup>bis</sup>.», Art. 27a c<sup>bis</sup>.»).

### 2.2.3 Artikel 15a VE-JStG

Abs. 1

Die Formulierung in lit. a deutet darauf hin, dass Dolus directus gefordert wird, wohingegen für die Vollendung der Tat an sich jeweils Dolus eventualis genügt. Sollte hier ein anderer Massstab angesetzt werden, würde dies nicht begrüssst, zumal der Eintritt des Erfolgs vom Zufall abhängt. Man könnte die Formulierung ergänzen mit «...wollte oder eine schwere Beeinträchtigung in Kauf genommen hat».

Die Beschränkung auf Delikte nach Art. 25 Abs. 2 JStG und der Verzicht auf Art. 64 Abs. 1bis StGB erscheinen richtig. Dennoch sei an dieser Stelle (möglicherweise für eine allgemeinere Gesetzesrevision) angemerkt, dass die Rückfallgefahr gerade bei Sexualdelikten gross sein kann, Sexualdelikte aber nur bei besonderer Grausamkeit mit einer Strafe von mindestens drei Jahren bedroht sind und somit nur dann von Art. 25 Abs. 2 JStG erfasst sind.

Zum Vorbehalt einer späteren Massnahme des Erwachsenenstrafrechts im nach Jugendstrafrecht gefällten Grundurteil ist folgendes festzuhalten: Es besteht eine Sicherheitslücke für ausgesprochen wenige, aber erhebliche Einzelfälle. Auf eine Gesetzesänderung kann in Anbetracht des Gewichts der Sicherheitslücke und der damit verbundenen schwerwiegenden Nachteile für die Sicherheit der Gesellschaft letztendlich nicht verzichtet werden. Die vorgeschlagene Gesetz-

zesänderung dient zur Schliessung der Sicherheitslücke, ohne das geltende JStG grundsätzlich zu ändern, und stellt für die wenigen Anwendungsfälle eine restriktiv gefasste Lösung dar.

Die geplante Regelung stellt die Jugendgerichte bei jedem Jugendlichen, der eine entsprechende Straftat begangen hat, vor die Entscheidung, ob sie einen Vorbehalt bezüglich einer Sicherheitsmassnahme nach Erwachsenenstrafrecht ins Urteil aufnehmen sollen. Bei dieser Entscheidung muss im Einzelfall sorgfältig abgewogen werden, was ein solcher Vorbehalt (mit der Implikation der bereits zu diesem Zeitpunkt nicht auszuschliessenden Unbehandelbarkeit bis zum 25. Lebensjahr) für die minderjährige Person und ihre Entwicklung bedeutet. Die im Bericht aufgeführte Gefahr der Stigmatisierung und damit desillusionierenden Wirkung eines solchen Vorbehalts für den Jugendlichen ist nicht von der Hand zu weisen. Andererseits fördert in gewissen Fällen die Androhung einer möglichen langen Erwachsenenmassnahme im Grundurteil bei gewissen Tätern auch in entscheidender Weise die Motivation, sich auf eine jugendstrafrechtliche Massnahme einzulassen.

Die Prognose zum Zeitpunkt des Erwachsenwerdens bei Jugendlichen betreffend Massnahmebedürftigkeit und Rückfallgefahr ist in aller Regel schwierig. Andererseits ist die Zeitspanne zwischen dem Grundurteil und dem Ende des Vollzugs des Urteils grundsätzlich kürzer als bei ähnlich gelagerten Fällen im Erwachsenenstrafrecht. Die Gesetzesänderung wird daher, trotz gewisser Grenzen der geplanten Regelung, befürwortet.

#### 2.2.4 Artikel 19c und 27a VE-JStG

In diesen beiden gleichgelagerten Artikeln finden sich neben den inhaltlich notwendigen Unterschieden terminologische Ungleichheiten, die nicht nachvollziehbar sind: Einmal heisst es an jeweils gleicher Stelle im Gesetzestext bzw. innerhalb des gleichen Artikels an verschiedenen Stellen «Erwachsenengericht» dann wieder «Gericht» oder «eine stationäre Massnahme nach StGB» dann wieder «eine solche Massnahme». Das ist zur Vermeidung von Auslegungsschwierigkeiten aufeinander anzugleichen.

#### 2.2.5 Artikel 25a VE-JStG

Abs. 1

Gleiche Bemerkungen wie zu Art. 15a Abs. 1 VE-JStG .

Abs. 2

Ein Freiheitsentzug von drei Jahren erscheint für den Jugendstrafbereich eine sehr hohe Strafe, die kaum je ausgesprochen wird (Maximalstrafe vier Jahre Freiheitsentzug), insbesondere dann nicht, wenn die Schuldfähigkeit beeinträchtigt ist. Noch problematischer ist vor diesen Hintergrund die Bestimmung in Abs. 2: Ein nach den Regeln des Jugendstrafrechts massnahmenfähiger Jugendlicher wird in der Realität kaum je derart sanktioniert, dass Art. 25a VE-JStG angewendet werden könnte. An sich wäre die Anwendbarkeit im Einzelfall aber sinnvoll und zu begrüssen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen der Zentrale Rechtsdienst, Justiz- und Sicherheitsdepartement Basel-Stadt, Frau Corinna Kaupp, [corinna.kaupp@jsd.bs.ch](mailto:corinna.kaupp@jsd.bs.ch), Tel. 061 267 81 87, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin