



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.5327.02

JD/P065327

Basel, 23. Mai 2007

Regierungsratsbeschluss

vom 22. Mai 2007

Planungsantrag Tanja Soland betreffend Einrichtungen für jugendliche Beschuldigte und Straffällige; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 13. Dezember den nachstehenden Planungsantrag Tanja Soland betreffend Einrichtungen für jugendliche Beschuldigte und Straffällige dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

"Die Politischen Ziele im Politikplan Kapitel 5, Seite 64, Strafverfolgung und –vollzug (JD 3.3), sind wie folgt zu ergänzen: "Jugendliche Beschuldigte und Straffällige sind von Erwachsenen getrennt untergebracht und werden ihrem Alter entsprechend behandelt. Jugendliche Straftäterinnen und Straftäter verbüssen ihre Freiheitsstrafen in einer für sie geeigneten Einrichtung."

Begründung:

Im neuen Jugendstrafgesetz vom 20. Juni 2003 können Jugendliche neu bis zu vier Jahre mit Freiheitsentzug bestraft werden und die Untersuchungshaft kann für 10 bis 18jährige angeordnet werden. Der Freiheitsentzug ist in einer Einrichtung für Jugendliche zu vollziehen, in der jeder Jugendliche entsprechend seiner Persönlichkeit erzieherisch betreut und insbesondere auf die soziale Eingliederung nach der Entlassung vorbereitet wird. Die Einrichtung muss geeignet sein, die Persönlichkeitsentwicklung des Jugendlichen zu fördern. Ist ein Schulbesuch, eine Lehre oder eine Erwerbstätigkeit ausserhalb der Einrichtung nicht möglich, so ist dem Jugendlichen in der Einrichtung selbst der Beginn, die Fortsetzung und der Abschluss einer Ausbildung oder eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Solche Einrichtungen gibt es in der Schweiz bisher noch nicht. Und es ist in Anbetracht der Inkraftsetzung des Jugendstrafgesetzes auf den 1.1.2007 unabdingbar, dass die Regierung des Kantons Basel-Stadt sich dies im Politikplan zum Ziel setzt. Die Kantone haben zwar bis zehn Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes Zeit, die notwendigen Einrichtungen zu errichten. Trotzdem scheint es angesichts der bedeutsamen Forderung angebracht, dass die Planung vorangetrieben wird. Auch wenn die Realisierung hauptsächlich auf der Ebene der Strafvollzugskonkordate abgewickelt wird, ist es für die Regierung nötig, die entsprechenden Ziele im Politikplan auszuführen. Ausserdem stellt die Forderung nach einer getrennten Unterbringung von jugendlichen Beschuldigten und Straffälligen von Erwachsenen eine völkerrechtliche Verpflichtung dar, bei welcher die Schweiz leider Vorbehalte anbringen musste. Dies ermöglicht es jetzt der Regierung, mit gutem Beispiel voranzugehen und trotz den angebrachten Vorbehalten, die völkerrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen.

Tanja Soland"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

Vorbemerkungen

Der Planungsantrag bezweckt, die politischen Ziele im Kapitel 5, Seite 64, Strafverfolgung und –vollzug (JD 3.3) des Politikplans zu erweitern. Sie sollen um spezifische Aussagen bezüglich der getrennten Unterbringung von jugendlichen Beschuldigten und Straffälligen ergänzt werden.

Der Regierungsrat hält das Anliegen selbst, d.h. die getrennte Unterbringung von Jugendlichen und Erwachsenen für sehr bedeutend. Die Frage wird im Bundesgesetz und im kantonalen Ausführungsgesetz ausdrücklich erwähnt. Eine Aufnahme der Schaffung von neuen Einrichtungen in den Politikplan wäre jedoch angesichts des Standes der Ausführung (Untersuchungshaft) und der Planung (Strafvollzug) verspätet und ist nicht mehr erforderlich.

Jugendliche sind, wie im Planungsantrag richtig festgestellt wird, auch als Beschuldigte oder Straffällige ihrem Alter entsprechend zu behandeln. Zu prüfen ist, in wie weit in dieser Hinsicht in Basel-Stadt noch Handlungsbedarf besteht und dementsprechend eine Ergänzung des Politikplans notwendig wäre.

Vorweg ist festzuhalten, dass die schon die UN-Kinderrechtskonvention in Art. 37 bestimmt, dass bei der Unterbringung unter 18-jährige von Erwachsenen zu trennen sind, sofern nicht ein anderes Vorgehen im Einzelfall als dem Wohl des Kindes dienlicher erachtet wird. Dabei ist das langfristige Wohl des Kindes zu berücksichtigen. Aus der Sicht der Praxis ist zu betonen, dass es durchaus vorkommt, dass eine Unterbringung eines Jugendlichen mit Erwachsenen dem Interesse des Kindeswohls besser dient. Gerade aus diesem Grund verlangt das Völkerrecht nicht absolute Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen bei der Inhaftierung. Wichtig ist im Folgenden, zwischen Strafvollzug und Untersuchungshaft zu unterscheiden.

Strafvollzug

Anfang 2006 hielt das Schweizerische Bundesgericht in einer Entscheidung (6A.20/2006) fest, dass eine Unterbringung von Jugendlichen in einem Gefängnis für Erwachsene nur erlaubt sei für eine Übergangsperiode in einer Krisensituation oder falls keine Plätze in einer Einrichtung für Minderjährige mehr vorhanden seien. Ein Aufenthalt von mehreren Wochen oder gar Monaten sei nicht zulässig. Die Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Vollzug stellte also schon bisher die Regel dar, von der es jedoch in der Praxis - meist eher kurzfristige - Ausnahmen gab, sei dies aus Gründen des Platzangebots oder im Sinne der besseren Wahrung des Kindeswohls.

Die Antragstellerin zitiert Art. 27 des neuen Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht, wonach der Freiheitsentzug in einer Einrichtung für Jugendliche zu vollziehen ist, in der jeder Jugendliche entsprechend seiner Persönlichkeit erzieherisch betreut und insbesondere auf die soziale Eingliederung nach der Entlassung vorbereitet wird. Das Gesetz verlangt, dass der Freiheitsentzug in einer Einrichtung für Jugendliche erfolgen muss, welche zwei Grundprinzipien berücksichtigt: Den Respekt der Persönlichkeit sowie den Schutz der persönlichen

und beruflichen Entwicklung der Minderjährigen. Jugendgerechte Institutionen sollen das Erreichen von Erziehungszielen, die Berufsbildung, die Eingliederung sowie den Schutz der Gesellschaft wie des jungen Straftäters in den Vordergrund stellen. Die zu beantwortende Frage ist, in wieweit es solche Einrichtungen in der Schweiz schon gibt, und wenn nicht, ob solche in bestehenden Anstalten oder als getrennte Anstalten einzurichten sind.

Gemäss Botschaft zum JStG von 1998 (S. 277) ging der Gesetzgeber nicht von Jugendstrafanstalten, wie sie das Ausland bereits kennt, aus. Vielmehr geht es vor allem darum, dass solche Einrichtungen über ein qualifiziertes sozialpädagogisches und auch therapeutisches Instrumentarium verfügen und Schulbesuch sowie Berufsausbildung und Erwerbstätigkeit ermöglichen (vgl. dazu auch Peter Aebersold, Schweizerisches Jugendstrafrecht, Bern 2007, S. 163). Die Kantone haben für die Einrichtung solcher Anstalten zehn Jahre Zeit. Doch ist es keinesfalls die Absicht - weder von Bund noch von den Kantonen-, diese Zeit auszuschöpfen. Deshalb stehen heute diverse Projekte bei den Kantonen in Bearbeitung. Im Bereich des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats haben sich drei Einrichtungen im Kanton Zürich (Uitikon, Winterrhur und Limmattal) zu einem "Kooperationsmodell" zusammengeschlossen. Das Strafvollzugskonkordat der Westschweiz und des Tessins hat bereits 2005 eine geschlossene Anstalt für den Vollzug von Jugendstrafen in Granges/VS eingerichtet. Vorgesehen ist weiter eine geschlossene Einrichtung für weibliche Jugendliche im Kanton Neuenburg und, eine Einrichtung für Untersuchungshaft im Kanton Waadt.

Für Basel-Stadt fehlt für den Vollzug langer Freiheitsstrafen bei Jugendlichen, wie sie das neue Jugendstrafgesetz vorsieht, heute noch eine geeignete Einrichtung. Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz, dem Basel-Stadt angehört, hat sich jedoch schon seit geraumer Zeit mit der Planung einer solchen Einrichtung befasst. Beabsichtigt ist eine Erweiterung des Massnahmenzentrums Arxhof im Kanton Basel-Landschaft. Der Ansatz, gemeinsam mit anderen Kantonen vorzugehen, wurde innerhalb des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz bereits am 22. April 2005 beschlossen. Es bestehen seither Bestrebungen zur Einrichtung eines Jugendvollzugszentrums Nordwest- und Innerschweiz (JuNI), konkret für eine spezielle Anlage auf dem Gelände des bestehenden Massnahmenzentrums für jugendliche Erwachsene Arxhof in Niederdorf/BL. In ihr sollen Freiheitsentzüge an Jugendlichen unter Erfüllung der Rahmenbedingungen des neuen Jugendstrafgesetzes vollzogen werden. Dieses Projekt wird vom Kanton Basel-Stadt unterstützt. Allerdings werfen unter anderem das Ausmass der Einrichtung sowie dessen Trägerschaft und Finanzierung noch grosse Fragen auf. Gemäss derzeitigem Stand der Planung soll das Angebot insgesamt ungefähr 18 Plätze für 15- bis 22-jährige männliche (ev. auch weibliche) Jugendliche umfassen. Aufgrund der laufenden Planung wird davon ausgegangen, dass eine Inbetriebnahme des JuNI im Jahr 2012 realistisch sein könnte.

Die neuen Gesetzesbestimmungen sind bekanntlich bereits in Kraft. Die Errichtung und Inbetriebnahme neuer Einrichtungen benötigt jedoch immer einige Zeit, weshalb der Gesetzgeber ja auch die Zeit für die Umsetzung gewährt. Die Situation ist im vorliegenden Fall auch nicht prekär, weil der Vollzug unbedingter Freiheitsstrafen bei Jugendlichen im Kanton Basel-Stadt die seltene Ausnahme bildet. Im Jahr 2005 (allerdings noch unter alter Gesetzgebung) wurden trotz eines möglichen Strafraumes von bis zu einem Jahr lediglich drei Urteile zu einer unbedingt zu vollziehenden Freiheitsstrafe gegenüber Jugendlichen ausgespro-

chen. In allen Fällen war die Dauer der Freiheitsstrafe unter 30 Tagen. Es kommt hinzu, dass der grösste Teil der Jugendlichen zum Zeitpunkt des Vollzugs das 18. Altersjahr bereits vollendet hat. Die Errichtung einer eigenen Institution für den Kanton Basel-Stadt für einige wenige Plätze, welche die meiste Zeit leer stehen würden, würde unter diesen Umständen keinen Sinn machen und selbst im Konkordatsverbund, könnte es sich empfehlen, vor einem allfälligen Spatenstich die Entwicklung unter dem neuen Jugendstrafrecht bewusst abzuwarten. Von einem Vollzugsnotstand kann daher bisher keine Rede sein. Abgesehen vom Untersuchungsgefängnis (vgl. unten) stehen für die geschlossene Unterbringung von Jugendlichen in dem Mass, wie sie bisher benötigt wurden in Basel-Stadt das Basler Aufnahmeheim und das Foyer in den Ziegelhöfen zur Verfügung. Erweisen sich diese als ungeeignet, kann auch ausserhalb des Kantons eingewiesen werden.

Nach Ansicht der Jugendanwaltschaft Basel-Stadt ändert sich mit der Anwendung des neuen Jugendstrafgesetzes nicht viel. Es sei nicht anzunehmen, dass viel mehr unbedingte Freiheitsstrafen gegenüber Jugendlichen ausgesprochen würden. Es braucht daher nur sehr wenig Plätze für den Vollzug langer Freiheitsstrafen bei Jugendlichen. Selbst in den Fällen, wo Freiheitsstrafen von mehreren Monaten zum Vollzug gelangen, ist in der Regel die Untersuchungshaft und die Dauer einer begonnenen Massnahme abzuziehen, so dass sich die Dauer des Vollzugs stark verkürzt. Schwierigkeiten zeigen sich eher dort, wo es darum geht, eine geeignete Institution zu finden, wo gefährliche und psychisch stark auffällige Jugendliche zum Schutz Dritter und vor sich selbst geschlossen untergebracht werden können. Entsprechende Abklärungen der universitären psychiatrischen Kliniken Basel sind diesbezüglich im Gange.

Untersuchungshaft

Jugendliche Untersuchungsgefangene werden im Kanton Basel-Stadt schon seit langem im Basler Aufnahmeheim (für männliche Jugendliche) und im Foyer in den Ziegelhöfen (für weibliche Jugendliche) untergebracht. Zusätzlich wird seit Januar 2003 im Untersuchungsgefängnis Waaghof die erste Jugendabteilung mit sozialpädagogischer Betreuung der Schweiz betrieben. Sie wurde in Zusammenarbeit mit der Jugendanwaltschaft Basel-Stadt, der Jugendanwaltschaft Basel-Landschaft und dem Massnahmenzentrum für junge Erwachsene (Arxhof) entwickelt. Die Station umfasst 12 Zellenplätze (4 Einzelzellen und 4 Doppelzellen). Es werden männliche und weibliche Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren aufgenommen. Im vergangenen Jahr hatte die Jugendabteilung 123 Eintritte mit insgesamt 1894 Hafttagen zu verzeichnen. Dies ergibt eine durchschnittliche Auslastung von fünf Jugendlichen auf dieser Abteilung. Aus der Sicht des Präsidenten des Jugendstrafgerichts sind keine Änderungen an den bestehenden Gesetzen, der personellen Dotierung und den Räumlichkeiten im Untersuchungsgefängnis notwendig. Basel-Stadt hat die Bedeutung der speziellen Anforderungen bei der Inhaftierung von Jugendlichen längst erkannt und übertrifft die Anforderungen des neuen Jugendstrafgesetzes deutlich.

Vollständige Trennung

Beim Schweizerischen Bundesgericht ist zur Zeit eine Beschwerde hängig, welche einen Verstoss gegen die derogatorische Wirkung von Art. 6 Abs. 1 des Jugendstrafgesetzes des

Bundes durch die baselstädtische Jugendstrafprozessordnung vom 15. November 2006 moniert. Die Bestimmung des Bundesrechts gebe eine klare Vorgabe, wonach Jugendliche in einer besonderen Einrichtung oder einer besonderen Abteilung der Haftanstalt, getrennt von den erwachsenen Gefangenen unterzubringen seien. Dieser Grundsatz lasse keinen Raum für spezielle Ausnahmeregelungen, wie es das kantonale Gesetz vorsehe, wonach Jugendliche zwar nur ausnahmsweise, aber doch unter gewissen Umständen in Einrichtungen für Erwachsene untergebracht werden dürften. Da es sich um ein laufendes Beschwerdeverfahren handelt, soll darauf an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Es ist der bundesgerichtliche Entscheid abzuwarten.

Fazit

Zur Zeit sind die geforderten Massnahmen bezüglich der Unterbringung von jugendlichen Beschuldigten oder Straffälligen in Untersuchungshaft und im Strafvollzug entweder schon getroffen worden oder stehen im Konkordatsverbund bereits in einer fortgeschrittenen Stufe der Planung. Eine Ergänzung des Politikplans, wie dies der vorliegende Planungsantrag fordert, ist daher nicht erforderlich.


Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Antrag Tanja Soland betreffend Einrichtungen für jugendliche Beschuldigte und Straffällige nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog
Präsidentin



Marco Greiner
Vizestaatschreiber