

Dies ist die Geschichte eines fatalen gesetzgeberischen Unfalls. Sie verdient, genauer erzählt zu werden.

Im Juli 1993 legte die schweizerische Bundesregierung der Öffentlichkeit den Entwurf für eine Reform des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vor, der vor allem das – in seinem Kern noch auf das 19. Jahrhundert zurückgehende – System der strafrechtlichen Sanktionen betraf, mit einem Schwerpunkt bei den Alternativen zu kurzen Freiheitsstrafen. Sie stützte sich dabei auf mehrjährige Vorarbeiten einer Expertenkommission, die ihrerseits auf einem schon 1985 erstellten Vorentwurf von Hans Schultz beruht hatten. Nur kurze Zeit später, im Oktober desselben und im März des folgenden Jahres, geschahen zwei Morde an jungen Frauen, die die schweizerische Öffentlichkeit zutiefst aufwühlten. Über den ersten dieser Morde (am Zollikerberg nahe Zürich) hat allein der „Blick“, das Pendant der Bild-Zeitung, in zehn aufeinander folgenden Ausgaben auf der Titelseite berichtet, die andere Mordtat (beim Ort Bremgarten) nicht weniger Reaktionen ausgelöst. Fortan sollte sich die Auseinandersetzung über die Reform, nicht zuletzt in der späteren parlamentarischen Beratung, vor allem um die „Verstärkung des Schutzes vor gefährlichen Gewalttätern“ drehen, als eines, wie es hieß, der wichtigen Anliegen auch der offiziellen Reformvorlage der schweizerischen Bundesregierung.

Dabei war in keinem der beiden Fälle das geltende Strafgesetz für die schrecklichen Verbrechen verantwortlich zu machen. Im Fall Zollikerberg war der Täter schon wegen zwei zuvor begangenen Tötungsdelikten zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt worden, und wenn hier jemandem ein Fehler hätte vorgeworfen werden können, dann wegen des (unbegleiteten) Urlaubs, der ihm gewährt worden war. (Alle beteiligten Beamten sind jedoch in nachfolgenden Strafverfahren von entsprechenden Vorwürfen freigesprochen worden.) Im Fall Bremgarten dagegen befand sich der Täter gar nicht im Strafvollzug, sondern im hiezulande sogenannten fürsorglichen Freiheitsentzug (der Entsprechung einer Anstaltsunterbringung nach deutschem Recht). Er hatte zwar in jungen Jahren zahlreiche Straftaten verübt und war deshalb zu einer mehrjährigen Freiheitsstrafe verurteilt worden, hatte diese aber bis 1987, also sieben Jahre vor dem Mord, verbüßt. Wenn hier strafrechtlich irgendetwas versäumt worden war, dann hätte es allein in der Nichtanordnung einer freiheitsentziehenden Maßregel bestehen können, vorausgesetzt nur, dass es möglich gewesen wäre, das spätere Tötungsdelikt schon bei der lange zurückliegenden Verurteilung des Täters vorauszusehen.

1996 ereignete sich ein weiteres schweres Gewaltverbrechen. Der Täter hatte ein junges Mädchen misshandelt, vergewaltigt und stranguliert, im Wasser liegen lassen und mit Steinen nach ihm geworfen, um sicher zu sein, dass es wirklich tot war. Es überlebte nur, weil es sich tot stellte. Das war, nach ihren eigenen Angaben, der Anlass für die Patentante des Mädchens, mit ihrer Schwester eine „Licht der Hoffnung“ genannte Selbsthilfegruppe zu gründen, die 1998 mit der Sammlung von Unterschriften für eine „Volksinitiative“, das Gegenstück zum Volksbegehren des deutschen Rechts, begann. Das geschah praktisch zum selben Zeitpunkt wie die Veröffentlichung des bundesrät-

lichen Reformentwurfs, den sie daher noch nicht kennen konnte. Der für die schweizerische Bundesverfassung bestimmte Text lautete:

- 1 Wird ein Sexual- oder Gewaltstraftäter in den Gutachten, die für das Gerichtsurteil nötig sind, als extrem gefährlich erachtet und nicht therapierbar eingestuft, so ist er wegen des hohen Rückfallrisikos bis an sein Lebensende zu verwahren. Frühzeitige Entlassung und Hafturlaub sind ausgeschlossen.
- 2 Nur wenn durch neue, wissenschaftliche Erkenntnisse erwiesen wird, dass der Täter geheilt werden kann und somit keine Gefahr mehr für die Öffentlichkeit darstellt, können neue Gutachten erstellt werden. Sollte aufgrund dieser neuen Gutachten die Verwahrung aufgehoben werden, so muss die Haftung für einen Rückfall von der Behörde übernommen werden, die die Verwahrung aufgehoben hat.
- 3 Alle Gutachten zur Beurteilung der Sexual- und Gewalttäter sind von mindestens zwei voneinander unabhängigen, erfahrenen Fachleuten unter Berücksichtigung aller für die Beurteilung wichtigen Grundlagen zu erstellen.

Die Sammlung der Unterschriften verlief höchst erfolgreich. Bei Ablauf der Frist zur Einreichung der Initiative lagen nahezu 200 000, doppelt so viele wie nötig, vor. Zweifel an der Vereinbarkeit des Textes mit Art. 5 Ziff. 4 EMRK hinderten die Bundesregierung und das schweizerische Parlament nicht, in der Sache zu ihr Stellung zu nehmen, beide allerdings im Sinne der Ablehnung, im (dem Bundestag entsprechenden) Nationalrat mit Dreiviertelmehrheit, im (dem Bundesrat entsprechenden) Ständerat sogar einstimmig.

Ungeachtet dessen wurde die Initiative in der Volksabstimmung vom 8. Februar 2004 überraschend angenommen und ihr Text als Art. 123a in die schweizerische Bundesverfassung eingefügt. Damit war sie zu unmittelbar anwendbarem Recht geworden. Ihre laienhafte Formulierung liess freilich eine ganze Reihe von Fragen offen, so dass es von Anfang an nötig schien, sie durch Ausführungsbestimmungen zu konkretisieren, verbunden mit dem Versuch, den Widerspruch ihres primären Ziels, den Abschluss (regelmäßiger) richterlicher Überprüfung der Maßregel, zur EMRK wenigstens abzumildern. Diese Bemühungen haben drei weitere Jahre in Anspruch genommen und erst im vergangenen Jahr, nach erneuten heftigen parlamentarischen Auseinandersetzungen, zu einer komplexen Regelung geführt, deren Einzelheiten hier beiseite bleiben können. Festzuhalten ist nur, dass nun der Katalog der Delikte, die zu lebenslänglicher Verwahrung führen können, weit über den Kreis eigentlicher Gewalt- und Sexualdelikte hinausgeht und beispielsweise auch die (einmalige!) Freiheitsberaubung oder Entführung umfasst, und dass eine Aufhebung der Maßregel von praktisch kaum erfüllbaren Voraussetzungen abhängt. Das entsprechende Ausführungsgesetz wurde schliesslich am 21. Dezember vergangenen Jahres von beiden Räten angenommen; die Frist für ein Referendum, durch das eine erneute Abstimmung nötig werden würde, läuft noch bis zum 17. Februar dieses Jahres, wird aber mit Sicherheit ungenutzt bleiben. Unwahrscheinlich ist bei alledem, dass die Maßregel jemals Anwendung finden

wird, schon wegen der Prognosen, die sie voraussetzt und die kein qualifizierter Gutachter wird verantworten wollen. Sollte es trotzdem geschehen, so steht praktisch außer Frage, dass dies zu einer Verurteilung der Schweiz durch den EGMR führen müsste – und damit zu einem unlösbaren Konflikt mit ihrer Verfassung.

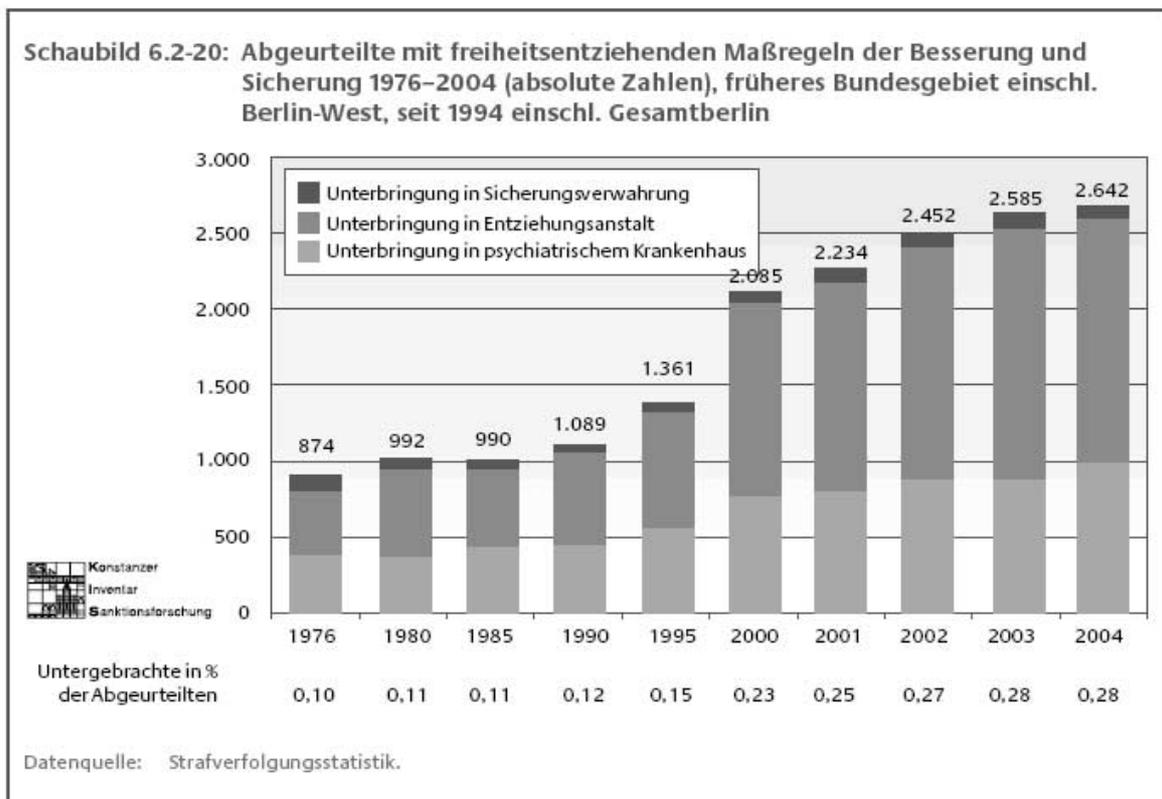
Die Quintessenz: Emotional so stark befrachtete Fragen wie diese eignen sich nicht für Plebiszite. Das weiß man in der Schweiz eigentlich. Die Bundesverfassung von 1874 hatte die Todesstrafe in Friedenszeiten schon einmal abgeschafft. Dann aber ereignete sich in wenigen Jahren eine Serie schwerer Mordfälle, so dass der entsprechende Artikel durch eine der ersten Initiativen, die nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung ergriffen wurden, bereits 1879 wieder aufgehoben wurde. Erst 1942 sollte die Todesstrafe mit der Einführung des schweizerischen Strafgesetzbuchs, dessen Annahme daran fast gescheitert wäre, endgültig der Vergangenheit angehören (wenn zunächst auch nur in Friedenszeiten). Das hat erregte Diskussionen über ihre Wiedereinführung, vor allem Anfang der 70er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts bei dem damals besonders aktuellen Delikt des Flugzeug-Attentats, nicht ausgeschlossen. Die Bundesrepublik verfügt über ähnliche Erfahrungen, unter anderem nach Morden an Taxifahrern. Heute ist der lebenslange Freiheitsentzug in der öffentlichen Diskussion an die Stelle der Kapitalstrafe getreten. Man erinnert sich entsprechender

Parolen des letzten Bundeskanzlers. In der Schweiz kam 2004 bei der Abstimmung über die Initiative der eingangs erwähnte Stimmungsumschwung in der öffentlichen Meinung hinzu. Er hinderte die Parteien offenkundig, im Vorfeld des Urnengangs gegen eine Maßregel, die sie im Parlament noch verworfen hatten, energischer Front zu machen. Für deren Einführung äußerte sich allein, wie schon im Nationalrat, die rechtskonservative SVP, die zu jener Zeit auch noch den zuständigen Bundesrat, d.h. den Justizminister stellte. Öffentlicher Widerspruch, wie ihn die Strafrechtslehrer der Schweiz in einer Boulevardzeitung erhoben, musste unter diesen Umständen wirkungslos bleiben.

Wenn man aus alledem eine Lehre ziehen kann, dann ist es die, dass die Wissenschaft im Zeitalter populistischer Gesetzgebung nicht früh und nicht entschieden genug Einspruch erheben kann, wenn sich legislatorische Sündenfälle ankündigen, wie etwa bei der nachträglichen Sicherungsverwahrung und jetzt mit der unseligen Diskussion über eine Verschärfung des Jugendstrafrechts – um sich, auch im Falle des Scheiterns, wenigstens nicht sagen zu müssen, dass sie zur falschen Zeit geschwiegen hat.

*Der Verfasser lehrte Strafrecht an der Universität Basel. Er repräsentiert eine Generation liberaler Strafrechtsprofessoren, die unsere Rechtskultur prägen.*

## Sicherungsverwahrung nach deutschem StGB



Nach dieser dem deutschen Sicherheitsbericht entnommenen Tabelle steigen die Maßregeln, aber die 1998 erweiterte Unterbringung in der Sicherungsverwahrung bleibt konstant. Nicht umgesetzt wurde § 66 a StGB (vorbehaltene Sicherungsverwahrung) und auch bei der viel diskutierten nachträglichen Sicherungsverwahrung gibt es so gut wie keine rechtskräftigen Entscheidungen. *Ullenbruch* kommentiert die sechs Reformgesetze 1998–2007, das siebte Gesetz zur Sicherungsverwahrung von Jugendlichen ist noch nicht umgesetzt, in NStZ 2007, S. 62 ff und NStZ 2008, S. 5 ff. Die höchstrichterlichen Anforderungen sind hoch. Die Vollstreckungsgerichte judizieren sehr restriktiv.