

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung

Der Bundesrat hat in seiner 798. Sitzung am 2. April 2004 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf insgesamt

1. a) Der Bundesrat bedauert, dass die Bundesregierung in der Vergangenheit die Gesetzentwürfe des Bundesrates vom 21. Juni 2002 (BR-Drs. 507/02 (Beschluss)) und vom 14. März 2003 (BR-Drs. 860/02 (Beschluss)) nicht aufgegriffen und dadurch die dringend nötige Verabschiedung einer bundesgesetzlichen Regelung zur nachträglichen Sicherungsverwahrung verzögert hat.
- b) Der Bundesrat begrüßt, dass die Regierungsvorlage nunmehr, veranlasst durch die Bestätigung der Bundeskompetenz durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Februar 2004 (2 BvR 834/02, 2 BvR 1588/02, BGBl I. S. 469; NJW 2004, 750 ff.) einzelne Vorschläge aus dem Gesetzentwurf des Bundesrates vom 14. März 2003 (BR-Drs. 860/02 (Beschluss)), insbesondere eine Regelung zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung für höchst gefährliche Ersttäter, aufgegriffen hat.
- c) Der Bundesrat hält die Regierungsvorlage insgesamt für wenig praktikabel und im Anwendungsbereich unzureichend. Anders als der vorzugswürdige Gesetzentwurf des Bundesrates (BR-Drs. 177/04 (Beschluss)) gewährleistet die Regierungsvorlage nicht, dass bei nach der Verurteilung festgestellter Gefährlichkeit Sicherungsverwahrung wenigstens in all den Fällen angeordnet werden kann, in denen auch das Tatgericht Sicherungsverwahrung hätte

anordnen können. Der Regierungsentwurf bleibt im Anwendungsbereich auch hinter den Straftäterunterbringungsgesetzen der Länder zurück. Zudem ist es bei Heranwachsenden, auf die allgemeines Erwachsenenstrafrecht Anwendung findet, nach wie vor nicht im gleichen Umfang wie bei Erwachsenen möglich, Sicherungsverwahrung anzuordnen.

2. Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Regelungen zur vorbehaltenen Sicherungsverwahrung aufzuheben.

Begründung:

Durch das Gesetz zur Einführung der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung vom 21. August 2002 (BGBl. I S. 3344) wurde die vorbehaltene Sicherungsverwahrung im allgemeinen Strafrecht eingeführt. Durch Artikel 5 des Gesetzes zur Änderung der Vorschriften über die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und zur Änderung anderer Vorschriften vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3007) wurde mit Wirkung vom 1. April 2004 für Heranwachsende, auf die allgemeines Strafrecht angewendet wird, ebenfalls vorbehaltene Sicherungsverwahrung eingeführt.

Mit der Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung verliert die vorbehaltene Sicherungsverwahrung weit gehend ihren Anwendungsbereich und ihre sachliche Berechtigung. Das Bedürfnis, die Entlassung hoch gefährlicher Straftäter nach Ende der Strafhaft auch dann durch Sicherungsverwahrung verhindern zu können, wenn eine solche nicht im Strafurteil angeordnet wurde, wird durch die nachträgliche Sicherungsverwahrung gedeckt. Der Beibehaltung der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung bedarf es daneben nicht. Durch das Nebeneinander von sofortiger Anordnung der Sicherungsverwahrung, vorbehaltener Sicherungsverwahrung und nachträglicher Sicherungsverwahrung ohne Vorbehalt würde das Sanktionenspektrum in diesem Teilbereich unübersichtlich und unnötig kompliziert, zumal sich für unterschiedliche Anordnungsvoraussetzungen kein überzeugender Grund findet.

Mit der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung sollte die Sicherheitslücke geschlossen werden, die nach den damals in die Gesetzgebungsorgane eingebrachten Gesetzentwürfen durch die nachträgliche Sicherungsverwahrung geschlossen werden sollte (vgl. Vorblatt zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung, BR-Drs. 219/02). Die Vorbehaltslösung geht vor allem darauf zurück, dass damals die Auffassung vertreten wurde, dem Bundesgesetzgeber stehe keine Gesetzgebungskompetenz für eine nachträgliche Sicherungsverwahrung zu, die nicht wenigstens durch einen Vorbehalt des Gerichts im Erkenntnisverfahren an das Strafurteil anknüpft. Eine "vorbehaltlose" Sicherungsverwahrung könne nur durch den Landesgesetzgeber auf Grund der Gesetzgebungskompetenz für das Polizeirecht eingeführt werden. Nachdem das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil

vom 10. Februar 2004 (a.a.O.) klargelegt hat, dass die Gesetzgebungskompetenz für die nachträgliche Sicherungsverwahrung dem Bundesgesetzgeber zusteht, ist die sachliche Berechtigung für die Vorbehaltslösung entfallen.

Zu den einzelnen Vorschriften

3. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 66b Abs. 1 StGB)

In Artikel 1 Nr. 2 § 66b ist Absatz 1 wie folgt zu fassen:

"(1) Ergibt sich während des Vollzugs der verhängten Freiheitsstrafe, dass der Täter für die Allgemeinheit gefährlich ist, weil von ihm erhebliche Straftaten im Sinne des § 66 Abs. 1 Nr. 3 zu erwarten sind, kann das Gericht nachträglich die Sicherungsverwahrung anordnen, wenn die sonstigen Voraussetzungen für die Anordnung der Sicherungsverwahrung gemäß § 66 gegeben sind."

Begründung:

Der Entwurf wird seinem eigenen Anspruch, Straftäter zu erfassen, gegen die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen Sicherungsverwahrung bislang nicht angeordnet wurde, bei denen sich bis zum Ende des Vollzugs der Freiheitsstrafe aber herausstellt, dass von ihnen erhebliche Gefahren ausgehen (vgl. Vorblatt, Abschnitt B. "Lösung", erstes Tiret) nicht gerecht. Anders als die vorgeschlagene Fassung aus dem Gesetzentwurf des Bundesrates vom 2. April 2004 (BR-Drs. 177/04 (Beschluss)) begnügt sich die Regierungsvorlage nicht damit, den Prognosezeitpunkt und den Zeitpunkt, zu dem die formellen Voraussetzungen für die Anordnung nach § 66 StGB gegeben sein müssen, zu verschieben. Sie schränkt vielmehr den Anwendungsbereich der nachträglichen Sicherungsverwahrung ein. Dies ist schon deshalb nicht einzu-sehen, weil damit der Schutz der Bevölkerung nur deshalb abgeschwächt wird, weil die Gefährlichkeit des Täters nicht schon dem Tatgericht erkennbar war, sondern erst später zu Tage getreten ist. Der Entwurf nimmt nicht nur diejenigen Straftäter aus, von denen erhebliche Straftaten zu erwarten sind, durch die schwerer wirtschaftlicher Schaden angerichtet wird. Der Entwurf schränkt den Anwendungsbereich der nachträglichen Sicherungsverwahrung gegenüber der primären Sicherungsverwahrung auch bei denjenigen ein, von denen Straftaten zu erwarten sind, durch welche die Opfer seelisch oder körperlich schwer geschädigt werden. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich der Entwurf insoweit auf die Fallgruppe des § 66 Abs. 3 StGB beschränkt. Der Entwurf trägt auch nicht ausreichend den Erfahrungen der Länder mit deren Straftäterunterbringungsgesetzen Rechnung, deren Anwendung sich gerade nicht auf die Fallgruppe des § 66 Abs. 3 StGB beschränkt hat. Auch im Zusammenspiel mit § 66b Abs. 2 StGB-E werden nicht alle einschlägigen Tätergruppen erfasst, etwa nicht derjenige Sexualstraftäter, der wegen dreier einschlägiger Straftaten

zu Freiheitsstrafen zwischen einem und unter zwei Jahren verurteilt wird und dessen Gesamtfreiheitsstrafe unter vier Jahren bleibt. Damit läuft die Regierungsvorlage Gefahr, nicht alle nach den Straftäterunterbringungsgesetzen Untergebrachten oder bis zum 30. September 2004 noch Unterzubringenden zu erfassen.

Die vom Bundesrat am 14. März 2003 vorgeschlagene Fassung (vgl. BR-Drs. 860/02 (Beschluss)) gewährleistet, dass alle nach den Straftäterunterbringungsgesetzen Untergebrachten auch die Voraussetzungen der nachträglichen Anordnung der Sicherungsverwahrung erfüllen und deshalb in der Folge auch problem- und nahtlos in die Sicherungsverwahrung überführt werden können.

Als Folge zur vorgeschlagenen Änderung sollte die erforderliche Übergangsvorschrift gefasst werden wie in Artikel 9 des Gesetzentwurfs des Bundesrates vom 2. April 2004 (BR-Drs. 177/04 (Beschluss)) vorgesehen.

4. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 66b Abs. 3 StGB)

In Artikel 1 Nr. 2 § 66b ist Absatz 3 zu streichen.

Begründung:

Die Einbeziehung von in einem psychiatrischen Krankenhaus Untergebrachten in den Anwendungsbereich der nachträglichen Sicherungsverwahrung wirft schwierige Fragen auf, die nicht im Kontext des eilbedürftigen Gesetzes zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung gelöst werden sollten.

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung mit ihrem Regelungsvorschlag Probleme aufgreift, die auch die Konferenz der Justizministerinnen und -minister vom 11. bis 12. Juni 2003 (TOP A. II. 5) angesprochen hat. Der Entwurf bedarf intensiver Erörterung. Er würde das Institut der Sicherungsverwahrung grundsätzlich verändern und die Unterscheidung zur Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus verwischen können, weil er die Sicherungsverwahrung von der Notwendigkeit verschuldeter, mit einem Mindeststrafmaß geahndeter Anlasstaten löst und den ursprünglich psychisch kranken, aber geheilten ebenso wie den gesunden, aber zu Unrecht in das psychiatrische Krankenhaus eingewiesenen Straftäter unter anderen Voraussetzungen der Sicherungsverwahrung zuführt als den von Anfang an zu Recht als schuldfähig erkannten und entsprechend geahndeten Täter. Vieles hinge von den Zufälligkeiten des Vollstreckungsverlaufs ab (vgl. Entwurfsbegründung, S. 24) Weitere aufgeworfene Fragen (Können geheilte und fehleingewiesene Täter gleichbehandelt werden?), Alternativen (Wiederaufnahmeverfahren bei Fehleinweisungen? Teilweise Abhilfe durch Streichung des § 72 Abs. 1 StGB?) und zusätzlich aufzuwerfende Fragen (Wegfall des Verbots der reformatio in peius, um im Rechtsmittelverfahren die Ersetzung der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus durch Sicherungsverwahrung zu ermöglichen) bedürfen eingehender Erörterung.

Angesichts des engen Zeitfensters zur Verabschiedung des geplanten Gesetzes bis spätestens zum 30. September 2004 sollte das Gesetzgebungsvorhaben nicht mit den hier angesprochenen Fragen, die wegen des engen Regelungszusammenhangs insbesondere auch Artikel 1 Nr. 3 des Entwurfs (§ 67d Abs. 6 StPO-E) berühren, befrachtet werden.

Systemkonform und deshalb nicht verzögernd diskussionsbedürftig wäre allenfalls, die nachträgliche Anordnung der Sicherungsverwahrung nicht nur bis zum Ende des Vollzugs der Freiheitsstrafe, sondern auch bis zum Ende des Vollzugs der neben der Freiheitsstrafe angeordneten Unterbringung gemäß § 63 oder § 64 StGB zuzulassen. Eine solche Ergänzung des Gesetzentwurfs würde weitere notwendige Regelungen im Kontext der Reform des Rechts der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus und in einer Entziehungsanstalt nicht behindern.

5. Zu Artikel 2 Nr. 2 (§ 275a Abs. 4 Satz 3 StPO)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob auf eine Regelung zur Vorbefassung der Sachverständigen in § 275a Abs. 4 Satz 3 StPO-E verzichtet werden kann.

Begründung:

Zu Recht geht der Gesetzentwurf davon aus, dass ein Sachverständiger unbefangen sein muss. Das wird durch einen Gutachter, der noch nicht im Vollzug mit dem Verurteilten befasst war, regelmäßig eher gewährleistet sein. Es ist allerdings fraglich, ob es dazu einer speziellen gesetzlichen Regelung bedarf. Die Praxis hat bisher auch ohne solche Normierungen sachgerechte Lösungen gefunden.

Jedenfalls sollte darauf verzichtet werden, auch dann ausschließlich externe Sachverständige zuzulassen, wenn daran festgehalten wird, eine Begutachtung durch zwei Sachverständige zu fordern. Die Beurteilung der Gefährlichkeit durch das Gericht sollte auf eine möglichst breite Grundlage gestellt werden. Durch einen Sachverständigen, der im Vollzug bereits mit dem Verurteilten befasst war, können Aspekte in die Beurteilung eingebracht werden, die sonst möglicherweise unbeachtet bleiben würden.

6. Zu Artikel 2 (Änderung der StPO),
Artikel 3 (Änderung des GVG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren das vorgesehene Urteilsverfahren vor dem erkennenden Gericht durch ein Beschlussverfahren bei der Strafvollstreckungskammer zu ersetzen.

Begründung:

Maßgeblich für die Zuständigkeit der Strafvollstreckungskammer ist die Überlegung, dass die während der Verbüßung der verhängten Freiheitsstrafe gewonnenen Erfahrungen herangezogen werden sollen.

Häufig wird dieses Gericht bereits während des Vollzugs der Freiheitsstrafe mit dem Verurteilten befasst gewesen sein und daher in besonderem Maße über die notwendige Sachkunde für die Beurteilung der Frage verfügen, ob die Gefährlichkeit des Verurteilten seine Unterbringung in der Sicherungsverwahrung zwingend erfordert oder ob etwa mildere Maßnahmen ausreichen, um die Gefahr weiterer erheblicher Straftaten auszuschalten. Die Entscheidung sollte von der mit drei Berufsrichtern besetzten Strafvollstreckungskammer getroffen werden. Insoweit wird auf die Begründung zu Artikel 3 verwiesen.

Wegen der Ausgestaltung eines qualifizierten Beschlussverfahrens vor der Großen Strafvollstreckungskammer wird auf den Gesetzentwurf des Bundesrates vom 2. April 2004 (BR-Drs. 177/04 (Beschluss), Artikel 3 und 4) Bezug genommen.

7. Zu Artikel 4 Nr. 1 (§ 106 Abs. 3, 4 JGG)

In Artikel 4 ist Nummer 1 wie folgt zu fassen:

"1. § 106 Abs. 3 und 4 JGG wird aufgehoben."

Begründung:

Durch die vorgeschlagene Änderung wird in Verbindung mit der ab 1. April 2004 geltenden Änderung des § 106 Abs. 1 und Abs. 2 JGG sichergestellt, dass Heranwachsende, auf die Erwachsenenstrafrecht Anwendung findet, in Bezug auf die Anordnung der Sicherungsverwahrung denselben Regelungen unterliegen wie Erwachsene.

8. Zu Artikel 8 (Artikel 1a EGStGB)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen, dass das Inkrafttreten des Gesetzes unzweifelhaft nicht deshalb zur Entlassung der nach den Straftäterunterbringungsgesetzen Untergebrachten oder einstweilig Untergebrachten führt, weil der nach dem Entwurf erforderliche Unterbringungsbefehl nicht rechtzeitig erlassen werden kann. Ferner bittet der Bundesrat sicherzustellen, dass das neue Gesetz auch auf diejenigen anwendbar ist, bei denen die Straftäterunterbringung ausgesetzt worden ist.

Begründung:

Der Gesetzentwurf verhält sich nicht zu der Frage, ob die Straftäterunterbringungsgesetze mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes außer Kraft treten, ob damit die Grundlage der Unterbringung entfällt und die Untergebrachten entlassen werden müssen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Februar 2004 (a.a.O) ordnet im Entscheidungstenor die Fortgeltung der Landesstraftäterunterbringungsgesetze bis zum 30. September 2004 "nach Maßgabe der Gründe" an. Dies dürfte schwerlich dahin zu deuten sein, dass unabhängig vom früheren Inkrafttreten einer bundesgesetzlichen Regelung und unabhängig von deren Inhalt das Landesrecht auf jeden Fall bis zum 30. September 2004 anwendbar bleibt.

Sollten deshalb die Untergebrachten mit Inkrafttreten des Gesetzes zu entlassen sein, könnte lediglich ein Unterbringungsbefehl nach neuem Recht ihre weitere Unterbringung rechtfertigen, welcher aber erst mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes beantragt und dann erlassen werden könnte.

Die Gesetzesfassung sollte hier jedes Risiko ausschließen. Völlig problemlos ist eine Übergangregelung, wenn der Anwendungsbereich des Gesetzes - wie beim Gesetzentwurf des Bundesrates vom 2. April 2004 (BR-Drs. 177/04 (Beschluss)) - den Anwendungsbereich der Straftäterunterbringungsgesetze in vollem Umfang einschließt und demzufolge eine nochmalige Überprüfung überflüssig macht. Andernfalls wäre sicherzustellen, dass für den Erlass einer freiheitsentziehenden Anordnung, etwa eines Unterbringungsbefehls, ausreichend Zeit zur Verfügung steht und die Unterbringung solange fort dauern kann.

Im Übrigen ist die Entwurfsfassung auch insoweit höchst problematisch, als sie sich nur auf diejenigen bezieht, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes in der Straftäterunterbringung befinden. Dies schließt wohl diejenigen nicht mit ein, bei denen die Unterbringung wegen ihrer hohen Gefährlichkeit angeordnet, die Vollziehung aber ausgesetzt worden ist. Es besteht ein dringendes Bedürfnis, dass die den Betroffenen auferlegten Weisungen aufrechterhalten und die Aussetzung bei Weisungsverstoß widerrufen werden kann.

9. Zu Artikel 8 (Artikel 1a EGStGB)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Übergangsregelung so zu gestalten, dass unnötig viele Gefährlichkeitsüberprüfungen vermieden werden.

Begründung:

Der Regierungsentwurf zwingt dazu, jede Straftäterunterbringung im Verfahren des § 275a StPO-E nochmals zu überprüfen. Dies erscheint in diesem Umfang überflüssig. Allen Straftäterunterbringungen nach Landesrecht liegt eine

sorgfältige Gefährlichkeitsprognose zu Grunde, auf deren Grundlage das zuständige Gericht eine gegenwärtige Gefahr für Leben, Leib, Freiheit oder sexuelle Selbstbestimmung anderer bejaht und die Unterbringung angeordnet hat. Vor dem 10. Februar 2004 getroffene Unterbringungsanordnungen waren nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu überprüfen, nach dem 10. Februar 2004 getroffene Anordnungen sind in Kenntnis und unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ergangen. Es ist schwer einsichtig, wenn längstens wenige Monate nach einer solchen Anordnung die Gefährlichkeit des Unterbrachten erneut überprüft werden muss. Gegebenenfalls könnte es genügen, in einem Beschlussverfahren nach § 463 Abs. 5 StPO zu überprüfen, ob die landesrechtlich angeordnete Straftäterunterbringung die formellen Voraussetzungen der nachträglichen Sicherungsverwahrung erfüllt, und die nächste Gefährlichkeitsprüfung erst nach Ablauf der sonst geltenden Fristen vorzunehmen.