

## Antwort

### der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jerzy Montag, Volker Beck (Köln), Memet Kilic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/1895 –

### Konsequenzen aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte für die Betroffenen und das System der Sicherungsverwahrung insgesamt

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat bereits mit Urteil vom 17. Dezember 2009 entschieden, dass die nachträgliche Verlängerung der Sicherungsverwahrung gegen die Gewährleistungen des Rechts auf Freiheit und das Prinzip „Keine Strafe ohne Gesetz“ verstoße, wenn sie über die zulässige Höchstdauer zur Tatzeit hinausgeht (Beschwerde-Nr. 19359/04).

Der EGMR folgte hinsichtlich der Anordnung, die durch das Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten noch mit den Stimmen der schwarz-gelben Koalition zum 26. Januar 1998 (BGBl. I S. 160) neu geregelt worden war, nicht der Ansicht der Beschwerdegegnerin, der Bundesrepublik Deutschland, dass es sich nur um eine präventive Maßnahme ohne echten Strafcharakter handele. Es führte aus, dass nach deutschem Recht Sicherungsverwahrte im Vollzug dieser Maßnahme in besonderem Ausmaß psychologischer Fürsorge und Unterstützung bedürften.

Gegen dieses einstimmig ergangene Urteil hat die Bundesregierung die Verweisung der Rechtssache an die Große Kammer beantragt. Diesen Antrag auf Verweisung hat der Ausschuss der Großen Kammer dann am 11. Mai 2010 abgelehnt. Damit ist das Urteil endgültig bzw. rechtskräftig.

Die Bundesrepublik Deutschland wird durch das Urteil zum einen verpflichtet, dem Beschwerdeführer, der auch nach Inkrafttreten des Urteils noch immer in der Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt verwahrt wird, 50 000 Euro als Entschädigung für den immateriellen Schaden zu zahlen. Zum anderen ist Deutschland und sind alle Staatsorgane verpflichtet, Verstöße gegen die Konvention zu unterbinden und die Rechtsprechung des Gerichtshofs bei der Auslegung von Grundrechten und rechtsstaatlichen Gewährleistungen zu berücksichtigen (vgl. zum Zivilrecht BVerfG, 2 BvR 1481/04, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Oktober 2004 = BVerfGE 111, 307 – „Görgülü“).

**\* Wird nach Vorliegen der lektorierten Druckfassung durch diese ersetzt.**

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 15. Juni 2010 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Sicherungsverwahrung wird durch die Behörden der Bundesländer vollzogen. Die Strafvollstreckungskammern müssen die Menschenrechtswidrigkeit der Verwahrung bei Anträgen auf Entlassung nach § 67d Absatz 3 des Strafgesetzbuchs (StGB), im Rahmen der Fristen des § 67e StGB auch von Amts wegen, berücksichtigen. Diejenigen sicherungsverwahrten Menschen, die bereits vor dem 31. Januar 1998 mit einer Entlassungsperspektive von spätestens zehn Jahren in Sicherungsverwahrung befanden, müssen freigelassen werden.

Das Urteil ist im Rahmen der bei lang andauernden Freiheitsentziehungen ohnehin anzustellenden, strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen, alternativ wäre auch eine normative zeitliche Einschränkung des § 67d Absatz 3 StGB möglich. Den Betroffenen ist zudem unabhängig von den Voraussetzungen des Gesetzes über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen (StrEG) eine Entschädigung zu gewähren. Darüber hinaus ist das geltende System der Sicherungsverwahrung entsprechend den Maßgaben des Urteils grundlegend zu reformieren.

Die Bundesministerin der Justiz, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, die noch im Januar 2010 gegenüber dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages mitgeteilt hatte, dass ein „schlüssiges Gesamtkonzept“ zur Sicherungsverwahrung erarbeitet werde, erklärte im Mai 2010, dass ein solches Konzept inzwischen erstellt sei. Danach solle die Unterbringung rückfallgefährdeter Täter über das Haftende hinaus auf „schwerste Straftaten“ beschränkt werden (Süddeutsche Zeitung vom 13. Mai 2010).

1. Wie viele Betroffene bundesweit gibt es derzeit, die bereits vor dem 31. Januar 1998 mit einer Entlassungsperspektive von spätestens zehn Jahren, in Sicherungsverwahrung kamen und bei denen nachträglich die Sicherungsverwahrung über eine Dauer von zehn Jahren hinaus angeordnet wurde?

Nach dem Verständnis der Bundesregierung betrifft die Frage Personen, die sich wegen einer vor dem 31. Januar 1998 begangenen Anlasstat länger als zehn Jahre erstmalig in Sicherungsverwahrung befinden. Zur genauen Beantwortung dieser Frage sind nur die Länder imstande, in deren Einrichtungen die Sicherungsverwahrung vollzogen wird. Auf eine entsprechende Abfrage des Bundesministeriums der Justiz haben die Länder in den vergangenen Wochen eine Zahl von insgesamt mindestens gut 80 Personen mitgeteilt.

2. Wie viele davon haben derzeit bundesweit Anträge auf Freilassung gestellt?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

3. Wie wird nach Auffassung der Bundesregierung – unbeschadet der Frage der richterlichen Unabhängigkeit – das Urteil des EGMR auf die Entscheidung der zuständigen Strafvollstreckungskammern der Länder zu berücksichtigen sein, wenn sie über Anträge auf Freilassung zu befinden haben?
4. Falls die Bundesregierung hierzu auf die richterliche Unabhängigkeit oder die Kompetenz der Bundesländer verweisen sollte – wie ist die Rechtsauffassung der Bundesregierung in der vorstehenden Frage – neigt sie eher einer Berücksichtigung des Urteils im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu, oder einer normativen zeitlichen Einschränkung des § 67d Absatz 3 StGB?
5. Wie ist nach Auffassung der Bundesregierung das Urteil des EGMR bei der Entscheidung der Staatsanwaltschaften zu berücksichtigen, wenn sie über die Einlegung von Beschwerden zu befinden haben?

6. Falls die Bundesregierung hierzu auf die Kompetenz der Bundesländer verweisen sollte – wie ist die Rechtsauffassung der Bundesregierung in der vorstehenden Frage?
7. Wie ist nach Auffassung der Bundesregierung damit der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 19. Mai 2010 (Az: 2 BvR 769/10) zu vereinbaren, womit das BVerfG nochmals (vgl. bereits Beschluss vom 22. Dezember 2009 – Az: 2 BvR 2365/09) seine Linie bekräftigte, dass die durch das EGMR-Urteil vom 17. Dezember 2009 aufgeworfenen Rechtsfragen einer Klärung im Hauptsacheverfahren vor dem BVerfG zugeführt werden sollen?

Die Fragen 3 bis 7 werden zusammen beantwortet.

Deutsche Behörden und Gerichte haben im Fall der Feststellung eines Konventionsverstößes durch den EGMR dessen Entscheidung zu berücksichtigen. Dies geschieht durch die EMRK-konforme Auslegung des geltenden Rechts, die den zuständigen Behörden und Gerichten obliegt (vgl. BVerfGE 111, 307 – „Görgülü“). Der Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Mai 2010 (2 BvR 769/10) befasst sich lediglich mit der Abwägung der positiven und negativen Folgen einer einstweiligen Anordnung, die das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung vornimmt, wenn eine solche beantragt wird. Er kann daher zu dieser Frage nichts beitragen.

8. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, dass die Regierungen einzelner Bundesländer angekündigt haben, sich dem Urteil des EGMR zu widersetzen, und gegebenenfalls was gedenkt die Bundesregierung im Hinblick auf die bestehenden Verpflichtungen Deutschlands dagegen zu tun?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Behörden und Gerichte der Länder ihren rechtlichen Verpflichtungen nachkommen werden.

9. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass den Betroffenen unabhängig von den Voraussetzungen des StrEG eine Entschädigung zu gewähren ist?
10. Sind hierzu nach Auffassung der Bundesregierung Anträge der Betroffenen erforderlich, und gegebenenfalls wird die Bundesregierung darauf hinwirken, dass diese gestellt werden?
11. Welche Rechtsbehelfe stehen den Betroffenen nach Auffassung der Bundesregierung bei der Versagung einer solchen Entschädigung zur Verfügung?

Die Fragen 9 bis 11 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung hat bereits die Entschädigung des Beschwerdeführers in dem Beschwerdeverfahren 19359/04 in die Wege geleitet. Ob auch andere Personen bei Vorliegen eines entsprechenden Antrags im Nachgang zu der vorgenannten Entscheidung zu entschädigen sind, wird derzeit geprüft. Den Betroffenen steht gemäß § 40 Absatz 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten offen.

12. Hält die Bundesregierung das Mittel der Führungsaufsicht für geeignet, um ausreichenden Schutz der Bevölkerung vor Rückfalltätern zu garantieren, und gegebenenfalls welche weiteren, ergänzenden polizeilichen Maßnahmen der Bundesländer wären hier möglich?

Das Recht der Führungsaufsicht ist erst im Jahre 2007 durch das Gesetz zur Reform der Führungsaufsicht und zur Änderung der Vorschriften über die nachträgliche Sicherungsverwahrung vom 13. April 2007 (BGBl. I S. 513) erheblich erweitert worden. Zur Überwachung und Betreuung gefährlicher Sexual- und Gewaltstraftäter mit schlechter Kriminalprognose kommen unter anderem Aufenthaltsge- und -verbote, Kontakt- und Tätigkeitsverbote sowie Weisungen, sich bei einem Arzt, Psychotherapeuten oder einer forensischen Ambulanz vorzustellen, in Betracht, deren Missachtung unter bestimmten Voraussetzungen mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft werden kann. Möglich ist auch eine (nicht strafbewehrte) Therapieweisung, welche die Pflicht begründet, sich psychiatrisch, psycho- oder sozialtherapeutisch betreuen und behandeln zu lassen.

Aus Sicht der Bundesregierung ist dieses Instrumentarium grundsätzlich geeignet, die Gefahr einer erneuten Straffälligkeit zu begrenzen. Ebenso wie die Länder, deren justizielle Praxis die entsprechenden Regelungen anzuwenden hat, prüft auch die Bundesregierung, ob im Recht der Führungsaufsicht ein Bedarf für eine Nachjustierung des vorhandenen Instrumentariums besteht. Dazu gehört insbesondere die Einführung der Möglichkeit einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht.

Darüber hinaus können die jeweils zuständigen Stellen auf Landesebene auf der Grundlage des Gefahrenabwehrrechts tätig werden. Die danach zulässigen Maßnahmen können von unangekündigten Besuchen beim Entlassenen bis zu einer unmittelbaren Überwachung (Observation) reichen und im Einzelfall auch zu konkreten polizeilichen Maßnahmen, wie zum Beispiel Aufenthaltsverboten, führen. Ob hierzu auch die Möglichkeit einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Gefahrenabwehrrecht gehört, ist von den Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu beurteilen. Im Übrigen haben sich die Länder in den letzten Jahren darum bemüht, die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz bei der Überwachung haftentlassener Sexualstraftäter zu intensivieren und so die Kontrolle zu verstärken. In Ausnahmefällen können auch Maßnahmen nach den Landesgesetzen über die Unterbringung psychisch Kranker in Betracht kommen. Ob im Hinblick auf dieses gefahrenabwehrrechtliche Instrumentarium gesetzgeberische Maßnahmen angezeigt und möglich sind, um den Schutz der Allgemeinheit vor – etwa infolge einer schweren Persönlichkeitsstörung – gefährlichen Personen weiter zu verbessern, haben die Länder zu beurteilen.

13. Welche Angebote zum Ausbau der Betreuung nach der Haftentlassung sind nach Auffassung der Bundesregierung sinnvoll, insbesondere im Hinblick auf die Tatsache, dass viele Betroffene sich nach der Entlassung bereits im Rentenalter befinden werden?

Für den Vollzug der Freiheitsstrafe und von Maßregeln der Besserung und Sicherung sind gemäß Artikel 30 und 83 des Grundgesetzes die Länder zuständig, in deren Kompetenz auch die Betreuung entlassener Gefangener fällt. Ob und gegebenenfalls welche Angebote ausgebaut werden müssen, ist daher vorrangig von den Ländern zu entscheiden. Der Gesetzgeber hat allerdings durch die oben genannte Reform der Führungsaufsicht deutlich gemacht, dass er bei aus dem Maßregelvollzug oder der Haft Entlassenen eine therapeutische Nachsorge für sehr bedeutsam hält und daher die Einrichtung und den Ausbau sogenannter forensischer Ambulanzen durch die Länder für sinnvoll und wichtig erachtet (vgl. Drucksache 16/1993, S. 2 und 15). Nach den der Bundesregierung

vorliegenden Erkenntnissen sind die Länder auch bestrebt, diesem Ziel Rechnung zu tragen.

14. Wie bewertet die Bundesregierung die derzeitige Dreispurigkeit der Sicherungsverwahrung aus sogleich mit dem Urteil verhängter, vorbehaltenen und nachträglicher Sicherungsverwahrung, und hält sie vor dem Hintergrund des Urteils eine Rückkehr zum bis zum 26. Januar 1998 bestehenden System für sinnvoll?
15. Verfolgt die Bundesregierung ein Konzept der verstärkten Konzentration der Sicherungsverwahrung auf Sexual- und Gewaltstraftäter, und will sie die Sicherungsverwahrung in anderen Bereichen einschränken?

Die Fragen 14 und 15 werden zusammen beantwortet.

Seit 1995 hat es im Recht der Sicherungsverwahrung zahlreiche Verschärfungen gegeben, allein im Erwachsenenstrafrecht fünf Novellierungen. Dadurch sind die Regelungen sehr komplex geworden, ohne dass ein befriedigendes System entstanden wäre. Gleichzeitig müssen rechtsstaatliche Grenzen beachtet werden, die dem Ausnahmecharakter der Sicherungsverwahrung und europarechtlichen Vorgaben Rechnung tragen. Die Bundesregierung wird in Kürze ihr Konzept zur Umsetzung der im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 zwischen den Parteien der Regierungskoalition vereinbarten Überarbeitung des Rechts der Sicherungsverwahrung der Öffentlichkeit vorstellen. Nach den Vorüberlegungen des Bundesministeriums der Justiz, die innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgestimmt sind, ist geplant, die primäre Sicherungsverwahrung zu konsolidieren, die vorbehaltene Sicherungsverwahrung auszubauen und die nachträgliche Sicherungsverwahrung zu beschränken.

16. Ist der Bundesregierung der sog. Greifswalder Appell zur Reform der Sicherungsverwahrung bekannt, in dem Vorschläge zur psychologischen Fürsorge und Unterstützung im Vollzug und zur Reform der Sicherungsverwahrung gemacht werden?

Ja. Von einer näheren Bewertung der Vorschläge sieht die Bundesregierung aus den in der Antwort zu Frage 13 genannten Gründen ab. Sie merkt jedoch allgemein an, dass jede Maßnahme auf Landesebene nur begrüßt werden kann, die dazu beiträgt, den Vollzug der Sicherungsverwahrung noch stärker als bisher auf die besondere Situation der darin Untergebrachten auszurichten.

17. Welche Maßnahmen therapeutischer Angebote, psychologischer Fürsorge und Unterstützung im Vollzug sind nach Auffassung der Bundesregierung geboten, um die Maßgaben des Urteils umzusetzen?

Der EGMR hat in dem Urteil M. ./.. Deutschland festgestellt, dass Sicherungsverwahrte in Anbetracht ihrer potenziell unbegrenzten Unterbringung in besonderer Weise psychologischer Betreuung und Unterstützung bedürfen. Beides müsse dem Zweck dienen, die Rückfallgefahr zu verringern und eine Entlassung zu ermöglichen. Es seien dabei besondere Anstrengungen zur Unterstützung der von der Sicherungsverwahrung betroffenen Gefangenen notwendig, denn diese seien in der Regel nicht in der Lage, durch eigene Bemühungen Fortschritte in Richtung Entlassung zu erzielen.

Welche konkreten Maßnahmen angezeigt sind, um diese Ziele im Rahmen der Sicherungsverwahrung zu verwirklichen, liegt dabei in der Beurteilung der Länder.

18. Ist nach Auffassung der Bundesregierung die Forderung nach psychologischer Fürsorge und Unterstützung angesichts der Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Bundesländer mit der Föderalismusreform und der schwierigen Situation der Haushalte der Bundesländer realistisch, und gegebenenfalls was folgt daraus für die Bundesregierung?

Die Bundesregierung hat keinen Anlass zu zweifeln, dass die Länder die ihnen obliegenden Aufgaben erfüllen.

19. Ist nach Auffassung der Bundesregierung eine „zentrale Anstalt“ mehrerer Bundesländer, wie sie bereits von der bayerischen Justizministerin gefordert wurde (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 13. Mai 2010) rechtlich möglich und gegebenenfalls sinnvoll im Hinblick auf Situation der Haushalte der Bundesländer?

Für die Schaffung einer „zentralen Anstalt“ mehrerer Bundesländer wäre eine vertragliche Vereinbarung dieser Länder erforderlich. Das Grundgesetz stünde einer solchen Vereinbarung nicht entgegen. Welche rechtliche Form einer solchen Vereinbarung zu geben ist (Staatsvertrag oder Verwaltungsvereinbarung), richtet sich nach dem Landesverfassungsrecht der beteiligten Länder.

Ob es sinnvoll wäre, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, muss von den Ländern beurteilt werden.

20. Ist nach Auffassung der Bundesregierung auch eine „zentrale Anstalt“ unter Beteiligung des Bundes rechtlich möglich, und gegebenenfalls sinnvoll?

Nach der Systematik des Grundgesetzes wird der Vollzug von Bundesgesetzen entweder von den Ländern oder vom Bund, nicht hingegen zugleich von Bund und Ländern oder einer von beiden geschaffenen dritten Institution wahrgenommen. Eine sogenannte „Mischverwaltung“ zwischen Bund und Ländern wäre nur zulässig, wenn sie entweder vom Grundgesetz ausdrücklich ermöglicht wird oder wenn sie auf eine eng begrenzte Verwaltungsmaterie beschränkt und durch einen besonderen sachlichen Grund gerechtfertigt ist (vgl. zum Beispiel Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 zur SGB II-Verwaltung durch Arbeitsgemeinschaften). Für die Bildung einer „zentralen Anstalt“ der Länder unter Beteiligung des Bundes würde es jedenfalls an einem hinreichenden besonderen sachlichen Grund fehlen, der vor dem Hintergrund der sehr strengen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts eine derartige Form von „Mischverwaltung“ verfassungsrechtlich rechtfertigen könnte. Zudem ist mit der Föderalismusreform I (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034) die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug vom Bund auf die Länder übertragen worden.

21. Wie wird sich nach Auffassung der Bundesregierung die von der Bundesministerin der Justiz angekündigte Reform, wodurch die nachträgliche, nicht bereits im Urteil angeordnete oder vorbehaltenen Sicherungsverwahrung nur noch in „sehr engen Grenzen“ möglich sein wird, auf den künftigen Vollzug der Sicherungsverwahrung auswirken?
22. Wie ist dieses Ziel mit der Koalitionsvereinbarung der schwarz-gelben Koalition in Einklang zu bringen, wonach es „Schutzlücken“ bei der Sicherungsverwahrung zu schließen gelte?

Die Fragen 21 und 22 werden zusammen beantwortet.

Zunächst wird auf die Antwort zu den Fragen 14 und 15 Bezug genommen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesregierung es als ihre Aufgabe

ansieht, ein Entwurfskonzept vorzulegen, das sowohl den rechtsstaatlichen Anforderungen auf nationaler und europäischer Ebene genügt als auch einen angemessenen Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Straftätern ermöglicht.

23. Werden sich die aktuellen Reformpläne der Bundesregierung auch auf die Beurteilung der noch anhängigen Verfahren gegen Deutschland vor dem EGMR auswirken, und ggf. in welcher Hinsicht?
24. Falls die Bundesregierung davon ausgeht, dass sich diese Reform auf die genannten Verfahren nicht auswirken wird – welche weiteren Maßnahmen unternimmt die Bundesregierung, um erneute Verurteilungen vor dem EGMR in Fragen der Sicherungsverwahrung zu vermeiden?

Die Fragen 23 und 24 werden zusammen beantwortet.

Das Bundesministerium der Justiz erarbeitet derzeit ein Konzept zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung, das Grundlage für ein Gesetzgebungsverfahren sein soll. Ob eine Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs durch den Deutschen Bundestag Auswirkungen auf beim EGMR anhängige Fälle haben würde, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilen. Die Neuregelung sollte aber in jedem Fall nur für „Neufälle“ – Anlasstat wird nach Inkrafttreten der Neuregelung begangen – gelten, um aus dem EGMR-Urteil vom 17. Dezember 2009 entstehende Rückwirkungsprobleme zu vermeiden. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 7 verwiesen.

25. Hält die Bundesregierung die in der Wissenschaft geforderte Einsetzung einer unabhängigen Reformkommission zur Regelung der Sicherungsverwahrung für sinnvoll?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass eine Novellierung des Rechts der Sicherungsverwahrung, das in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen hat, einer möglichst breiten Diskussion bedarf. Sobald das Bundesministerium der Justiz einen ersten Gesetzentwurf erarbeitet hat, werden die Länder, die Praxis und nicht zuletzt die Wissenschaft hinreichend Gelegenheit haben, sich unmittelbar in die Diskussion einzubringen und gegebenenfalls Änderungsvorschläge zu unterbreiten. Eine solche Begleitung des Gesetzgebungsverfahrens bereits im Vorfeld eines Regierungsentwurfes hat sich in der Vergangenheit bewährt.

**elektronische Vorab-Fassung\***