



**Marco Buschmann**

Mitglied des Deutschen Bundestages  
Vorsitzender der Arbeitsgruppe Recht  
der FDP-Fraktion  
Kreisvorsitzender der FDP Gelsenkirchen

Marco Buschmann MdB · Platz der Republik 1 · 11011 Berlin

Berlin, 16. August 2010

## **Fragen und Antworten zur Sicherungsverwahrung**

Liebe Parteifreundinnen und Parteifreunde,

die rechtspolitische Debatte in Deutschland wird derzeit vom Thema Sicherungsverwahrung beherrscht. Über diese komplexe Materie wird viel berichtet. Leider gehören auch nicht wenige Fehlinformationen dazu.

Zur politischen Einordnung dieses Streitpunktes innerhalb der Koalition bitte ich Sie Folgendes zu beachten: Das Thema war bereits durch einen einstimmigen Kabinettsbeschluss entschieden, den sämtliche Bundesminister (einschließlich derer von CDU/CSU) mitgetragen haben. Ebenfalls hat die Justizministerkonferenz unserem Konzept einstimmig zugestimmt. Aus nur schwer nachvollziehbaren Gründen ist das Thema nach der Kabinettsentscheidung in der Koalition durch die Union wieder streitig gestellt worden.

Zu Ihrer persönlichen Information und ggf. für Debatten vor Ort finden Sie anbei einige wichtige Fragen und Antworten zum Thema. Ich hoffe, dass Ihnen diese Informationen nützlich sind. Die Zusammenstellung erfolgte durch Frau Bundesjustizministerin Leutheusser-Schnarrenberger.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen selbstverständlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Marco Buschmann MdB

Postadresse: Platz der Republik 1, 11011 Berlin  
Besucheradresse: Jakob-Kaiser-Haus, Raum 4.703, Dorotheenstr. 101, 10117 Berlin  
Tel. 030- 22 77 00 88, Fax 030- 22 77 60 85, Email: marco.buschmann@bundestag.de  
Wahlkreis: Maelostr. 5, 45894 Gelsenkirchen  
Tel. 0209-361 684 88, Fax 0209-361 684 99, Email: marco.buschmann@wk.bundestag.de  
[www.marco-buschmann.de](http://www.marco-buschmann.de)

## **1. Was bedeutet Sicherungsverwahrung? Welche Arten von Sicherungsverwahrung gibt es?**

Sicherungsverwahrung bedeutet, dass Straftäter eingesperrt bleiben, obwohl sie ihre Freiheitsstrafe vollständig verbüßt haben. Sicherungsverwahrung ist die schärfste Sanktion, die das deutsche Strafrecht kennt. Voraussetzung ist vor allem die begründete Erwartung des Gerichts, dass der Täter auch nach der Entlassung weitere schwere Straftaten begeht und deshalb für die Allgemeinheit gefährlich ist. Das Gesetz sieht drei Arten von Sicherungsverwahrung vor:

- Die sog. primäre Sicherungsverwahrung (eingeführt 1933): Das Gericht stellt bereits im Strafverfahren gegen den Täter seine Gefährlichkeit fest und ordnet im Strafurteil an, dass sich an die Strafhaft Sicherungsverwahrung - wenn dann noch erforderlich - anschließt. Von den derzeit über 500 Sicherungsverwahrten befindet sich die weit überwiegende Zahl (ca. 95%) in primärer Sicherungsverwahrung.
- Die vorbehaltene Sicherungsverwahrung (eingeführt 2002): Das Gericht prüft bereits im Strafverfahren die Gefährlichkeit des Täters, kann sie aber - anders als bei der primären Sicherungsverwahrung - nicht sicher feststellen. Das Gericht behält sich daher vor, zu einem späteren Zeitpunkt Sicherungsverwahrung anzuordnen. Derzeit befinden sich nur wenige Täter aufgrund einer Anordnung nach entsprechendem Vorbehalt in Sicherungsverwahrung. Bis Mitte 2010 wurden insgesamt 37 Vorbehalte ausgesprochen, wobei nicht jeder Vorbehalt auch zu einer späteren Anordnung der Sicherungsverwahrung führen muss.
- Die nachträgliche Sicherungsverwahrung (eingeführt 2004): Die nachträgliche Sicherungsverwahrung wird erst am Ende der Strafhaft angeordnet. Im Unterschied zur primären und zur vorbehaltenen Sicherungsverwahrung setzt sich ein Gericht erst zu diesem Zeitpunkt mit der Gefährlichkeit des Täters auseinander. Die Richter müssen prüfen, ob während des Strafvollzugs neue erhebliche Tatsachen (sog. Nova) erkennbar wurden, die jetzt die Gefährlichkeit des Täters begründen. Neu sind die Tatsachen dann, wenn sie zum Zeitpunkt der Verurteilung noch nicht erkennbar waren. War dies der Fall, hat es das Gericht aber versäumt, schon bei der Verurteilung die (dann primäre) Sicherungsverwahrung anzuordnen oder einen Vorbehalt auszusprechen, ist nachträgliche Sicherungsverwahrung nicht möglich. Derzeit befinden sich weniger als 20 von insgesamt über 500 Personen in Sicherungsverwahrung, die nachträglich angeordnet wurde. In bisher über 100 Fällen mussten die Gerichte eine Anordnung ablehnen, weil die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.

## **2. Was hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg entschieden?**

Der EGMR hatte über einen Fall der primären Sicherungsverwahrung zu entscheiden. Es ging um eine Rechtsänderung aus dem Jahr 1998. Bis zum 30. Januar 1998 galt für die erstmalig angeordnete Sicherungsverwahrung eine Höchstfrist von 10 Jahren. 1998 hat der Bundesgesetzgeber diese Höchstfrist aufgehoben mit der Folge, dass seit dem 31. Januar 1998 Sicherungsverwahrung unter bestimmten Voraussetzungen über 10 Jahre hinaus vollstreckt werden konnte. Der Gerichtshof hat es in seinem Urteil vom 17. Dezember 2009 als Verstoß gegen die Menschenrechte gewertet, dass die neue Rechtslage rückwirkend, also auch auf Straftäter angewendet wurde, die ihre Tat vor Inkrafttreten der Neuregelung begangen hatten. Ein Straftäter, der sich beispielsweise seit 1991 wegen einer davor begangenen Tat in Sicherungsverwahrung befand, hätte also spätestens 2001 entlassen werden müssen. Nicht beanstandet hat der EGMR die Aufhebung der Höchstfrist für Neufälle, also für diejenigen, die ihre Tat nach dem 30. Januar 1998 begangen haben.

### **3. Wie hat der EGMR seine Entscheidung begründet?**

Der EGMR geht davon aus, dass die Sicherungsverwahrung wie eine zusätzliche Strafe anzusehen ist. Deswegen gelte nach dem Grundsatz "Keine Strafe ohne Gesetz" das strikte Rückwirkungsverbot. Der strafähnliche Charakter der Sicherungsverwahrung ergebe sich unter anderem daraus, dass sich der Vollzug der Sicherungsverwahrung durch die zuständigen Länder nicht wesentlich von der Strafhaft unterscheidet.

### **4. Wie viele Straftäter müssen jetzt entlassen werden?**

Der EGMR hat zwar nur in einem Einzelfall entschieden. Das Urteil aus Straßburg hat aber auch für die Fälle Bedeutung, bei denen ein vergleichbarer Sachverhalt zugrunde liegt (Parallelfälle). Eine genaue Zahl können nur die zuständigen Länder angeben, in deren Einrichtungen die Sicherungsverwahrung vollzogen wird. Auf eine entsprechende Abfrage des Bundesjustizministeriums haben die Länder in den vergangenen Wochen eine Zahl von insgesamt gut 80 Personen mitgeteilt.

### **5. Wer entscheidet über die Entlassung?**

Die Konsequenzen der Entscheidung des EGMR muss die Justiz sorgfältig in jedem Einzelfall bewerten. Die Frage, ob Sicherungsverwahrte entlassen werden müssen, entscheidet die jeweils zuständige Strafvollstreckungskammer am Sitz der Justizvollzugsanstalt. Sie kann jederzeit auf Antrag des Betroffenen oder von sich aus prüfen, ob infolge des Urteils des EGMR im jeweiligen Fall die Sicherungsverwahrung zu beenden ist.

### **6. Kann der Gesetzgeber die anstehenden Entlassungen überhaupt noch verhindern?**

Nein. Der Bundesgesetzgeber kann jetzt nicht eine Regelung treffen, mit der die menschenrechtswidrige Vollstreckung der Sicherungsverwahrung über 10 Jahre hinaus gegen die betroffenen Täter im Nachhinein als rechtmäßig deklariert wird. Das wäre im Ergebnis wiederum eine rückwirkende Anwendung eines neuen Gesetzes auf Altfälle, also genau das, was der EGMR ja gerade für unzulässig erklärt hat. Für diejenigen Straftäter in Sicherungsverwahrung, die vom Urteil des EGMR direkt betroffen sind, kann es im Falle einer gerichtlich angeordneten Entlassung nicht erneut nachträglich eine Sicherungsverwahrung geben. Das Urteil des EGMR stellt klar, dass eine rückwirkende Verschärfung der Vorschriften über die Sicherungsverwahrung ausgeschlossen ist. Eine Neuregelung könnte also nur künftige Fälle (Neufälle) erfassen, nicht aber die Straftäter, die sich auf das EGMR-Urteil berufen können. An dem Urteil des EGMR kann im Nachhinein nichts mehr geändert werden – die deutschen Gerichte müssen es beachten und umsetzen. Die Europäische Menschenrechtskonvention gilt in Deutschland unmittelbar im Range eines Bundesgesetzes.

### **7. Wie kann der Schutz der Bevölkerung dann sichergestellt werden?**

Die betroffenen Straftäter stehen nach ihrer Entlassung automatisch unter der so genannten Führungsaufsicht. Das Gericht ordnet Maßnahmen an, die dem Verurteilten zu einer straffreien Lebensführung verhelfen sollen, insbesondere aber auch seiner Überwachung dienen, um eine erneute Straffälligkeit des Täters zu verhindern. Beispielsweise kann das Gericht dem Entlassenen auferlegen, sich bestimmten Orten wie etwa Schulen oder Kindertagesstätten nicht zu nähern. Die Überwachung des Täters obliegt der sog. Führungsaufsichtsstelle, ggf. unter Einbeziehung der Polizei. Um diese wichtige Arbeit der Polizei zu erleichtern und einen Beitrag zu mehr Sicherheit für die Bevölkerung zu leisten, hat die Bundesjustizministerin den Vorschlag der Landesinnenminister aufgegriffen, das

Instrument einer elektronischen Aufenthaltsüberwachung einzuführen. Auch die Deutsche Polizeigewerkschaft und der Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen, Christian Pfeiffer, haben das Instrument der elektronischen Aufenthaltsüberwachung als sinnvolle Ergänzung im Rahmen der Führungsaufsicht begrüßt. Ein Verstoß gegen Maßnahmen der Führungsaufsicht - wenn der Betroffene die Geräte zur elektronische Aufenthaltsüberwachung etwa ablegt oder manipuliert - stellt wiederum eine Straftat dar, die mit Freiheitsentzug geahndet werden kann. Frankreich und England haben bereits erste gute Erfahrungen mit einer solchen Erfahrung gemacht.

#### **8. Muss das Recht der Sicherungsverwahrung jetzt in Folge des EGMR-Urteils reformiert werden?**

Für den Bundesgesetzgeber gibt das Urteil keinen unmittelbaren Anlass für Gesetzesänderungen. Der Gerichtshof hat nicht das Instrument der Sicherungsverwahrung als solches beanstandet, sondern über eine Spezialfrage zu einer Rechtsänderung entschieden, die 12 Jahre zurückliegt und die die rückwirkende Verlängerung einer primären Sicherungsverwahrung erlaubte. Ob es für den Landesgesetzgeber Handlungsbedarf gibt - etwa im Bereich des Vollzugs der Sicherungsverwahrung oder im Bereich der Unterbringungsgesetze -, müssen die Länder in eigener Zuständigkeit entscheiden. Der Vollzug der Sicherungsverwahrung muss sich deutlich vom Vollzug der Straftat unterscheiden. Dies war einer der zentralen Gründe, warum der EGMR die Sicherungsverwahrung wie eine zusätzliche Strafe angesehen hat. Eine rechtzeitige Trennung von Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten durch die zuständigen Länder hätte möglicherweise den EGMR zu einer anderen Einschätzung der Rechtslage in Deutschland veranlasst. Ebenso mag es Handlungsbedarf bei den Ländern geben, um Sicherungsverwahrte durch geeignete Maßnahmen auf ihre Entlassung besser und gezielt vorzubereiten.

#### **9. Warum will die Bundesjustizministerin dann das Recht der Sicherungsverwahrung reformieren?**

In der Öffentlichkeit wird bisweilen der Eindruck erweckt, als würde die Bundesjustizministerin das Recht der Sicherungsverwahrung als Reaktion auf das Urteil des EGMR reformieren wollen. Tatsache ist, dass sich die Regierungskoalition bereits im vergangenen Herbst im Koalitionsvertrag auf eine umfassende Neuausrichtung der Sicherungsverwahrung verständigt hat. Dass die Einigung der Koalition, das Recht der Sicherungsverwahrung zu reformieren, von dem EGMR-Urteil völlig getrennt zu sehen ist, zeigen schon allein die zeitlichen Abläufe: Das Urteil des EGMR ist vom 17.12.2009, die Koalitionsvereinbarung wurde aber schon am 26. Oktober 2009 unterzeichnet. Die Koalition will das Recht der Sicherungsverwahrung reformieren, weil es in den letzten 15 Jahren zunehmend erweitert und verschärft wurde. Die Rechtslage ist durch immer neue Gesetzesänderungen und durch eine ausgefeilte Rechtsprechung immer komplexer und unübersichtlicher geworden, die Zahl der Sicherungsverwahrten ist von 1998 bis 2010 von 202 auf über 500 gestiegen. Statt der ständigen Einzelreparaturen hat die Bundesjustizministerin jetzt ein in sich stimmiges Konzept aus einem Guss erarbeitet, das auf rechtsstaatlich einwandfreier Grundlage den notwendigen Schutz vor gefährlichen Straftätern bietet und mögliche Schutzlücken schließt.

#### **10. Wie soll die Reform genau aussehen?**

Kernpunkt ist der Ausbau der primären und der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung. Ziel der Reform ist es, dass sich die Gerichte möglichst frühzeitig mit der Gefährlichkeit des Täters auseinandersetzen. Das schafft mehr Sicherheit, weil die Richter, die sich mit der Tat und dem

Täter befassen, schon im Strafverfahren zu beurteilen haben, ob es nach der Tat zu neuen Straftaten kommen kann. Nähere Information zu den Eckpunkten der Reform finden sich hier: <http://tinyurl.com/2vy5lak>

## **11. Warum will die Bundesjustizministerin die nachträgliche Sicherungsverwahrung abschaffen?**

- Nach dem Konzept der Bundesjustizministerin wird die nachträgliche Sicherungsverwahrung überflüssig, weil quasi ein Filter - die vorbehaltene Sicherungsverwahrung - dafür sorgt, dass die Gefährlichkeit von Straftätern schon sehr früh, nämlich bei Verurteilung, erkannt wird. Das schafft mehr Sicherheit, weil sich der Richter von Anfang an damit befassen muss, ob es nach der Haft wieder zu Straftaten kommen kann.
- Die nachträgliche Sicherungsverwahrung hat sich als wenig praxistauglich erwiesen. Sie ist ihrerseits ein Sicherheitsrisiko, weil sie zu großen Unsicherheiten in der Praxis geführt hat und in der Vergangenheit immer wieder Anordnungen der nachträglichen Sicherungsverwahrung aufgehoben werden mussten. Gerichte können dazu verleitet werden, die nachträgliche Sicherungsverwahrung als "zweites Sicherheitsnetz" zu verstehen. Nach der derzeitigen Rechtslage müssen sich aber erstmals während der Haft neue Tatsachen ergeben, damit die Sicherungsverwahrung nachträglich angeordnet werden kann. Diese neuen Tatsachen liegen aber nur sehr selten vor. Das liegt in erster Linie daran, dass der Strafvollzug wegen seiner starken Reglementierung und Kontrolle praktisch keinen Raum für neue Tatsachen lässt, die für die Gefährlichkeitsprognose relevant sein können. Daher wurde seit ihrer Einführung im Jahr 2004 die nachträgliche Sicherungsverwahrung erst in gut einem Dutzend Fälle angeordnet.
- Daneben ist die nachträgliche Sicherungsverwahrung mit erheblichen europarechtlichen Risiken behaftet und steht in einem weiteren derzeit vor dem EGMR anhängigen Verfahren auf dem Prüfstand.
- Nach dem Konzept der Bundesjustizministerin wird es auch keine Schutzlücken geben: Nach Erkenntnissen aus der Wissenschaft geht die Annahme, dass sich die Gefährlichkeit des Täters erst im Strafvollzug herausstellt, an der Realität vorbei. Daher stärkt das Konzept der Bundesjustizministerin als Kompensation die primäre Sicherungsverwahrung und baut die vorbehaltene Sicherungsverwahrung aus (Anordnung auch bei Ersttätern möglich). So können schon frühzeitig - also bereits im Strafverfahren - die Gefahren erkannt werden, die vom Täter ausgehen könnten. Das Konzept soll das System der Sicherungsverwahrung daher rechtzeitig so umstellen, das es auch in Zukunft Bestand hat und allen rechtsstaatlichen Anforderungen genügt.

## **12. Bedeutet die Abschaffung der nachträglichen Sicherungsverwahrung, dass jetzt Straftäter entlassen werden müssen?**

Nein. In der politischen Auseinandersetzung um die Sicherungsverwahrung werden bewusst wahrheitswidrig unterschiedliche Sachverhalte miteinander vermischt. Die Behauptung, die jetzt aufgrund des EGMR-Urteils möglicherweise anstehenden Entlassungen von Straftätern aus der Sicherungsverwahrung seien eine unmittelbare Folge des Reformkonzepts, ist schlicht falsch. Vor allem führt die Abschaffung der nachträglichen Sicherungsverwahrung nicht dazu, dass jetzt Straftäter möglicherweise entlassen werden müssen. Das Reformkonzept soll nur künftige Fälle erfassen, also solche Täter, die ihre Tat erst nach Inkrafttreten der Reform begehen. Für Altfälle wird die nachträgliche Sicherungsverwahrung unverändert beibehalten. Die jetzt erfolgten oder bevorstehenden Entlassungen stehen mit den Reformüberlegungen der

Ministerin also in keinerlei Zusammenhang - selbst wenn es keine Pläne zur Abschaffung der nachträglichen Sicherungsverwahrung gäbe, würden dadurch die bevorstehenden Entlassungen von Straftätern nicht verhindert. Sie sind vielmehr zum einen Folge der fehlerhaften Gesetzgebung aus der Vergangenheit, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht im Einklang stand, zum anderen aber auch Folge eines unzureichenden Vollzugs der Sicherungsverwahrung durch die Länder, der sich vom Vollzug der Strafhaft bislang nicht deutlich genug unterschieden hat.

### **13. Was hat das Bundeskabinett beschlossen?**

Das Bundeskabinett hat am 23. Juni 2010 Eckpunkte beschlossen, die zum einen das Konzept der Bundesjustizministerin zur Neuordnung der Sicherungsverwahrung enthalten, mit dem der Koalitionsvertrag umgesetzt wird. Zum anderen sehen die Eckpunkte Maßnahmen vor, die von Seiten des Bundes als Reaktion auf das EGMR-Urteil getroffen werden können. Dazu gehört unter anderem die elektronische Aufenthaltsüberwachung, mit deren Hilfe die Arbeit der Polizei bei der Überwachung von Entlassenen erleichtert werden soll. Auf Grundlage dieser Eckpunkte hat die Bundesjustizministerin Anfang Juli einen Gesetzentwurf vorgelegt, der zurzeit innerhalb der Bundesregierung abgestimmt wird. Gegenstand der Eckpunkte war auch das Gesetz zur Einheitlichkeit der Rechtsprechung (sog. Divergenzvorlage), das am 30. Juni 2010 in Kraft getreten ist.

### **14. Will die Bundesjustizministerin die nachträgliche Sicherungsverwahrung durch die elektronische Aufenthaltsüberwachung ersetzen?**

Nein. Auch hier werden verschiedene Sachverhalte miteinander vermischt. Die elektronische Aufenthaltsüberwachung soll helfen, die jetzt aufgrund des EGMR-Urteils zur Entlassung anstehenden oder schon entlassenen Straftäter besser zu überwachen. Sie ersetzt selbstverständlich nicht die Möglichkeit, Sicherungsverwahrung anzuordnen, sondern sie greift nur dann, wenn Täter bereits auf gerichtliche Anordnung entlassen worden sind, also im Rahmen der Führungsaufsicht. Die nachträgliche Sicherungsverwahrung bleibt dabei für Altfälle - also für diejenigen, die sich jetzt in Strafhaft oder Sicherungsverwahrung befinden - unverändert erhalten. Nur für künftige Fälle - also für die diejenigen, die ihre Tat nach Inkrafttreten der Reform begehen werden - soll es keine Möglichkeit mehr geben, Sicherungsverwahrung nachträglich anzuordnen.

### **15. Was spricht gegen die Pläne der Union, eine Sicherungsunterbringung durch den Bundesgesetzgeber einzuführen?**

Der Bundesgesetzgeber hat keine Möglichkeit, eine Regelung zu schaffen, auf deren Grundlage die jetzt zur Entlassung anstehenden Sicherungsverwahrten erneut in Haft genommen werden können. Der Bundesgesetzgeber kann aus verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Gründen im Bereich des Strafrechts immer nur Regelungen für die Zukunft treffen, nicht aber rückwirkend für Altfälle. Die aktuellen Fälle würden von einer bundesgesetzlichen Regelung - wie auch immer sie heißen mag - nicht erfasst. Eine solche Maßnahme kommt - wenn überhaupt - nur in engen Grenzen als reines Instrument der Gefahrenabwehr und losgelöst von einer Straftat in Betracht. Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes sind aber Maßnahmen der Gefahrenabwehr klassische Aufgabe der Länder - der Bund hat dafür keine Zuständigkeit.