

Rütteln an den Grundpfeilern des Rechtsstaats

Die Volksinitiative «Haftung für Rückfälle von Sexual- und Gewaltstraftätern» verlangt u. a., dass die «zuständige Behörde» haftet, sollte ein gefährlicher Täter nach frühzeitiger Entlassung oder in einem Hafturlaub rückfällig werden. Das Begehren ist rechtsstaatlich bedenklich. Von Regina Kiener und Benjamin Schindler

Am 8. April 2014 reichten Anita Chaaban und weitere Personen die Volksinitiative «Haftung für Rückfälle von Sexual- und Gewaltstraftätern» bei der Bundeskanzlei ein. Gemäss dem Initiativtext «haftet die zuständige Behörde», wenn ein Täter, der als «gefährlich und rückfallgefährdet gilt», infolge frühzeitiger Entlassung oder im Rahmen eines Hafturlaubs rückfällig wird (neu: Art. 123e BV). «Haftung» bedeutet, dass die «Behörde, die für eine solche Fehlentscheidung verantwortlich ist», dem Opfer oder den Angehörigen des Opfers eine «angemessene Entschädigung und Genugtuung» entrichten muss. Weiter hält der Initiativtext fest, dass Personen, welche eine vorzeitige Entlassung oder einen Urlaub «bewilligt» haben, ihr Amt verlieren bzw. ihr Arbeitsverhältnis aufgelöst wird, wenn es durch deren «Fehlentscheidung» zum Tod, zu einer schweren Körperverletzung oder zur Vergewaltigung eines Menschen kommt.

Emotionale Beweggründe

Auslöser der Initiative sind zwei Ereignisse, welche letztes Jahr die Öffentlichkeit stark bewegten. Im Mai 2013 tötete ein verurteilter Gewaltverbrecher eine Frau, nachdem er aus einer Vollzugsanstalt in den Hausarrest entlassen worden war. Der Hausarrest wurde zwar aufgrund einer Neueinschätzung der Lage abgebrochen, doch der Täter erhob ein Rechtsmittel, welchem von der zuständigen RichterIn die aufschiebende Wirkung erteilt wurde («Fall Marie»). Im September 2013 tötete ein verurteilter Sexualstraftäter eine Sozialtherapeutin während eines begleiteten Freigangs («Fall Adeline»), der von der Anstaltsleitung bewilligt worden war, ohne dass die zuständige Kommission eine Empfehlung betreffend die Vollzugslockerung abgeben konnte. In beiden Fällen wurde der Vorwurf laut, die Taten seien durch behördliche «Fehlentscheidungen» ermöglicht worden.

Die Initiative verfolgt eine doppelte Strategie: Zum einen sollen die «zuständigen Behörden» finanziell haften, sollte sich eine Entscheidung im Nachhinein als «Fehlentscheidung» erweisen. Dabei handelt es sich nicht um eine zivil- oder strafrechtliche Haftung, sondern um eine Erweiterung der Staatshaftung, wie sie heute bereits in Artikel 123a Absatz 2 BV im Falle der Entlassung aus der Verwahrung vorgesehen ist. In diesem Punkt bringt die Initiative nichts «Neues», sondern weitet die bereits bestehende Haftung auch auf Fälle aus, in denen eine Freiheitsstrafe angeordnet wurde. Ausserdem kennt das Staatshaftungsrecht von Bund und Kantonen schon seit langem Regeln, welche unter gewissen Voraussetzungen auch eine Haftung für judikatives Unrecht begründen.

Zum anderen will die Initiative Amtsträger neu

auch persönlich zur Verantwortung ziehen, indem sie ihr Amt oder ihre Anstellung verlieren, sollte sich ihre Entscheidung im Nachhinein als «Fehlentscheidung» erweisen. Von dieser Regelung können nicht nur Angestellte der Strafvollzugsbehörden betroffen sein, sondern auch Richterinnen und Richter, wie der «Fall Marie» zeigt. Gutachter sind nicht erfasst, da sie eine Haftentlassung oder einen Urlaub nie «bewilligen», sondern lediglich Entscheidungsgrundlagen liefern. Was eine «Fehlentscheidung» ist, die zu einem Amts- oder Anstellungsverlust führen soll, wird nicht genauer definiert. Allerdings ergibt sich aus den Bestimmungen über die Haftung, dass eine «Fehlentscheidung» bereits dann vorliegt, wenn ein Täter rückfällig wird – unabhängig davon, ob der Amtsperson eine Fehleinschätzung der Gefahrensituation vorgeworfen werden kann. Im Ergebnis würden Amtsträger so einer Disziplinarhaftung unterworfen.

Heikel ist zunächst der Automatismus, mit dem die Beendigung einer Amts- oder Berufstätigkeit angeordnet werden soll; weder wird auf die Umstände des Einzelfalls Rücksicht genommen noch nach einem allfälligen persönlichen Verschulden der Beteiligten gefragt. Dies steht nicht nur im Widerspruch zu allen Grundsätzen des Disziplinar- und Personalrechts, sondern auch zum rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit, wie er in Artikel 5 Absatz 2 BV verankert ist. Dies erscheint umso stossender, als die Initiative den betroffenen Amtspersonen auch jenes Mindestmass an Rechtsschutz zu versagen scheint, das in einem Rechtsstaat bei der Anordnung von einschneidenden Sanktionen zwingend ist. Unverhältnismässig ist auch, dass die Initiative keine «Verjährungsfrist» nennt. Soll etwa ein Amtsträger auch dann sein Amt verlieren, wenn ein entlassener Täter nach über 20 Jahren wieder rückfällig wird?

Höchst problematisch sind die Auswirkungen der Initiative auf die Unabhängigkeit der involvierten Verwaltungs- und Justizbehörden. Auch verurteilte Straftäter, die um Haftentlassung, Hafturlaub oder Freigang nachsuchen, haben einen verfassungsrechtlichen Anspruch darauf, in ihrem Anliegen von Behörden gehört zu werden, die innerlich unabhängig sind und bei ihrem Entscheid keinen sachfremden Einflüssen unterliegen.

Persönliche Konsequenzen

Müssen die zuständigen Amtspersonen befürchten, aufgrund ihres Entscheids ihr Amt zu verlieren, ist diese Unabhängigkeit nicht mehr gewährleistet. Es besteht die reale Gefahr, dass sie sich – bewusst oder unbewusst – an den möglichen persönlichen Konsequenzen ihrer Entscheidung ausrichten und nicht, wie im Rechtsstaat gefordert, an Gesetz und Recht. Damit aber wird nicht nur der

Anspruch der Täter auf ein faires und rechtsstaatliches Verfahren verletzt. Verunmöglicht wird letztlich auch der Kern der richterlichen Tätigkeit, nämlich das massvolle, durch die Waagschale der Justitia symbolisierte «Abwägen» aller infrage stehenden Interessen. Hintergrund der Initiative bilden äusserst tragische Ereignisse, denen möglicherweise fatale Fehleinschätzungen zugrunde liegen. Es wäre aber ein noch viel grösserer Fehler, aufgrund dieser Vorkommnisse an den Grundpfeilern des Rechtsstaats zu rütteln.

.....
Regina Kiener ist Professorin für öffentliches Recht an der Universität Zürich, **Benjamin Schindler** ist Professor für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen.