

Bundesbeschluss über die Gewährleistung geänderter Kantonsverfassungen

Arrêté fédéral accordant la garantie fédérale aux constitutions cantonales révisées

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1, 2
Titre et préambule, art. 1, 2

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	31 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------	--------------------------------

An den Nationalrat – Au Conseil national

96.3504

Motion Nationalrat (Aeppli)
Vollzug der Verwahrung von Gewalttätern
Motion Conseil national (Aeppli)
Exécution de l'internement des auteurs d'actes de violence

Wortlaut der Motion vom 13. Dezember 1996

Der Bundesrat wird beauftragt, für den Vollzug der Verwahrung von Tätern, die ein Gewaltverbrechen begangen haben, gemeingefährlich sind und an einer tiefgreifenden Persönlichkeitsstörung leiden, eine besondere Behandlung vorzuschreiben.

Gleichzeitig ist eine gesetzliche Regelung über das Vorgehen bei der Prüfung der Entlassung vorzusehen, die einerseits eine klare Trennung zwischen therapeutischer und gutachtlicher Funktion vorsieht und eine hohe Wahrscheinlichkeit der Bewährung verlangt.

Zudem soll die Verwahrung – entgegen dem Expertenentwurf für die Revision des Strafgesetzbuches – nicht nur gegenüber schuldfähigen Delinquenten, sondern auch gegenüber schuldunfähigen und/oder nicht besserungsfähigen Personen, die ein Gewaltdelikt begangen haben und gemeingefährlich sind, angeordnet werden können.

Texte de la motion du 13 décembre 1996

Le Conseil fédéral est chargé de définir une procédure spéciale d'internement destinée aux auteurs d'actes de violence qui souffrent de troubles profonds de la personnalité et représentent un danger pour la collectivité.

Il s'agit en particulier de définir dans la législation la procédure à suivre lors de l'examen des conditions de mise en liberté, en établissant une distinction claire entre la fonction de l'expert et celle du thérapeute traitant, de manière à s'assurer que l'amendement durable soit hautement probable.

Il faut en outre que l'internement puisse être prononcé non seulement contre les auteurs d'actes de violence jugés dangereux qui sont tenus pour responsables de leurs actes, mais aussi contre ceux tenus pour irresponsables et/ou incurables, contrairement à ce que prévoit le projet de révision du Code pénal élaboré par le groupe d'experts.

Küchler Niklaus (C, OW) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Nationalrätin Aeppli (S, ZH) hat am 3. Oktober 1996 eine von 30 Ratsmitgliedern unterzeichnete Motion eingereicht.

In ihrer ausführlichen schriftlichen Begründung (vgl. AB 1996 N 2396f.) erinnert die Motionärin an die Fälle Hauert und Ferrari, die offensichtlich gemacht haben, dass der gewöhnliche Strafvollzug nicht dafür geeignet ist, dieser Täterkategorie die für die Sicherheit der Gesellschaft notwendige Behandlung anzudeihen zu lassen. Zudem hat sich gezeigt, dass das Verfahren zur Prüfung der Entlassung – ob vorzeitig oder regulär – nicht in allen Teilen zu befriedigen vermag.

Weil es sich bei den beiden genannten Fällen nur um die «Spitze des Eisberges» gehandelt hat, werden die Schaffung von besonderen Anstalten für schwer gestörte Täter und die strenge gesetzliche Regelung, wie die Frage einer Entlassung zu prüfen ist, zur Vermeidung weiterer Tragödien als notwendig und dringlich erachtet.

Der Bundesrat hat sich am 25. November 1996 bereit erklärt, die Motion entgegenzunehmen. Der Nationalrat hat die Motion am 13. Dezember 1996 einstimmig überwiesen (AB 1996 N 2399).

Die Kommission des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 14. Mai 1997 zur Kenntnis genommen, dass sich der Bundesrat bereit erklärt hatte, die Motion entgegenzunehmen und dass diesen Anliegen im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches Rechnung getragen werden soll. In der Botschaft, die zurzeit erarbeitet wird, ist ein Konzept vorgesehen, nach welchem für die Art der Verwahrung dreifach unterschieden werden soll, nämlich zwischen:

- psychisch kranken, gefährlichen Tätern, bei welchen therapeutische Massnahmen einen gewissen Erfolg versprechen;
- psychisch kranken, gefährlichen, aber unheilbaren Tätern;
- hochgefährlichen, aber nicht im medizinischen Sinn psychisch kranken Tätern.

Ferner wird der Entwurf vorsehen, dass vor der Entlassung von Tätern, die sehr schwere Straftaten begangen haben, ein interdisziplinäres Gremium angehört werden muss, dem (nicht die den Täter behandelnden) Psychiater sowie Vertreter der Strafvollzugsbehörden und der Strafverfolgungsbehörden angehören sollen. Durch diese breite Abstützung hofft man, die Rückfallgefahr möglichst niedrig zu halten.

Beanstandet wurde in der Kommission, dass der Vorstoss nicht geschlechtsneutral formuliert ist, dass sozusagen eine «geschlechtsspezifische Sonderstrafrechtsnorm» geschaffen wird. Diesem Aspekt ist bei der Revision Beachtung zu schenken.

Küchler Niklaus (C, OW) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

Le 3 octobre 1996, Mme Aeppli, conseillère nationale (S, ZH), a déposé une motion, signée par 30 députés. Le Conseil fédéral est chargé de définir une procédure spéciale d'internement destinée aux auteurs d'actes de violence qui souffrent de troubles profonds de la personnalité et représentent un danger pour la collectivité.

Il s'agit en particulier de définir dans la législation la procédure à suivre lors de l'examen des conditions de mise en liberté, en établissant une distinction claire entre la fonction de l'expert et celle du thérapeute traitant, de manière à s'assurer que l'amendement durable soit hautement probable. Il faut en outre que l'internement puisse être prononcé, non seulement contre les auteurs d'actes de violence jugés dangereux qui sont tenus pour responsables de leurs actes, mais aussi contre ceux tenus pour irresponsables et/ou incurables, contrairement à ce que prévoit le projet de révision du Code pénal élaboré par le groupe d'experts.

Dans son développement écrit, l'auteur de la motion a exposé en détail ses motifs (BO 1996 N 2398s.) et a rappelé le débat suscité par les affaires Hauert et Ferrari, dans lesquelles l'internement a été prononcé après le meurtre de plusieurs femmes et enfants. Ce débat a clairement montré que la procédure pénale ordinaire ne permet pas de traiter ces délinquants d'une manière apte à protéger la collectivité. En outre, il est apparu que la procédure de mise en liberté (ordinaire ou anticipée) ne donne pas entièrement satisfaction.

Etant donné que les cas Hauert et Ferrari ne représentent que la partie émergée de l'iceberg, il est nécessaire, voire même urgent, de créer des institutions spéciales pour l'exécution des peines et l'internement des auteurs d'actes de violence ainsi que d'édicter des dispositions légales sévères, notamment dans le cas d'une mise en liberté afin d'éviter d'autres tragédies.

Le 25 novembre 1996, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à approuver la motion. Le 13 décembre 1996, le Conseil national a transmis sans opposition la motion (BO 1996 N 2399). A sa séance du 14 mai 1997, la commission du Conseil des Etats a pris acte du fait que le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à approuver la motion et que les objectifs visés devaient être pris en compte dans le cadre de la révision de la partie générale du Code civil. Le message, actuellement en cours d'élaboration, prévoit un projet permettant de procéder à une distinction entre trois types d'internement:

- pour les malades psychiques et dangereux pour lesquels les mesures thérapeutiques sont prometteuses;
- pour les malades psychiques et dangereux, mais incurables;
- pour les malades extrêmement dangereux mais qui ne sont pas considérés comme des malades psychiques par la médecine.

Par ailleurs, le projet prévoit que, avant la mise en liberté des délinquants ayant commis des actes graves, une commission interdisciplinaire devra être entendue. Celle-ci sera constituée de psychiatres (qui ne seront pas les thérapeutes traitants du malade) ainsi que de représentants des autorités d'exécution des peines et des autorités des poursuites pénales. Cet ensemble de mesures devrait permettre de maintenir le taux des récidives au minimum. Par ailleurs, la commission a demandé que l'intervention soit formulée en tenant compte de la différence des sexes, de façon à édicter des dispositions de droit pénal spécifiques des sexes. Il conviendra donc de prêter une attention particulière à cet aspect au cours de la révision.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt einstimmig, die Motion zu überweisen.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de transmettre la motion.

Küchler Niklaus (C, OW), Berichterstatter: In Ergänzung des schriftlichen Berichtes gestatten Sie mir kurz folgende Bemerkungen:

Die Motion des Nationalrates betreffend den Vollzug der Verwahrung von Gewalttätern beinhaltet drei Forderungen:

1. Besonders gefährliche und psychisch gestörte Täter brauchen eine besondere Behandlung, und diese soll in geeigneten Einrichtungen stattfinden.
2. Bei der Entlassung sollen zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen ergriffen werden, damit die Rückfallgefahr weitgehend gebannt wird.
3. Auch schuldunfähige oder nicht besserungsfähige Täter sollen verwahrt werden können.

Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, die Motion als solche entgegenzunehmen, weil im Rahmen der laufenden Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches diesem befreiteten Anliegen Rechnung getragen werden könne. Die Revisionsarbeiten sollten im übrigen bis Ende 1997 abgeschlossen sein.

Neu ist im Strafgesetzbuch ein Konzept vorgesehen, nach welchem für die Art der Verwahrung dreifach unterschieden werden soll, nämlich erstens zwischen psychisch kranken, gefährlichen Tätern, bei denen therapeutische Massnahmen einen gewissen Erfolg versprechen; zweitens psychisch kranken, gefährlichen, aber unheilbaren Tätern; und drittens hochgefährlichen, aber nicht im medizinischen Sinn psychisch kranken Tätern.

Ferner ist im Entwurf vorgesehen, dass vor der Entlassung von Tätern, die sehr schwere Straftaten begangen haben, ein spezielles interdisziplinäres Gremium angehört werden

muss. Durch diese breite Abstützung hofft man, die Rückfallgefahr in Zukunft möglichst niedrig zu halten.

In der Kommission wurde jedoch beanstandet – das muss ich hier ausdrücklich zu Protokoll geben –, dass der Vorstoss nicht geschlechtsneutral formuliert sei, dass sozusagen die Schaffung einer «geschlechtsspezifischen Sonderstrafrechtsnorm» verlangt werde. Diesem Aspekt ist bei der Revision besondere Beachtung zu schenken. Es darf und kann auf jeden Fall nicht sein, dass eine «geschlechtsspezifische Sonderstrafrechtsnorm» geschaffen wird. Vielmehr gilt es, nach Auffassung der Kommission, eine sowohl für Gewalttäter als auch für Gewalttäterinnen geltende Strafnorm zu schaffen. Diesem Anliegen der Kommission zuhanden des Bundesrates und zuhanden der mit der Ausarbeitung des Entwurfs beauftragten Experten sei hiermit Rechnung getragen, und ich habe das Anliegen damit ausdrücklich zu Protokoll gegeben. In diesem Sinne beantragt Ihnen die Kommission, die Motion zu überweisen.

Koller Arnold, Bundespräsident: Wie Herr Küchler ausgeführt hat, vereinigt die Motion drei Anliegen:

1. Es geht um die Schaffung einer besonderen Einrichtung zur Behandlung und Verwahrung von gefährlichen Gewaltverbrechern. Es kann dies eine selbständige Anstalt oder eine separate Abteilung einer bestehenden Anstalt sein. Hierbei handelt es sich um eine alte, bis heute jedoch unerfüllt gebliebene Forderung. Tatsächlich können an einer psychischen Störung leidende und deswegen behandlungsbedürftige Gewaltverbrecher, die für die Öffentlichkeit ein grosses Sicherheitsrisiko darstellen, heute noch nicht adäquat untergebracht werden. Anstalten, die eine vielleicht erfolgversprechende Therapie anbieten würden, genügen den Sicherheitsanforderungen nicht. So bleibt bis heute nichts anderes übrig, als Massnahmen nach Artikel 43 Ziffer 1 Absatz 2 StGB in geschlossenen Strafanstalten zu vollziehen.

Da es sich bei diesen Insassen unter Umständen um unzurechnungsfähige Täter handelt, denen kein Schuldvorwurf gemacht werden kann, vermag dieser Zustand nicht zu befriedigen. Wir haben dieser Situation bei der Überarbeitung des Vorentwurfs zur Revision des Allgemeinen Teils des StGB jedoch Rechnung getragen und für psychisch kranke, gefährliche Straftäter, vor allem auch Sexualstraftäter, eine Behandlung in speziellen Einrichtungen vorgesehen.

Eine Vorschrift im StGB ist allerdings noch keine Garantie für die tatsächliche Schaffung von geeigneten Einrichtungen. Es sind nämlich die mit dem Straf- und Massnahmenvollzug betrauten Kantone, welche die zum gesetzeskonformen Vollzug notwendigen Anstalten zu errichten und zu betreiben haben. Mittlerweile sind jedoch erfreulicherweise in verschiedenen Kantonen Bestrebungen in Gange, Einrichtungen für psychisch kranke und gefährliche Täter zu schaffen. In den Kantonen Zürich, Bern und Waadt dürften bis im Jahre 2000 etwa 50 geeignete Unterbringungsplätze geschaffen werden.

2. Die Motion verlangt ferner die bundesrechtliche Fixierung von Mindestvorschriften betreffend die Prüfung der Entlassungsvoraussetzungen von Straftätern. Die Frage nach der richtigen Prognose ist einer der Angelpunkte des Straf- und Massnahmenvollzugs. Die Sicherheit der Öffentlichkeit hängt wesentlich von der Qualität der Gutachten ab, auf die sich die zuständigen Behörden bei ihren Entscheiden stützen. Obwohl es schwierig ist, in einem Gesetz die gutachterliche Tätigkeit und die Anforderungen an ein Gutachten zu regeln, sollten doch einige wenige grundsätzliche Erfordernisse festgehalten werden. Dazu gehört sicher die personale Trennung zwischen behandelnden und begutachtenden Sachverständigen. Diese Trennung wird denn im überarbeiteten Entwurf zum Allgemeinen Teil des StGB auch ausdrücklich vorgeschrieben werden.

3. Auch dem letzten Anliegen der Motion wird bei der Überarbeitung des Vorentwurfs im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse Rechnung getragen werden; die Verwahrung wird gegenüber Schuldunfähigen bzw. nicht behandelbaren Tätern ausgesprochen werden können.

Die Motion zeigt somit, dass die Stossrichtung, die bei der Überarbeitung der Vorentwürfe der Expertenkommission

zum Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches eingeschlagen wurde, richtig ist. In diesem Sinne rennt sie sogar offene Türen ein.

Der Bundesrat ist daher bereit, die Motion entgegenzunehmen. Was die Formulierungsfrage anbelangt, Herr Küchler: Bei aller Treue zu den Motionstexten übernehmen wir diese schliesslich doch *cum grano salis*.

Überwiesen – Transmis

97.3302

Interpellation Plattner Ratifikation der Bioethik-Konvention des Europarates

Interpellation Plattner Ratification de la convention de bioéthique du Conseil de l'Europe

Wortlaut der Interpellation vom 17. Juni 1997

Der Europarat hat im Herbst 1996 seine Bioethik-Konvention verabschiedet. Die ersten 21 Staaten haben Anfang April ihre Unterschrift daruntergesetzt. Die Schweiz war nicht vertreten, obwohl ihre Vertreter bei der Ausarbeitung und Verabschiedung der Konvention eine grosse Rolle gespielt haben. Ich frage den Bundesrat deshalb an:

- Wie beurteilt er die Konvention inhaltlich?
- Wie beurteilt er ihre Übereinstimmung mit dem Schweizer Recht?
- Wann gedenkt der Bundesrat die Konvention zu unterzeichnen?
- Welche gesetzgeberischen Arbeiten sind nötig, damit auch die Schweiz die Konvention ratifizieren kann?
- Wann kann mit einer Ratifikationsvorlage gerechnet werden?

Texte de l'interpellation du 17 juin 1997

Le Conseil de l'Europe a adopté sa convention de bioéthique pendant l'automne 1996. 21 Etats l'ont signée au début d'avril. La Suisse ne figurait pas parmi ces premiers signataires, bien que ses représentants aient joué un rôle important dans l'élaboration et l'adoption de la convention.

- Que pense le Conseil fédéral du contenu de cette convention?
- Que pense-t-il de sa compatibilité avec le droit suisse?
- Quand le Conseil fédéral compte-t-il signer cette convention?
- Quels travaux législatifs devront-ils être engagés pour que la Suisse puisse elle aussi la ratifier?
- Quand peut-on compter disposer d'une proposition de ratification?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bloetzer, Gentil, Seiler Bernhard (3)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit
Der Urheber verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates
vom 10. September 1997*
*Rapport écrit du Conseil fédéral
du 10 septembre 1997*

Der Bundesrat beurteilt die Bemühungen des Europarates, welche zum Abschluss der Bioethik-Konvention geführt haben, grundsätzlich positiv, zumal die Vertragsparteien frei

bleiben, einen ausgebauteren Schutz zu gewährleisten. Das schweizerische Recht dürfte im grossen und ganzen auf der Linie der Konvention liegen. Im Hinblick auf die Ratifikation muss die Übereinstimmung aber noch vertieft abgeklärt werden. Der Bundesrat hat bis jetzt von einer Unterzeichnung des Übereinkommens auch abgesehen, weil die Konvention in verschiedenen Punkten kantonale Kompetenzen berührt, so dass die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens sinnvoll erscheint. In diesem Rahmen sollte zweckmässigerweise nicht nur die Frage nach der Unterzeichnung, sondern auch jene nach der Ratifikation gestellt werden. Die Vorbereitung des Vernehmlassungsverfahrens benötigt dementsprechend Zeit; mit der Eröffnung kann aber für 1998 gerechnet werden. Über das weitere Vorgehen ist erst zu entscheiden, wenn die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vorliegen.

Le président: M. Plattner demande la discussion. – Ainsi décidé.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Vielen Dank, dass Sie mir Gelegenheit geben, kurz über dieses Thema im Rat zu diskutieren. Sie wissen, dass ich Mitglied Ihrer Delegation beim Europarat bin. Es ist mir in den letzten zwei Jahren meiner Mitgliedschaft die Aufgabe zugefallen, die Parlamentarische Versammlung in Fragen der Bioethik zu vertreten, nach aussen, nach innen, gegenüber dem Ministerkomitee.

Sie wissen vielleicht auch, dass der Europarat auf dem Gebiet der Bioethik sehr aktiv ist. Er versucht im Rahmen seiner Pflichten als Hüter der Menschenrechte, diese auch im Bioethik-Bereich durchzusetzen, entsprechende kontinentale Regelungen zu suchen, sie den Mitgliedsländern – das sind mittlerweile etwa 40 Länder – auch zur Umsetzung zu empfehlen und ihnen dabei behilflich zu sein.

Es ist Ihnen gewiss auch klar, dass die Bioethik heute ein sehr aktuelles gesellschaftliches Thema ist. Es geht um Fragen, welche die Menschen sehr bewegen. Ich glaube, Sie sind mit mir einverstanden, wenn ich hier dem Europarat einmal den Dank der Schweiz für diese Tätigkeit ausrichte.

An vorderster Front der Anstrengungen des Europarates steht die Bioethik-Konvention – ein Versuch, aufbauend auf der Europäischen Menschenrechtskonvention Menschenrechte auch im Bioethik-Bereich festzuschreiben. Nach langen Jahren der zum Teil leidenschaftlichen Diskussionen hat der Europarat im letzten Herbst, ziemlich genau vor einem Jahr, eine umfassende und weltweit einmalige Konvention verabschiedet, die sehr gut in die Reihe der Menschenrechtskonventionen des Europarates hineinpasst und im April 1997 in einer Zeremonie in Spanien von den ersten 22 der rund 40 Europaratsmitgliedstaaten unterzeichnet worden ist. Ratifiziert wurde sie allerdings in dieser kurzen Zeit natürlich noch von keinem Staat.

Die Schweiz hat bei der Ausarbeitung dieser Bioethik-Konvention ganz entscheidend Einfluss genommen, insbesondere im Expertenlenkungsausschuss, wo das Mitglied des Bundesamtes für Justiz, Vizedirektorin Dr. Ruth Reusser, sehr viel zur Konvention beigetragen hat. Das zeigt sich auch darin, dass diese Konvention stark von unserem Gesetzesgut und unseren Gedanken geprägt ist und sehr viele Bestimmungen klar einen schweizerischen Stempel tragen. Selbstverständlich haben aber auch die anderen Länder ebenso ihren Einfluss geltend gemacht, und man kann wohl sagen, dass diese Bioethik-Konvention als legales und im Prinzip verpflichtendes Instrument der Menschenrechte in Zukunft eine grosse Bedeutung erhalten wird.

Zudem ist geplant, aufbauend auf dieser ersten Fassung der Konvention im Laufe der Zeit weitere Zusatzprotokolle zu diskutieren und zu verabschieden. Ein erstes ist vor einer Woche von der Parlamentarischen Versammlung verabschiedet worden. Es betrifft das kontinentale Verbot des Herstellens von geklonten Menschen. Auch darüber konnten Sie letzte Woche in der Zeitung lesen.

Es sind aber auch Zusatzprotokolle geplant über Forschung an menschlichen Embryonen, über den Umgang mit der pränatalen Diagnostik, über den Umgang mit den Erkenntnissen