

<b>Zeitschrift:</b>	Reihe Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie = Collection criminologie / Groupe suisse de travail de criminologie
<b>Herausgeber:</b>	Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie
<b>Band:</b>	18 (2000)
<b>Artikel:</b>	Die Fachkommissionen zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit : cui bono?
<b>Autor:</b>	Baechtold, Andrea
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-1051202">https://doi.org/10.5169/seals-1051202</a>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 15.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

**ANDREA BAECHTOLD**

## **DIE FACHKOMMISSIONEN ZUR BEURTEILUNG DER GEMEINGEFÄHRLICHKEIT – CUI BONO?**

Mit dem Inkrafttreten des Schweizerischen Strafgesetzbuches im Jahre 1942 hat sich auch der Strafvollzug in der Schweiz etabliert. Eidgenössische und kantonale Rechtsgrundlagen regeln den Strafvollzug – glücklicherweise derart allgemein und lückenhaft, dass sich die Vollzugspraxis neuen Bedürfnissen und Einsichten anpassen konnte, ohne an normative Grenzen zu stossen. Entsprechend haben die Rechtsgrundlagen zum Strafvollzug auf Stufe Gesetz und Verordnung in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts nur wenige Änderungen erfahren. Und wo Neuerungen eingeführt wurden, sind diese mit ernster Umsicht und Bedacht zur Reife gebracht worden. Auch die Behördenorganisation hat sich, von ganz wenigen Kantonen abgesehen, in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts nicht verändert und die Vollzugsanstalten wurden zwar geflickt, teilsaniert, z.T. auch völlig neu wiederaufgebaut – mit wenigen Ausnahmen stehen sie aber alle noch am selben Ort wie im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Strafgesetzbuches. Während sich die Praxis des Strafvollzug in dieser Zeit ganz erheblich gewandelt hat – denken wir z.B. an die Öffnung des Vollzugs nach Aussen, an die internen Vollzugsdifferenzierungen, an den Wohngruppenvollzug und an die Ausbildung des Personals – sind seine rechtlichen und organisatorischen Strukturen von derartigen Versuchungen weitgehend verschont geblieben.

Diese Würdigung gilt ohne Einschränkungen so heute nicht mehr. Seit der Bundesrat seinen Entwurf zur Änderung des Allgemeinen Teils und des Dritten Buches des Strafgesetzbuches veröffentlicht

hat<sup>1</sup>, ist sie bezüglich der Rechtsgrundlagen – möglicherweise und hoffentlich – bald überholt. Und seit nach 1994 aus der geschützten Moorlandschaft des Strafvollzugs gewissermassen über Nacht Kommissionen zur Begutachtung gemeingefährlicher Straftäter landesweit wie Pilze aus dem Boden geschossen sind, trifft sie auch inbezug auf die organisatorischen Strukturen des Strafvollzugs nicht mehr völlig zu.

Diese letztgenannte Feststellung veranlasst mich, *vier Fragen* aufzuwerfen und zu diskutieren: Was hat zu diesem untypischen Schub an flächenbrandartig realisierten Veränderungen geführt? Wie arbeiten diese neugeschaffenen Kommissionen? Welche Erfahrungen liegen über ihre Tätigkeit vor? Und: Wie ist die Tätigkeit dieser Kommissionen zusammenfassend zu würdigen?

## 1 Die Ausgangslage

Das Ereignis, welches schliesslich die Schaffung dieser Kommissionen auslöste, ist auch heute noch allgemein bekannt: Ende Oktober 1993 wurde eine junge Frau in einem Wald am Zollikerberg bei Zürich vergewaltigt und ermordet. Der Täter wurde nach wenigen Tagen gefasst: Ein Insasse einer Strafanstalt, wegen zwei anderen Tötungsdelikten bereits verurteilt, hatte die Tat während eines Hafturlaubes begangen. Der «Blick» berichtete darüber in zehn aufeinanderfolgenden Ausgaben auf der Titelseite<sup>2</sup>. Kurz darauf ereignete sich an einem Waldrand in Bremgarten bei Bern ein weiteres Tötungsdelikt: Opfer war erneut eine junge Frau, Täter diesmal ein Mann in fürsorgerischer Freiheitsentziehung, der sich aus einem offenen Heim im Jura entfernt hatte.

1 Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 21. September 1998; BBI 11 vom 23. März 1999, 1981-2417.

2 «Blick» Nr. 254-263, 1.-10.11.1993; ferner in den Ausgaben 267, 270 und 277.

Die *Medien* erkannten einen schludrigen Umgang der Behörden mit gefährlichen Straftätern und suchten nach Schuldigen. Die Bevölkerung war entsetzt und erschüttert und fühlte sich unzureichend vor Gewaltverbrechern geschützt. Damit kamen – neben der forensischen Psychiatrie – namentlich die Strafvollzugsbehörden und die ihnen vorgesetzten Politiker unter Druck, ganz besonders in den Kantonen Zürich und Bern, während in der lateinischen Schweiz diese Straftaten in den Medien und in der Bevölkerung ein ganz wesentlich geringeres Echo fanden.

Namentlich in den beiden direkt betroffenen *Kantonen Zürich und Bern* wurde auf politischer Ebene umgehend reagiert. Im Kanton Zürich wurde unverzüglich eine generelle Urlaubssperre für gemeingefährliche Insassen verfügt. Aus Mitgliedern der Kantonalen Strafvollzugskommission wurde eine «Untersuchungskommission Urlaubswesen» gebildet, mit dem Auftrag, die gemeingefährliche Insassen betreffenden Urlaubsanträge, Vollzugslockerungen und Versetzungen in offene Anstalten zu überprüfen. Diese Kommission wurde bereits am 1. März 1995<sup>3</sup> mittels Verordnungsänderung in einen ständigen interdisziplinären Fachausschuss für Vollzugsfragen umgewandelt, der auch für andere Konkordatskantone tätig sein kann<sup>4</sup>. Im Kanton Bern wurde ebenfalls sofort eine Urlaubssperre für gemeingefährliche Insassen verfügt, allerdings nur für unbegleitete Urlaube. Die bernische Regierung setzte am 11. Mai 1994 eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe ein<sup>5</sup>, mit dem Auftrag, «der Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit durch gemeingefährliche Personen im Straf-, Massnahmen- und FFE-Vollzug durch konkrete Massnahmen zu begegnen». Der Bericht der Arbeitsgruppe<sup>6</sup> legte der Regierung mehr als ein Dutzend konkrete Verbesserungsvorschläge vor. Am 19. Oktober 1994 verfügte die bernische Regierung

3 RRB Nr.625/1995

4 Strafvollzugsverordnung vom 12.1.1994, §11–16.

5 RRB 1633/1994

6 Gemeingefährliche Eingewiesene im Straf-, Massnahmen- und FFE-Vollzug. Bericht der mit RRB 1633 vom 11. Mai 1994 eingesetzten Arbeitsgruppe (AGGE) vom 1. März 1995

die Einsetzung einer beratenden Kommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern<sup>7</sup>.

Auch die beiden *Strafvollzugskonkordate* der deutschsprachigen Schweiz blieben nicht untätig: Jenes der Nordwest- und Innerschweiz setzte im Herbst 1993 eine Arbeitsgruppe zur Überprüfung des gesamten Fragenkomplexes ein, welche in ihrem Bericht die flächendeckende Einsetzung von *begutachtenden Kommissionen* beantragte<sup>8</sup>; entsprechende Richtlinien wurden von der Konkordatskonferenz am 21. April 1995 erlassen. Die Ostschweizerische Strafvollzugskommission verabschiedete wenige Tage später, am 28. April 1995 ihrerseits Richtlinien, welche u.a. die Zusammenarbeit mit dem Fachausschuss des Kantons Zürich regelten. In der Folge wurden weitere Fachkommissionen eingesetzt: Am 16. Mai 1995 eine Fachkommission für die Kantone der Innerschweiz, am 5. November 1995 eine Fachkommission für den Kanton Aargau, am 13. Februar 1996 eine Fachkommission für die Kantone Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft und am 27. Februar 1997 eine Fachkommission für den Kanton Schwyz. In der lateinischen Schweiz wurde die bestehende interdisziplinäre Kommission zur Begutachtung von Straftätern, welche eine psychiatrische Betreuung benötigen<sup>9</sup>, mit analogen Aufgaben beauftragt.

Obwohl die Strafvollzugskonkordate also bereits in einem recht frühen Zeitpunkt die Problematik der gemeingefährlichen Strafgefangenen auf ihre Traktandenlisten gesetzt haben, erfolgte die Einsetzung der ersten Fachkommissionen durch die am unmittelbarsten betroffenen Kantone. Und auch die später eingesetzten Fachkommissionen wurden durch einzelne Kantone bzw. durch mehrere Kantone gemeinsam ins Leben gerufen. Dies entspricht den Zuständigkeiten für den Straf- und Massnahmenvollzug nach schweizerischem

7 RRB 3293/1994; die Einsetzungsverfügung der Polizei- und Militärdirektion datiert vom 1. November 1994.

8 Schlussbericht der «Arbeitsgruppe Gemeingefährliche Straftäter» vom Oktober 1994

9 Reglement vom 15. Juni 1994

Recht. Die verschiedenen Fachkommissionen sind deshalb keineswegs homogen ausgestaltet. Davon soll im nächsten Abschnitt die Rede sein.

## 2 Aufgabe, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Fachkommissionen

Ich schicke voraus, dass die nachfolgende Gesamtschau die Fachkommission der lateinischen Schweiz<sup>10</sup> bloss am Rande einbezieht. Denn diese Kommission hat einen weitreichenderen Auftrag als die Fachkommissionen in der deutschsprachigen Schweiz: Im Zentrum ihres Auftrages stehen Strafgefangene, auch nicht speziell gefährliche, welche einer psychiatrischen Betreuung bedürfen. Für diese Klientele berät die Kommission die zuständigen Behörden umfassend in allen relevanten Vollzugsfragen. Die Kommission wurde vom Staatsrat des Kantons Waadt eingesetzt, steht aber den übrigen Konkordatskantonen ebenfalls zur Verfügung.

Weiter schicke ich voraus, dass sich die nachfolgenden Ausführungen in diesem Abschnitt im wesentlichen auf die Ergebnisse einer Tagung abstützen, welche die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren am 30. November 1998 unter dem Präsidium von Regierungsrat Jörg Schild (Basel-Stadt) mit den verschiedenen Fachkommissionen in Bern durchgeführt hat. Dies mit dem Ziel, einen Beitrag zur Harmonisierung der Tätigkeit der Fachkommissionen zu leisten. Selbstverständlich habe ich zwischenzeitlich erfolgte Änderungen bestmöglich berücksichtigt.

Mit diesen Vorbehalten ist zunächst festzustellen, dass den kantonalen, jeweils durch Regierungsbeschlüsse eingesetzten Fachkommissionen durchwegs ein *Begutachtungs- und Beratungsauftrag* zu Han-

---

10 Commission interdisciplinaire consultative concernant les délinquants nécessitant une prise en charge psychiatrique

den der zuständigen Vollzugsbehörden erteilt wurde. Diesen Kommissionen ist also der Grundauftrag übertragen worden, abzuklären, ob inhaftierte Personen als «gemeingefährlich» zu beurteilen sind. Die Fachkommissionen sind somit nicht etwa als Vollzugsbehörden *sui generis* ausgestaltet worden. Die Festlegung, den Fachkommissionen die Funktion eines Begutachters und nicht jene einer Vollzugsbehörde zuzuweisen ist grundlegend und bestimmt die Ausgestaltung der Fachkommissionen. Damit wird gewährleistet, dass Gefährlichkeitsbeurteilungen verhältnismässig rasch erstellt werden und den Vollzugsbehörden kurzfristig zur Verfügung stehen. Entsprechend können solche Beurteilungen ebenfalls in einem wenig formalisierten Verfahren überprüft, und gegebenenfalls rasch modifiziert werden.

Der Auftrag der Fachkommissionen bezieht sich auf Straftäter und Inhaftierte, welche möglicherweise als «gemeingefährlich» zu beurteilen sind. Der Begriff der «Gemeingefährlichkeit» wurde fast durchwegs bewusst eng gefasst<sup>11</sup>: Als gemeingefährlich gelten Personen, welche die körperliche oder seelische Integrität Dritter unmittelbar und schwer gefährden. Ich werde am Schluss dieses Abschnittes allerdings aufzeigen, dass das Konzept, die Fachkommissionen auf einen Begutachtungs- und Beratungsauftrag einzugrenzen, nicht überall konsequent umgesetzt wurde.

Die *personelle Zusammensetzung* der Fachkommissionen ist durchwegs eine interdisziplinäre. Unter den 5–9 Mitgliedern einer Fachkommission befinden sich immer Vertreter der Justizbehörden (Staatsanwaltschaft, Obergericht), des Vollzugs (Vollzugsbehörde, Vollzugsanstalten) sowie der Psychiatrie. In einigen Fachkommissionen sind auch Fachpersonen aus anderen Bereichen tätig (Kantonspolizei, Bewährungshilfe, Sozialarbeit). Es ist schliesslich politisch korrekt hervorzuheben, dass allen Fachkommissionen auch weibliche Mitglieder angehören.

---

11 Dies mit Ausnahme des zürcherischen, für die Ostschweiz zuständigen Fachausschusses.

Die *Arbeitsweise* der einzelnen Fachkommissionen zeigt ein etwas weniger einheitliches Bild: Während in einigen Kantonen die Aufnahme eines Verfahrens in der Fachkommission der betroffenen Person eröffnet wird, verzichten andere Kantone auf eine solche Mitteilung. Von dem meisten Fachkommissionen wird die betroffene Person nicht oder allenfalls ganz ausnahmsweise mündlich angehört, in einer Fachkommission ist ein Gespräch mit dem jeweiligen Kommissionsreferenten obligatorisch. Einige Fachkommissionen erstellen ihre Begutachtung ausschliesslich aufgrund der Aktenlage, andere vervollständigen diese im Bedarfsfall, etwa durch ein Begutachtungsgespräch des Vertreters oder der Vertreterin der Psychiatrie in der Fachkommission oder durch die Einholung ergänzender Auskünfte in Strafanstalten oder bei anderen Sachverständigen. Die Begutachtungsergebnisse und allfällige Empfehlungen werden in einigen Kantonen der betroffenen Person immer schriftlich eröffnet, in anderen erfolgt dies erst im Zeitpunkt, in welchem ein sich darauf stützender Vollzugsentscheid getroffen wird. Bei der inhaltlichen Beurteilung der Gemeingefährlichkeit orientieren sich die Fachkommissionen an den durch die Strafvollzugskonkordate aufgestellten allgemeinen Grundsätzen; das erstmals in der Fachkommission des Kantons Bern verwendete Beurteilungsschema von Prof. Volker Dittmann (siehe Beitrag in diesem Band) ist mittlerweile auch von anderen Fachkommissionen als Arbeitsinstrument übernommen, und vom Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz im vergangenen Dezember sogar für verbindlich erklärt worden<sup>12</sup>. Als besonders wichtig ist schliesslich zu vermerken, dass die Klassifikation eines Inhaftierten als «gemeingefährlich» reversibel ist: Auf Antrag der Vollzugsbehörde oder der Anstaltsleitung wird eine Neuüberprüfung veranlasst, insbesondere wenn grundlegende Vollzugsentscheide wie eine bedingte Entlassung anstehen.

---

12 Ziffer 1.2 der Richtlinien betreffend Gemeingefährliche Straftäter/-innen im Freiheitsentzug vom 3.12.1999.

Nicht mit den anderen Fachkommissionen vergleichbar ist die Arbeitsweise des für die *Ostschweiz* zuständigen zürcherischen Fachausschusses. Dies hängt vorab damit zusammen, dass es in den anderen Kantonen im Ermessen der Vollzugsbehörden oder der Anstaltsdirektionen liegt, der Fachkommission einen Begutachtungsauftrag zu erteilen. Anders ist es im zürcherischen Fachausschuss, für welchen ein Katalog von Straftatbeständen, welche die öffentliche Sicherheit gefährden, aufgestellt wurde; die Vollzugsbehörde ist verpflichtet, Strafgefangene, welche ein in diesem Katalog verzeichnetes Delikt begangen haben, obligatorisch dem Fachausschuss vorzulegen. Damit beschränkt sich dieser Fachausschuss im Gegensatz zu den anderen Fachkommissionen nicht auf den Kreis jener Inhaftierten, welche die körperliche oder seelische Integrität Dritter unmittelbar und schwer gefährden. Darüber hinaus beschliesst der Fachausschuss für die ihm zugewiesene Klientele regelmässig Empfehlungen zu konkreten Vollzugsentscheiden wie Anstaltszuweisung, Versetzung, Urlaub, andere Vollzugslockerungen und bedingte oder probeweise Entlassung. Andere Fachkommissionen formulieren zwar ebenfalls gelegentlich nach eigenem Ermessen Empfehlungen zu Handen der Vollzugsbehörden zur Ausgestaltung des Vollzugs, doch liegt ihr eindeutiges Schwergewicht in der Beurteilung der Gemeingefährlichkeit und nicht in einer Einflussnahme auf den Vollzug. Obwohl auch der zürcherische Fachausschuss bloss Empfehlungen abgibt und über keine Entscheidungsbefugnisse verfügt, hat sich seine Praxis doch so ausgewirkt, dass die Vollzugszuständigkeiten für schwerere Delikte faktisch bei ihm liegen, während den ordentlichen Vollzugsbehörde die übrigen Fälle verbleiben.

Die eben formulierte Beschreibung des für die Ostschweiz zuständigen zürcherischen Fachausschusses ist seit dem 1.1.2000 allerdings überholt. Auf diesen Zeitpunkt hat die Ostschweizerische Strafvollzugskommission ihre neuen «Richtlinien über den Vollzug von Freiheitsstrafen an gemeingefährlichen Straftätern und Straftäterinnen» vom 16. April 1999 in Kraft gesetzt. Der bisherige zürcherische Fachausschuss wurde auf Jahresende aufgehoben und durch eine neue

Fachkommission ersetzt, deren Mitglieder durch die konkordatliche Strafvollzugskommission gewählt werden. Mit diesen Neuerungen hat die Ostschweiz in allen Grundsatzfragen die Beurteilungspraxis der anderen deutschsprachigen Fachkommissionen übernommen. Von ganz entscheidender Bedeutung ist namentlich Ziffer 2.3 der neugefassten Richtlinien, welche die jeweils zuständige Vollzugsbehörde zum Herrn des Verfahrens bestimmt: Die Vollzugsbehörde zieht die Fachkommission nunmehr bloss in jenen Fällen zu Rate, in welchen sie die Frage der Gemeingefährlichkeit eines Straftäters oder einer Straftäterin nicht selbst eindeutig zu beantworten vermag. Ergänzend dazu ist der Deliktskatalog etwas abgespeckt worden: Massnahmen nach Art. 43 Ziff. 1 Abs. 1 StGB sowie Strafen und Strafreste von weniger als zwei Jahren führen nicht mehr obligatorisch zu einer Gefährlichkeitsbeurteilung. Als Konsequenz dieser Neuerungen hat sich die Zahl der durch die Fachkommission zu beurteilenden Fälle bereits deutlich reduziert. Aufgrund erster Erfahrungen scheint es nicht ausgeschlossen, dass die Fachkommission künftig nicht mehr alle zwei Wochen beraten wird. Die in der Ostschweiz eingeleiteten Annäherungen an die Praxis der anderen Kantone stellen zweifellos einen ganz entscheidenden Beitrag zur Harmonisierung der Klassifikation gemeingefährlicher Straftäter in der Schweiz dar.

Neuerungen verzeichnet auch das Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz: Die am 3.12.1999 erlassenen und auf den 1.1.2000 in Kraft getretenen neuen «Richtlinien betreffend Gemeingefährliche Straftäter/-innen im Freiheitsentzug» bezwecken ausdrücklich «eine Vereinheitlichung der Praxis bei der Erkennung, Erfassung, Beurteilung, Behandlung und Unterbringung vom gemeingefährlichen Straftäterinnen und Straftätern»<sup>13</sup>. Als wichtige Neuerung ist vorab zu vermerken, dass die Fachkommissionen für die Beurteilung der Gemeingefährlichkeit den «von Prof. Dittmann erarbeitete Kriterienkatalog» bzw. das entsprechende Beurteilungsinstrument zu ver-

13 Ziffer 1.1 der Richtlinien

wenden haben<sup>14</sup>. Überdies werden die einzelnen Fachkommissionen zur Zusammenarbeit verpflichtet, wobei dem Konkordatssekretariat eine Koordinationsaufgabe zukommen soll, auch im Verhältnis zu den Fachkommissionen anderer Konkordate<sup>15</sup>. Zuständig für die Anordnung einer Beurteilung ist die im Einzelfall zuständige Einweisungsbehörde (allenfalls die Untersuchungsbehörde; ggf. auf Antrag der Vollzugsinstitution), welche im Bedarfsfall die in ihrem Gebiet eingesetzte Fachkommission anruft und in der Regel Gefährlichkeitsbeurteilungen anderer Fachkommissionen übernimmt<sup>16</sup>. Die gutachterlichen Beurteilungen müssen bei als gemeingefährlich erkannten Personen spätestens nach drei Jahren überprüft werden<sup>17</sup>. Ob die zu beurteilende Person von der Fachkommission angehört wird und ob Sachverständige in das Verfahren einbezogen werden, lassen die Richtlinien als Option offen<sup>18</sup>. Gegebenfalls sind Anwältinnen und Anwälte als Begleitpersonen zuzulassen; Mitglieder der Fachkommission, welche mit der zu begutachtenden Person in einer anderen Funktion bereits zu tun hatten, haben in den Ausstand zu treten<sup>19</sup>. Diese Regel wird sich in der Praxis indessen als nicht durchführbar erweisen, hatte sich doch jedenfalls die Fachkommission des Kantons Bern mit Begutachtungen zu befassen, in welchen bloss ein einziges Mitglied der Fachkommission nicht in den Ausstand hätte treten müssen, wenn dieser Grundsatz rigoros angewendet worden wäre. Als wichtige Regel ist ferner zu erwähnen, dass die betroffene Person über die Beurteilung der Fachkommission und über ihre allfällige Empfehlungen in geeigneter Weise zu informieren ist<sup>20</sup>. Von besonderer Bedeutung für den Schutz der Öffentlichkeit sind schliesslich die Regeln, wonach die Beurteilungen in schriftlicher Form anderen, für den betreffenden Fall in einem späteren Zeitpunkt zuständigen Behörden eröffnet wird<sup>21</sup>. Mit den erwähnten

14 Ziffer 1.2 Absatz 2 der Richtlinien

15 Ziffern 2.3, 2.5 und 2.6 der Richtlinien

16 Ziffern 3.1, 3.2 und 3.5 der Richtlinien

17 Ziffer 3.4 Absatz 3 der Richtlinien

18 Ziffern 3.7 und 3.8 der Richtlinien

19 Ziffern 3.6 und 3.8 Absatz 3 der Richtlinien

20 Ziffer 3.9 der Richtlinien

21 Ziffer 5.2 der Richtlinien

Vorbehalten dürfen diese neuen, ausführlichen Konkordatsrichtlinien als ein geeignetes Instrument für eine weitere Harmonisierung der Tätigkeiten der Fachkommissionen beurteilt werden.

Die weiter oben erwähnten, sich auf die Zeit vor dem Inkrafttreten der neuen Konkordatsrichtlinien beziehenden Unterschiede zwischen den Fachkommissionen spiegeln sich naturgemäß auch in den *Statistiken* der Fachkommissionen nieder: Während die einzelnen Fachkommissionen jährlich 1–6 Sitzungen benötigten, tagte der zürcherische Fachausschuss alle 14 Tage. Er hat im Jahre 1997 in mehr als 400 Fällen entschieden; im selben Zeitraum behandelten die Fachkommissionen der Kantone Bern sowie Solothurn/Basel-Landschaft/Basel-Stadt und Aargau zwischen 7 und 19 Fälle, jene des Kantons Schwyz und der Innerschweiz 1 bzw. 2 Fälle.

Obwohl also alle Fachkommissionen die Funktion eines Begutachters wahrnehmen, kann die konkrete Ausgestaltung einer Fachkommission dazu führen, dass sie, wie früher im Kanton Zürich, faktisch die Funktion einer Vollzugsbehörde *sui generis* einnimmt. Eine Denaturierung der Stellung eines Begutachters kann auch dadurch erfolgen, dass das Begutachtungsverfahren justizförmig ausgestaltet wird. Es ist meines Erachtens durchaus ausreichend und dem Begutachtungsauftrag angemessen, wenn der betroffenen Person von Amtes wegen die Einleitung eines Begutachtungsverfahrens, und mit einem sich darauf abstützenden Vollzugsentscheid auch die Begutachtung eröffnet wird. Dass die betroffene Person überdies jederzeit das Recht zur Einsichtnahme in die Begutachtung haben muss, versteht sich von selbst. Darüber hinaus gehende, zusätzliche Verfahrensregeln, in welchen justizielle Verfahren abgebildet sind, etwa die Gewährung des rechtlichen Gehörs oder rigide Ausstandsregeln, sind dagegen abzulehnen, weil sie dem Begutachtungsauftrag widersprechen.

### 3 Auswirkungen der Tätigkeit der Fachkommissionen

Hier ist vorab zu unterscheiden zwischen den Folgen, welche die Einsetzung der Fachkommissionen auf der Ebene der Vollzugsbehörden und der Vollzugsorganisation zeitigte und den sich aus ihrem Wirken für die öffentliche Sicherheit ergebenden Konsequenzen. Die erstgenannte Messgrösse wird hierzulande sehr kontrovers diskutiert, die zweite überhaupt nicht. Sodann ist zu fragen, ob mit der Einsetzung der Fachkommissionen auch «unerwünschte Nebenwirkungen» (die nicht auf der Packungsbeilage verzeichnet waren) aufgetreten sind. Diesen drei Fragestellungen wollen wir uns nun zuwenden.

Die Frage, welche Konsequenzen die Einsetzung der Fachkommissionen auf die *vollziehenden Behörden* nach sich gezogen hat, hat der Direktor der Strafanstalt Lenzburg, Dr. Martin Pfrunder, in einem im Jahre 1998 in der Schweizerischen Juristen-Zeitung veröffentlichten Aufsatz<sup>22</sup> beantwortet. Der Titel des Aufsatzes lässt bereits erkennen, wie seine Beurteilung ausgefallen ist: «Gemeingefährliche Straftäter im Chaos kantonaler Fachkommissionen». Obwohl Pfrunder seine bissige Kritik im wesentlichen an der Tätigkeit der zürcherischen und der aargauischen Fachkommission schärft und ihm im Einzelnen auch sachliche Fehler nachzuweisen sind, trifft er in wesentlichen Punkten ins Schwarze. Dies betrifft namentlich den Sachverhalt, dass die einzelnen Fachkommissionen ihre Tätigkeit vorerst kaum koordiniert haben. Für die Leiter von Vollzugsanstalten hatte dies zur Konsequenz, dass sie nicht nur mit unterschiedlichen Verfahren konfrontiert waren, sondern auch mit unterschiedlichen Standards von «Gemeingefährlichkeit». Auch aus anderen Anstalten war diesbezüglich grösstes und durchaus berechtigtes Unbehagen zu vernehmen. Denn weder dem Anstaltpersonal noch den Inhaftierten lässt es sich plausibel erklären, dass ein von

<sup>22</sup> Dr. iur. Martin-L. Pfrunder: Gemeingefährliche Straftäter im Chaos kantonaler Fachkommissionen. Schweizerische Juristen-Zeitung 94 (1998) Nr.20, S. 435–37. Weitere kritische Artikel z.B. im Plädoyer 1/1998, S. 7–9, im Sarganserländer vom 4.2.1999, S. 8 und in der Wochenzeitung vom 11.2.1999, S. 3.

der zürcherischen Fachkommission beurteilter Straftäter als gemeingefährlich gilt, diese Beurteilung aber nicht zutreffen würde, wenn er von der bernischen Fachkommission beurteilt worden wäre und dass diese Beurteilung im einen Fall andere Konsequenzen auf die Vollzugsbedingungen hat als im anderen. Auf dem Hintergrund der oben referierten Neuerungen in den Strafvollzugskonkordaten der deutschsprachigen Schweiz darf indessen erwartet werden, dass solche Mängel künftig nicht oder kaum mehr auftreten werden.

Grundlegend ist ferner die Klage Pfrunders, dass die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Beurteilung von möglicherweise gemeingefährlichen Straftätern sowie für die vollzugsbezogenen Konsequenzen dieser Beurteilung nicht hinreichend geklärt seien. Dies habe – verkürzt ausgedrückt – zur Folge, dass die Fachkommissionen faktisch Vollzugsentscheide treffen und gelegentlich erheblich in den operationellen Bereich der Vollzugsanstalten eingreifen, während den Anstaltsleitungen für diese heteronom induzierten Vorgaben gegenüber der Öffentlichkeit die Verantwortung zugeschoben würde. Diese Kritik ist wohl etwas pauschal formuliert worden, war sie doch beispielsweise für die Fachkommission des Kantons Bern in keinem Zeitpunkt zutreffend. Pro futuro dürfen wir nach den in den beiden deutschweizerischen Strafvollzugskonkordaten verabschiedeten Neuerungen erwarten, dass auch diesbezüglich Abhilfe geschaffen wurde, wohl nicht zuletzt auch dank der vehementen Kritik Pfrunders.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Einsetzung einer Fachkommission in jenen Kantonen, in welchen die Zuständigkeiten der Fachkommissionen konsequent auf einen Beurteilungs- und Beratungsauftrag eingegrenzt wurde, wo die allgemeinen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der vollziehenden Behörden nicht modifiziert, und wo nötigenfalls diesbezüglich erforderliche Klärungen verbindlich getroffen wurden, tatsächlich zu einer allgemein, also von den Vollzugsbehörden und den Vollzugsanstalten begrüßten Entlastung und zu keinen nennenswerten Komplikationen geführt

hat. Jedenfalls für die Tätigkeit der bernischen Fachkommission gilt diese Feststellung vorbehaltlos. Nach dem oben Gesagten besteht Zuversicht, dass diese Wertung bald verallgemeinert werden kann.

Als positive Folge der Schaffung von Fachkommissionen ist sodann hervorzuheben, dass der Umgang mit gemeingefährlichen Straftätern als eine gemeinsame, interdisziplinäre Aufgabe anerkannt ist und dass die diesbezügliche Verantwortung nicht mehr ad hoc an die forensische Psychiatrie oder an die Vollzugsbehörde oder an die Anstaltsdirektionen abgeschoben werden kann. Schliesslich ist als Positivum zu vermerken, dass Straftäter nach klaren Kriterien und in einem transparenten Verfahren als «gemeingefährlich» klassifiziert werden. Solche Klassifikationen wurden natürlich auch früher schon vorgenommen, allerdings unsystematisch und in einem clandestinen und nicht überprüfbaren Verfahren<sup>23</sup>.

Dürfen wir es bereits als einen hinreichenden Erfolg verbuchen, wenn die Einsetzung einer Fachkommission, jedenfalls in einzelnen Kantonen, den Straf- und Massnahmenvollzug nicht behindert hat? Die Fachkommissionen sind ja als Instrumente mit dem Anspruch eingesetzt worden, die *öffentliche Sicherheit* in einem höheren Masse zu gewährleisten. Es ist deshalb zu fragen, ob sie diesen Anspruch tatsächlich eingelöst haben. Auch dazu hat Pfrunder wenig erfreuliches zu vermelden: «Die Wirkung im Ziel dieser Kommissionen ist eigentlich gering», schreibt er, und: Die Fachkommissionen würden «weniger die auf den Schultern der AnstaltsdirektorInnen lastende Verantwortung erleichtern, als vielmehr die Wiederwahl von hohen PolitikerInnen absichern»<sup>24</sup>.

23 Vgl. dazu Karl F. Schumann: Schutz der Allgemeinheit vor Rückfalltätern durch «selective incapacitation» – Eine Skizze zur Subversität des Strafprinzips. In: Klaus Lüderssen (Hrsg.): Aufgeklärte Kriminalpolitik oder Kampf gegen das Böse. Band V: Lernprozesse im Vergleich der Kulturen. Baden-Baden 1998, S. 456–467

24 Fn 22; vgl. zu diesem Verdacht auch Andrew von Hirsch: Law and Order: Die Politik der Ressentiments. In: Klaus Lüderssen (Fn 23), S. 31–43.

Dazu ist vorab festzuhalten, dass ein professioneller Umgang mit als gefährlich erkannten Straftätern für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit zwar von offensichtlicher Bedeutung ist, dass dessen *Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit* insgesamt indessen nicht überschätzt werden darf. Als Beleg dafür erwähne ich an dieser Stelle einmal mehr eine nicht veröffentlichte Studie des Generalprokurator des Kantons Bern vom November 1994, mit welcher die zwischen 1974 und Frühling 1994 von einem Geschworenengericht oder der Kriminalkammer beurteilten 90 Tötungsdelikte erfasst wurden. Von den 90 erfassten Tätern wiesen 22 Verurteilte bereits Vorstrafen wegen Tötungsdelikten oder anderer schweren Gewaltdelikten auf (7 Personen haben die neue Straftat während dem Vollzug einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Massnahme begangen). Mit andern Worten: In 68 von 90 Fällen lagen keine solchen Vorstrafen vor (und 83 der 90 Tötungsdelikte erfolgten nicht während einem Freiheitsentzug). Der Einwirkungsbereich der Fachkommissionen bezieht sich somit auf rund  $\frac{1}{4}$  künftiger Tötungsdelikte und bewegt sich damit in einer Größenordnung, welche zwar keinenfalls zu vernachlässigen ist, aber in rund  $\frac{3}{4}$  der Fälle irrelevant bleibt<sup>25</sup>.

Nach dieser Vorbemerkung zurück zur Frage, welche Auswirkungen der Tätigkeit der Fachkommissionen auf die öffentliche Sicherheit festzustellen sind. Pfrunder hat in seinem Aufsatz, allerdings ohne Belege vorzutragen, solche Auswirkungen rundherum verneint. Ich bin weder in der Lage, seine Hypothese zu bestätigen, noch sie zu widerlegen. Entsprechende wissenschaftlich erhärtete Daten liegen nicht vor. Den schwer verständlichen Sachverhalt, dass offensichtlich kein Interesse an einer Auswertung der Wirkungen der Fachkommissionen auf die öffentliche Sicherheit besteht, habe ich bereits vor Jahren beklagt<sup>26</sup>. Wenn es zutrifft, dass die Fachkommissionen tat-

25 Dazu Cornelius Prittowitz: Strafrecht und Risiko. Untersuchungen zur Krise von Strafrecht und Kriminalpolitik in der Risikogesellschaft. Frankfurt a.M. 1993

26 Andrea Baechtold: Wer behauptet, damit hätten die Kriminologie und die Kriminologen nichts zu tun? (Editorial). Kriminologisches Bulletin/Bulletin de Criminologie, Heft 1, 1997, S. 3–4

sächlich eingesetzt worden sind, um einen wesentlichen Beitrag zu Verbesserung der öffentlichen Sicherheit zu leisten, dann müsste es von hohem politischem Interesse sein, zu prüfen, ob diese Zielvorgabe tatsächlich erreicht werden konnte<sup>27</sup>. Ist es aber offensichtlich nicht<sup>28</sup>.

Dieser Mangel ist aus mindestens drei Gründen als schwerwiegend zu werten. Erstens deshalb, weil die Validität von Gefährlichkeitsprognosen wissenschaftlich umstritten ist<sup>29</sup> und mehr als Plausibilitätsüberlegungen (ausgehend von einem bewussteren und systematisierten Umgang mit potentiell gefährlichen Straftätern) nicht herangezogen werden können um zu begründen, dass Prognosen, die von Fachkommissionen erstellt werden, eher zutreffen als andere. Zweitens ist unverkennbar, dass die Klassifikation eines Straftäters als «gemeingefährlich» einen schweren, belastenden Eingriff darstellt, der keinesfalls unprofessionell oder gar willkürlich erfolgen darf. Und drittens gehört es zu den spätestens seit der Französischen Revolution anerkannten Standards eines aufgeklärten Staatswesens, dass die staatlichen Organe vernünftig, also zweckgerichtet und verhältnismässig handeln sollen.

Zusammenfassend halte ich fest, dass die Auswirkungen der Tätigkeit der Fachkommissionen auf die öffentliche Sicherheit derzeit nicht erhärtet beurteilbar sind. Es lässt sich aufgrund einer Beobachtung der Medien lediglich feststellen, dass über Tötungsdelikte unter

27 Zwei beim Verfasser dieses Beitrages eingereichte studentische Lizentiatsarbeiten vermögen diese Lücke nicht zu schliessen, da sie bloss eine interne Analyse vornehmen und im übrigen methodische Mängel aufweisen, welche bei Lizentiatsarbeiten kaum vermeidbar sind (Bettina Bochsler: *Gemeingefährliche Strafgefangene. Eine Analyse der Beurteilungspraxis der bernischen Kommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern (KGS)*. Lizentiatsarbeit Universität Bern 1997; Martin Rindlisbacher: *Gemeingefährliche Strafgefangene. Eine Analyse der Beurteilungspraxis der bernischen Vollzugsbehörde*. Lizentiatsarbeit Universität Bern 1997).

28 Der Autor dieses Aufsatzes hat der bernischen Polizei- und Militärdirektion die Durchführung einer solchen Evaluation vorgeschlagen; angesichts erster Reaktionen ist er zuversichtlich, dass ihm diese Aufgabe übertragen wird.

29 Zusammenfassend bei Heinz Cornel: *Die Gefährlichkeit von Gefährlichkeits-Prognosen. Neue Kriminalpolitik 3/1994*, S. 21–25 oder beim Altmeister der forensischen Psychiatrie Wilfried Rasch: *Verhaltenswissenschaftliche Kriminalprognosen*. In: Wolfgang Frisch und Thomas Vogt (Hrsg.): *Prognoseentscheide in der strafrechtlichen Praxis*. Baden-Baden 1994, S. 19ff.

Umständen, welche jenen am Zollikerberg und in Bremgarten bei Bern vergleichbar sind, seit Bestehen der Fachkommissionen nicht mehr berichtet wird und dass offensichtliche Fehlentscheide von Fachkommissionen nicht oder kaum zu verzeichnen waren<sup>30</sup>.

An letzter Stelle ist im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Tätigkeit der Fachkommissionen zu prüfen, ob diese Neuerung möglicherweise zu nicht beabsichtigten, *negativen Nebenwirkungen* geführt hat. Ich möchte hier nicht darüber spekulieren, ob und allenfalls wie die in den Behörden und in den Medien unverkennbare Fixierung auf gemeingefährliche Straftäter das Bild «des Straftäters» und das Verständnis von abweichendem Verhalten beeinflusst hat. Mindestens eine konkrete Nebenwirkung glaube ich aber zweifelsfrei feststellen zu können: Die Tatsache, dass Instrumente wie begutachtende Fachkommissionen zwischenzeitlich einen hohen Grad an Akzeptanz gewonnen haben. Anders ausgedrückt: Der modische Trend ist unverkennbar, Verantwortlichkeiten dem operativen Vollzugsbereich zu entziehen und Expertengremien zu übertragen. Dies zeigt sich im bundesrätlichen Entwurf für die Revision des Allgemeinen Teils des Schweizerischen Strafgesetzbuches<sup>31</sup>. Der Bundesratsentwurf verlangt die Schaffung einer Kommission aus Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, der Strafvollzugsbehörden und der Psychiatrie, welche bei einer bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug (Art. 86 Abs. 3) oder dem Massnahmenvollzug (Art. 62d Abs. 2) obligatorisch anzuhören ist bei einem Straftäter, welcher «einen Mord, eine vorsätzliche Tötung, eine schwere Körperverletzung, eine Vergewaltigung, eine Brandstiftung oder eine andere Tat begangen hat, durch die er jemanden körperlich, seelisch oder materiell schwer geschädigt hat oder schädigen wollte» (Art. 64 Abs. 1 Bst. a.). Diese bundesrätliche Neuschöpfung ist nicht bloss zu beklagen, weil der Anwendungsbereich dieser Kommission zu breit und viel zu unbestimmt ist und weil der Bundesgesetzgeber gut beraten wäre, ent-

30 Eine bekannt gewordene Fehleinschätzung betrifft die Flucht des in eine halboffene Anstalt verlegten Hugo Portmann; vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 26.2.1999.

31 Fn 1

sprechend der bisherigen Praxis nicht ohne Not in die Behördenorganisation der Kantone einzugreifen. Nach dem oben zu den Fachkommissionen für die Beurteilung gemeingefährlicher Straftäter Gesagten ist überdies festzustellen, dass keine Bestätigung vorliegt, wonach solche Gremien eher geeignet wären als Vollzugsbehörden, zutreffende Prognosen zu erstellen. Es ist nicht auszuschliessen, dass künftig auf medienwirksame Vollzugsprobleme jedweder Art mit der Schaffung spezieller Kommissionen reagiert wird und dass wir uns diesbezüglich auf dem Wege zu einer Expertokratie befinden.

#### **4 Symbolische Kriminalpolitik oder Erhöhung der öffentlichen Sicherheit?**

Nach dem bisher Gesagten können jedenfalls die folgenden Feststellungen als verlässlich gelten:

1. Mit der Schaffung der Fachkommissionen und den diesbezüglichen Verfahren wurde das Problembewusstsein inbezug auf gemeingefährliche Straftäter offensichtlich geschärft und auch anerkannt, dass diese Klientele betreffende, folgenreiche Entscheide auf der Grundlage des verfügbaren Expertenwissens gefällt werden müssen, transparent bezüglich der anzuwendenden materiellen Kriterien und des Verfahrens.
2. Damit wurde auch anerkannt, dass die Verantwortung für einen sachgerechten Umgang mit dieser Klientele nicht einseitig Sache der Vollzugsbehörden oder der Anstaltsdirektionen oder der forensischen Psychiatrie ist, dass es sich dabei um eine gemeinsame Aufgabe handelt, auch wenn für diesen oder jenen Entscheid letztlich diese oder jene Behörde die Verantwortung trägt.
3. Aufgrund der vorliegenden, allerdings nicht tatsächlich verlässlichen Praxis-Erfahrungen besteht kein Grund zu Annahme, dass die Fachkommissionen die gesellschaftlichen Risiken erhöht haben, welche von gefährlichen Straftätern ausgehen.

Diese letzte Feststellung soll nicht als eine maliziöse gewertet werden. Wenn wir die Wirkungen der Fachkommissionen auf die öffentliche Sicherheit nüchtern beurteilen, dann erlaubt der verfügbare Wissensstand eine positivere Würdigung eben nicht. Dazu kommt, dass wir nicht überrascht sein dürften, falls die Fachkommissionen zu diesbezüglich negativen Konsequenzen geführt hätten. Derartige negative Konsequenzen lassen sich immer wieder feststellen, wenn ehrgeizige Politiker unter dem Druck der kochenden Volksseele Handlungsbedarf orten und rasche, simple und medienmässig gut vermittelbare Aktionen einleiten – für Beispiele dazu ist es nicht nötig, über den Atlantik hinüber nach den Vereinigten Staaten zu blicken. Dass solche Wirkungen im vorliegenden Zusammenhang nicht zu beklagen sind, ist deshalb gewiss erfreulich.

Man darf sich allerdings durchaus die Frage stellen, ob es bei der Schaffung der Fachkommissionen tatsächlich in erster Linie um eine Erhöhung der öffentlichen Sicherheit gegangen ist oder ob diese vielmehr bloss ein Instrument symbolischer Kriminalpolitik darstellen. Ich will mir nicht anmassen, die genannte Frage abschliessend zu beantworten, möchte aufgrund meiner praktischen Erfahrungen als verantwortlicher Amtsvorsteher im Kanton Bern aber annehmen, dass tatsächlich beides eine Rolle gespielt hat: Einerseits bestand seinerzeit offensichtlich die Notwendigkeit, unverzüglich «etwas zu tun», ungeachtet dessen, ob dieses «etwas» auch zweckmässig sei, andererseits setzte sich rasch auch das Bestreben durch, darüber hinaus eine tatsächliche Stärkung der öffentlichen Sicherheit zu bewerkstelligen.

Auch in der heutigen Situation gibt es Anzeichen dafür, dass beide Elemente weiterhin eine Rolle spielen: Das offenkundige Desinteresse an der Wirksamkeit der Fachkommissionen ist ein starkes Indiz für eine bloss symbolische Kriminalpolitik, die referierten Bemühungen um eine Harmonisierung der Tätigkeit der Fachkommissionen ein unwiderlegbares Gegenindiz. Ein Blick in die Geschichte der Strafjustiz zeigt auf, dass diese nie ausschliesslich auf eine unmit-

telbare Kriminalitätsbekämpfung ausgerichtet war, sondern stets auch versuchte, durch symbolisches Handeln – denken wir an die Vollstreckung von Todesurteilen «in effigie» – Vertrauen in der Öffentlichkeit zu schaffen und damit einen Beitrag zum Rechtsfrieden zu leisten. Unsere Kriminalpolitik ist also nicht ausschliesslich zweckrational auf die Verhinderung künftiger Straftaten ausgerichtet. Dies belegt etwa die Studie von Katherine Beckett<sup>32</sup>, welche für die USA über die Dauer eines Jahrzehnts vier Zeitreihen miteinander vergleicht: den statistischen Kriminalitätsverlauf, die öffentliche Besorgnis über Kriminalität, die diesbezügliche Berichterstattung der Medien und die staatliche Kriminalitätsbekämpfung. Dies mit dem Ergebnis, dass keine empirische Korrelation zwischen Kriminalitätsverlauf und den drei anderen Variablen vorliegt, also auch kein Zusammenhang zwischen der Kriminalitätsentwicklung und der staatlichen Kriminalpolitik. Auf diesem Hintergrund will ich meinen Beitrag tendenziell versöhnlich abschliessen: Seien wir zuversichtlich, dass das Interesse an einem effektiven Schutz der Öffentlichkeit vor schweren Straftaten von einer bloss symbolischer Kriminalpolitik nicht vollends verdrängt wird.

---

32 Katherine Beckett: *Making Crime Pay. Law and Order in Contemporary American Politics*. New York und Oxford 1997