

07.063

Botschaft

zur Volksinitiative «für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern» und zum Bundesgesetz über die Verfolgungsverjährung bei Straftaten an Kindern (Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes)

vom 27. Juni 2007

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern» Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten, die Initiative abzulehnen. Gleichzeitig unterbreiten wir Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung einen indirekten Gegenvorschlag, nämlich eine Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

27. Juni 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Am 1. März 2006 reichte der Verein «Marche Blanche» eine Volksinitiative «für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern» mit 119 375 gültigen Unterschriften ein. Diese Initiative verlangt, dass sexuelle oder pornografische Straftaten an Kindern unverjährbar sein sollen.

Die Normen im Bereich der Verjährung der Strafverfolgung haben eine sehr bewegte Vergangenheit. Sie wurden in den letzten 15 Jahren nicht weniger als dreimal geändert, was ziemlich aussergewöhnlich ist. Der Trend geht in Richtung einer Verlängerung der Verjährungsfrist für die Strafverfolgung von Sexualdelikten an Kindern. Damit soll zum einen verhindert werden, dass das Opfer wegen Verjährung keine Strafanzeige bzw. Strafklage mehr einreichen kann, wenn es endlich in der Lage ist, das Schweigen zu brechen. Zum anderen soll verhindert werden, dass Straftäter dadurch jeder Strafverfolgung entgehen.

Die in der Initiative vorgeschlagene Lösung sowie ihre Terminologie sind aus rechtlicher Sicht problematisch. Die Unverjährbarkeit geht über das hinaus, was notwendig ist, um zu verhindern, dass ein Opfer keine Strafanzeige bzw. Strafklage mehr einreichen kann, wenn es dazu in der Lage ist. Zudem sind die Begriffe «Kinder vor der Pubertät» und «pornografische Straftaten» unklar, und ihre Einführung würde zu ungleichen, unverhältnismässigen oder gar kontraproduktiven Lösungen führen. Der Initiative soll jedoch ein indirekter Gegenvorschlag entgegengestellt werden, der eine Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes vorsieht.

Nach dem derzeitigen Recht besteht für schwere Straftaten gegen die sexuelle Integrität von Kindern unter 16 Jahren eine Verjährungsfrist von 15 Jahren. Die Verjährung dauert aber in jedem Fall mindestens bis zum vollendeten 25. Lebensjahr des Opfers (Art. 97 Abs. 2 StGB). Der indirekte Gegenvorschlag sieht vor, dass die Verjährung der Strafverfolgung bei diesen Delikten erst ab dem Tag beginnt, an dem das Opfer mündig wird. Diese Regelung gilt nur bei mündigen Tätern. Sie ist verhältnismässig und entspricht dem Stand der Gesetzgebung in Europa sowie dem Entwurf für ein Übereinkommen des Europarates zum Schutz der Kinder vor sexuellem Missbrauch.

Der Bundesrat schlägt daher dem Parlament vor, Volk und Ständen die Volksinitiative «für die Unverjährbarkeit pornographischer Straftaten an Kindern» zur Ablehnung zu empfehlen. Gleichzeitig empfiehlt er dem Parlament, dem indirekten Gegenvorschlag zuzustimmen.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999¹ (BV) wird wie folgt geändert:

Art. 123b (neu) Unverjährbarkeit der Strafverfolgung und der Strafe bei sexuellen und bei pornografischen Straftaten an Kindern vor der Pubertät

Die Verfolgung sexueller oder pornografischer Straftaten an Kindern vor der Pubertät und die Strafe für solche Taten sind unverjährbar.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern» wurde am 17. August 2004 von der Bundeskanzlei vorgeprüft² und am 1. März 2006 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 24. März 2006 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 119 375 gültigen Unterschriften zu Stande gekommen ist³.

Die Initiative hat die Form eines ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat legt einen Gegenvorschlag vor. Nach Artikel 97 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴ über die Bundesversammlung (ParlG) hat der Bundesrat somit bis 31. August 2007 – d. h. 18 Monate ab Einreichung der Initiative – Zeit, um der Bundesversammlung eine Botschaft und einen Entwurf eines Bundesbeschlusses zu unterbreiten. Nach Artikel 100 ParlG muss die Bundesversammlung ihrerseits bis 31. August 2008 entscheiden, ob sie die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung empfehlen will. Sie kann diese Frist um ein Jahr verlängern, wenn «ein Rat über einen Gegენტwurf oder über einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlässentwurf Beschluss» fasst (Art. 105 Abs. 1 ParlG).

1 SR 101

2 BBl 2004 4723

3 BBl 2006 3657

4 SR 171.10

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 2 BV:

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

Die Initiative ist deshalb als gültig zu erklären.

1.4 Durchführbarkeit

Die offensichtliche faktische Undurchführbarkeit einer Initiative ist die einzige ungeschriebene materielle Schranke der Verfassungsrevision⁵. Damit eine Initiative für nichtig erklärt wird, muss sie aus sachlichen Gründen offensichtlich und ohne jeglichen Zweifel nicht umsetzbar erscheinen. Einfache materielle Schwierigkeiten reichen nicht, wenn sie entweder durch eine flexible Auslegung oder durch sorgfältiges Vorgehen der Behörden behoben werden können⁶. Die vorliegende Initiative verlangt die Unverjährbarkeit sexueller Handlungen mit Kindern. Dieses Ziel lässt sich auf rechtllichem Weg erreichen. Die Initiative ist somit gültig.

2 Ausgangslage

2.1 Grundlegende Aspekte der strafrechtlichen Verjährung

2.1.1 Arten der strafrechtlichen Verjährung

Es werden zwei Formen von strafrechtlicher Verjährung unterschieden: die Verfolgungsverjährung und die Vollstreckungsverjährung. Mit Eintritt der Verfolgungsverjährung besteht kein Anspruch auf Verfolgung der Straftaten mehr, für die noch kein Urteil vorliegt, während die Vollstreckungsverjährung dem Anspruch auf Vollzug des rechtskräftigen Strafurteils ein Ende setzt.

2.1.2 Die Berechtigung der strafrechtlichen Verjährung

Das Institut der strafrechtlichen Verjährung ist in den meisten Rechtsordnungen vorgesehen. Es beruht in erster Linie auf dem Recht auf Vergebung und Vergessen und auf der heilenden Wirkung des Zeitablaufs.

⁵ BBl 1997 I 433

⁶ E. Grisel, Initiative et référendum populaires, 2. Aufl., Bern, 1997, S. 241.

Für das Bestehen von Verjährungsfristen sprechen jedoch auch praktische Gründe. Verstreicht nämlich relativ viel Zeit zwischen dem Zeitpunkt der Tatbegehung und der Eröffnung des Strafverfahrens, ist die Beweiserhebung viel schwieriger, was die Gefahr eines Justizirrtums erheblich erhöht⁷.

Im schweizerischen Recht sieht Artikel 101 des Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937⁸ (StGB) die Unverjährbarkeit (1) von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, (2) von Verletzungen der internationalen Übereinkommen über den Schutz von Kriegsgesopfern und (3) von qualifizierten terroristischen Handlungen vor. Am 17. August 2005 hat das EJPD ein Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über Änderungen des StGB und des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927⁹ (MStG) sowie weiterer Bundesgesetze zur Umsetzung des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs eröffnet. Die unverjährbaren Straftaten nach der neuen Definition in diesem Vorentwurf sind der Völkermord, die Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die Kriegsverbrechen und die qualifizierten terroristischen Handlungen. Diese Gesetzesänderung wurde in der Vernehmlassung weitgehend begrüsst¹⁰.

2.1.3 Die Besonderheiten der strafrechtlichen Verjährung bei Sexual- und Gewaltstraftaten an Kindern

Verschiedene Studien haben gezeigt, dass der Gewalt- oder Sexualstraftäter, der sich an einem Kind vergeht, in vielen Fällen ein Familienmitglied oder eine Person ist, mit dem das Kind regelmässig Umgang hat¹¹. Andere, nuanciertere Studien gelangen zum Schluss, dass die Eltern (im weiteren Sinn) des Opfers nur einen vernachlässigbaren Anteil der Täter ausmachen, sondern dass es sich dabei eher um Erwachsene handelt, die das Kind aus dem Freizeitbereich, der Schule oder der Nachbarschaft kennt, oder um etwa gleichaltrige Kinder¹².

Obwohl diese Studien zu leicht abweichenden Ergebnissen gelangen, belegen sie, dass eine Kategorie von Opfern besteht, die von Familienmitgliedern oder Personen aus dem engeren Umfeld missbraucht werden. In solchen Fällen besteht sowohl in emotionaler als auch in wirtschaftlicher Hinsicht eine besonders starke Bindung zwischen Täter und Opfer. Unter diesen Umständen ist es für das Opfer schwierig,

⁷ F. Del Pero, *La prescription pénale*, Bern, 1993, S. 39 ff.

⁸ SR 311.0

⁹ SR 321.0

¹⁰ Medienmitteilung des EJPD vom 1.3.2007, abrufbar unter: http://www.ofj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2007/ref_2007-03-010.html.

¹¹ Vgl. Bericht der Arbeitsgruppe Kindsmisshandlung, Juni 1992, BBl 1995 IV 53, S. 73 f.: «Forschungsergebnisse belegen, dass etwa 80 % der sexuellen Ausbeutungen von einem Familienmitglied des Kindes begangen werden»; Informationsbericht 3459 an die französische Nationalversammlung über die verschiedenen Formen moderner Sklaverei, Christine Lazerges (Berichterstatlerin), 12. Dezember 2001: «Gemäss einer Studie, die 1998 von CENSIS in Italien 1998 durchgeführt wurde, wurden über 70 % der Straftaten mit sexueller Gewalt an Minderjährigen innerhalb der Familie oder durch eine Person begangen, die das Kind sehr gut kannte und dem es vertraute. Nach SATEM werden in Frankreich 67 % der sexuellen Missbräuche durch ein Familienmitglied des Kindes und 9,92 % durch andere vertraute Personen begangen».

¹² M. Killias / G. Jenny, Verjährungsregelung bei Kindsmisbrauch: Fehlurteile programmiert, in: Plädoyer 1998, S. 28 f.

über das Erlittene zu sprechen, bevor es sich von diesem Einfluss befreit hat und eine manchmal langwierige psychologische Verarbeitung erfolgt ist. In gewissen Fällen gelingt es dem Opfer deshalb erst viele Jahre nach dem Missbrauch, das Schweigen zu brechen¹³. Eine zu kurze Verjährungsfrist verhindert in diesen Fällen die Eröffnung eines Strafverfahrens und ermöglicht dem Täter so, jeder Strafverfolgung zu entgehen. Bei strafbaren Handlungen, die sich gegen Kinder richten, ist deshalb die Anwendung einer besonderen Verjährungsregelung gerechtfertigt.

2.2 Die derzeitige Situation im schweizerischen Recht

2.2.1 Die Regelung für erwachsene Täter

Nach Artikel 97 StGB verjährt die Strafverfolgung (a) in 30 Jahren, wenn die Tat mit lebenslänglicher Freiheitsstrafe bedroht ist, (b) in 15 Jahren, wenn die Tat mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht ist, und (c) in 7 Jahren, wenn die Tat mit einer anderen Strafe bedroht ist. Artikel 97 Absatz 2 StGB sieht vor, dass die Verfolgungsverjährung bei sexuellen Handlungen mit Kindern (Art. 187) und mit unmündigen Abhängigen (Art. 188) sowie bei Straftaten nach den Artikeln 111, 113, 122, 189–191, 195 und 196, die sich gegen ein Kind unter 16 Jahren richten, in jedem Fall mindestens bis zum vollendeten 25. Lebensjahr des Opfers dauert.

Nach Artikel 98 StGB beginnt die Verjährung (a) mit dem Tag, an dem der Täter die strafbare Tätigkeit ausführt, (b) wenn der Täter die strafbare Tätigkeit zu verschiedenen Zeiten ausführt, mit dem Tag, an dem er die letzte Tätigkeit ausführt, oder (c) wenn das strafbare Verhalten dauert, mit dem Tag, an dem dieses Verhalten aufhört.

Nach Artikel 99 StGB verjähren die Strafen (a) in 30 Jahren, wenn eine lebenslängliche Freiheitsstrafe ausgesprochen wurde, (b) in 25 Jahren, wenn eine Freiheitsstrafe von zehn oder mehr Jahren ausgesprochen wurde, (c) in 20 Jahren, wenn eine Freiheitsstrafe von mindestens fünf und weniger als zehn Jahren ausgesprochen wurde, (d) in 15 Jahren, wenn eine Freiheitsstrafe von mehr als einem und weniger als fünf Jahren ausgesprochen wurde, (e) in 5 Jahren, wenn eine andere Strafe ausgesprochen wurde. Die Verjährung beginnt mit dem Tag, an dem das Urteil rechtlich vollstreckbar wird (Art. 100 StGB).

2.2.2 Die Regelung für unmündige Täter

Bis Ende 2006 galt für erwachsene und für unmündige Straftäter die gleiche Regelung in Bezug auf die strafrechtliche Verjährung. Je nach Schweregrad der Tat konnten Letztere somit während 30, 15 beziehungsweise 7 Jahren verfolgt werden. Es bestand jedoch eine sogenannte «Quasi-Verjährungs»-Regelung, gemäss der das Gericht von einer Massnahme oder Strafe absehen konnte, wenn seit der Tat bei Kindern drei Monate und bei Jugendlichen ein Jahr verstrichen war (Art. 88 aStGB). Im Rahmen der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches vertrat der Gesetzgeber die Auffassung, dieses System sei ein ungenügender Ersatz für eine

¹³ E. Loftus / K. Ketchan, Die therapierte Erinnerung, Hamburg, 1995; P. Maier, Die Nötigungsdelikte im neuen Sexualstrafrecht, Zürich, 1994, S. 155 und 202 ff.

Verjährungsregelung, denn es hänge von gutem Willen des Gerichts ab und laufe den Grundsätzen der Rechtssicherheit und der Gleichbehandlung zuwider¹⁴.

Daher wurde bei der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches eine Lösung angestrebt, die sowohl dem möglichen Nutzen einer Strafe oder Massnahme für den Täter, wenn seit der Tat eine gewisse Zeit verstrichen ist, als auch dem Schutzbedürfnis der Gesellschaft Rechnung trägt. Aus diesen Überlegungen entstanden die Verjährungsbestimmungen des neuen Jugendstrafgesetzes vom 20. Juni 2003 (JStG)¹⁵, das am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist. Sie enthalten im Vergleich zum Erwachsenenstrafrecht erheblich kürzere Fristen für die Verfolgungsverjährung: je nach Schweregrad der Straftat betragen sie fünf Jahre, drei Jahre beziehungsweise ein Jahr (Art. 36 JStG). In Bezug auf die strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern sieht Artikel 36 Absatz 2 JStG jedoch eine analoge Bestimmung zu Artikel 97 Absatz 2 StGB vor, mit zwei Abweichungen: Die Straftaten in den Artikel 187 und 188 wurden vom Geltungsbereich ausgenommen¹⁶, während Artikel 112 StGB hinzugefügt wurde¹⁷. Artikel 21 Buchstabe f JStG ergänzt das System durch eine «Quasi-Verjährungs»-Regelung, die dem Gericht ermöglicht, von einer Bestrafung abzusehen, wenn seit der Tat verhältnismässig lange Zeit verstrichen ist, der Jugendliche sich wohlverhalten hat und das Interesse der Öffentlichkeit und des Geschädigten an der Strafverfolgung gering sind.

Eine Strafe verjährt nach vier Jahren, wenn ein Freiheitsentzug von mehr als sechs Monaten ausgesprochen wurde, und nach zwei Jahren, wenn eine andere Strafe ausgesprochen wurde. Der Vollzug jeder nach dem JStG ausgesprochenen Strafe endet spätestens, wenn der verurteilte Jugendliche das 25. Altersjahr vollendet (Art. 37 JStG).

2.2.3 Rechtsvergleichender Überblick

Eine sehr umfassende Übersicht über die Regelungen, die in den europäischen Staaten im Bereich der strafrechtlichen Verjährung sexueller Handlungen mit Kindern bestehen, hat der Bundesrat bereits in seiner Botschaft vom 10. Mai 2000¹⁸ erstellt. Daraus ging hervor, dass die Verfolgungsverjährung in fast allen europäischen Staaten bis zur Mündigkeit des Opfers ruht. Heute bestehen nur in Portugal, England und Wales keine entsprechenden Spezialbestimmungen. Bei den beiden letzteren Ländern ist dieses «Fehlen» einer Regelung darauf zurückzuführen, dass

¹⁴ BBl 1999 2259

¹⁵ SR 311.1

¹⁶ Denn der Gesetzgeber ging vom Grundsatz aus, dass sexuelle Beziehungen zwischen urteilsfähigen Unmündigen ohne Anwendung von Gewalt keiner besonderen Verjährungsregelung bedürfen.

¹⁷ Das Fehlen von Art. 112 StGB in der Aufzählung von Art. 97 Abs. 2 StGB ist deshalb gerechtfertigt, weil diese Straftat mit einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe bedroht ist. Die Verfolgungsverjährung beträgt somit 30 Jahre (Art. 97 StGB) und ist somit auf jeden Fall länger als die in Art. 97 Abs. 2 StGB vorgesehene Frist. Da Art. 36 Abs. 1 JStG hingegen für eine Straftat, die mit einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe bedroht ist, eine Verjährungsfrist von fünf Jahren vorsieht, ist es unerlässlich, Art. 112 StGB in die Aufzählung von Art. 36 Abs. 2 JStG aufzunehmen.

¹⁸ BBl 2000 2943 2959 ff.; vgl. auch Suter Stefania, Verjährungsrechtliche Problematik im Zusammenhang mit Art. 187 StGB, In: Strafrecht als Herausforderung, Zürich 1999, S. 359 ff.

sie keine Verjährung kennen; allerdings bildet dort das lange Zurückliegen der Tat einen Grund für die Einstellung der Strafverfolgung¹⁹.

2006 hat der Europarat einen Expertenausschuss zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Comité d'experts sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, PC-ES) eingesetzt, der einen Entwurf für ein Übereinkommen in diesem Bereich erarbeiten soll. An seiner 6. Sitzung, die vom 26. bis zum 30. März 2007 stattfand, hat der Expertenausschuss einen Entwurf für ein Übereinkommen zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch verabschiedet. In Artikel 33 dieses Entwurfs wird die Frage der strafrechtlichen Verjährung wie folgt geregelt (Original in französischer und englischer Sprache): Jede Vertragspartei trifft die notwendigen gesetzgeberischen oder anderen notwendigen Massnahmen, damit die Verjährungsfrist (...) nach dem Erreichen der Volljährigkeit des Opfers für eine genügend lange Zeitdauer weiterläuft, welche die Ausnahme von wirksamen Strafverfolgungsmassnahmen erlaubt²⁰.

2.3 Lancierung der Initiative

Die oben erläuterte aktuelle schweizerische Regelung der strafrechtlichen Verjährung befriedigt die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Volksinitiative nicht. In ihrer Stellungnahme vom 25. April 2007 begründeten sie die Notwendigkeit zur Einführung der Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern insbesondere damit, dass in der überwiegenden Mehrheit der Fälle derartige Missbräuche erst sehr spät ans Tageslicht kommen. Denn das Opfer könne das schreckliche Erlebnis nur durch Vergessen und Verdrängen überleben. Dieser Zustand halte bis in ein vorgerücktes Alter des Opfers und über den Ablauf der Verjährungsfrist hinaus an. Das Ziel der Initiative sei daher zu verhindern, dass ein Opfer, das endlich fähig sei, eine Strafanzeige einzureichen, durch die eingetretene Verjährung daran gehindert werde.

2.4 Die früheren politischen Diskussionen

Die Diskussion über die Verjährungsfrist bei Sexualstraftaten an Kindern ist nicht neu. Vor dem Inkrafttreten des neuen Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches wurde die Regelung für die Verjährung der Strafverfolgung von sexuellen Handlungen mit Kindern innerhalb von 15 Jahren dreimal geändert. Die Frist für die Vollstreckungsverjährung wurde hingegen nicht angepasst.

¹⁹ Vgl. Etude de législation comparée n°133, März 2004, Les infractions sexuelles commises sur les mineurs, abrufbar unter: www.senat.fr/lc/lc133/lc1330.html.

²⁰ Vgl. den Entwurf der Übereinkommen zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch vom 10. April 2007 und seinen Begleitbericht, beide aufrufbar unter: http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop/E9ration_juridique/lutte_contre_l%27exploitation_sexuelle_des_enfants/1_PC-ES/Liste%20de%20documents%206eme%20reunion.asp#TopOfPage.

2.4.1 Die Revision des Sexualstrafrechts von 1991

Bis 1991 waren alle sexuellen Handlungen mit Kindern in einer einzigen Strafbestimmung (früherer Art. 191 StGB, Unzucht mit Kindern) geregelt. Bei der Strafrechtsrevision in Bezug auf strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern²¹ veränderte der Gesetzgeber die Regelung erheblich, indem er die strafbaren Handlungen der Gefährdung der Entwicklung von Unmündigen (Art. 187 und 188 StGB) von den Angriffen auf die geschlechtliche Freiheit und Ehre (Art. 189 bis 194 StGB) unterschied. In Bezug auf den neuen Artikel 187 StGB (sexuelle Handlungen mit Kindern) wurde beschlossen, die Verjährung von zehn auf fünf Jahre herabzusetzen. Diese Herabsetzung wurde namentlich damit gerechtfertigt, dass die Eröffnung eines Strafverfahrens für das Kind eine schwerere Verletzung der Persönlichkeit darstellen könne als die Tat an sich, dass derartige Strafsachen möglichst rasch erledigt werden müssten und dass die zuweilen unzuverlässige Erinnerung von Kindern die Rekonstruktion des Sachverhalts behindere²². Artikel 187 StGB ist im Übrigen nicht die einzige und wichtigste der Bestimmungen, die bei einer schweren Straftat gegen die sexuelle Integrität von Kindern zur Anwendung gelangen können. In Betracht kommen in erster Linie die Artikel 189 (sexuelle Nötigung), 190 (Vergewaltigung) und 191 (Schändung) StGB. Für diese strafbaren Handlungen galten stets längere Verjährungsfristen.

2.4.2 Spätere parlamentarische Vorstösse

Am 17. Dezember 1992, d. h. kurz nach Inkrafttreten des revidierten Sexualstrafrechts, verlangte Nationalrätin Goll in einer Motion²³ die Aufhebung der Frist für die Verfolgungsverjährung bei strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern (Artikel 187 StGB). Die Motion wurde am 16. Dezember 1994 abgeschrieben, weil sie während zwei Jahren hängig war, ohne behandelt zu werden. Noch gleichentags reichte Nationalrätin Goll eine parlamentarische Initiative ein, mit der die Unverjährbarkeit sexueller Missbräuche an Kindern unter 16 Jahren verlangt wurde²⁴. Am 3. Oktober 1996 beschloss der Nationalrat, dieser Forderung nicht Folge zu geben, wobei er insbesondere argumentierte, die Verjährung bestehe für alle Verbrechen mit Ausnahme der Verbrechen gegen die Menschlichkeit und es bestünden unüberwindliche Beweisprobleme²⁵.

Zudem reichte Ständerat Béguin am 2. Dezember 1993 eine Motion ein, die darauf ausgerichtet war, die in Artikel 187 StGB vorgesehene Frist für die Verfolgungsverjährung auf zehn Jahre zu verlängern²⁶. Der Motionär vertrat die Auffassung, die Straftäter, die sich an Kindern vergingen, entgingen wegen der besonderen fünfjährigen Verjährungsfrist oft einer Bestrafung, weil Kinder häufig erst nach langer Zeit von den Taten berichteten, die an ihnen begangen worden seien. Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates (RK-N) schloss sich diesem Anliegen nicht nur vollumfänglich an, sondern vertrat auch die Auffassung, es müsse unverzüglich gehandelt werden. Sie beschloss daher, dem Nationalrat einen identischen

²¹ AS 1992 1670, BBl 1985 II 1009

²² AB 1987 S 285

²³ Motion Christine Goll (92.3558)

²⁴ Parlamentarische Initiative Christine Goll (94.441)

²⁵ AB 1996 N 1775

²⁶ Motion Thierry Béguin (93.3564)

Entwurf in Form einer parlamentarischen Initiative zu unterbreiten²⁷ und gleichzeitig die Rückweisung der Motion zu beantragen, um den Gesetzgebungsprozess zu beschleunigen. Ende 1996 nahmen die beiden Räte die Initiative der RK-N an, und am 1. September 1997 trat die neue zehnjährige Verjährungsfrist in Kraft²⁸.

Am 23. Januar 1996, noch vor Inkrafttreten der neuen zehnjährigen Verjährungsfrist für Delikte nach Artikel 187 StGB, beantragte die RK-N mit einer Motion, die Frist für die Verfolgungsverjährung bei allen Sexualdelikten, die an Kindern begangen wurden, erst ab deren Volljährigkeit laufen zu lassen²⁹. Die Kommission erachtete es als notwendig, die Wiedereinführung der zehnjährigen Verjährungsfrist mit dieser zusätzlichen Massnahme zu verbinden, damit sich das Opfer dem emotionalen und wirtschaftlichen Einflussbereich seines Peinigers entziehen könne, bevor es das Schweigen breche. Der Bundesrat verfasste eine Botschaft in diesem Sinn³⁰. Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) änderte den Entwurf jedoch ab und beschloss, (1) die Verjährung mindestens bis zum vollendeten 25. Altersjahr des Opfers dauern zu lassen, (2) diese Bestimmung nicht nur auf sexuelle Handlungen mit Kindern unter 16 Jahren, sondern auch auf Tötungsdelikte und auf sexuelle Handlungen mit unmündigen Abhängigen über 16 Jahren anzuwenden³¹ und (3) vorzeitig die verlängerten Fristen für die Verfolgungsverjährung zu übernehmen, die im Entwurf für die Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches vorgesehen waren (d. h. 30 Jahre, wenn die Tat mit lebenslänglicher Freiheitsstrafe bedroht ist, 15 Jahre, wenn sie mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht ist, und sieben Jahre, wenn sie mit einer anderen Strafe bedroht ist). Dieser Änderungsantrag wurde von beiden Räten³² angenommen, und am 1. Oktober 2002 trat die geänderte Strafbestimmung³³ in Kraft.

3 Ziele der Initiative

3.1 Schutz des Opfers

Die Initiantinnen und Initianten vertreten die Ansicht, das derzeitige System setze das Opfer zu stark unter Druck, da es sich schon bis zum Alter von 25 Jahren entscheiden müsse, ob es ein Strafverfahren einleiten wolle.

Zudem erachten die Initianten die Möglichkeit, Strafanzeige bzw. Strafklage einzureichen, als wichtige Hilfe im therapeutischen Prozess. Die Genesung des Opfers führe über die Offenlegung der erlittenen Tat und die Entlarvung des Täters, der bestraft werden müsse.

²⁷ Parlamentarische Initiative RK-N (96.435)

²⁸ AS 1997 1626, BBl 1996 IV 1322

²⁹ Motion RK-N (96.3004)

³⁰ Botschaft vom 10. Mai 2000 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität / Verjährung bei Sexualdelikten an Kindern und Verbot des Besitzes harter Pornografie), BBl 2000 2943

³¹ Diese Ausdehnung des Geltungsbereichs wurde eher mit Gründen der Gleichheit und der Generalprävention gerechtfertigt als mit Gründen, die den Heilungsprozess des Opfers betreffen.

³² AB 2000 S 909, 2001 N 520

³³ AS 2002 2993; BBl 2000 2943

3.2 Schutz des Gesellschaft

Die Initiantinnen und Initianten verfolgen auch das Ziel, Sexualstraftaten an Kindern verstärkt zu bekämpfen. Dies soll zum einen durch die abschreckende Wirkung der Unverjährbarkeit auf das Verhalten aller potenziellen Straftäter³⁴ und zum anderen durch die Förderung von Anzeigen gegen Personen erreicht werden, die sich schon ein oder mehrere Male etwas zu Schulden kommen liessen.

4 Würdigung und Auslegung der Initiative

4.1 Auslegungsregel für Initiativen

Bei der Auslegung des Textes einer Volksinitiative ist grundsätzlich auf deren Wortlaut und nicht auf die subjektive Absicht der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volkswillens und die von den Initianten geäußerten Meinungen können jedoch berücksichtigt werden. Auch wenn die Umstände, die zu einer Initiative geführt haben, bei der Auslegung ebenfalls eine Rolle spielen können, erfolgt die Auslegung des Textes selbst nach den anerkannten Regeln.

4.2 Anliegen der Initiative

Die Ziele der Initiative wurden oben kurz dargelegt³⁵. Sie sollen im Folgenden genauer analysiert werden, damit festgestellt werden kann, inwieweit sie durch die Initiative erreicht werden könnten.

4.2.1 Verbesserung der Prävention

Die Initiative bezweckt, strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern durch die Einführung der Unverjährbarkeit der Strafverfolgung und der Strafe besser vorzubeugen. Die abschreckende Wirkung einer Strafbestimmung hängt jedoch vor allem von zwei Faktoren ab: von der hohen Wahrscheinlichkeit der Verhängung einer Strafe und davon, dass diese zeitlich möglichst rasch auf die Tat folgt. Dies wiederum hängt direkt von der Beschaffung der Beweise und der Abklärung des Sachverhalts ab: Das wird immer schwieriger, je mehr Zeit verstreicht³⁶. Das Argument, die Einführung der Unverjährbarkeit werde die abschreckende Wirkung der betroffenen Strafbestimmungen erheblich verstärken, ist daher nicht überzeugend. Es ist zu bezweifeln, dass die Unverjährbarkeit die Täter davon abhalten wird, Straftaten zu begehen, für die bereits eine besondere Verjährungsregelung gilt.

³⁴ In ihrer Vernehmlassung vom 25. April 2007 vertraten die Initianten die Ansicht, die Unverjährbarkeit werde die Kinder schützen, indem sie eine abschreckende Wirkung auf potentielle Sexualtäter ausübe.

³⁵ Vgl. Ziff. 3 oben.

³⁶ Vgl. dazu Christian-Nils Robert/Timothy Harding, Lien entre vrai-faux souvenir et motion Béguin, Genf 2002, S. 58, abrufbar unter: <http://www.unige.ch/droit/cetel/publications/travauxCETEL52.pdf>.

4.2.2

Stärkung des Kampfs gegen Sexualstraftaten an Kindern

Die Initiative will dem Staat zusätzliche Instrumente zur Bekämpfung von Sexualstraftaten an Kindern in die Hand geben. Insbesondere möchte sie dem Opfer ermöglichen, den Täter, von dem es im Kindesalter missbraucht wurde, jederzeit strafrechtlich verfolgen zu lassen, um zu verhindern, dass dieser Täter weiterhin sexuelle Handlungen mit anderen Kindern vornimmt. Dem Opfer soll auch ermöglicht werden, sich anderen Opfern anzuschliessen, um einen Wiederholungstäter verurteilen zu lassen. Diesbezüglich sind zwei mögliche Fälle zu unterscheiden: Entweder handelt es sich beim Täter anerkanntermassen um einen Wiederholungstäter, oder aber er hat jeden Missbrauch eingestellt, sobald sich das Opfer aus dem Abhängigkeitsverhältnis befreit hat. Im ersten Fall wäre die Initiative nicht von Nutzen, da die Verjährung mit jeder strafbaren Tätigkeit erneut zu laufen begännen (Art. 98 StGB). Der Täter könnte sich somit der Strafverfolgung nicht entziehen. Im zweiten Fall bestehen, abgesehen von den Gründen der Generalprävention, berechtigte Zweifel daran, ob die Eröffnung eines Strafverfahrens gegen eine Person, die seit mehreren Jahrzehnten keine strafbaren Handlungen mehr begangen hat, in irgendeiner Weise zur verstärkten Bekämpfung von Sexualstraftaten an Kindern beitragen kann.

4.2.3

Verbesserung der psychischen Verfassung der Opfer

Die Initiantinnen und Initianten führen an, das Strafverfahren sei wichtig, damit das Opfer sein psychisches Gleichgewicht wiedererlangen könne. Abgesehen davon, dass der Hauptzweck der Eröffnung eines Strafverfahrens nicht darin besteht, den therapeutischen Prozess eines Opfers zu fördern³⁷, liegen keinerlei systematische Studien vor, mit denen abgeklärt wurde, ob sich die Eröffnung eines Strafverfahrens Jahre nach der Tat positiv auf das Opfer auswirkt. Sodann stimmten die Meinungen, die von den Fachleuten punktuell zum Ausdruck gebracht wurden, bei Weitem nicht überein. In den Beratungen der RK-S über die Motion der RK-N³⁸ äusserten sich die verschiedenen befragten Kinderpsychiater unterschiedlich zu dieser Frage. So kann die Eröffnung eines Strafverfahrens und allenfalls die Anerkennung der Missbräuche und die Bestrafung des Täters dem Opfer entweder ermöglichen, über das Geschehene hinwegzukommen, oder sich als völlig kontraproduktiv erweisen. Zahlreiche Autoren äussern zudem grosse Vorbehalte in Bezug auf die Vorteile für das Opfer, sehr lange nach den Ereignissen noch ein Strafverfahren einleiten zu können³⁹.

Gegenüber dem Argument des therapeutischen Nutzens der Eröffnung eines Strafverfahrens ist somit Zurückhaltung angebracht. Vielmehr scheint der Heilungsprozess auch mit Unterstützung von qualifizierten Fachleuten stattfinden zu können,

³⁷ Yvan Jeanneret und André Kuhn, Professoren für Strafrecht an der Universität Neuenburg, erinnerten in ihrer Stellungnahme zum Vorentwurf daran, dass ein Strafverfahren grundsätzlich nicht den Zweck hat, einen Beitrag zum therapeutischen Prozess des Opfers zu leisten, sondern dass es dazu dient, die Straftäter zu ermitteln, zu bestrafen und anschliessend zu resozialisieren, um den sozialen Frieden wiederherzustellen.

³⁸ Vgl. Ziff. 2.2.3 vorne.

³⁹ M. Killias/G. Jenny, op. cit., S. 29 und zitierte Verweise; M. Schubarth, op. cit. in: *Anwaltsrevue* 02/2003, S. 84.

ohne dass das oft heftige und traumatisierende Eingreifen des Justizapparats notwendig ist.

4.2.4 Eine längere Bedenkfrist für das Opfer

Eines der wichtigsten Ziele der Initiantinnen und Initianten besteht schliesslich darin, einem Opfer, das als Kind sexuell missbraucht wurde, eine längere Bedenkfrist einzuräumen. Sie sind der Meinung, die derzeitige Verjährungsregelung setze die Opfer zu stark unter Druck; diese müssten zu früh folgende Wahl treffen: Soll ich Übergriffe zur Anzeige bringen, die an mir begangen wurden, obwohl ich psychisch dazu noch nicht in der Lage bin? Oder soll ich endgültig darauf verzichten, die an mir begangenen Handlungen zur Anzeige zu bringen?

In diesem Punkt lässt sich einräumen, dass Handlungsbedarf besteht. Dies gilt auf jeden Fall, wenn der Täter ein Erwachsener ist. In diesem Fall ist es oft wenig realistisch, von einem Opfer zu erwarten, dass es vor dem vollendeten 25. Altersjahr in der Lage ist, die erlebten Übergriffe zur Anzeige zu bringen. Dem Opfer sollte deshalb mehr Zeit eingeräumt werden, damit es sich aus dem Abhängigkeitsverhältnis befreien und eine psychologische Verarbeitung einleiten kann, die ihm ermöglicht, das Erlebte in Worte zu fassen und wieder Selbstvertrauen zu gewinnen, bevor es über die Möglichkeit entscheidet, seine Geschichte vor einem Gericht auszubreiten. Dies ist auch deshalb gerechtfertigt, weil die Arbeiten des Europarates klar in diese Richtung gehen⁴⁰.

4.3 Erläuterung des Initiativtextes

4.3.1 Eine problematische Formulierung

Gemäss der Initiative soll die Unverjährbarkeitsregelung nur für «Kinder vor der Pubertät» gelten. Da dieser Begriff in unserer Rechtsordnung nicht bekannt ist, müsste er definiert werden. Aus medizinischer Sicht ist die Pubertät die Phase des Übergangs zwischen Kindheit und Erwachsenenalter, die mit körperlichen, psychischen, metabolischen und hormonellen Veränderungen verbunden ist und mit der Geschlechtsreife abgeschlossen wird. Die Pubertät verläuft somit über einen gewissen Zeitraum und entspricht nicht einem bestimmten Zeitpunkt. Das Recht kann natürlich nicht einen derart elastischen Begriff heranziehen, um zu bestimmen, ob die besondere Verjährungsregelung für das Opfer gilt oder nicht. Als einziges angemessenes Kriterium käme der Abschluss der Pubertät, d. h. die Geschlechtsreife, in Frage.

Doch auch ein derartiger objektivierter Begriff wäre problematisch. Erstens würde er zu stossenden Ungleichheiten zwischen den Opfern führen, da die Pubertät je nach Geschlecht und Individuum in einem unterschiedlichen Alter eintritt. Zweitens würde der Begriff eher biologischen als psychologischen Aspekten Rechnung tragen: Ein 15-jähriges Opfer, dessen Pubertät noch nicht abgeschlossen ist, könnte somit besser geschützt sein als ein zwölfjähriges Opfer mit bereits abgeschlossener Geschlechtsreife, was äusserst ungerecht ist. Schliesslich bestünden in jenen Fällen,

⁴⁰ Vgl. Ziff. 2.2.3 vorne.

in denen auf Grund des damaligen Alters des Opfers nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, dass es die Pubertät erreicht hatte, unüberwindliche Beweisprobleme. Denn wie soll Jahre später bewiesen werden, dass das Opfer die Geschlechtsreife noch nicht erreicht hatte? Ein solcher Beweis wäre in den meisten Fällen unmöglich. Dies hätte die Anwendung der ordentlichen Verjährungsregeln zur Folge, was die Eröffnung eines Strafverfahrens verhindern würde.

Die Initiative sieht zudem vor, die Unverjährbarkeit auf «sexuelle oder pornografische Straftaten» anzuwenden. Es ist nicht klar, ob damit nicht nur die nach dem Strafgesetzbuch strafbaren sexuellen Handlungen im eigentlichen Sinne (Art. 187–193 und 198 StGB) gemeint sind, sondern auch alle mit Strafe bedrohten Handlungen nach Artikel 197 (Pornografie) oder nur einige davon. Was letztere Bestimmung betrifft, erscheint es nicht angemessen, eine Person lebenslang strafrechtlich verfolgen zu können, die harte Pornografie hergestellt, eingeführt oder in Verkehr gebracht hat (Abs. 3) oder die im Besitz harter Pornografie gewesen ist (Abs. 3^{bis}), ohne dass sie direkten Kontakt mit dem Opfer hatte. Ein derartiger Geltungsbereich wäre zu weit und in Bezug auf die angestrebten Ziele unverhältnismässig.

4.3.2 Eine unverhältnismässige Lösung

Selbst wenn die Auslegung des Initiativtexts keine Probleme bereiten würde, wäre allein schon die vorgesehene Unverjährbarkeit eindeutig unverhältnismässig. Denn im schweizerischen Recht ist dieses Institut nur für die schwersten Straftaten wie Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord oder qualifizierte terroristische Handlungen vorgesehen⁴¹. Es handelt sich dabei um Taten, die sich in das kollektive Gedächtnis eingraben, deren Spuren immer in irgendeiner Form weiter bestehen und die es verdienen, jederzeit bestraft zu werden.

Obwohl Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern eine abscheuliche Tat darstellen, lässt sich diese auf der Ebene der Verjährung nicht den oben genannten Straftaten gleichsetzen. Innerhalb des Strafgesetzbuches muss eine gewisse Hierarchie gewahrt werden. Deshalb kann der Vorschlag der Unverjährbarkeit dieser Straftaten nicht unterstützt werden.

4.3.3 Die paradoxen Wirkungen der Unverjährbarkeit

Es ist ferner zu berücksichtigen, dass die Unverjährbarkeit unerwartete oder gar kontraproduktive Auswirkungen haben kann. Denn die Verfolgungsverjährung ist vor allem deshalb gerechtfertigt, weil die genaue Abklärung des Sachverhalts mit der Zeit immer schwieriger wird. Dies behindert nicht nur die Anklage, der es sehr schwer fällt, den Schuldbeweis zu erbringen, sondern auch die Verteidigung, die sich meist auf die Aussage des Täters verlassen muss, um dessen Unschuld zu belegen. Eine derartige Situation ist einer angemessenen Strafrechtspflege äusserst abträglich und birgt die Gefahr, dass die Zahl der Justizirrtümer erheblich zunimmt. Die strafbaren Handlungen müssen deshalb weiterhin verjähren, denn die Opfer dürfen nicht den Eindruck erhalten, der Staat sei in der Lage, Sexualstraftäter Jahr-

⁴¹ Vgl. Ziff. 2.1.2 vorne.

zehnte nach der Tat zu verfolgen und zu verurteilen, obwohl dies nicht der Fall ist. Das Verblässen von Beweisen und Erinnerungen hätte in Verbindung mit der Anwendung des Grundsatzes «in dubio pro reo» sehr häufig Freisprüche zur Folge, was beim Opfer neue Verzweiflung auslösen könnte.

Tatsächlich kann das Alter des Kindes zum Zeitpunkt der Tat zu erheblichen Beweisschwierigkeiten führen, wenn seither viel Zeit verstrichen ist. Das Bundesgericht relativierte mehrmals die Beweiskraft der Aussagen von Kindern, die sehr jung Opfer einer Straftat wurden und erst Jahre danach befragt wurden, da oft die Gefahr besteht, dass sie von ihrem Umfeld beeinflusst werden⁴².

Zieht man dies in Betracht, erscheint es fraglich, ob die Eröffnung eines Strafverfahrens tatsächlich die von den Initianten angeführte positive Wirkung auf die Psyche des Opfers hat. Die Gefahr einer erneuten schmerzhaften Traumatisierung und einer mangelnden Anerkennung durch die Gesellschaft ist erheblich, was die Notwendigkeit einer uneingeschränkten Verlängerung der Verfolgungsverjährung in Frage stellt.

4.3.4 Keine Unterscheidung zwischen erwachsenen und unmündigen Tätern

Die Anwendung von Artikel 11 der Bundesverfassung (Schutz der Kinder und Jugendlichen) soll zwar den Schutz von Kindern verbessern, die Opfer von Straftaten werden. Dabei darf jedoch das Schicksal von Kindern, die strafbare Handlungen begehen, nicht ausser Acht gelassen werden. Im Gegensatz zum derzeitigen Recht⁴³ sieht die Initiative jedoch weder auf der Ebene der Verfolgungs- noch der Vollstreckungsverjährung für unmündige Straftäter eine günstigere Behandlung als für Erwachsene vor.

4.4 Vorzüge und Mängel der Initiative

Wie bereits erwähnt, kommt der Initiative das Verdienst zu, auf eine Unvollkommenheit des derzeitigen Systems hinzuweisen: die zu kurze Bedenkzeit, die einem Teil der Opfer, die als Kind sexuell missbraucht wurden, für den Entscheid über die Einreichung einer Strafanzeige bzw. Strafklage zur Verfügung steht.

Die Probleme, die mit dem Initiativtext verbunden sind, wurden in den vorangegangenen Absätzen dargelegt: problematische Formulierung, Unverhältnismässigkeit, paradoxe Wirkungen auf die Psyche des Opfers und keine Unterscheidung zwischen voll- und minderjährigen Tätern.

Um die Mängel der Initiative zu beheben und zugleich das spezifische Bedürfnis der Opfer zu berücksichtigen, später als heute vorgesehen Strafanzeige bzw. Strafklage einreichen zu können, wird der Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt.

⁴² Vgl. insbesondere Entscheid des Bundesgerichts vom 10. Januar 2006 (6P.99/2005), E. 4.1.2 und zitierte Entscheide.

⁴³ Vgl. Ziff. 2.2.2 vorne.

5 Der indirekte Gegenvorschlag

5.1 Kontext

5.1.1 Vorentwurf

Der Vorentwurf sah vor, Artikel 97 Absätze 2 und 4 StGB und Artikel 55 Absätze 2 und 4 MStG dahingehend zu ändern, dass die Verfolgungsverjährung bei Straftaten nach den Artikeln 111–113, 122, 182, 187–191 und 195 StGB und nach den Artikeln 115–117, 121, 153–157 MStG ab der Mündigkeit des Opfers läuft. Bei den meisten der oben erwähnten Straftaten, für die eine Verjährungsfrist von 15 Jahren gilt, hätte sich das Opfer somit bis zum Alter von 33 Jahren für ein Verfahren entscheiden können. Der Vorentwurf sah demgegenüber bei jugendlichen Straftätern keine Änderung der Verjährungsbestimmungen des Jugendstrafgesetzes vor.

In Abweichung von Artikel 389 StGB sah der Vorentwurf zudem eine rückwirkende Anwendung dieser Verjährungsfrist vor, sofern die nach dem bisherigen Recht berechnete Verjährung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht eingetreten war.

5.1.2 Vernehmlassungsverfahren

Mit Beschluss vom 28. Februar 2007 ermächtigte der Bundesrat das EJPD, ein Vernehmlassungsverfahren über die Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes in Bezug auf die Verjährung bei schweren Gewaltstraftaten und Sexualstraftaten an Kindern zu eröffnen. Das Vernehmlassungsverfahren lief bis 30. April 2007.

Grundsatz der Änderung und generelle Konzeption

Eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer stellte sich gegen die Volksinitiative, die als unverhältnismässig und unklar beurteilt wurde, und nahm den Gegenvorschlag positiv auf⁴⁴. Nur ein Kanton (VS) und eine Partei (EDU) unterstützten die Volksinitiative und lehnten den Gegenvorschlag ab. Die Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS), das Kantonsgericht Solothurn und die Universität Neuenburg sprachen sich für die Beibehaltung der derzeitigen Situation aus und lehnten somit Initiative und Gegenvorschlag ab. Der Schweizerische Anwaltsverband (SAV) ging noch weiter und verlangte schlicht und einfach die Aufhebung der Bestimmungen, die eine besondere Regelung der strafrechtlichen Verjährung für Verbrechen und schwere Vergehen an Kindern unter 16 Jahren vorsehen (Art. 97 Abs. 2 und 4 StGB und 55 Abs. 2 und 4 MStG).

Von den Vernehmlassungsteilnehmern, die dem Gegenvorschlag zustimmten, bedauerten einige Kantone (ZH, SO, GR, TG, VD, SG, AG, GL), dass die Bestimmungen zur strafrechtlichen Verjährung innerhalb von etwa 15 Jahren zum vierten Mal geändert würden, was die Rechtssicherheit beeinträchtigte. Verschiedene Stimmen (ZH, BE, LU, GL, BL, SH, AI, AR, GR, JU, EKKJ) zeigten sich ferner besorgt über das erhöhte Risiko von Justizirrtümern, das sich aus einer Verlängerung der Verjährungsfrist ergeben könnte, was nicht im Interesse des Opfers sei. Im Übrigen wurden zu den folgenden Themen spezifischere Bemerkungen angebracht.

⁴⁴ Vgl. Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, EJPD, Bundesamt für Justiz, Bern, Mai 2007.

Straftaten, die unter die besondere Verjährungsregelung fallen

Eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer stimmte dem Katalog der Straftaten zu, für die eine verlängerte Verjährungsfrist gelten soll, d. h. Artikel 111–113, 122, 182, 189–191 und 195 StGB. Einige wünschten jedoch, diesen Katalog auf die Titel 1, 4 und 5 des Strafgesetzbuches (VD) oder auch auf die Artikel 135 und/oder 197 Ziffer 3 StGB auszudehnen (BE, NW, Kinderschutz Schweiz, Terre des hommes, Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen). Umgekehrt kritisierten zwei Vernehmlassungsteilnehmer (NE, DJS), dass sich der Katalog nicht auf strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität beschränkt. Wie bereits erwähnt, verlangte der SAV die Aufhebung der Ausnahmeregelung, die für unmündige Opfer unter 16 Jahren vorgesehen ist.

Besonders zu schützende Personen

Nur zwei Kantone (OW, VD) verlangten, die verlängerte Verjährungsfrist auf alle unmündigen Opfer – und nicht nur auf Unmündige unter 16 Jahre anzuwenden.

Dauer der Verjährungsfrist

Kein Kanton forderte eine Verlängerung der im Gegenvorschlag vorgesehenen Verjährungsfrist. Hingegen wurde dies von einer Partei (SVP, Ausdehnung bis zum 45. Altersjahr des Opfers) und von einer Kinderschutzorganisation (Kinderschutz Schweiz, Verlängerung der Verjährungsfrist von 15 auf 20 Jahre) verlangt.

Basel-Land wies jedoch darauf hin, für das Opfer wäre es besser, eine gewisse Zeit vor dem 33. Altersjahr Strafanzeige bzw. Strafklage einzureichen, da das Ermittlungsverfahren vor allem bei weit zurückliegenden Taten einige Zeit in Anspruch nehmen könne. Tatsächlich müssen der Täter gefunden, Gutachten in Auftrag geben werden usw. Die Verjährung läuft weiter, bis ein erstinstanzliches Urteil ergangen ist (Art. 97 Abs. 3 StGB). Wenn das Opfer somit erst kurz vor Erreichen des 33. Altersjahrs Strafanzeige bzw. Strafklage einreicht, ist es denkbar, dass die Verjährung während der Ermittlungen eintritt.

Unterschiedliche Behandlung von erwachsenen und unmündigen Tätern

Die unterschiedliche Behandlung erwachsener und unmündiger Täter wurde von allen Vernehmlassungsteilnehmern begrüsst, mit Ausnahme von zwei Kantonen (AI, AR), die sich dafür aussprachen, die verlängerten Verjährungsfristen auch auf unmündige Täter anzuwenden.

Ergänzende Massnahmen

Drei Parteien verlangten, dass neben der Anpassung der strafrechtlichen Verjährung ergänzende Massnahmen getroffen werden. Die SP verlangte insbesondere, dass die Prävention von Kindsmisbrauch zentralisiert wird. Die CVP forderte, das Rückfallrisiko zu minimieren, indem verurteilten Tätern die Ausübung eines Berufs oder jeder anderen freiwilligen Tätigkeit mit Kindern untersagt wird, und Strafregisterinträge, die Verurteilungen wegen sexuelle Handlungen mit Kindern betreffen, nicht zu löschen. Aus den gleichen Überlegungen verlangte die SVP, den Arbeitgebern bei der Ausschreibung von Stellen, die Kontakt mit Kindern erfordern, ein spezielles Zugangsrecht zu den Strafregisterdaten der Stellenbewerber zu gewähren.

5.1.3 Überarbeitung des Vorentwurfs

Da der Gegenvorschlag mehrheitlich auf Zustimmung stiess, wurden keine Änderungen daran vorgenommen. Die Gründe, aus denen nicht auf die Vorbehalte oder Änderungsvorschläge eingegangen wurde, werden im nächsten Abschnitt dargelegt.

5.2 Kommentar zum Entwurf

5.2.1 Beginn der Verfolgungsverjährung mit der Volljährigkeit des Opfers

Um die Bedürfnisse von Kindern, an denen Erwachsene Sexual- oder Gewaltstraftaten begangen haben, spezifischer zu berücksichtigen, erscheint es sinnvoll, ihnen mehr Zeit für die Entscheidung einzuräumen, ob sie Strafanzeige bzw. Strafklage erstatten möchten. Im Hinblick darauf schlägt der Bundesrat vor, die Verfolgungsverjährung erst ab der Volljährigkeit des Opfers laufen zu lassen. Diese Lösung berücksichtigt, dass der Heilungsprozess des Opfers erst beginnen kann, wenn dieses die erforderliche Reife hat, um auf (körperliche und psychische) Distanz zum Täter zu gehen.

5.2.2 Geltungsbereich

Der Entwurf sieht vor, die verlängerte Verjährungsfrist nicht nur auf strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern (Art. 182, 189–191 und 195 StGB), sondern auch auf strafbare Handlungen gegen Leib (Art. 122 StGB) und Leben (Art. 111–113 StGB) anzuwenden. Diese Lösung entspricht nicht nur der 2001 geäusserten Absicht des Parlaments⁴⁵, sondern auch der Logik. Schwere Gewalttaten und Tötungsversuche sind für ein Kind ebenfalls traumatisierend; zudem sind sie häufig mit strafbaren Handlungen gegen die sexuelle Integrität verbunden. Die Offenlegung derartiger Taten erfordert somit einen ähnlichen Prozess wie in den Fällen, in denen ein Kind sexuell missbraucht wird (Befreiung aus dem Abhängigkeitsverhältnis, Erkennen der Gewalttaten, persönliche Entwicklung und psychische Verarbeitung), und kann ebenfalls viel Zeit beanspruchen.

Der Entwurf sieht nicht vor, die verlängerte Verjährungsfrist auf die Artikel 135 (Gewaltdarstellungen) und 197 Ziffer 3 StGB (Pornografie) anzuwenden. Diese Bestimmungen stellen die Herstellung von Gegenständen oder Darstellungen unter Strafe, die einerseits grausame Gewalttätigkeiten gegen Menschen und andererseits sexuelle Handlungen mit Kindern zum Inhalt haben. Setzen derartige Handlungen einen direkten Kontakt zwischen Täter und Opfer voraus, liegen andere strafbare Handlungen gegen die körperliche oder sexuelle Integrität vor (z. B. Art. 122 oder 187 StGB), für die die verlängerte Verjährungsfrist gelten wird. Besteht kein direkter Kontakt, so ist die Straftat weniger schwer und rechtfertigt als solche keine Verlängerung der Verjährungsfrist⁴⁶.

⁴⁵ Vgl. Ziff. 2.4.2 vorne.

⁴⁶ Sofern das Kind nicht vom Hersteller von Pornografie gezwungen wird, sexuelle Handlungen an sich selbst vorzunehmen (zum Beispiel Masturbation). In diesem Fall läge eine strafbare Handlung nach Art. 187 StGB vor (P. Maier, Basler Kommentar, Nr. 12 ad Art. 187 StGB).

5.2.3 Festlegung der Altersgrenze auf 16 Jahre

Im schweizerischen Recht wurde das Alter der sexuellen Mündigkeit auf 16 Jahre festgelegt. Denn der schweizerische Gesetzgeber ging davon aus, dass eine Person ab diesem Alter in der Lage ist, sexuellen Handlungen frei zuzustimmen. Somit muss die Verjährungsregelung, die in den neuen Artikeln 97 StGB und 55 MStG vorgesehen ist, für alle Opfer unter 16 Jahren gelten. Artikel 188 StGB stellt die einzige Ausnahme von diesem Grundsatz dar. Seine Aufnahme in die Aufzählung von Artikel 97 Absatz 2 StGB ist dadurch gerechtfertigt, dass diese Bestimmung ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Täter und Opfer voraussetzt. Es besteht somit eine ähnliche Situation wie bei einem Kind unter 16 Jahren, das Opfer eines Erwachsenen ist, der seine Autoritätsstellung ausnutzt. Da für Delikte nach Artikel 188 StGB eine Verjährungsfrist von sieben Jahren gilt, würde die Strafverfolgung mit dem vollendeten 25. Altersjahr des Opfers verjähren. Diese Lösung entspricht im Ergebnis genau der heutigen Regelung.

5.2.4 Dauer der Verjährungsfrist

Der Bundesrat schlägt vor, die in Artikel 97 Absatz 1 StGB vorgesehenen Fristen zwar nicht zu verlängern, aber ihren Beginn hinauszuschieben. Somit wurde die im Vernehmlassungsverfahren einzig von der SVP und von Kinderschutz Schweiz erhobene Forderung nach Verlängerung der Verjährungsfrist (bis zum 45. Altersjahr des Opfers bzw. von 15 auf 20 Jahre) nicht berücksichtigt.

Ziel des bundesrätlichen Vorschlags ist es insbesondere, im System der Verfolgungsverjährung eine gewisse Kohärenz zu wahren⁴⁷ und zu vermeiden, dass nach extrem langer Zeit, d. h. zu einem Zeitpunkt, in dem die Beweiserhebung sehr schwierig wird, Strafanzeigen bzw. Strafklagen eingereicht werden. Die Lösung ergab sich somit aus einem genauen Abwägen zwischen den verschiedenen vorliegenden Interessen: Das Opfer soll möglichst lange Strafanzeige bzw. Strafklage einreichen können, der Täter soll sich wieder in die Gesellschaft eingliedern können, die Gesellschaft soll davor bewahrt werden, dass der soziale Friede Jahrzehnte nach der Tat durch die Eröffnung von Strafverfahren gestört wird, und schliesslich soll die Strafjustiz wirksam handeln können, d. h. eine möglichst verlässliche Beweisführung vornehmen und damit das Risiko von Justizirrtümern auf ein Minimum beschränken können.

5.2.5 Klarstellung der Bestimmung für den Fall des Todes des Opfers

Gemäss dem Entwurf «[...] läuft die Verfolgungsverjährung ab dem Tag, an dem das Opfer das 18. Lebensjahr vollendet hat *oder vollendet hätte*». Mit dem Hinzufügen des Konditionals soll die Auslegung vermieden werden, wonach mit dem Tod des Opfers gewissermassen wieder die ordentliche Verjährungsfrist eingeführt würde. Denn die besondere Verjährungsfrist bezweckt nicht nur, dem Opfer eine

⁴⁷ Wie der Kanton Zürich festhält, würden zu viele Verjährungsfristen die Rechtssicherheit beeinträchtigen.

längere Bedenkzeit einzuräumen, sondern ist auch im weiter gefassten Rahmen der Prävention von Sexual- und Gewaltstraftaten an Kindern zu sehen. Deshalb ist es auf jeden Fall angezeigt, die Verjährungsfrist ab dem 18. Altersjahr des Opfers laufen zu lassen⁴⁸.

5.2.6 Unterschiedliche Behandlung erwachsener und unmündiger Täter

Die oben erwähnten Änderungen gelten nur für erwachsene Täter. In Bezug auf die unmündigen Täter hat sich der Bundesrat dafür entschieden, die derzeitige Regelung beizubehalten⁴⁹.

Zum einen würde der Schutz potenzieller Opfer abgebaut, wenn die für die Erwachsenen vorgesehene Regelung einfach übernommen würde. Würde man nämlich die in Artikel 36 JStG vorgesehenen Verjährungsfristen (fünf Jahre, drei Jahre bzw. ein Jahr) ab der Mündigkeit des Opfers laufen lassen, könnte dieses bestenfalls noch bis zum Alter von 23 Jahren Strafanzeige bzw. Strafklage einreichen. Nach dem derzeitigen Recht kann das Opfer jedoch bis zum 25. Altersjahr Strafanzeige bzw. Strafanzeige einreichen. Zum anderen ist es nicht notwendig, längere Verjährungsfristen als im derzeitigen System vorzusehen. Denn strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität von Kindern unter 16 Jahren, die von unmündigen Tätern verübt werden, kommen grundsätzlich ziemlich rasch ans Tageslicht. Sie zeichnen sich weniger durch Heimlichkeit aus als die Missbräuche, die von Familienmitgliedern oder nahe stehenden Personen begangen werden. Zudem lässt sich die Beziehung unmündiger Täter/Opfer unter 16 Jahren nicht ganz mit der Beziehung erwachsener Täter/Opfer unter 16 Jahren gleichsetzen. Im ersten Fall ist das emotionale und/oder wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnis weniger ausgeprägt. Zwar weist die Stellung eines älteren Bruders, einer älteren Schwester oder eines Freundes gewisse Ähnlichkeiten mit der Stellung eines dominierenden Erwachsenen auf. Weil das Jugendstrafrecht aber verhindern soll, dass dem jugendliche Täter nach Verübung einer Straftat nur noch wenig Hoffnung auf Wiedereingliederung bleibt, ist es nicht angezeigt, die geltenden Verjährungsfristen zu verlängern.

Der derzeitige Wortlaut von Artikel 36 Absatz 2 JStG sollte daher in dem Sinne beibehalten werden, dass das Opfer bis zum 25. Altersjahr Strafanzeige bzw. Strafklage einreichen kann. Diese Lösung ist verhältnismässig und trägt den Interessen des Opfers und des Täters ausgewogen Rechnung: Das Opfer kann noch einige Jahre nach seiner Mündigkeit Anzeige erstatten, und der Täter erhält die Möglichkeit, sich wieder in die Gesellschaft einzugliedern, ohne auf unbestimmte Zeit die Eröffnung eines Strafverfahrens befürchten zu müssen.

⁴⁸ Diese Auslegung wurde im Übrigen bereits für die geltende Bestimmung vertreten, obwohl diese zu Unsicherheiten Anlass geben kann (vgl. D. Christian, Prescription de l'action pénale: Les nouveaux art. 70, 71, 109 et 333 al. 5 CP, in: Semaine judiciaire 2003 II 49, S. 54).

⁴⁹ Das geltende Recht wird in Ziff. 2.2.2 vorne dargelegt.

5.2.7 Ergänzende Massnahmen

Im Gegensatz zu den Wünschen, die von drei Parteien geäussert wurden⁵⁰, sieht der Gegenvorschlag neben den Bestimmungen zur Verfolgungsverjährung keine weiteren Massnahmen vor. Zum einen beschränkte sich die Initiative darauf, eine Änderung der Bestimmungen zur strafrechtlichen Verjährung zu verlangen, ohne ergänzende Massnahmen zu fordern. Zum anderen decken sich diese Forderungen grösstenteils mit dem Inhalt von drei parlamentarischen Initiativen, die zurzeit von der Rechtskommission des Nationalrates behandelt werden⁵¹.

5.2.8 Übergangsbestimmung

Artikel 389 StGB sieht vor, die neuen Verjährungsfristen nur dann rückwirkend auf Täter anzuwenden, die vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts eine Tat verübt haben oder beurteilt wurden, wenn diese Fristen für den Täter milder sind als das bisherige Recht. In Abweichung davon sieht der Entwurf vor, dass sich die Verfolgungsverjährung für die Delikte nach Absatz 2, die vor dem Inkrafttreten der vorliegenden Änderung begangen wurden, nach den Regeln der Absätze 1–3 bemisst, sofern die Verjährung zu diesem Zeitpunkt noch nicht eingetreten ist. Ohne eine derartige Bestimmung würde die neue Regelung nur für Straftaten gelten, die nach deren Inkrafttreten verübt wurden.

5.2.9 Militärstrafgesetz

Wie die früheren Revisionen des Strafgesetzbuches erfordern die hier vorgesehenen Änderungen auch eine entsprechende Anpassung des Militärstrafgesetzes. Der Geltungsbereich der verlängerten Verjährungsfrist ist somit mit jenem identisch, der im Strafgesetzbuch vorgesehen ist, unter Vorbehalt der im Militärstrafgesetz nicht vorgesehenen Bestimmungen zu den sexuellen Handlungen mit Abhängigen, zum Menschenhandel und zur Ausnützung sexueller Handlungen. Hingegen wurde die Bestimmung zur Ausnützung der militärischen Stellung hinzugefügt.

Artikel 55 Absatz 2 MStG sieht somit vor, dass die Verfolgungsverjährung bei Straftaten nach den Artikeln 115–117, 121, 153–155 und 157, die sich gegen ein Kind unter 16 Jahren richten, und bei sexuellen Handlungen mit Kindern (Art. 156) ab der Mündigkeit des Opfers läuft.

Die Übergangsbestimmung ist identisch mit jener, die in Artikel 97 Absatz 4 StGB vorgesehen ist.

⁵⁰ Vgl. Ziff. 5.1.2 vorne.

⁵¹ 04.441 pa. Iv. Freysinger vom 18. Juni 2004 (Verurteilung wegen Pädophilie. Keine Streichung aus dem Strafregister), 04.469 pa. Iv. Simoneschi-Cortesi vom 8. Oktober 2004 (Obligatorischer Strafregisterauszug für Personen, die mit Kindern arbeiten), 04.473 pa. Iv. Darbellay vom 8. Oktober 2004 (Pädophile Straftäter. Verbot der Ausübung von Berufen mit Kindern).

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Nach dem heutigen Stand der Dinge hat die beantragte Gesetzänderung für den Bund keinerlei direkte Auswirkungen, weder auf finanzieller noch auf personeller Ebene.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Aufgrund der verlängerten Verjährungsfristen kann eine Zunahme der Anzahl der Strafverfolgungsverfahren und damit ein Mehraufwand für die kantonalen Strafverfolgungsbehörden nicht ausgeschlossen werden. Die allenfalls entstehenden Mehrkosten können im jetzigen Zeitpunkt kaum abgeschätzt werden.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Änderungsentwurf stützt sich auf Artikel 123 BV, gemäss dem der Bund für die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts zuständig ist.

Aus Artikel 389 StGB ergibt sich, dass die rückwirkende Anwendung strengerer Verjährungsfristen möglich ist, sofern das Gesetz eine entsprechende Bestimmung enthält. Die vorgeschlagenen Artikel 97 Absatz 4 StGB und 55 Absatz 4 MStG bilden somit ausreichende Rechtsgrundlagen für die rückwirkende Anwendung der im Entwurf vorgesehenen verlängerten Verjährungsfrist.

7.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Nach Artikel 7 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950⁵² (EMRK) kann niemand wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach inländischem oder internationalem Recht nicht strafbar war. Ebenso darf keine höhere Strafe als die im Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden. Nach Artikel 15 Absatz 1 des Internationalen Pakts vom 16. Dezember 1966⁵³ über bürgerliche und politische Rechte (Pakt II) darf gegen den Täter keine schwerere Strafe als die im Zeitpunkt der Begehung der strafbaren Handlung angedrohte Strafe verhängt werden. Von diesen beiden Bestimmungen kann auf keinen Fall abgewichen werden (Art. 15 EMRK und 4 Pakt II).

⁵² SR 0.101

⁵³ SR 0.103.2

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ist die rückwirkende Anwendung einer Verjährungsfrist mit Artikel 7 EMRK vereinbar, sofern sie Straftaten betrifft, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Verjährungsfrist noch nicht verjährt sind⁵⁴.

Da der Gegenvorschlag nur die rückwirkende Anwendung der neuen Verjährungsfrist auf Straftaten vorsieht, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht verjährt sind, ist er völkerrechtskonform.

⁵⁴ Entscheidung des EGMR vom 22. Juni 2000 in der Rechtssache Coëme gegen Belgien, Recueil 2000-VII, S. 62, § 149.

