

Daniela Ruderich

Führungsaufsicht

Die Entwicklung und Ausgestaltung des Instituts
der Führungsaufsicht auch im Hinblick auf die
einzelnen Bundesländer sowie die Darstellung und
Bewertung der Übergangskonzepte zum Umgang
mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern

Einleitung

„Wie derjenige behandelt werden soll, welcher nicht bedingt entlassen werden kann und der nach Verbüßung der ganzen Strafe noch der Fürsorge bedarf, ist eine crux des Strafrechts.“¹

Als schon lange sehr umstritten gilt die Frage, wie der Umgang mit Straftätern² durch die Justiz nach Verbüßung der Strafe zu geschehen hat. Seit einigen Jahren ist in der Bevölkerung diesbezüglich ein Gefühl der Unsicherheit spürbar. Die Bürger betrachten die Behandlung gefährlicher Straftäter zusehends kritischer und stellen immer höhere Anforderungen hieran.

Die Massenmedien tragen durch dramatisierende, reißerische und zunehmend emotionale Berichterstattung dazu bei, dass sich diese Angst verstärkt und Zweifel sowie Kritik an der Behandlung von Straftätern aufkommen.³ Nicht zuletzt ein Fall aus Dortmund im Jahr 2011, bei dem ein vorzeitig aus der Sicherungsverwahrung entlassener Sexualstraftäter rückfällig wurde und sexuelle Handlungen an einem siebenjährigen Mädchen vornahm sowie die Fälle Mitja aus Leipzig (2007) und Peter aus München (2005), die gemeinsam haben, dass beide Täter wegen sexuellem Missbrauchs bzw. sexuellem Missbrauchs und Mords bereits mehrfach verurteilt wurden, führen dazu, dass die Diskussion kein Ende findet. Folglich wächst das subjektive Gefühl in der Bevölkerung, man müsse den Umgang mit Sexualstraftätern verhindern, eventuell die Maßnahmen verstärken. Aber nicht nur die Berichterstattung der Medien, sondern auch Äußerungen von Politikern schüren die Angst der Gesellschaft. „Wegschließen und zwar für immer“⁴ forderte Ex-Bundeskanzler Gerhard Schröder im Wahlkampfsummer 2001 populistisch für Sexualverbrecher, die Kinder töteten, da diese seiner Ansicht nach, nicht therapierbar seien.⁵ Auch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, das die nachträgliche Sicherungsver-

1 Zitiert nach Schultz, veröffentlicht in Kühnel, BewHi 1972, S. 22 (22).

2 Der Gesetzgeber bevorzugt mit dem Gesetz zur Reform der Führungsaufsicht und zur Änderung der Vorschriften über die nachträgliche Sicherungsverwahrung von 2007 auch die ausdrückliche Nennung der weiblichen Berufsbezeichnungen, z.B. Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer. Einzig aus dem Bestreben einer besseren Lesbarkeit wird bewusst – entgegen dem Gesetzgeber – in der vorliegenden Arbeit nur das generische Maskulinum verwendet.

3 Hefendehl, KJ 2000, S. 174 (181).

4 Schröder in einem Interview mit „BILD am Sonntag“, abgedruckt in BILD am Sonntag v. 8. Juli 2001 (Nr. 27), S. 8.

5 Siehe dazu BILD am Sonntag v. 8. Juli 2001 (Nr. 27), S. 8. Bezugnehmend darauf z.B. Tondorf/Tondorf, Psychologische und psychiatrische Sachverständige im Strafverfahren, S. 66.

wahrung in ihrer aktuellen Form für konventionswidrig erachtete, verstärkte die Diskussion, da es zum Teil die Entlassung noch gefährlicher Straftäter zur Folge hat. Dies zeigt wiederum, dass, auch wenn nur ein geringer Anteil der Täter, trotz ihrer bestehenden Gefährlichkeit tatsächlich nicht lebenslang eingesperrt werden können.

Dies wirft die Frage auf, was mit jenen Tätern anschließend geschehen soll. Es erfordert aber nicht nur für die besagte Tätergruppe einer Lösung, sondern auch für die aus der Haft Entlassenen, die zum Teil ein gewisses Rückfallrisiko in sich tragen und damit eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellen können. Derjenige Anteil von ihnen, der der Hilfe zur Wiedereingliederung in die Gesellschaft bedarf, muss ebenso von dem Ansatz erfasst werden.

Durch diesen Hintergrund bedingt, ist das durch den Gesetzgeber vor mehr als 35 Jahren eingeführte Rechtsinstitut der Führungsaufsicht wieder in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt. Es stellt neben der Bewährungshilfe, welche nicht Gegenstand vorliegender Arbeit ist, eine der zwei Formen der ambulanten Begleitung von bereits strafrechtlich verurteilten Personen nach Verbüßung der Strafe mit spezialpräventiver Zweckrichtung dar.⁶

Die Führungsaufsicht, die im Rahmen der Großen Strafrechtsreform am 1. Januar 1975, in den §§ 68 bis 68g StGB normiert, eingeführt wurde, soll zu einem Allheilmittel für die derzeit bestehenden Probleme werden.⁷

Bei dem umstrittenen Rechtsinstitut der Führungsaufsicht geht es nicht um einen Schuldausgleich oder Sühne, vielmehr stellt die Führungsaufsicht eine Form ambulanter Betreuung und Überwachung nach Verbüßung von Freiheits- bzw. Jugendstrafe oder nach Entlassung aus dem Maßregelvollzug dar. Im Gegensatz zur Bewährungshilfe zielt sie jedoch auf gefährliche oder gefährdete Tä-

6 Popp, Die Haftentlassenenankunftsdatei Sexualstraftäter, S. 18.

7 Auch Schneider spricht sich in seiner Stellungnahme v. 26. Februar 2007 (abzurufen unter cdu-erzgebirge.de/2007-02/fuehrungsaufsicht-und-sicherungsverwahrung-verschaerfen/) für eine strikte Erweiterung der Führungsaufsicht aus. Ebenfalls wird grundsätzlich der Ausbau der Führungsaufsicht in der Stellungnahme der Humanistischen Union v. 29. November 2010 (verfasst von Puschke, abzurufen unter www.humanistische-union.de/aktuelles/aktuelles_detail/back/aktuelles/article/neuordnung-der-sicherungsverwahrung/) positiv bewertet und bestätigt, dass diese Maßregel ein wichtiges Mittel zur Verhütung der Begehung einer erneuten Straftat sein kann. Vgl. zur Notwendigkeit der Überarbeitung der Regelungen auch FD-StrafR 2010, 309715 (abzurufen unter <http://gesetzgebung.beck.de/node/1006824>); bereits seit dem Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten von 1998 steckt in der Führungsaufsicht die Rolle des Hoffnungsträgers, vgl. hierzu Ostendorf, Neugestaltung der Führungsaufsicht, S. 406 (406).

ter ab und hat als Maßregel der Besserung und Sicherung Doppelcharakter.⁸ Ziel ist es, die verurteilte Person auch in Freiheit von der Begehung weiterer Straftaten abzuhalten. Dies soll einerseits mit Hilfe für und Betreuung des Täters, andererseits durch seine Überwachung und Kontrolle erreicht werden. Fraglich bleibt, ob die Führungsaufsicht das bewirken kann, was viele von ihr fordern.⁹

Die derzeitige Entwicklung gab den Anreiz, einen genaueren Blick auf die Führungsaufsicht zu werfen. Gegenstand dieser Arbeit soll sein, die zwar oft zitierte, meist aber noch unbekannte Maßregel der Besserung und Sicherung umfassend darzustellen. Dem Umstand Rechnung tragend, dass es sich hierbei um eine sehr komplexe Materie handelt, kann die Führungsaufsicht nicht in allen Einzelfragen abschließend erörtert werden. Ziel war es, neben den allgemeinen Grundlagen, die wesentlichen Neuerungen und Änderungen durch die Reform von 2007¹⁰ und dem Gesetz von 2010¹¹ aufzuzeigen sowie einen Überblick über die gängigsten Streitpunkte zu vermitteln. Des Weiteren finden diesbezügliche Beurteilungen statt, welche gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge mit einschließen.

Demzufolge befasst sich der erste Teil dieser Arbeit zunächst mit der Entstehung der Führungsaufsicht, wobei die Entwicklung von den gesetzlichen Vorgängern im 18. Jahrhundert bis zum Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen von 2010¹² erläutert wird.

Der zweite Teil beinhaltet eine Darstellung der Grundlagen des Rechtsinstituts der Führungsaufsicht, die den Begriff, das Wesen und den Zweck dieser Maßregel behandelt. Daneben beschäftigt sich diese Arbeit mit den rechtlichen Grundlagen, der Dauer, dem Beginn und Ende sowie der Zuständigkeit und Tätigkeit der beteiligten Organe. In diesem Zusammenhang befasst sich vorliegender Text mit den wichtigsten bestehenden Streitfragen und Meinungsstände so-

8 Kindhäuser/Neumann/Paeffgen-[Ostendorf], NK-StGB, Vor §§ 68 bis 68g StGB Rn. 1; Laubenthal/Nestler, Strafvollstreckung, Rn. 371; Neubacher, BewHi 2004, S. 73 (74).

9 Dazu Stellungnahme Puschke v. 29. November 2010 (abzurufen unter www.humanistische-union.de/aktuelles/aktuelles_detail/back/aktuelles/article/neuordnung-der-sicherungsverwahrung/); www.justizportal.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=56752&_psmand=50 (Stand: 21. November 2011).

10 Gesetz zur Reform der Führungsaufsicht und zur Änderung der Vorschriften über die nachträgliche Sicherungsverwahrung von 2007, BGBl. I, 2007, S. 513. Siehe dazu auch BT-Drs. 16/1993.

11 Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen von 2010, BGBl. I, 2010, S. 2300. Siehe dazu auch BT-Drs. 17/3403.

12 BGBl. I, 2010, S. 2300; vgl. auch BT-Drs. 17/3403.

wie mit den Veränderungen durch die Reform von 2007¹³ und dem Gesetz von 2010¹⁴. Auch darf hierbei eine kritische Auseinandersetzung mit dem Institut an sich nicht fehlen. Aufgrund der oben beschriebenen Komplexität der Maßregel kann dies aber nur in gebotener Kürze erfolgen. Des Weiteren findet eine Betrachtung der Weisungen und der Möglichkeit der Sanktionierung bei einem Verstoß im Bereich der Führungsaufsicht statt. In diesem Rahmen wird insbesondere die Vorschrift des § 145a StGB gewürdigt. Schließlich soll die Arbeit noch einen Überblick über die Anwendbarkeit der Maßregel im Jugendstrafrecht geben.

Ferner spielt die Entwicklung der Führungsaufsicht für die Beurteilung der Akzeptanz dieser Maßnahme, aber auch für die Planung des Personal- und Finanzbedarfs eine erhebliche Rolle, so dass sie näher zu beleuchten ist. Der Mangel an der Öffentlichkeit zugänglichen statistischen Werten machte eine eigene empirische Untersuchung, um die Gesamtzahl der unter Führungsaufsicht stehenden Personen und die Entwicklung dieser Anzahl ermitteln zu können, im Rahmen der vorliegenden Arbeit notwendig. Zwar liegt das Hauptaugenmerk auf dem Institut der Führungsaufsicht in seiner Gesamtheit, jedoch müssen um die Entwicklung dieser Maßregel beurteilen zu können, auch die einzelnen Bundesländer Berücksichtigung finden. Erst das Eingehen auf diese ermöglicht beispielsweise die Ermittlung einer Gesamtzahl der unter Führungsaufsicht stehenden Personen. Daher ist Gegenstand des dritten Teils dieser Arbeit die praktische Relevanz der Führungsaufsicht in den einzelnen Bundesländern, die, das Ergebnis vorweggenommen, unterschiedlich hoch ausfällt. Deshalb soll ferner der Versuch unternommen werden, Gründe und Ursachen für die verschiedenen hohen Belastung in den einzelnen Bundesländern zu benennen. Auch die zu diesem Zwecke erfolgende Gegenüberstellung der Gefangenenrate mit der Führungsaufsichtsrates und deren Auswertung liefern dabei einen weiteren Erklärungsversuch für die unterschiedliche Fallbelastung innerhalb der Bundesländer.

Die einzelnen Bundesländer haben die Gefährlichkeit bestimmter rückfallgefährdeter Straftäter erkannt und Projekte zur Behandlung und zum Umgang mit besonders gefährlichen Tätern entwickelt, die zumeist in erster Linie Sexualstraftäter umfassen. Da die Konzepte Ansatzpunkte für eine Vielzahl von ganz unterschiedlichen Fragestellungen und Untersuchungen sein können, bedarf es eines gesicherten Wissens über diese Konzeptionen. Allerdings sind diese größtenteils nicht öffentlich zugänglich.

13 Gesetz zur Reform der Führungsaufsicht und zur Änderung der Vorschriften über die nachträgliche Sicherungsverwahrung von 2007, BGBl. I, 2007, S. 513. Siehe dazu auch BT-Drs. 16/1993.

14 Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen von 2010, BGBl. I, 2010, S. 2300. Siehe dazu auch BT-Drs. 17/3403.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es daher, zunächst die verschiedenen Konzepte vorzustellen und Informationen hierüber darzulegen, um einen Ausgangspunkt auch für weitere Forschungen zu liefern. Zwecks der Übersichtlichkeit beschränken sich die Ausführungen dabei auf die Entstehung, die Zielsetzung, die Zielgruppe und den Verfahrensablauf. Die Vorschriften zur Möglichkeit der Datenerhebung, -speicherung und -weitergabe innerhalb der jeweiligen Konzeptionen sind nicht Gegenstand vorliegender Arbeit.

Ferner erfolgt eine kritische Auseinandersetzung mit den Behandlungskonzepten im Bundesvergleich. Durch die Darstellung der Rückfälligkeits- und Präventionslage soll vorab die Notwendigkeit der Konzepte veranschaulicht werden, ehe eine Beurteilung dieser stattfindet. Neben der Herausarbeitung ausgewählter Gemeinsamkeiten und Unterschiede befasst sich die Arbeit mit der Rechtmäßigkeit der Projekte an sich als Ergänzung bundesrechtlicher Regelungen sowie ausgewählten polizeilichen Regemaßnahmen. Das Aufzeigen von Verbesserungsmöglichkeiten im Anschluss hieran wird durch ein abschließendes Fazit abgerundet. Die Frage nach der tatsächlichen Effektivität kann im Rahmen dieser Arbeit allenfalls gestreift werden und muss einer künftigen evaluativen Untersuchung vorbehalten bleiben.

Eine Zusammenfassung bildet den Abschluss dieser Arbeit.