

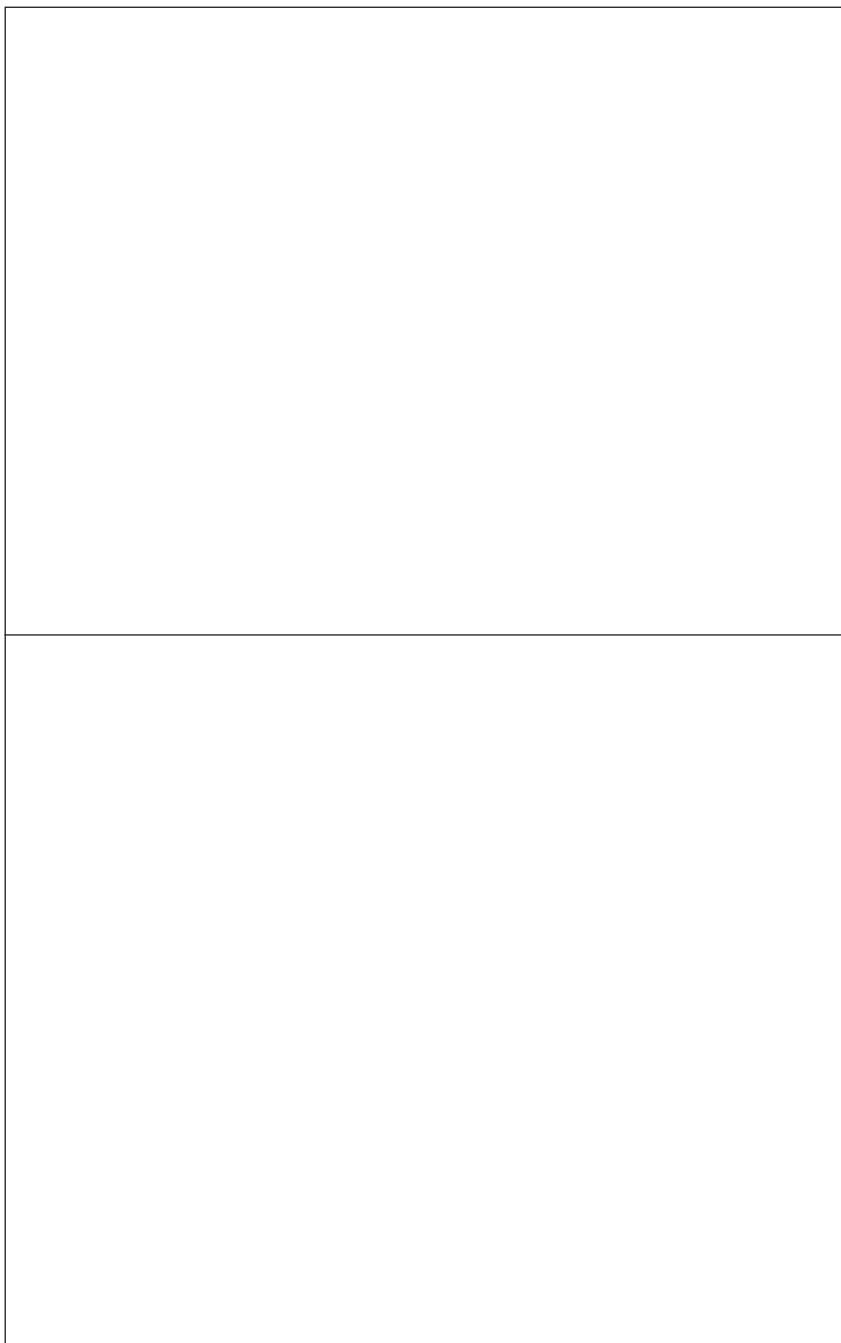
Anja Schiemann | Clara Remke | Katharina Büchler (Hrsg.)

HEADS, KURS & Co.

Evaluation der Überwachungskonzepte für besonders
rückfallgefährdete Sexualstraftäter



Nomos



Anja Schiemann | Clara Remke | Katharina Büchler (Hrsg.)

HEADS, KURS & Co.

Evaluation der Überwachungskonzepte für besonders
rückfallgefährdete Sexualstraftäter



Nomos

Gefördert durch:



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat



Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5611-7 (Print)

ISBN 978-3-8452-9786-6 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

In Politik, Öffentlichkeit und kriminologischer Forschung erhalten Sexualstraftäter sowie das von ihnen ausgehende Gefahrenpotenzial viel Aufmerksamkeit. Der Prävention von Sexualstraftaten kommt insbesondere aus Gründen des Opferschutzes eine erhebliche Bedeutung zu. Im Zusammenhang mit Rückfalldelikten sind die Gefährder- und Überwachungskonzepte der Länder, die beginnend mit Bayern im Jahr 2006 bundesweit implementiert wurden, aus einer Sicherheitsperspektive sehr wesentlich. Insofern kann deren Modifikation dazu beitragen, potenziellen Rückfalltaten vorzubeugen. An dieser Stelle knüpft die vorliegende Untersuchung von Anja Schiemann, Katharina Büchler und Clara Remke an. Der Untersuchung, die in Form einer Prozessevaluation durchgeführt wurde, liegt die Annahme zugrunde, dass eine Optimierung der Kooperation und des Informationsflusses zwischen den beteiligten Einrichtungen eine Verbesserung der präventiven Leistung der Gefährder- und Überwachungskonzepte bedeutet – stellen diese beiden Faktoren doch die primären Wirkmechanismen der Konzepte zum Schutz der Allgemeinheit vor rückfallgefährdeten Sexualstraftätern dar.

Die Herausgeberinnen liefern mit dem vorliegenden Buch einen detaillierten und differenzierten Vergleich der Gefährder- und Überwachungskonzepte für besonders rückfallgefährdete Sexualstraftäter aus zehn Bundesländern. Die umfangreiche empirische Studie, für die 996 Personen schriftlich befragt und 55 Experten interviewt wurden, gibt Anhaltspunkte für strukturelle und prozedurale Optimierungspotenziale sowie Anpassungs- und Vereinheitlichungsmöglichkeiten; darauf aufbauend werden Empfehlungen für die Ausgestaltung der Gefährder- und Überwachungskonzepte ausgesprochen, die auf diverse konzeptuelle Ebenen abzielen. Die Untersuchung stellt einen wichtigen Baustein einer evidenzorientierten Kriminalprävention im Zusammenhang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern dar, an deren Umsetzung sich das Nationale Zentrum für Kriminalprävention sehr gerne beteiligt hat.

Dr. Maria Walsh
Stellvertretende Leitung
Nationales Zentrum für Kriminalprävention

Inhaltsverzeichnis

Teil 1: Die Überwachungskonzeptionen der Bundesländer – von der Projektidee bis zur Durchführung	13
1. Einführung	13
2. Von der Projektidee zur Durchführung	18
2.1 Forschungsstand in Bezug auf die Überwachungskonzeptionen der Länder	18
2.2 Untersuchungsfragen	21
2.3 Abstimmungsprozesse und Projektstart	22
Teil 2: Methodik	26
1. Allgemeines	26
2. Quantitative Befragung	28
3. Qualitative Befragung	33
4. Methodenkritik	36
Teil 3: Die Evaluationen der Länderkonzepte	40
1. Evaluation des Konzepts für besonders rückfallgefährdete Sexualstraftäter - Konzeption der Haft-Entlassenen-Auskunfts-Datei-Sexualstraftäter (HEADS) Bayern	40
1.1 Konzeption HEADS in Bayern	40
1.2 Methodisches Vorgehen	43
1.3 Interpretation und Diskussion der Ergebnisse	44
1.3.1 Allgemeine Informationen	44
1.3.2 Arbeitsbelastung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe	45
1.3.3 Konzeption und Zusammenarbeit	47
1.3.4 Probanden und Kategorisierung	50
1.3.5 Weisungen und polizeiliche Maßnahmen	52
1.3.6 Erfahrungsaustausch und Runde Tische	53
1.3.7 Fortbildung	54
1.3.8 Datenschutz	55
1.3.9 Bundesweiter Austausch	55

1.4	Fazit	56
2.	Evaluation der Konzeption zum Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftäterinnen und Sexualstraftätern (KURS) in Niedersachsen	58
2.1	Konzeption KURS in Niedersachsen	58
2.2	Methodisches Vorgehen	59
2.3	Darstellung und Diskussion der Ergebnisse	60
2.3.1	Allgemeine Informationen	60
2.3.2	Arbeitsbelastung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe	61
2.3.3	Konzeption und Zusammenarbeit	62
2.3.4	Probanden und Kategorisierung	63
2.3.5	Weisungen und polizeiliche Maßnahmen	63
2.3.6	KURS-Konferenzen und „Runde Tische“	64
2.3.7	Fortbildungs- und Schulungsprogramme	65
2.3.8	Datenschutz	66
2.3.9	Bundesweiter Austausch	66
2.4	Fazit	67
3.	Evaluation des Konzepts für besonders rückfallgefährdete Sexualstraftäter – Konzeption der Haft-Entlassenen-Auskunfts-Datei-Sexualstraftäter (HEADS) Bremen	69
3.1	Heads-Konzeption Bremen	69
3.2	Methodisches Vorgehen	71
3.3	Darstellung und Diskussion der Ergebnisse	73
3.3.1	Allgemeine Informationen	73
3.3.2	Arbeitsbelastung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe	73
3.3.3	Konzeption und Zusammenarbeit	74
3.3.4	Probanden und Kategorisierung	75
3.3.5	Weisungen und polizeiliche Maßnahmen	76
3.3.6	Fallkonferenzen und Runder Tisch	77
3.3.7	Fortbildungs- und Ausbildungsmaßnahmen	78
3.3.8	Datenschutz	78
3.3.9	Bundesweiter Austausch	79
3.4	Fazit	79
4.	Evaluation des Hessischen Gesamtkonzepts zur Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor Sexualstraftaten (ZÜRS)	81
4.1	Gesamtkonzept ZÜRS in Hessen	81
4.2	Methodisches Vorgehen	83

4.3	Darstellung und Diskussion der Ergebnisse	85
4.3.1	Allgemeine Informationen	85
4.3.2	Arbeitsbelastung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe	85
4.3.3	Konzeption und Zusammenarbeit	86
4.3.4	Probanden und Kategorisierung	87
4.3.5	Weisungen und polizeiliche Maßnahmen	88
4.3.6	Fallkonferenzen und Runde Tische	88
4.3.7	Fortbildungs- und Schulungsprogramme	89
4.3.8	Datenschutz	89
4.3.9	Bundesweiter Austausch	90
4.4	Fazit	90
5.	Evaluation des Konzepts für besonders rückfallgefährdete Sexualstraftäter – Informationssystem zur Intensivüberwachung besonders rückfallgefährdeter Sexualstraftäter (ISIS) Sachsen	92
5.1	Überwachungskonzept ISIS in Sachsen	92
5.2	Methodisches Vorgehen	94
5.3	Darstellung und Diskussion der Ergebnisse	95
5.3.1	Allgemeine Informationen	95
5.3.2	Arbeitsbelastung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe	95
5.3.3	Konzeption und Zusammenarbeit	97
5.3.4	Probanden und Kategorisierung	100
5.3.5	Weisungen und polizeiliche Maßnahmen	101
5.3.6	Fallkonferenzen	102
5.3.7	Fortbildungs- und Schulungsprogramme	103
5.3.8	Datenschutz	104
5.3.9	Bundesweiter Austausch	104
5.4	Fazit	106
6.	Evaluation des Konzepts für besonders rückfallgefährdete Sexualstraftäter – Risikomanagement (RiMS) im Land Sachsen-Anhalt	108
6.1	Konzeption RiMS	108
6.2	Methodisches Vorgehen und Schwierigkeiten	110
6.3	Darstellung und Diskussion der Ergebnisse	112
6.3.1	Allgemeine Informationen	112
6.3.2	Arbeitsbelastung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe	112
6.3.3	Konzeption und Zusammenarbeit	113

6.3.4	Probanden und Kategorisierung	115
6.3.5	Weisungen und polizeiliche Maßnahmen	116
6.3.6	Fallkonferenzen	118
6.3.7	Fort- und Weiterbildung	119
6.3.8	Datenschutz	119
6.3.9	Bundesweiter Austausch	120
6.4	Fazit	121
7.	Evaluation des Konzepts für besonders rückfallgefährdete Sexualstraftäter – Kieler Sicherheitskonzept Sexualstraftäter (KSKS) Schleswig-Holstein	124
7.1	Konzeption des KSKS in Schleswig-Holstein	124
7.2	Methodisches Vorgehen	127
7.3	Darstellung und Diskussion der Ergebnisse	128
7.3.1	Allgemeine Informationen	128
7.3.2	Arbeitsbelastung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe	128
7.3.3	Konzeption und Zusammenarbeit	130
7.3.4	Probanden und Kategorisierung	133
7.3.5	Weisungen und polizeiliche Maßnahmen	134
7.3.6	Fallkonferenzen	136
7.3.7	Fortbildungs- und Schulungsprogramme	136
7.3.8	Datenschutzrechtliche Bestimmungen	138
7.3.9	Bundesweiter Austausch	139
7.4	Fazit	140
8.	Evaluation des Konzepts für besonders rückfallgefährdete Sexualstraftäter – KURS in Baden-Württemberg	141
8.1	Überwachungskonzept KURS in Baden-Württemberg	141
8.2	Methodisches Vorgehen	143
8.3	Darstellung und Diskussion der Ergebnisse	144
8.3.1	Allgemeine Informationen	144
8.3.2	Arbeitsbelastung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe	145
8.3.3	Konzeption und Zusammenarbeit	148
8.3.4	Probanden und Kategorisierung	150
8.3.5	Weisungen und polizeiliche Maßnahmen	152
8.3.6	Bewertungsbesprechungen und Fallkonferenzen	153
8.3.7	Fortbildungs- und Schulungsprogramme	153
8.3.8	Datenschutz	154
8.3.9	Bundesweiter Austausch	155

8.4	Fazit	155
9.	Evaluation des Konzepts für besonders rückfallgefährdete Sexual- und Gewaltstraftäter – Für optimierte Kontrolle und Sicherheit (FoKuS) Mecklenburg-Vorpommern	158
9.1	Überwachungskonzept FoKuS in Mecklenburg-Vorpommern	158
9.2	Methodisches Vorgehen	159
9.3	Darstellung und Diskussion der Ergebnisse	160
9.3.1	Allgemeine Informationen	160
9.3.2	Arbeitsbelastung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe	160
9.3.3	Konzeption und Zusammenarbeit	162
9.3.4	Probanden und Kategorisierung	164
9.3.5	Effektivität von Weisungen und polizeilichen Maßnahmen	165
9.3.6	Fallkonferenzen und -besprechungen	166
9.3.7	Fortbildungs- und Schulungsprogramme	166
9.3.8	Datenschutz	167
9.3.9	Bundesweiter Austausch	167
9.4	Fazit	167
10.	Evaluation der Konzeption zum Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern (KURS) in Nordrhein-Westfalen	170
10.1	Konzeption KURS in NRW	170
10.2	Methodisches Vorgehen	172
10.3	Darstellung und Diskussion der Ergebnisse	173
10.3.1	Allgemeine Informationen	173
10.3.2	Arbeitsbelastung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe	174
10.3.3	Konzeption und Zusammenarbeit	175
10.3.4	Probanden und Kategorisierung	176
10.3.5	Weisungen und polizeilichen Maßnahmen	178
10.3.6	Fallkonferenzen	179
10.3.7	Schulungen und Fortbildungen	180
10.3.8	Datenschutz	181
10.3.9	Bundesweiter Austausch	181
10.4	Fazit	182

Teil 4: Vergleichsstudie	184
1. Die Konzeptionen	184
2. Methodisches Vorgehen	187
3. Interpretation und Diskussion der Ergebnisse	190
3.1 Allgemeine Informationen	190
3.2 Arbeitsbelastung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe	191
3.3 Konzeption und Zusammenarbeit	193
3.4 Probanden und Kategorisierung	194
3.5 Weisungen und polizeiliche Maßnahmen	195
3.6 Fallkonferenzen und Runde Tische	196
3.7 Schulungen und Fortbildungen	197
3.8 Datenschutz	198
3.9 Bundesweiter Austausch	199
4. Fazit	200
Teil 5: Empfehlungen und Ausblick	202
Teil 6: Fragebogen	208
Sachsen: Fragebogen zum Informationssystem zur Intensivüberwachung besonders rückfallgefährdeter Sexualstraftäter	208
Herausgeber- und Autorenverzeichnis	229

Teil 1: Die Überwachungskonzeptionen der Bundesländer – von der Projektidee bis zur Durchführung

Anja Schiemann

1. Einführung

Sexualstraftaten stehen seit je her im Fokus der Öffentlichkeit und des medialen Interesses. Auch wenn der Anteil der Sexualdelikte am bundesweiten Straftatenaufkommen seit Jahren bei weniger als einem bis einem Prozent liegt,¹ so verunsichern diese aufgrund aufsehenerregender und entsprechend medial aufbereiteter Fälle die Bevölkerung. Insofern stellen Sexualstraftaten ein besonderes gesellschaftliches Problem dar, dessen Lösung eine Herausforderung für verschiedene Berufsgruppen und die Kriminalpolitik ist.² Dies betrifft insbesondere auch den Umgang mit Sexualstraftätern,³ die aus der Justizvollzugsanstalt oder der Maßregelvollzugseinrichtung entlassen worden sind.

Wichtiges Instrumentarium ist hier die Führungsaufsicht gem. § 68 Abs. 1 StGB, die bei schlechter Legalprognose greift, also wenn bei Entlassung noch die Gefahr besteht, dass der Täter weitere Straftaten begehen wird.⁴ Der Führungsaufsicht kommt eine Doppelfunktion zu, da sie sowohl der Hilfestellung und Betreuung als auch der Sicherung und Über-

1 Vgl. insoweit jew. die PKS, 2013 und 2014 lag der Anteil der Sexualdelikte am bundesweiten Straftatenaufkommen bei 0,8 %, 2015 und 2016 bei 0,7 % und 2017 bei 1,0 %. Dabei mag der Anstieg im Jahr 2017 auch der Tatsache geschuldet sein, dass die Strafbarkeit bei Delikten gegen die sexuelle Selbstbestimmung durch die Reform des Sexualstrafrechts, in Kraft getreten am 10.11.2016 (BGBl. I 2016, S. 2460 ff.), erheblich ausgeweitet wurde. Die PKS sind online verfügbar auf der Homepage des BKA unter: https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html.

2 So bereits Fegert/Schnoor/König/Schläpke, S. 1.

3 Aus Gründen der Leseökonomie wird die männliche Sprachform verwendet, es sind aber grundsätzlich Männer und Frauen gemeint.

4 Vgl. u.a. Jehle, in: Satzger/Schluckebier/Widmaier, 3. Aufl. (2017), § 68 Rn. 6; Groß, in: MK-StGB, 3. Aufl. (2016), Vorb. § 68 Rn. 2; Fischer, StGB, 65. Aufl. (2018), § 68 Rn. 5.

wachung dient.⁵ Zwecks Hilfestellung und Betreuung sind beispielsweise sog. Therapieweisungen möglich.⁶

Dabei ist die Frage der Wirksamkeit von Maßnahmen zur Behandlung von Sexualstraftätern in der forensischen Evaluationsforschung durchaus umstritten, wenn auch mehrheitlich davon ausgegangen wird, dass professionell durchgeführte Interventionen grundsätzlich die Rückfallraten von Straftätern reduzieren können.⁷ Mehrere Studien, die sich mit der Wirksamkeit von Therapiemaßnahmen beschäftigten, kamen zu dem Ergebnis, dass sozialtherapeutische Maßnahmen einen – wenn auch moderaten – positiven Effekt auf die Rückfallzahlen von Sexualstraftätern haben.⁸

Dem Sicherungsaspekt dienen dagegen die Überwachungskonzepte der einzelnen Bundesländer, die mittlerweile flächendeckend in allen Bundesländern eingeführt sind.⁹ Diese polizeilichen Konzepte regeln den Umgang mit als gefährlich eingestuften (Sexual-)Straftätern und verzahnen die Aufgabenbereiche von Justiz und Polizei im Rahmen der Führungsaufsicht.¹⁰ Ziel aller Überwachungs- und Betreuungskonzepte der Bundesländer ist der Schutz der Allgemeinheit vor rückfallgefährdeten (Sexual-)Straftätern nach Entlassung aus dem Straf- oder Maßregelvollzug.¹¹

Die Notwendigkeit zur Einführung solcher Konzeptionen hatte man bereits auf der Innenministerkonferenz im Jahr 1998 erkannt.¹² Doch erst 2006 führte Bayern als erstes Bundesland HEADS ein, die Konzeption der

5 Ostendorf, in: NK-StGB, 5. Aufl. (2017), Vorb. §§ 68-68g Rn. 9.

6 Vgl. ausführlich zur Therapieweisung Schneider, NStZ 2007, 441 (443).

7 S. Bockshammer/Rettenberger, R&P 2015, 183 (183). Nach Rehder/Suhlig, MschrKrim 2008, 250 (266), ist die Betreuung nach der Haftentlassung besonders wichtig, da der durchschnittliche Rückfallzeitraum mit einem Sexualdelikt 3,6 Jahre beträgt, d.h. 78 % der einschlägigen Rückfälle erfolgt in den ersten fünf Jahren nach der Haftentlassung.

8 Allgemein zu „Karrieretätern“ vgl. Dünkel/Geng, in: Steller/Dahle/Basqué (Hrsg.), Straftäterbehandlung, S. 35 (56); eine Zusammenfassung von Studien zur Wirksamkeit stationärer Maßnahmen und therapeutischer Programme findet sich bei Egg, in: Heinz/Jehle (Hrsg.), S. 119 (121 f.); zum internationalen Forschungsstand zu Behandlungsprogrammen vgl. Dückel/Rehn, in: Rehn/Wischka/Lösel/Walter (Hrsg.), S. 301 (305 f.). Zur Nachbetreuung entlassener Sexualstraftäter s. auch Schaser/Stierle, passim.

9 Einen Überblick über alle Konzeptionen bietet Ruderich, S. 221 ff.

10 S. Steiger, S. 175; Popp, S. 43; Rohrbach, S. 152.

11 Vgl. Steiger, S. 175 f.; Rohrbach, S. 152.

12 S. zum nicht verfügbaren IMK-Beschluss Kasecker, S. 22. Die IMK bedient sich einer föderalen Gremienstruktur, um Entscheidungen zu treffen, zum einen der AG Kripo und zum anderen dem UA FEK. Diese wiederum arbeiten dem Arbeitskreis Innere Sicherheit zu.

Haft-Entlassenen-Auskunfts-Datei-Sexualstraftäter. Als Auslöser für die Einführung gilt der Fall „Peter“. Der Sexualmord an dem neunjährigen Jungen wurde von einem Wiederholungstäter begangen, der bereits wegen einer vergleichbaren Tat verurteilt worden war.¹³ HEADS war das erste Konzept, das die spezialpräventive Zielrichtung der Führungsaufsicht als Institut justizieller Kriminalprävention um polizeiliche Instrumente ergänzte und somit eine institutionalisierte Kooperation zwischen Polizei und Justiz zur Kontrolle und ambulanter Betreuung rückfallgefährdeter Sexualstraftäter ermöglichte.¹⁴ 2007 folgte die Konzeption zum Umgang mit besonders rückfallgefährdeten Sexualstraftätern – KURS Niedersachsen. 2008 folgten ebenfalls mit der Bezeichnung HEADS Konzeptionen in Brandenburg und Bremen; Hessen führte das Konzept ZÜRS – Zentralstelle zur Überwachung rückfallgefährdeter Sexualstraftäter ein. Ebenfalls 2008 ging das Vorbeugende Informationsaustauschsystem zum Schutz vor Inhaftierten und Entlassenen Rückfalltätern (VISIER) in Rheinland-Pfalz, das Informationssystem zur Intensivüberwachung besonders rückfallgefährdeter Sexualstraftäter (ISIS) in Sachsen, das Risikomanagement für besonders rückfallgefährdete Sexualstraftäter (RiMS) in Sachsen-Anhalt und das Kieler Sicherheitskonzept Sexualstraftäter (KSKS) in Schleswig-Holstein an den Start. Im Jahr 2010 folgten in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg die Konzeptionen zum Umgang mit besonders rückfallgefährdeten Sexualstraftätern (KURS), in Berlin das Konzept Sexualstraftäter und Prävention durch Rückfallprognose, Eingriffsmaßnahmen und Ermittlungen (SPREE), in Hamburg die Täterorientierte Prävention (T.O.P.) und in Mecklenburg-Vorpommern die Konzeption Für optimierte Kontrolle und Sicherheit (FoKus). Als letztes Bundesland erließ 2011 das Saarland eine Rahmenrichtlinie zum Schutz der Bevölkerung vor rückfallgefährdeten Sexualstraftätern.¹⁵

Neben dem allen Konzeptionen gemeinsamen Ziel, sind auch wesentliche Elemente im Austausch der an den Konzeptionen beteiligten Stellen gleich. So dienen die Konzepte dem planmäßigen Austausch zwischen den an der Überwachung beteiligten Stellen der Justizvollzugsanstalten (JVA),

13 Hierzu Popp, S. 43; s. auch Steiger, s. 176.

14 Popp, S. 11.

15 Das Saarland ist insofern das einzige Bundesland, dass kein Projekt errichtete, sondern eine Regelung per Rahmenrichtlinie erlassen hat, vgl. hierzu ausf. Rudenrich, S. 313 ff.

dem Maßregelvollzug, der Justiz, der Bewährungshilfe und der Polizei.¹⁶ Diese Vernetzung beinhaltet i.d.R. die Kategorisierung von Risikoprobanden,¹⁷ die Erfassung relevanter Informationen über die Probanden, die Festlegung bestimmter führungsaufsichtsrechtlicher und präventiv-polizeilicher Maßnahmen und die Koordination und Dokumentation der getroffenen Maßnahmen. Dabei fließen sämtliche Informationen in der in allen Bundesländern gebildeten Zentralstelle¹⁸ zusammen und werden in einigen Bundesländern in einer eigenen Datei erfasst.¹⁹ Gemeinsam ist allen Konzepten darüber hinaus, dass neben den Weisungen im Rahmen der Führungsaufsicht auch polizeiliche Maßnahmen nach den jeweiligen Polizeigesetzen der Länder getroffen werden können.

Die Aufnahme und Einstufung der in die Überwachungskonzeption aufgenommenen Risikoprobanden ist in den Bundesländern dagegen nicht einheitlich, diese folgt ähnlichen, aber nicht gleichen Kriterien, die aber später noch einmal ausführlicher dargestellt werden.²⁰

Rein rechtlich handelt es sich bei den Überwachungskonzeptionen um keine formellen Gesetze, sondern um Verwaltungsvorschriften.²¹ Verwaltungsvorschriften entfalten keine Bindungswirkung zugunsten oder zu Lasten des Bürgers, d.h. Rechte und Pflichten des Bürgers werden durch sie nicht unmittelbar begründet.²² Allerdings formen die Konzeptionen lediglich die jeweils vorhandenen einschlägigen formalen Gesetze aus, sodass die Rechtsgrundlagen jeweils in dem Strafgesetzbuch, der Strafprozessordnung oder den einzelnen Polizeigesetzen der Länder zu finden sind. Es geht also in den Konzeptionen nicht um neue Eingriffs- und Kontrollbefugnisse, sondern lediglich um eine strukturierte Vernetzung aller Akteure.²³

16 Soweit die Protagonisten im Einzelnen leicht divergieren, wird auf die Kurzvorstellung der einzelnen Konzepte in Teil 2 dieses Buches verwiesen. Soweit die Konzeptionen nicht evaluiert wurden, findet sich eine jeweilige Zusammenfassung bei Ruderich, S. 221 ff.; Kasecker, S. 32 ff.; Rohrbach, S. 155 ff.

17 Einige Bundesländer verzichten allerdings auf eine Kategorisierung.

18 Diese ist bei den jeweiligen Landeskriminalämtern angesiedelt. In Bayern ist die Zentralstelle dem Polizeipräsidium München unterstellt.

19 Vgl. zusammenfassend zu den Gemeinsamkeiten auch Steiger, S. 176.

20 Einmal im Rahmen der Vorstellung der einzelnen 10 Länderevaluationen, aber auch vorab in der Vergleichsstudie.

21 So auch Steiger, S. 177; für HEADS Bayern s. Popp, S. 52.

22 S. Jarass, JuS 1999, 105 (107); Kautz, GewA 2000, 230; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. (2018), § 1 Rn. 212.

23 So auch Steiger, S. 177; Rohrbach, S. 186.

Da das Ziel des Schutzes der Allgemeinheit vor rückfallgefährdeten Sexualstraftätern vor allem durch gute Kooperation und guten Informationsaustausch der an den Überwachungskonzeptionen beteiligten Stellen erreicht werden soll, war es naheliegend, genau diese Strukturen und das Prozedere innerhalb der Konzeptionen einer Evaluation zu unterziehen. Da die Konzeptionen der Länder präventiv das Rückfallrisiko minimieren sollen, bietet eine Prozessevaluation eine gute Möglichkeit, um die durchgeführten Abläufe auf ihre Effizienz und Effektivität hin zu untersuchen. Ziel einer Prozessevaluation ist es, Schwachstellen, Fehlsteuerungen und Ressourceneinsatz zu identifizieren und so Anhaltspunkte zur Optimierung zu erhalten.²⁴

Nach Abschluss der Evaluationen ist im Zuge der Aufarbeitung des sog. Stauffer Missbrauchsfalls²⁵ in Baden-Württemberg die dortige KURS-Konzeption in die Kritik geraten. Zwei Beschuldigte waren Probanden der KURS-Konzeption, dennoch missbrauchte einer von ihnen über Jahre zusammen mit seiner Lebensgefährtin ihr Kind und „vermietete“ es an pädophile Männer. Wiederum ist es ein überproportional hohes Medieninteresse, dass nicht nur mit angeblich hohen Rückfallquoten von Sexualstraftätern Ängste schürt, sondern jetzt auch den „Konkurs eines Straftäter-Programms“ bescheinigt.²⁶ Dabei sollten, bevor der Konkurs eines ganzen Programms konstatiert wird, die Inhalte des Programms betrachtet werden, um ggf. Schwachstellen aufzuzeigen und zu beheben. Ein Nachjustieren eines etablierten Programms ist die deutlich bessere Alternative zur Abschaffung, zumal die Probleme sich dadurch nicht beheben lassen, sondern aller Wahrscheinlichkeit nach signifikant erhöhen.

24 S. Bierl, in: Böhle, Kommunales Personal- und Organisationsmanagement, 1. Aufl. (2017), § 19 Rn. 219.

25 Vgl. hierzu den Artikel von Buchheim vom 11.6.2018 in der Badischen Zeitung, abrufbar unter: <http://www.badische-zeitung.de/staufen/unertraegliche-details-ein-es-kindesmissbrauchs-angeklagter-christian-l-gesteht-vielzahl-von-taten-153432608.html> (zuletzt abgerufen am 8.10.2018).

26 S. Wein, Stuttgarter Zeitung vom 8.6.2018, abrufbar unter: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.sexualdelikte-konkurs-eines-straftaeter-programms.6bd8710c-705b-4d39-ba70-4679e8c60a33.html> (zuletzt abgerufen am 8.10.2018).

2. Von der Projektidee zur Durchführung

2.1 Forschungsstand in Bezug auf die Überwachungskonzeptionen der Länder

Die Überwachungskonzeptionen sind in der Vergangenheit unter unterschiedlichen Gesichtspunkten beleuchtet worden. Dabei stehen neben vergleichenden Betrachtungen auch die Konzeptionen einzelner Bundesländer für sich im Fokus der Bearbeitung. Einen Überblick über die verschiedenen Konzeptionen bietet Chalkiadaki, die sich nicht nur mit den deutschen, sondern auch mit den englischen und französischen Gefährderkonzepten rechtsvergleichend beschäftigt. Neben den Kriminalitätsbereichen Fußballgewalt und Terrorismus nimmt sie auch die Konzeptionen zum Umgang mit rückfallgefährdeten Sexualstraftätern in den Blick. Sie bescheinigt den deutschen Überwachungskonzeptionen eine maßgebliche Bedeutung bei der Minimierung des Rückfallrisikos und bezeichnet den Austausch von Erkenntnissen der unterschiedlichen Akteure, die wichtige Anhaltspunkte zur Erstellung der Rückfallprognose bieten könnten, als Höhepunkt der Zusammenarbeit deutscher Behörden.²⁷ Optimierungspotential benennt Chalkiadaki dagegen nicht. Hier ist die Masterarbeit von Kasecker aufschlussreicher, die die bis 2010 existierenden 9 Präventionskonzepte der Bundesländer miteinander vergleicht. Sie kritisiert dabei primär die unterschiedlichen Bezeichnungen der Konzeptionen, die unterschiedlichen Aufnahmekriterien für die Probanden und deren unterschiedliche Kategorisierung. Sie empfiehlt eine Vereinheitlichung, um für mehr Rechtssicherheit zu sorgen und insbesondere die länderübergreifende Zusammenarbeit zu erleichtern und die Möglichkeit zu schaffen, ein länderübergreifendes Lagebild zu erstellen.²⁸ Steiger plädiert demgegenüber aus Effizienzgründen für eine Erweiterung des Anwendungsbereichs aller Konzeptionen auf Gewaltstraftäter.²⁹

Auch Ruderich weist auf die Unterschiede hin und spricht sich – unter Vorbehalt – für eine bundesweit einheitliche Konzeption aus und empfiehlt regelmäßige Evaluationen der Länderkonzepte.³⁰ Eine Evaluation,

27 Vgl. Chalkiadaki, S. 441.

28 S. Kasecker, S. 84.

29 S. Steiger, S. 184.

30 Vgl. Ruderich, S. 396 f., 391.

die mehrere Länderkonzepte³¹ betrifft, wurde von Kammermeier 2015 veröffentlicht. Allerdings wurden lediglich an der Konzeption beteiligte Polizeibeamte befragt. Aufgrund seiner Ergebnisse³² fordert er eine Neuausrichtung der Sozialen Dienste der Justiz und eine Stärkung der Aufsichtsstellen.³³

Ansonsten erfolgten bislang nur Evaluationen einzelner Länderkonzepte. HEADS Bayern wurde bereits ein Jahr nach Einführung intern evaluiert, allerdings ist der Evaluationsbericht Vs-NfD³⁴ und insoweit nicht öffentlich zugänglich.³⁵ Die Konzeption in Hessen wurde 2010/2011 sowohl seitens der Justiz als auch seitens der Polizei intern überprüft, allerdings nur jeweils für den eigenen Zuständigkeitsbereich und ebenfalls ohne dass eine Veröffentlichung der Evaluation stattfand. Das Ergebnis der polizeiinternen Evaluation mündete aber in eine ergänzende Richtlinie der Konzeption.³⁶ Daneben führte Reiter im Jahr 2010 eine Schwachstellenanalyse der Gesamtkonzeption ZÜRS an der Deutschen Hochschule der Polizei durch; auch diese Arbeit wurde als Verschlussache eingestuft.

Beutler befasst sich in ihrer Masterarbeit mit KURS Baden-Württemberg, wobei es um die Frage ging, inwieweit die Zielsetzung des Präventionskonzepts aus Sicht der daran beteiligten Akteure erreicht wird. Dazu befragte sie Therapeuten, Bewährungshelfer sowie Probanden qualitativ. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass zwar nach überwiegender Meinung eine Rückfallgefahr nicht generell verhindert werden könne, sich aber die engmaschige Hilfs-, Betreuungs- und Kontrollstruktur positiv auf das Legalverhalten der Probanden auswirke.³⁷ Optimierungsmöglichkeiten werden insbesondere im Bereich der Führungsaufsichtsstelle gesehen, die zwar ein wichtiger Netzwerkpartner sei, allerdings von den beteiligten Akteuren als zu passiv wahrgenommen wurde.³⁸ Die Konzeption VISIER aus Rhein-

31 Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

32 Vgl. Kammermeier, S. 60 ff.

33 S. Kammermeier, S. 64.

34 Verschlussache, nur für den Dienstgebrauch.

35 Bayerisches Staatsministerium des Innern, Konzeption Haft-Entlassenen-Auskunfts-Datei-Sexualstraftäter (HEADS) – Evaluationsbericht, München 2008.

36 Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport, Erlass LPP 12 vom 4.5.2012, Az LPP 12 22 i 42 99, Ergänzende Richtlinie zum Konzept zur Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor Sexualstraftätern.

37 S. Beutler, S. 84.

38 S. Beutler, S. 90.

land-Pfalz wurde 2012 und 2016 evaluiert.³⁹ Auch hierbei handelt es sich um interne Evaluationen der beteiligten Akteure. Diese führten anlässlich der letzten Evaluation zu einer „punktuellen Anpassung der Informationswege“.⁴⁰ Vermutlich gibt es noch weitere interne Evaluationen der Konzepte aus den einzelnen Bundesländern, die aber nicht in Erfahrung gebracht werden konnten und insoweit zumindest nicht öffentlich zugänglich sind.

Darüber hinaus gibt es rechtliche Bewertungen der einzelnen Konzeptionen. Popp hält HEADS Bayern für ein rechtlich zulässiges Konzept im Rahmen der Führungsaufsicht.⁴¹ Bohrer kommt in ihrer Masterarbeit ebenfalls zu dem Ergebnis, dass das polizeiliche Handeln im Rahmen des KSKS Schleswig-Holsteins auf rechtsstaatlichen Grundlagen fußt, sieht aber hinsichtlich einzelner Maßnahmen rechtlichen Regelungsbedarf.⁴²

Außer der bereits beschriebenen Evaluation ausschließlich aus Polizeisicht von Kammermeier gibt es noch eine bundesweite Evaluation zur Führungsaufsicht, die die Funktion und Wirkungsweise der Führungsaufsicht und die rechtstatsächliche Umsetzung der gesetzlichen Regelungen in den Blick nimmt.⁴³ Diese wiederum führte keine Interviews mit Polizeibeamten durch. Außerdem untersuchte sie die Führungsaufsicht in Gänze und nicht bezogen auf die einschlägigen Konzeptionen. Allerdings wurden hier wertvolle Erkenntnisse gewonnen und Optimierungsvorschläge unterbreitet, wie beispielsweise die Aufwertung der Führungsaufsichtsstellen durch (Teil-)Zentralisierung und Spezialisierung sowie den Ausbau der ambulanten forensischen Nachsorge.⁴⁴

Insofern fehlt es aber nach Auswertung der vorhandenen Literatur an einer umfassenden Evaluation zur Ausgestaltung und Vergleichbarkeit der

39 S. Justizblatt Rheinland-Pfalz, 71. Jahrgang v. 18.9.2017, Nr. 12, S. 155, online abrufbar unter: https://jm.rlp.de/fileadmin/mjv/Justizblatt/2017/Justizblatt_12-71_ohne_PN.pdf (zuletzt abgerufen am 22.9.2018).

40 S. o. Fußn. 36, S. 156.

41 S. Popp, S. 106.

42 S. Bohrer, S. 81. Eine weitere Masterarbeit zur rechtlichen Würdigung von HEADS Thüringen von Krüger wurde als Vs-NfD eingestuft und ist demnach nicht zitierfähig.

43 S. hierzu den Kurzbericht Baur/Kinzig, 2014, S. 3; abrufbar unter: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Kurzbericht%20Evaluation%20Fuehrungsaufsicht.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt abgerufen am 22.9.2018); insg. Kinzig/Baur, Führungsaufsicht, 2015.

44 Eine Kurzzusammenfassung der Vorschläge *de lege lata* und *de lege ferenda* findet sich bei Baur, KriPoZ 2016, 11 (12).

Sicherheitskonzeptionen, in der alle Akteure der Konzepte befragt werden.⁴⁵

2.2 Untersuchungsfragen

Neben dem Erheben allgemeiner Informationen zu Alter, Geschlecht und Berufserfahrung sollten Fragen zu folgenden Themenkomplexen gestellt werden:

- Arbeitsbelastung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe
- Konzeption und Zusammenarbeit
- Probanden und Kategorisierung
- Weisungen und polizeiliche Maßnahmen
- Erfahrungsaustausch und runde Tische
- Fortbildung und Schulung
- Datenschutz
- Bundesweiter Austausch

Die Fragen wurden an den unterschiedlichen Inhalten der Konzeptionen ausgerichtet, um so ein Gesamtbild aller Komponenten der Überwachungskonzepte von der Aufnahme eines Probanden über die Kategorisierung bis zum Informationsaustausch und zur Ausgestaltung und Umsetzung von Weisungen und polizeilichen Maßnahmen zu erhalten. Da die jeweiligen Konzeptionen verschiedene Akteure ganz unterschiedlicher Professionen beteiligen, waren zudem die Fragen nach der Wirksamkeit der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs wichtig, um die Prozessabläufe zu evaluieren. Darüber hinaus sollten Fragen zum Datenschutz und zu Schulungsmöglichkeiten die Evaluation abrunden. Aufgrund der von Steiger und Ruderich geäußerten Bedenken an länderspezifischen Besonderheiten der einzelnen Konzeptionen und der Empfehlung zu einem bundeseinheitlichen Vorgehen, wurden darüber hinaus alle Akteure danach befragt, ob sie ein bundeseinheitliches Vorgehen befürworten.

Durch eine Bestandsaufnahme des Meinungsbilds zu den einzelnen Konzeptionsinhalten und -abläufen der Bundesländer von allen beteiligten Akteuren sollte die Basis dafür geschaffen werden, Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Überwachungskonzepte in den einzelnen Bundesländern, aber auch in einer Vergleichsstudie deutschlandweit herauszuarbeiten. Eine Gegenüberstellung mehrerer Konzeptionen hat den Vorteil, Optimierungsmöglichkeiten länderübergreifend sichtbar zu machen und ggf. auch

45 Dies mahnte schon Mandera, S. 23, in einer Monografie aus dem Jahr 2014 an.

Anpassungsbedarf zwecks Vereinheitlichung der Länderkonzepte zu begründen.

2.3 Abstimmungsprozesse und Projektstart

Ursprünglich war geplant, alle 16 Überwachungskonzeptionen der Länder im Rahmen von Masterarbeiten an der Deutschen Hochschule der Polizei zu evaluieren. Um die Evaluationen ländervergleichend auswerten zu können, wurden die Fragebögen für die quantitative und qualitative Befragung⁴⁶ vor Beginn der Masterarbeiten von der Projektgruppe HEADS, KURS & Co. am Fachgebiet III. 5 Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminalpolitik an der DHPol erstellt. Der Projektgruppe gehörten eine Psychologin (Clara Remke), eine Sozialwissenschaftlerin (Susann Koch) und eine Juristin (Anja Schiemann) an. Die Fragebögen mussten wegen der unterschiedlichen beteiligten Ressorts an der Konzeption sowohl dem jeweiligen Innenministerium als auch dem Justizministerium und dem Gesundheitsministerium/Sozialministerium des Landes zwecks Abstimmung und Genehmigung übermittelt werden. Das Evaluationsprojekt wurde bereits im August 2016 den einzelnen Ländern vorgestellt. Die Bundesländer Brandenburg, Saarland und Hamburg wollten sich nicht an einer Evaluation beteiligen und genehmigten das Forschungsvorhaben dementsprechend nicht. Thüringen, Berlin und Rheinland-Pfalz genehmigten zwar die Evaluation, jedoch mussten die Masterarbeiten Vs-NfD eingestuft und durften demzufolge nicht veröffentlicht werden. Daher finden sich zu den Konzepten HEADS Thüringen, SPREE Berlin und Visier Rheinland-Pfalz auch keine Zusammenfassungen der Masterarbeiten in diesem Band. Sie dürfen auch nicht für die Vergleichsstudie ausgewertet werden.

Die Genehmigung und interne Prüfung der Fragebögen nahm in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich viel Zeit in Anspruch. Während einige Bundesländer die Fragebögen umfänglich genehmigten, wurden in anderen Bundesländern Fragen gestrichen.⁴⁷ Teilweise wurden aber auch nur aufgrund landeseigener Gegebenheiten marginale Veränderungen z.B. in Bezug auf die unterschiedliche Bezeichnung der einzelnen Akteure vor-

46 Vgl. hierzu die Ausführungen zur Methodik im 2. Teil des Buches.

47 Vgl. hierzu im Einzelnen die Zusammenfassungen der Evaluationen im 3. Teil des Buches. Am meisten gekürzt hat NRW. Hier durften Fragen zu den Weisungen und polizeilichen Maßnahmen beispielsweise überhaupt nicht gestellt werden.

genommen.⁴⁸ Wegen der umfangreichen Abstimmungsprozesse mit den Ministerien lagen manche Genehmigungen erst kurz vor Beginn der Masterarbeitsphase vor, die von Mai bis August 2017 ging.⁴⁹

Literaturverzeichnis

- Baumann, Karl-Heinz/Maetze, Winfried/May, Hans-Georg, Zur Rückfälligkeit nach Strafvollzug: Legalbewährung von männlichen Strafgefangenen nach Durchlaufen des Einweisungsverfahrens gemäß § 152 Abs. 2 StVollzG in Nordrhein-Westfalen, MschrKrim 1983, 133-148.
- Baur, Alexander/Kinzig, Jörg, Rechtspolitische Perspektiven der Führungsaufsicht. Eine Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse der bundesweiten Evaluation der Führungsaufsicht, Tübingen 2014 (online verfügbar unter: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF/Kurzbericht%20Evaluation%20Fuehrungsaufsicht.pdf?__blob=publicationFile&v=3 – zuletzt abgerufen am 22.9.2018).
- Baur, Alexander, Feinjustierung an einem stumpfen Schwert? Zu Verbesserungsmöglichkeiten der Führungsaufsicht de lege lata und de lege ferenda, KriPoZ 2016, 11-18.
- Beutler, Sonja, KURS – Nutzen, Möglichkeiten und Grenzen für die beteiligten Akteure. Eine qualitative Untersuchung nach Einführung der VwV KURS in Baden-Württemberg, Felix Verlag, Stuttgart 2013.
- Bockshammer, Tamara/Rettenberger, Martin, Eine empirische Untersuchung der dezentralen therapeutischen Versorgung entlassener Sexualstraftäter – Befragung der Therapeuten von Probanden des Sicherheitsmanagements (SIMA) in Hessen, R&P 2015, 183-192.
- Bohrer, Juliane, KSKS – Kieler Sicherheitskonzept Sexualstraftäter in seiner normativen Einbettung – eine rechtswissenschaftliche Betrachtung polizeilich relevanter Konzeptelemente, Felix Verlag, Heikendorf 2010.
- Buchheim, Carolin, Unerträgliche Details eines Kindesmissbrauchs: Angeklagter Christian L. gesteht Vielzahl von Taten, Badische Zeitung v. 11.6.2018, online abrufbar unter: <http://www.badische-zeitung.de/staufen/unertraegliche-details-eines-kindesmissbrauchs-angeklagter-christian-l-gesteht-vielzahl-von-taten-153432608.html> (zuletzt abgerufen am 8.10.2018).
- Chalkiadaki, Vasiliki, Gefährderkonzepte in der Kriminalpolitik. Rechtsvergleichende Analyse der deutschen, französischen und englischen Ansätze, Springer Verlag, Wiesbaden 2015.
- Düinkel, Frieder/Geng, Bernd, Rückfall und Bewährung von Karrieretätern nach Entlassung aus dem sozialtherapeutischen Behandlungsvollzug und aus dem Regelvollzug, in: Steller, Max/Dahle, Klaus-Peter/Basqué, Monika (Hrsg.), Centaurus Verlag, Pfaffenweiler 1994, S. 35-59.

48 Ein exemplarischer Fragebogen aus Sachsen befindet sich in der Anlage.

49 Vgl. zum Befragungszeitraum jeweils die einzelnen Zusammenfassungen im Methodikteil.