



Stellungnahme des DBH-Fachverbandes zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zum "Therapieunterbringungsgesetz"

Der DBH-Fachverband nimmt Stellung zu dem gemeinsamen Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und FDP im Deutschen Bundestag zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen (BT-Drucks. 17/3403). Der Entwurf geht nicht zuletzt auf die "gemeinsamen Eckpunkte" des Bundesministeriums der Justiz und des Bundesministeriums des Innern vom 30.08.2010 zurück, die bereits Gegenstand einer Stellungnahme des DBH-Fachverbandes gewesen sind.

Die kriminalpolitische Debatte der vergangenen Monate war beherrscht von der Diskussion um die Belange von Opfern schwerer Sexual- und Gewaltstraftaten und den Sorgen der Bevölkerung anlässlich der Entlassung von Verurteilten, die weiterhin als gefährlich eingeschätzt werden. Auslöser war die Entscheidung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs vom 17. Dezember 2009, die seit Mai dieses Jahres bestandskräftig ist. Der DBH-Fachverband hat stets an die Verantwortlichen in Bund und Ländern appelliert, die Belange der Opfer und die Sorgen der Bevölkerung ernst zu nehmen, beispielsweise durch eine qualifizierte Betreuung der Opfer und eine ernsthaft an dem Gedanken der Resozialisierung orientierte Vorbereitung der Verurteilten auf die Entlassung sowie eine umfassende Hilfestellung bei der Wiedereingliederung. An diesen Kriterien einer rationalen Kriminalpolitik gemessen, zeigt der Entwurf neben Licht vor allem viel Schatten, insbesondere mit der Einführung des "Therapieunterbringungsgesetzes", das der DBH-Fachverband besonders kritisch sieht.

Zur Bewertung im Einzelnen:

Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung

Der Entwurf der Koalitionsfraktionen beruht in diesem Teil im Wesentlichen auf einem Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Justiz und enthält diesem gegenüber einige Verbesserungen in Punkten, die auch der DBH-Fachverband in seiner Stellungnahme bemängelt hatte.

- Beschränkung der Anlassdelikte

Der DBH-Fachverband begrüßt, dass der Anwendungsbereich der Sicherungsverwahrung beschränkt werden soll, indem (einfache) gewaltlose Straftaten nicht mehr als taugliche Vor- und Anlassstaten für die Anordnung der Sicherungsverwahrung betrachtet werden. Allerdings hält der Entwurf diese Linie nicht konsequent für alle gewaltlosen Vermögensdelikte durch, obwohl er erklärtermaßen die Sicherungsverwahrung stärker auf die angestammte Rolle als "letztes Mittel der Kriminalpolitik" zurückführen möchte (vgl. BT-Drucks. 17/3403, S. 35). Festgehalten wird gleichwohl auch an gewaltloser Delinquenz als tauglicher Anlassdelinquenz, wobei ausschlaggebend ihre "besondere Schwere" sein soll. Die wird jedoch generell lediglich an der Einordnung unter ein abstraktes Maß der Höchststrafe (zehn Jahre) festgemacht und ist damit nach Auffassung des DBH-Fachverbandes Zeichen für eher halbherziges Vorgehen. Auch § 145a StGB ist in der Liste der Anlassdelikte fehl am Platz, dabei handelt es sich vornehmlich um eine bloße "Ungehorsamstrafe", deren Aufnahme unter die tauglichen Anlassstaten mit der angestrebten Konzentration der Sicherungsverwahrung auf schwerste Gewaltdelikte von vornherein unvereinbar ist.

Der DBH-Fachverband begrüßt allerdings, dass die Übergangsregelung (Art. 316e EGStGB) inzwischen im Sinne der Kritik des DBH-Fachverband stringenter gefasst wurde. Nunmehr ist mit einer gewissen Übergangsfrist auch die Entlassung derjenigen Untergebrachten aus der Sicherungsverwahrung vorgesehen, die wegen Anlassdelikten verurteilt wurden, nach denen Sicherungsverwahrung künftig nicht mehr angeordnet werden kann. An sich wäre es geboten, entsprechend der neuen gesetzgeberischen Grundentscheidung die Betroffenen sofort mit Inkrafttreten der Neufassung in Freiheit zu entlassen, während der Entwurf dafür eine Übergangsfrist von maximal sechs Monaten einräumt. Es ist jedoch bezeichnend für die gegenwärtige kriminalpolitische Situation, dass der Entwurf damit wahrscheinlich sogar eine sachgerechtere Lösung vorsieht gegenüber derjenigen, die rechtlich eigentlich zwingend wäre: Vermutlich haben auch diese Verurteilten, die sich eben nicht besonders schwerer Gewaltdelinquenz schuldig gemacht haben (sonst wären sie nicht von der Übergangsregelung erfasst), in den letzten Jahren keine gezielten Entlassungsvorbereitungen erfahren. Wegen dieses Versäumnisses dürfte es tatsächlich im Interesse der Allgemeinheit und der Untergebrachten liegen, wenn das Inkrafttreten des Gesetzes zunächst zu einem "Weckruf" und das längst Gebotene so schnell wie möglich nachgeholt wird. Die im Gesetz vorgesehenen sechs Monate sind allerdings auch die äußerste Grenze des Vertretbaren, büßen die Untergebrachten an dieser Stelle doch immerhin meist für Versäumnisse, an denen sie schuldlos sind.

- Abschaffung der nachträglichen Sicherungsverwahrung

Der DBH-Fachverband begrüßt ferner, dass die Koalitionsfraktionen die nachträgliche Sicherungsverwahrung abschaffen wollen. Sie hat, wie zuletzt Kreuzer/Bartsch belegt haben, im Vollzug zu einem unerträglichen Klima der Ungewissheit geführt. Nach seriösen Schätzungen erfüllen etwa 7.000 bis 10.000 Gefangene in Deutschland die formellen Voraussetzungen der nachträglichen Sicherungsverwahrung. Es ist zu befürchten, dass angesichts der allgemeinen Ressourcenknappheit im Vollzug mit diesen Gefangenen keine oder unzureichende Entlassungsvorbereitungen stattfinden, da u. U. schwer abzuschätzen ist, ob sie tatsächlich nach Ende der Straftat entlassen oder aber in der nachträglich angeordneten Sicherungsverwahrung untergebracht werden.

Im Hinblick auf die Abschaffung der nachträglichen Sicherungsverwahrung bleibt die Übergangsvorschrift des Entwurfs jedoch zu zögerlich. Danach soll die Anordnung der Sicherungsverwahrung für Taten vor Inkrafttreten der Neuregelung auf der Basis des derzeit geltenden Rechts erfolgen. Konkret für die nachträgliche Sicherungsverwahrung heißt das, dass sie ohne weiteres bis weit in die 2020er Jahre hinein angeordnet werden könnte. Das ist schwer verständlich, da der Entwurf selbst durchaus zutreffend die Einwände gegen dieses Instrument auflistet und vor allem auf die Gefahr erneuter Niederlagen vor dem EGMR in Straßburg hinweist (vgl. BT-Drucks. 17/3403, S. 52 f.). Möglicherweise scheuen die Koalitionsfraktionen auch nur die explizite sofortige und umfassende Abschaffung der nachträglichen Sicherungsverwahrung in der Erwartung, dass der EGMR dieses Instrument ohnehin demnächst beseitigen wird. Dafür spräche auch die aus dem ThUG erkennbare Absicht, dort nicht nur die gegenwärtig erörterten "Parallelfälle" zur Entscheidung des EGMR vom 17. Dezember 2009 zu erfassen. Auch wenn diese Fälle die öffentliche Diskussion dominierten und ausdrücklich zur Entwurfsbegründung herangezogen werden, wäre nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 ThUG Raum für weitere "Parallelfälle" künftiger Entscheidungen, sofern diese (auch) einen Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot rügen..

Völlig inkonsequent ist schließlich, dass ausgerechnet die nachträgliche Sicherungsverwahrung nach Jugendstrafe (§ 7 Abs. 2 JGG) unangetastet bleiben soll. Der Entwurf begründet diese Entscheidung überhaupt nicht. Es ist auch schwer vorstellbar, dass sich eine Begründung dafür finden ließe, die nachträgliche Sicherungsverwahrung wegen zutreffend dargestellter Bedenken und Einwände grundsätzlich abzuschaffen, sie jedoch ausgerechnet nach Jugendstrafe, wo sie am umstrittensten war und nicht zufällig zuletzt eingeführt wurde, uneingeschränkt beizubehalten. Der DBH-Fachverband betrachtet diese Entscheidung als nicht mehr nachvollziehbar.

- Ausbau der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung

Auch vor dem Hintergrund der nachträglichen Sicherungsverwahrung ist der angestrebte Ausbau der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung zu bewerten. Für sich genommen birgt der Vorbehalt der Anordnung naturgemäß erst Recht die Gefahr der Stigmatisierung im Vollzug und der Konsequenz, von qualifizierter Entlassungsvorbereitung auch dann ausgenommen zu werden, wenn der Vorbehalt noch gar nicht zu einer Anordnung der Sicherungsverwahrung geführt hat. Zudem ist zu befürchten, dass nach Abschaffung der nachträglichen Sicherungsverwahrung die vorbehaltene Sicherungsverwahrung quasi zum Standard, jedenfalls quantitativ sehr ausgedehnt werden wird, da sich Gerichte vor späteren Vorwürfen hinsichtlich von Versäumnissen schützen wollen werden. Gleichwohl ist gerade angesichts des derzeitigen kriminalpolitischen Klimas und seiner Auswirkungen auf den Vollzug ein Zugewinn an Rechtssicherheit im Vergleich zum jetzigen Zustand nicht zu verkennen, vor allem in den Fällen, in denen ein Vorbehalt nicht ausgesprochen wurde. Anders als bei der heutigen nachträglichen Sicherungsverwahrung ist dann tatsächlich keine Anordnung mehr möglich.

Die Vorbehaltsmöglichkeit bei Ersttätern ist allerdings abzulehnen. Die Erkenntnismöglichkeiten nach einer einzigen Tat reichen nicht aus, um zuverlässig die geforderte Gefährlichkeitsprognose abgeben zu können. In diese Richtung zwar konsequent, aber ebenfalls abzulehnen, ist der geplante Verzicht auf die sichere Feststellung eines Hangs beim Vorbehalt der Sicherungsverwahrung.

Ob die Verschiebung des letztmöglichen Anordnungszeitpunkts an das Vollzugsende sachgerecht ist, muss sich letztlich im Vollzug erweisen. Der DBH-Fachverband sieht die praktischen Schwierigkeiten, die die gegenwärtige Regelung in Fällen relativ kurzer Freiheitsstrafen und / oder angerechneter umfangreicherer U-Haft-Zeiten mit sich bringt. Im Interesse der Rechtssicherheit und der Vollzugsplanung ist jedoch grundsätzlich ein möglichst früher Zeitpunkt vorzuziehen.

Stärkung der Führungsaufsicht

Die neu geschaffene Möglichkeit der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (§ 68b Abs. 1 Nr. 12 StGB) sieht der DBH-Fachverband kritisch. Es mag einige wenige Probanden der Führungsaufsicht geben, für die eine elektronische Kontrolle dieser Art angeraten erscheint. Das kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch diese Probanden vermutlich eher auf eine funktionierende soziale Betreuung und Hilfe bei der Wiedereingliederung angewiesen sind als auf eher vorwiegend anonyme Kontrolle. Der DBH-Fachverband sieht deshalb die große Gefahr, dass die knappen Ressourcen der Justiz und ihrer Sozialen Dienste zum Teil auf allenfalls eingeschränkt brauchbare Vorrichtungen verwendet werden, anstatt sie sinnvoll und zielgerichtet einzusetzen. Die gelegentlich angestellte Vergleichsrechnung, nach der der Vollzug in einer Haftanstalt wesentlich teurer sei als der Einsatz elektronischer Kontrolle, ist in diesem Fall sinnlos, denn es geht in der Führungsaufsicht um Haftentlassene, nicht um Fälle der Bewährungsaufsicht mit der Alternative des stationären Vollzuges.

Gesetz zur Therapie und Unterbringung psychisch gestörter Gewalttäter“

Die gravierendste Neuerung enthält der Entwurf unter Art. 5 mit dem Gesetz "zur Therapie und Unterbringung psychisch gestörter Gewalttäter" (ThUG); dabei geht es um Verurteilte, die nach der Rechtsauffassung des EGMR aus der Sicherungsverwahrung entlassen werden müssen.

Das Gesetz sieht eine neuartige "Therapieunterbringung" für psychisch Gestörte vor, von denen die Begehung der in § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes genannten Straftaten droht. Voraussetzung dafür ist u. a. die Feststellung " auf Grund einer rechtskräftigen Entscheidung", dass der Verurteilte nicht (länger) in der Sicherungsverwahrung untergebracht werden kann. Nach der Vorlageentscheidung des 5. Strafsenats des BGH auf mehrere Divergenzvorlagen (vom 9. November 2010) ist schon fraglich, ob diese Voraussetzung künftig jemals vorliegen wird. Dieser Senat ist nämlich der Auffassung, dass - bei unstreitigem Konventionsverstoß und ebenso unstreitiger Verpflichtung Deutschlands, der Rechtsprechung des EGMR Geltung zu verschaffen - den Fachgerichten bei der gegenwärtigen Gesetzeslage eine Entlassung der Verurteilten verwehrt ist. Vielmehr sei der Gesetzgeber gefordert, den Verstoß durch eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zu beseitigen. Das könnte dazu führen, dass es künftig nicht die vom ThUG vorausgesetzten "rechtskräftigen Entscheidungen" geben wird, sondern an ihrer Stelle ein Gesetz, das die Entlassungen anordnet. Dieses Gesetz wiederum ist dann nicht die geforderte "rechtskräftige Entscheidung".

Letztlich geht es in dieser Frage um ein formelles Detail, dass ggf. durch ein "Reparaturgesetz" relativ leicht korrigiert werden könnte, aber dieses Detail zeigt nach Auffassung des DBH-Fachverbandes, wie wenig die gesetzgeberischen Schritte der letzten Jahre aufeinander abgestimmt waren. Die Arbeiten am ThUG wurden begonnen, bevor die ebenfalls gerade erst geschaffene - vom DBH-Fachverband begrüßte - Möglichkeit der "Divergenzvorlage" an den Bundesgerichtshof erste Früchte tragen konnte, Nun stehen die (in einigen Monaten zu erwartende) Grundsatzentscheidung des BGH und das neue Gesetz

möglicherweise unvereinbar nebeneinander. Der DBH-Fachverband ist der Auffassung, dass schon diese zeitliche Abfolge nicht für eine rationale, durchdachte Kriminalpolitik spricht.

Es ist auch sehr fraglich, ob dem Bund überhaupt die Gesetzgebungskompetenz für dieses Vorhaben zusteht, wenn er im Spannungsverhältnis zwischen Vorgaben der Verfassung und Rechtsprechung des EGMR tätig wird. Das ist nicht nur eine formelle, sondern auch eine inhaltliche Frage, bei deren Beantwortung der DBH-Fachverband die Gefahr eines "Etikettenschwindels" sieht.

Der Entwurf verweist, angesichts der offenkundigen Problematik ausgesprochen knapp, lediglich auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Strafrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Gleichzeitig will er die Rechtsprechung des EGMR angemessen berücksichtigen und die von dieser Rechtsprechung betroffenen "Altfälle" regeln, deshalb darf er keine Sanktionen anordnen, die wie eine "Strafe" zu werten wären. Dann greift nämlich das Rückwirkungsverbot aus Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) mit der Folge, dass gerade die "Altfälle", für die das Gesetz konzipiert ist, seinem Anwendungsbereich entzogen sind, denn sie könnten dann nur im Wege der verbotenen Rückwirkung erfasst werden.

Dem Entwurf zufolge soll die Unterbringung nach dem neuen Gesetz an eine psychische Störung anknüpfen, wobei § 1 Abs. 1 Nr. 1 ThUG implizit festlegt, dass eine bereits begangene Straftat Symptom dieser Störung gewesen sein muss, denn sonst wäre die in dieser Vorschrift vorausgesetzte Sicherungsverwahrung nicht angeordnet worden. Schließlich setzt der Entwurf an derselben Stelle die Gefahr künftiger schwerwiegender Straftaten voraus. Es handelt sich also um exakt die Konstellation der Sicherungsverwahrung, die der EGMR gerade erst als Strafe eingeordnet hat. Sie wird hier vermutlich eher begrifflich angereichert um das Erfordernis der "psychischen Störung", von der in diesem Zusammenhang erst noch abzuwarten bleibt, ob sie tatsächlich mit anderem Leben erfüllt werden kann als das umstrittene Merkmal des "Hangs" im Rahmen der Sicherungsverwahrung. Wenn die Entwurfsbegründung unter Hinweis auf die Vollzugsregelungen insoweit lediglich ausführt, nach dem Gesetz „unterscheidet sich die Therapieunterbringung fundamental von Strafe, aber auch von der Sicherungsverwahrung“ (BT-Drucks. 17/3403, S. 33), ist das vor dem Hintergrund der EGMR-Rechtsprechung bestenfalls skeptisch zu beurteilen. Der DBH-Fachverband sieht hier die Gefahr eines Etikettenschwindels.

Mit der Anknüpfung an eine psychische Störung als Anordnungsvoraussetzung würde das Gesetz eine bedenkliche Grundlage für die neue Form der Unterbringung schaffen. Zugleich steht keineswegs fest, dass diese Anordnungsvoraussetzung vom EGMR als hinreichender Grund für eine menschenrechtskonforme Freiheitsentziehung gewertet wird.

Der Entwurf will damit offenbar einen gewissen begrifflichen Spielraum nutzen, der nach der Rechtsprechung des EGMR für rechtmäßigen Freiheitsentzug in den Fällen des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 Buchst. e) EMRK zur Verfügung steht. Dabei geht es auch nach den Intentionen der Entwurfsverfasser *nicht* um eine Störung von noch einigermaßen erkennbarem Krankheitswert, denn sonst greifen §§ 20, 21 StGB oder die PsychKG der Länder. Der DBH-Fachverband kann zu diesem Ansatz nur dem renommierten forensischen Psychiater Prof. Dr. Leygraf beipflichten, der in seiner schriftlichen Stellungnahme für die Sachverständigenanhörung des Deutschen Bundestages am 10. November ausgeführt hat: „Dies ist der Versuch, die Psychiatrie

als Ersatzreserve für das Strafrecht zu nutzen, um den Freiheitsentzug bei Menschen zu begründen, die bis dahin explizit nicht als Adressaten psychiatrischer Fürsorge gegolten haben.“

(http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoerungen/archiv/02_Sicherungsverwahrung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Leygraf.pdf, S. 5).

Diese Einschätzung, wonach die Unterbringung „zur Therapie“ letztlich wenig mehr als ein Vorwand ist, die Betroffenen auf jeden Fall in Gewahrsam zu halten, stützt auch der Umgang des Entwurfs mit Personen, deren psychische Störung nicht therapierbar erscheint. Auch dieser Personenkreis soll zur Therapie untergebracht werden können, „ohne dass tatsächlich in jedem Fall eine ‚Heilung‘ erreichbar wäre“ (BT-Drucks. 17/3403, S. 83).

Der DBH-Fachverband lehnt dieses Vorhaben ab, erst recht im Hinblick darauf, dass der Entwurf auch diejenigen Verurteilten erfassen will, die sich bereits wieder in Freiheit befinden. Es ist sicher richtig, dass Polizeibeamte, die die betreffenden Personen teilweise rund um die Uhr bewachen müssen, hier zu Lückenbüßern einer verfehlten Kriminalpolitik und Vollzugsausgestaltung gemacht werden, und der DBH-Fachverband hat volles Verständnis für entsprechende Klagen von einzelnen Polizeibeamten und ihren Gewerkschaften. Richtig wäre die Betreuung von Entlassenen durch Bewährungshelfer und / oder Führungsaufsicht, die jedoch erst dann sinnvoll ist, wenn die Entlassenen wenigstens ansatzweise auf die Freiheit vorbereitet wären. Dass es mit dem ThUG jedoch nicht darum, sondern um möglichst geräuschlose weitere Verwahrung geht, lässt sich relativ leicht an einer frappierenden Inkonsistenz des Gesamtentwurfs erkennen: Wenn es dem Gesetzgeber ernst wäre mit dem Gedanken der Therapie (bislang) in Sicherungsverwahrung Untergebrachter, wäre es geboten, die – für sich genommen begrüßenswerten – Anforderungen des § 2 ThUG an zur Unterbringung geeignete Einrichtungen auf alle Einrichtungen auszudehnen, in denen Sicherungsverwahrte derzeit und weiterhin untergebracht sind.

Der DBH-Fachverband ist der Auffassung, dass dem Sicherheitsinteresse der Allgemeinheit am besten durch eine rationale Kriminalpolitik gedient ist, die einen sachlichen Diskurs voraussetzt und Ressourcen für die Umsetzung erfordert.

Köln, den 22.11.2010

Prof. Dr. Heinz Cornel (Präsident)