

*Axel Dessecker*

## Die Führungsaufsicht: Entwicklung, Funktionen und empirische Daten

*Abstract*

Der Beitrag bietet einen aktuellen Überblick zur Führungsaufsicht als der Sanktion des deutschen Kriminalrechts, die verschiedene Formen ambulanter Überwachung und Kontrolle Straffälliger ermöglicht. Der historische Rückblick geht von den Ursprüngen der Führungsaufsicht in der polizeilichen Überwachung des 19. Jahrhunderts aus, schildert die Diskussion um ihre Einführung in den 1970er-Jahren und orientiert sich an wichtigen Reformgesetzen und deren Auswirkungen. Die Möglichkeiten internationaler Vergleiche und ihre Grenzen werden anhand der vorhandenen statistischen Daten erörtert. Der Beitrag plädiert abschließend für vergleichende Forschungen, die von kriminalpolitischen Funktionen der Führungsaufsicht ausgehen.

*Schlagwörter:* Führungsaufsicht, ambulante Überwachung, Polizeiaufsicht, Strafrechtsreform, internationaler Vergleich

*Intensive supervision in Germany: historical development, policy functions, and empirical data*

*Abstract*

*Intensive offender supervision (Führungsaufsicht) in German criminal law is reviewed as a sanction encompassing several ways of control of offenders on probation or parole. A historical account starts from 19th century police supervision. It sums up German public debates on the introduction of intensive supervision in the 1970s and focuses on more recent legal reforms and their consequences. Possibilities and limitations of international comparison are discussed on the basis of statistical data available. The article suggests comparative research proceeding from criminal justice policy functions of intensive offender supervision.*

*Keywords:* intensive supervision, offender supervision, police supervision, criminal justice policy, Germany

Am 1. Januar 2015 ist die Führungsaufsicht 40 Jahre alt geworden, wenn man sich an das Inkrafttreten des 2. Strafrechtsreformgesetzes und des Einführungsgesetzes zum

NK 27. Jg. 3/2015

Strafgesetzbuch hält. Verglichen mit der Freiheitsstrafe ist das für eine kriminalrechtliche Sanktion kein besonders hohes Alter. Dennoch gibt es gute Gründe, eine Art Zwischenbilanz zu ziehen. Das soll in diesem Beitrag unternommen werden.

Da die Grundlagen der Führungsaufsicht sich in den letzten Jahrzehnten wenig verändert haben, werden zunächst ihre Vorgeschichte und Entstehung in Erinnerung gerufen (A.). Darauf werden wesentliche Reformschritte aus den Jahren 2007 und 2011 resümiert (B. und C.). Im Anschluss werden Vergleichsmöglichkeiten auf der Grundlage der vorhandenen Daten erörtert (D.). Schließlich wird die Führungsaufsicht des deutschen Kriminalrechts eingeordnet in die kriminalpolitische Diskussion über intensive Überwachung und Kontrolle (E.).

## A. Vorgeschichte und Entstehung

### I. Von der Polizeiaufsicht zur Führungsaufsicht

Bevor die Führungsaufsicht, wie wir sie heute kennen, eingeführt wurde, bestand bis 1974 die Möglichkeit der Polizeiaufsicht nach dem Reichsstrafgesetzbuch von 1871. Die einschlägigen Vorschriften der §§ 38 f. RStGB wurden bis zum Außerkrafttreten des alten Allgemeinen Teils des Strafrechts 100 Jahre später nur einmal geändert. Es handelte sich um eine polizeirechtliche Maßnahme der Gefahrenabwehr, die von den Strafgerichten nur für zulässig erklärt werden konnte und von der Polizei in eigener Zuständigkeit ausgeführt wurde. Sie besitzt ihrerseits eine lange Vorgeschichte im 19. Jahrhundert, die man mindestens auf den französischen *Code pénal* von 1810 zurückführen kann.<sup>1</sup>

Die Rechtsfolgen der Polizeiaufsicht waren sehr begrenzt und nur teilweise im Strafgesetzbuch geregelt:<sup>2</sup> Die Möglichkeit einer einzigen Zwangsmaßnahme im Ermittlungsverfahren, nämlich der Wohnungsdurchsuchung, wurde zeitlich auf die gesamte Nachtzeit erweitert, unabhängig von einer Gefahr im Verzug. Weiter konnte die Polizei der verurteilten Person den Aufenthalt an bestimmten Orten verbieten. Bestimmte verwaltungsrechtliche Erlaubnisse wie z.B. ein Waffenschein mussten oder konnten versagt werden. Vielleicht wichtiger als alle diese Einzelregelungen war schließlich die Registrierung der Verurteilten bei der Polizei, die Kontrollen bei beliebigen Anlässen ermöglichte.

Diese Form polizeilicher Überwachung hatte während der Zeit des Naziregimes, aber auch noch während der Diskussion über die Strafrechtsreform in Westdeutschland einige Anhänger.<sup>3</sup> Man hat solche polizeilichen Maßnahmen der „Verbrechensbekämpfung“ in der Rückschau als effektiv angesehen. Das könnte eine Erklärung dafür sein, dass die Polizeiaufsicht erst Mitte der 1970er-Jahre abgeschafft wurde. Sobald die Strafrechtsreform in der Bundesrepublik grundsätzlich beschlossen war, setzte sich

1 Dazu ausführlich *Fuhr* 1892, 36 ff. und 315 ff.; *Kwaschnik* 2008, 41 ff.

2 Siehe die Übersicht bei *Schönke/Schröder* 1974, Rn. 2 ff. zu § 39.

3 Einige Hinweise bei *Baur* 2015, Abschnitt II 2.

TITEL

aber die Auffassung durch, dass die alte Polizeiaufsicht zur Verhinderung von Straftaten wenig geeignet war.<sup>4</sup> Sie wurde von den Gerichten immer seltener angewandt. 1974 gab es nur noch etwa 50 rechtskräftige Anordnungen der Polizeiaufsicht.<sup>5</sup>

In der DDR hat das Reichsstrafgesetzbuch einschließlich der Polizeiaufsicht bis 1968 gegolten. Das Strafgesetzbuch der DDR von 1968 sah sie als Maßnahme der strafrechtlichen Verantwortlichkeit nicht mehr im Allgemeinen Teil vor, sondern unter der Bezeichnung „staatliche Kontroll- und Erziehungsaufsicht“ lediglich als besondere Sanktion für das Delikt der „Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch asoziales Verhalten“ (§ 249 StGB der DDR).<sup>6</sup> Diese Vorschriften wurden durch das 6. Strafrechtsänderungsgesetz zum 1. Juli 1990 aufgehoben.

Was unterscheidet nun die Führungsaufsicht von der alten Polizeiaufsicht? Die Führungsaufsicht ist rechtssystematisch als ambulante Maßregel mit überwachenden und resozialisierenden Elementen ausgestaltet, die von der Justiz verhängt und vollstreckt wird. Wie bei allen Maßregeln überlagern sich Besserung (also Resozialisierung, soziale Integration) und Sicherung (also Verhinderung erneuter Straffälligkeit). Grundsätzlich kommt sie bei allen Delikten in Betracht. Die Anlässe, aus denen sie eintritt, sind vielfältig. In der Praxis wird sie erst im Anschluss an eine Freiheitsentziehung beginnen. Die Entlassung kann aber je nach Fallgruppe mit einer eher günstigen (z.B. bei Aussetzung einer psychiatrischen Unterbringung zur Bewährung) oder ungünstigen Legalbewährungsprognose (z.B. bei voller Verbüßung einer längeren Freiheitsstrafe) verbunden sein.

Auffällig ist, dass man nicht einfach Dienststellen eingerichtet hat, die für alle Aufgaben zuständig sind, sondern eine Verteilung auf Bewährungshilfe und Führungsaufsichtsstelle vorgesehen ist. Und das ist schon eine Vereinfachung: es gibt ja auch noch das „Gericht“, das über Weisungen und die Dauer zu entscheiden hat. Bei der Dauer hat man sich offensichtlich an den möglichen Bewährungszeiten orientiert (§ 56a I 2 StGB). Spätestens hier stellt sich die Frage, wie sich die Führungsaufsicht in der Praxis von der Bewährungshilfe unterscheidet. Das ist einer der vielen Gesichtspunkte, die kriminologisch zu erforschen wären. Obwohl man sich bemüht hat, Überwachung und Kontrolle ehemaliger Straffälliger von polizeilichen Aufgaben zu trennen, bleibt die Polizei eine nicht unwichtige Akteurin, deren Bedeutung in den letzten Jahren eher noch zugenommen hat.<sup>7</sup>

## II. Stellungnahmen zur Führungsaufsicht

Rechtspolitische Stellungnahmen zur Führungsaufsicht sind in den 1970er-Jahren überwiegend skeptisch ausgefallen. Durchaus positiv äußern sich Praktiker der Straf-

4 Raabe 1973, 2 ff.; Tröndle 1971, Rn. 1 ff. zu § 38; im Rückblick auch Schneider 2008, Rn. 16 vor § 68.

5 Statistisches Bundesamt 1974, 54.

6 Schroeder 1983, 96 ff.; Zeng 2000, 34 ff. und 68 ff.

7 Dessecker 2012.

justiz wie der Nürnberger Generalstaatsanwalt Theodor Kleinknecht: „Die Maßregel der Führungsaufsicht bedeutet Behandlung in der Freiheit und Hineinführen in die Freiheit.“<sup>8</sup>

Wesentlich kritischer liest sich ein Aufsatz des Bewährungshelfers Bodo Hager aus Konstanz. Er bezeichnet die Führungsaufsicht als „unvorbereitetes und mangelhaft ausgestattetes Rechtsinstitut (...), dessen unkoordinierte Maßnahmen nicht zuletzt auch in ihrer Widersprüchlichkeit zwischen sozialpädagogischem Anspruch und Sicherung und Kontrolle der Probanden eine wirksame Resozialisierung in Frage“ stellen.<sup>9</sup>

Bereits während des Gesetzgebungsverfahrens hatte die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Bewährungshelfer (ADB) darauf hingewiesen, dass „die Tendenzen in der modernen Sozialarbeit in Richtungen verlaufen, die denen der Führungsaufsicht entgegenstehen. Während dort die therapeutische Behandlung und die Einführung zur Eigenverantwortlichkeit der Klienten an Bedeutung gewinnen, wird hier das Moment der Sicherung und Überwachung in den Vordergrund gestellt.“<sup>10</sup>

### III. Erste empirische Untersuchungen

Wenige empirische Untersuchungen zur Praxis der Führungsaufsicht wurden trotz der verbreiteten Kritik erst in den 1980er-Jahren in Angriff genommen. Da die Führungsaufsicht bis heute kein Schwerpunkt der Forschung geworden ist, sind sie immer noch von Bedeutung. So hat H.-Folke Jacobsen am Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen in Hannover rund 560 Probandenakten aus Niedersachsen ausgewertet und einige Interviews mit den Leitern der damals bereits eingerichteten Führungsaufsichtsstellen geführt.

Das Ergebnis seiner Untersuchung erinnert an die damals geläufigen Einschätzungen in der Literatur. Bereits durch die gesetzlichen Bestimmungen über die Führungsaufsicht sei eine „Dominanz der Kontrolle gegenüber der Betreuung“ vorgegeben, die ihren Ausdruck finde in „bis zur Selbstblockade führenden Auseinandersetzungen“ zwischen Praktikern der Führungsaufsichtsstellen und der Bewährungshilfe – obwohl diese eigentlich zur Kooperation verpflichtet seien.<sup>11</sup> Insgesamt sei die Führungsaufsicht zehn Jahre nach ihrer Einführung zwar nicht *schlechthin* untauglich zur Erreichung der verfolgten Gesetzeszwecke, aber „noch nicht uneingeschränkt tauglich für die Betreuung von Straffälligen“. Um diesen Zustand zu ändern, seien „grundsätzliche strukturelle und funktionale Modifikationen“ erforderlich.<sup>12</sup> Diese werden – für eine wissenschaftliche Arbeit etwas ungewöhnlich – am Ende des Buches in sieben Forderungen konkretisiert, die vom Primat sozialpädagogischer Methoden über die Nachbar-

8 Kleinknecht 1972, 131.

9 Hager 1976, 132 f.

10 Arbeitsgemeinschaft Deutscher Bewährungshelfer 1972, 132.

11 Jacobsen 1985, 180.

12 Jacobsen 1985, 187; Hervorhebung im Original.

TITEL

treuung entlassener Maßregelpatienten bis zu einer ausgeprägteren Spezialisierung bei Führungsaufsichtsstelle und Bewährungshilfe reichen.<sup>13</sup>

Zur gleichen Zeit hat sich Peter Floerecke an der Universität Wuppertal hauptsächlich mit dem Prozess der Gesetzgebung beschäftigt und das Zustandekommen der Normen über die Führungsaufsicht dann mit denen des Demonstrationsstrafrechts verglichen.<sup>14</sup> Zwar steht die Implementation der Normen, also die Anwendungspraxis, nicht im Mittelpunkt seiner Untersuchung. Die Schlussfolgerungen klingen jedoch ähnlich wie bei Jacobsen (1985). Zu diesem hier interessierenden Thema wurde eine bundesweite schriftliche Befragung der Führungsaufsichtsstellen durchgeführt, die ihre Fallbelastung darstellen, aber auch ihre Zusammenarbeit mit der Bewährungshilfe. Der Befund der Untersuchung lautet, dass bestimmte Strukturmerkmale des Gesetzgebungsverfahrens zur Führungsaufsicht – nämlich der Entscheidungskonservatismus der Beteiligten, der Pluralismus der Interessen, die selektive Informationsbeschaffung, die Fragmentierung des legislativen Entscheidungsprozesses und ein Mangel an kriminalpolitischen Rezepturen – „eine Gesetzgebung im Sinne einer rationalen kriminalpolitischen Planung eher verhindert“ hätten. Das habe sich seither bestätigt mit Reibungsverlusten und Unzulänglichkeiten in der Alltagspraxis und einer steigenden „Unzufriedenheit der Praktiker besonders, aber nicht nur aus der Bewährungshilfe“.<sup>15</sup>

Trotz der vielstimmigen Kritik wurde eine erste Reform der Führungsaufsicht erst 2007 unternommen.

### B. Das Reformgesetz von 2007 und seine Folgen

Das Gesetz zur Reform der Führungsaufsicht<sup>16</sup> verfolgte in erster Linie das Ziel, die Maßregel als ambulante Sanktion für solche Tätergruppen effektiver zu gestalten, die „in besonderem Maße kontrollierender Begleitung und Unterstützung bedürfen“. Die gesetzlichen Regelungen sollten vereinfacht und vereinheitlicht werden. Damit verbunden war ein neues Instrumentarium zur Krisenintervention.<sup>17</sup> Und schließlich wurde das Gesetz auch zum Anlass genommen, die nachträgliche Sicherungsverwahrung auszuweiten. Diese Erweiterung passt systematisch nicht zum restlichen Inhalt des Gesetzes,<sup>18</sup> sie zeigt aber eine Tendenz an, die auch weiterhin von Bedeutung ist.

Die Änderungen von 2007 werden hier nicht erneut ausführlich dargestellt.<sup>19</sup> Drei Elemente sind hervorzuheben: die Verankerung der forensischen Ambulanz als neuer

13 Jacobsen 1985, 185 ff.

14 Siehe Floerecke 1989 und 1992.

15 Floerecke 1989, 170 ff.

16 Gesetz zur Reform der Führungsaufsicht und zur Änderung der Vorschriften über die nachträgliche Sicherungsverwahrung vom 13. April 2007 (BGBl. I 513).

17 So die Zielsetzungen des Gesetzentwurfs der Bundesregierung (BT-Drs. 16/1993 vom 28. Juni 2006).

18 Sie wurde erst durch den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages eingefügt; hierzu die Beschlussempfehlung in BT-Drs. 16/4740 vom 20. März 2007.

19 Hierzu bereits Baur 2015, Abschnitt II 2.4; Dessecker 2007.

Akteurin, die Einführung der Krisenintervention durch „befristete Wiederinvollzugsetzung“ und die Erweiterung der Führungsaufsicht auf unbestimmte Zeit.

### I. Forensische Ambulanzen

Bis 2007 wurde die Führungsaufsicht durch Bewährungshilfe und Aufsichtsstelle ausgeübt. Nun kommt in bestimmten Fällen die forensische Ambulanz hinzu, nämlich bei Therapieweisungen (§ 68b II 2 StGB) und Weisungen, sich dort vorzustellen (§ 68b I 1 Nr. 11 StGB). Abgesehen von der recht subtilen Unterscheidung zwischen zulässigem Vorstellungszwang und nicht mehr vom Gesetz gedeckter Zwangstherapie schien das Manko der Regelungen einige Jahre lang darin zu bestehen, dass forensische Ambulanzen nur spärlich vorhanden waren, sich teilweise gar nicht um entlassene Strafgefangene kümmern sollten und die Einrichtung unter anderem aus Kostengründen recht gemächlich voranschritt. Forensische Ambulanzen waren 2007 typischerweise an Einrichtungen der forensischen Psychiatrie angebunden und richteten sich ausschließlich an ehemalige Maßregelpatienten (z.B. in Bayern und Hessen).<sup>20</sup>

Mittlerweile sind einige breitere Angebote entstanden. Manche werden von freien Trägern betrieben, etwa von der Diakonie (in Potsdam), von der Caritas (in Würzburg) oder von pro familia (in Trier). Andere sind an Kliniken angebunden, wie die beiden Einrichtungen in Hamburg,<sup>21</sup> oder an eine sozialtherapeutische Anstalt, wie in Ludwigshafen. Teilweise haben solche Ambulanzen einen sehr großen Einzugsbereich.<sup>22</sup> Dann wird flächendeckende Versorgung mit langen Anreisewegen erkauft. Die Einbindung niedergelassener TherapeutInnen, wie sie etwa in Hessen praktiziert wird, könnte in manchen Regionen eine gute Ergänzung darstellen.<sup>23</sup>

### II. Krisenintervention

Die „befristete Wiederinvollzugsetzung“ zur Bewährung ausgesetzter Unterbringungen im psychiatrischen Maßregelvollzug ist im Gesetz nicht im Abschnitt über die Führungsaufsicht geregelt, sondern im Zusammenhang mit den freiheitsentziehenden Maßregeln (§ 67h StGB). Der Ansatz dürfte für manche Maßregelpatienten gut geeignet sein, bei denen akute Krankheitssymptome oder Suchtverhalten neue Delikte befürchten lassen. Im Justizvollzug ist die Wiederaufnahme zur Krisenintervention meist nur ausnahmsweise und für besondere Gruppen von Gefangenen vorgesehen.<sup>24</sup>

20 Ostendorf 2013, Rn. 24 und 29 zu § 68a; Steinböck u. a. 2004.

21 Schatz / Thiel 2009.

22 Die Forensische Ambulanz Baden (FAB) verfügt über acht Standorte zwischen Mannheim und Freiburg, die Forensisch-psychiatrische Ambulanz Hessen besitzt sieben Niederlassungen im ganzen Land.

23 Zur Evaluation dieses Modells im Rahmen der hessischen Konzeption „Sicherheitsmanagement“ Bockshammer / Rettenberger 2015.

24 Das gilt traditionell für die Sozialtherapie (z.B. § 12 V HStVollzG), teilweise auch für den Jugendstrafvollzug (§ 85 III 3 JVollzGB IV Baden-Württemberg) und neuerdings im Voll-

TITEL

Zur Krisenintervention gab es in der Zeit ihrer Einführung überwiegend positive Stellungnahmen. Bereits 2008 wurde über einige Fälle berichtet, in denen eine solche Maßnahme im Einverständnis aller Beteiligten und daher relativ unproblematisch erfolgte.<sup>25</sup> Offensichtlich gibt es aber auch streitige Fälle, die zu Gerichtsentscheidungen führen. Nach der neuen Untersuchung von Alexander Baur erscheint das Instrument der Krisenintervention gem. § 67h StGB als seltene Maßnahme, die in manchen Regionen überhaupt nicht und sonst fast ausschließlich im Anschluss an eine Unterbringung im Maßregelvollzug gem. § 63 StGB praktiziert wird.<sup>26</sup>

### III. Unbefristete Führungsaufsicht

In der Regel ist die Führungsaufsicht immer noch zeitlich begrenzt auf eine Dauer von 2-5 Jahren. Erstmals eingeführt wurde die Möglichkeit einer unbefristeten Führungsaufsicht 1998 im Zuge der Gesetzgebung über gefährliche Sexualstraftäter. Seit 2007 gibt es vier Fälle unbefristeter Führungsaufsicht (§ 68c II und III StGB).

Zur Ausdehnung der Führungsaufsicht auf unbestimmte Zeit liegen mittlerweile einige Entscheidungen von Oberlandesgerichten vor. Dabei geht es zum einen um den richtigen Entscheidungszeitpunkt,<sup>27</sup> zum anderen um die zeitliche Begrenzung unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit.<sup>28</sup> Dass die Anzahl veröffentlichter Gerichtsentscheidungen nicht sehr groß ist, kann selbstverständlich auch daran liegen, dass die Verurteilten für Rechtsmittel wenig Erfolgsaussichten sehen oder sich einfach mit der laufenden Führungsaufsicht abgefunden haben. Die bisher wohl einzigen empirischen Daten können der Untersuchung von Baur entnommen werden. Was die originäre Option zur Anordnung unbefristeter Führungsaufsicht (§ 68c II StGB) betrifft, ergibt sich aus der Aktenanalyse eine geringe Anwendungshäufigkeit. Andererseits zeigen Befragungen von Bewährungshilfe, Führungsaufsichtsstellen und Einrichtungen des psychiatrischen Maßregelvollzugs, dass dieses Instrument in der Praxis als wichtiges Druckmittel wahrgenommen wird. Die Möglichkeit zur nachträglichen Entfristung der Führungsaufsicht scheint etwas weniger zurückhaltend praktiziert zu werden, wobei eine deutliche regionale Konzentration insbesondere in Bayern zu beobachten war.<sup>29</sup>

zug der Sicherungsverwahrung (z.B. § 18 HSVVollzG). § 62 StVollzG NRW sieht eine freiwillige Aufnahme für alle ehemaligen Strafgefangenen vor.

25 Lau / Peters 2008, 76.

26 Baur 2015, Kap. XI 2.2.

27 OLG Karlsruhe, Beschluss vom 17.3.2009 – 2 Ws 20/09 (= Justiz 2010, 353); ähnlich OLG Rostock, Beschluss vom 2.5.2013 – Ws 119/13 (Juris).

28 OLG Dresden, Beschluss vom 18.9.2014 – 2 Ws 370/14 (Juris); ähnlich LG Marburg, Beschluss vom 13.1.2014 – 11 StVK 9/14 (Juris).

29 Baur 2015, Kap. VII 2.3 und 2.4.

## C. Die zweite Reform von 2011

Das zu Beginn des Jahres 2011 in Kraft getretene zweite Reformgesetz zur Führungsaufsicht ist in erster Linie ein „Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung“, die Führungsaufsicht ist lediglich Gegenstand „begleitender Regelungen“.<sup>30</sup> Dabei geht es zum einen um die Ausdehnung der unbefristeten Führungsaufsicht auf Gewaltstraftäter, zum anderen um elektronische Überwachung. Vor allem für ehemalige Gefangene mit ungünstiger Legalprognose wurde damit, wie zuvor schon in manchen Vollzugsgesetzen der Länder,<sup>31</sup> der Einsatz von GPS und ähnlicher Systeme ermöglicht. Verstöße sollen über die Strafvorschrift des § 145a StGB sanktioniert werden.

Als die Führungsaufsicht erfunden wurde, konnte man sich diese Art der Überwachung im Alltag der Strafjustiz mangels technischer Mittel noch nicht vorstellen. Trotzdem geht das Bild von der „Sicherungsverwahrung in Freiheit“ auf die Diskussion der 1960er-Jahre zurück.<sup>32</sup> Was von der damaligen Bundesregierung in ihrem Entwurf eines Strafgesetzbuchs von 1962 als „Sicherungsaufsicht“ vorgeschlagen wurde, erhielt in der rechtspolitischen Diskussion bald andere Etiketten. Es ist kein Wunder, dass solche Charakterisierungen jetzt wieder auftauchen.<sup>33</sup>

Was ist aus diesen Regelungen geworden? Für die elektronische Aufenthaltsüberwachung als Weisung im Rahmen der Führungsaufsicht wurde bekanntlich durch einen Staatsvertrag eine Gemeinsame Überwachungsstelle der Länder in Bad Vilbel eingerichtet, die mittlerweile von allen Ländern getragen wird.<sup>34</sup> Wie gelegentliche Veröffentlichungen dieser Stelle zeigen, ist die Anzahl der Betroffenen – anders als teilweise befürchtet – bisher nicht über 100 hinausgekommen.<sup>35</sup> Für weitere Informationen sei auf den Artikel von Jörg Kinzig in diesem Heft verwiesen.

30 Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen vom 22. Dezember 2010 (BGBl. I 2300). Zur Begründung BT-Drucksache 17/3403 vom 26. Oktober 2010.

31 Siehe etwa § 16 III 5 HStVollzG und das – mittlerweile wegen Erfolglosigkeit außer Kraft getretene – Gesetz über elektronische Aufsicht im Vollzug der Freiheitsstrafe (EAStVollzG) Baden-Württemberg.

32 von Glasenapp 1979, 34.

33 Dazu Pollähne 2011 im Anschluss an seinen früheren Artikel (Pollähne 2008, 99).

34 Staatsvertrag über die Einrichtung einer Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder vom 19. Mai und 29. August 2011 (siehe z.B. für Hessen GVBl. I, 782).

35 Nach einer Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums der Justiz vom 26. Februar 2014 (<https://justizministerium.hessen.de/presse/pressemitteilung/justizministerin-eva-kuehne-hoermann-zieht-bilanz-68-straftaeter-der>) wurden zu diesem Zeitpunkt bundesweit 68 Personen überwacht, insgesamt waren es seit der Einrichtung der GÜL 78 Verurteilte.

TITEL

## *D. Nationale Daten und internationale Vergleichsmöglichkeiten*

### **I. Statistische Häufigkeitsangaben**

Wenn man sich einen Eindruck von der Häufigkeit der Führungsaufsicht verschaffen will, hilft die amtliche Statistik nicht weiter. Die Strafverfolgungsstatistik dokumentiert lediglich die wenigen Fälle, die auf eine Anordnung in einem Gerichtsurteil neben einer Strafe (§ 68 I StGB) zurückgehen. Dies waren 2013 gerade einmal 38 Verurteilungen.<sup>36</sup> Die meisten Situationen, in denen Führungsaufsicht eintreten kann, beziehen sich jedoch auf Übergänge aus einer Freiheitsentziehung. Dabei kann es sich um den psychiatrischen Maßregelvollzug handeln, um die Sicherungsverwahrung oder auch um den Strafvollzug einschließlich des Jugendstrafvollzugs.<sup>37</sup> Dann tritt Führungsaufsicht je nach Situation unter zusätzlichen Voraussetzungen kraft Gesetzes ein, und zwar jedenfalls beim Maßregelvollzug unabhängig davon, ob eine Legalprognose eher günstig oder eher ungünstig ausfällt. Seit einigen Jahren werden die Zahlen der laufenden Führungsaufsichten vom DBH-Fachverband bei den zuständigen Stellen der Länder abgefragt und veröffentlicht. Zum Jahresende 2014 bestanden bundesweit rund 36.700 Unterstellungen. Auch wenn diese Zahlen möglicherweise nicht überall nach identischen Kriterien ermittelt werden, zeigen sich seit 2008 Zuwachsraten von fast 50 %.<sup>38</sup> Die Anzahl der Unterstellungen entspricht gut zwei Dritteln der Gesamtzahl von Gefangenen und Sicherungsverwahrten, die in der Strafvollzugsstatistik registriert werden. Trotz eher geringer Aufmerksamkeit in Wissenschaft und Öffentlichkeit ist die Führungsaufsicht damit eine Sanktion, die in das Leben zahlreicher Betroffener eingreift.

### **II. Internationale Vergleiche**

Eine Möglichkeit, der Rolle der Führungsaufsicht in Deutschland gerecht zu werden, bieten internationale Vergleiche. Sie könnten ergeben, dass das deutsche System der Kriminaljustiz viel intensiver als andere Rechtsordnungen von solchen Formen intensiver Überwachung und Kontrolle Gebrauch macht – oder auch das Gegenteil. Offensichtlich kommt es zunächst darauf an, ob sich in anderen Rechtsordnungen entsprechende Sanktionen finden lassen. In Österreich gibt es neben der Anordnung der Bewährungshilfe, die wie in Deutschland an eine Strafaussetzung („bedingte Strafnachsicht“ oder „bedingte Entlassung“) geknüpft ist (§§ 50, 52 StGB), seit 2009 eine „gerichtliche Aufsicht bei Sexualstraftätern und sexuell motivierten Gewalttätern“, deren Dauer an die der Probezeit nach bedingter Entlassung aus dem Vollzug einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßnahme geknüpft ist (§ 52a StGB). Die-

<sup>36</sup> *Statistisches Bundesamt* 2015, 369.

<sup>37</sup> Zur Führungsaufsicht im Jugendstrafrecht *Dessecker* 2015.

<sup>38</sup> Siehe die Veröffentlichungen auf der Website <http://www.dbh-online.de/unterseiten/themen/fuehrung.php?id=654> und in *Forum Strafvollzug* 64 (2015), 72.

se Sanktion erinnert mit ihrer Verteilung der Aufgaben zwischen Gericht, Bewährungshilfe und Polizei stark an die deutsche Führungsaufsicht, enthält aber eine deliktsspezifische Eingrenzung. In den Niederlanden befindet sich ein ähnlicher Gesetzentwurf über eine neue Maßregel „lang dauernder Aufsicht“ in der parlamentarischen Beratung. Die Schweiz kennt dagegen keine mit der Führungsaufsicht vergleichbare Sanktion.

Jenseits der deutschsprachigen Länder beginnen die Schwierigkeiten bereits auf der sprachlichen Ebene. Die gängige Übersetzung des deutschen Strafgesetzbuchs<sup>39</sup> bezeichnet sowohl die Führungsaufsicht wie auch die Unterstellung unter Bewährungshilfe als *supervision*, was die Gemeinsamkeiten beider Sanktionsformen betont und zugleich ihre Unterschiede einebnet. Der deutsche Rechtsbegriff „Führungsaufsicht“ erscheint für Vergleiche, die auch an kriminalpolitischen Funktionen und Anwendungspraxis interessiert sind, weniger geeignet. Dann erscheint es angebracht, eher von den Zuständigkeiten der in den meisten europäischen Ländern bestehenden ambulanten Sozialen Dienste der Justiz auszugehen. Dem folgt das *European sourcebook of crime and criminal justice statistics*.<sup>40</sup> Die Vergleichstabellen dieser Datensammlung unterscheiden zwischen folgenden Kategorien:

- *supervision before a final sentence* (also noch während eines laufenden Strafverfahrens, was nach deutschem Recht nicht vorgesehen ist);
- *probation as a sanction on its own right* (was man in Deutschland bestenfalls mit der praktisch bedeutungslosen Führungsaufsicht kraft Urteils nach § 68 I StGB in Verbindung bringen könnte und von den AutorInnen des *Sourcebook* als nicht anwendbare Kategorie betrachtet wird);
- *other forms of supervision of a custodial sanction* (in Deutschland nicht vorgesehen);
- *supervision of a suspended custodial sentence* (damit ist insbesondere Bewährungshilfe im Anschluss an eine Strafaussetzung nach § 56d StGB zu erfassen, aber nicht Führungsaufsicht im Anschluss an die primäre Aussetzung einer freiheitsentziehenden Maßregel);
- *supervision in connection with the execution of a prison sentence outside prison* (was vor allem in Spanien von Bedeutung ist);
- *supervision after conditional release from prison* (etwa Strafrestaussetzungen gem. § 57 und § 57a StGB);
- *supervision as a security measure after having fully served a prison sentence or other form of detention* (damit soll für Deutschland vor allem die Führungsaufsicht nach § 68f StGB erfasst werden);
- sonstige Fälle.

Auch wenn fast alle europäischen Länder Zahlen etwa zur Verteilung der Anlässe liefern können, aus denen Kontrolle und Überwachung durch Soziale Dienste der Justiz

39 *Boblander* 2008; elektronische Fassung unter [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stgb/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/index.html).

40 *Aebi u. a.* 2014, 323 ff.; *Jehle / Palmowski* (2015). Der Verfasser dankt Nina Palmowski (Universität Göttingen) für die Mitteilung noch unveröffentlichter aktualisierter Tabellen.

TITEL

eintreten, sind diese stark vom jeweiligen nationalen Recht abhängig. Immerhin kann man grob unterscheiden zwischen Rechtsordnungen, in denen es einen substantiellen Anteil von primären Strafaussetzungen gibt (die größte Gruppe, in der sich auch Deutschland wiederfindet), solchen, in denen zu einem großen Teil entlassene Strafgefangene überwacht werden (z.B. Finnland, Österreich, Spanien), und solchen, die dafür eine eigenständige Sanktion (*probation*) vorsehen (z.B. Georgien, Schweden, Türkei).

#### E. Perspektiven auf Überwachung und Kontrolle

Trotz ihrer Beschränkungen lassen die bisherigen Versuche, Sanktionen der Überwachung und Kontrolle international vergleichbar zu erfassen, immerhin erkennen, in welcher Größenordnung sich die Zahlen der jährlich Verurteilten oder sonst Betroffenen bewegen. Nach den Statistiken des Europarats waren es zum Jahresende 2013 in Europa rund 2,1 Millionen Personen, die der Überwachung und Unterstützung durch die Bewährungshilfe und ähnliche Soziale Dienste unterstellt waren. Gleichzeitig gab es in Europa mindestens 1,7 Millionen Gefangene.<sup>41</sup> Man kann also davon ausgehen, dass die ambulante Überwachung und Kontrolle von Straffälligen quantitativ noch größere Ausmaße annimmt als Freiheitsentziehungen in Gefängnissen und ähnlichen Einrichtungen. Diese Feststellung hat zu Forschungen über Massenüberwachung und -kontrolle im System der Kriminaljustiz geführt, die international allerdings weiter vorangekommen sind<sup>42</sup> als in Deutschland, wo sie sich jedenfalls bisher eher auf Einzelfallbeispiele, den Wandel des Gefängnisses oder die Entwicklung der Drogenhilfe auf lokaler Ebene<sup>43</sup> konzentriert haben. Die immer wieder nach aktuellen kriminalpolitischen Forderungen modifizierte Maßregel der Führungsaufsicht kommt in dieser Literatur höchstens am Rande vor. Dabei läge es nahe, Konzepte wie das der „Kriminalpolitik in der Spätmoderne“<sup>44</sup> nutzbar zu machen. Dieses Theorieangebot geht davon aus, dass sich der im früher dominanten wohlfahrtsstaatlichen Modell anerkannte Zusammenhang von Kriminalpolitik und sozialer Gerechtigkeit auflöst, das Ziel der Reintegration von Straffälligen an Bedeutung verliert und stattdessen situative Prävention, technische Mittel oder die Sicherung gefährlicher Täter die Oberhand gewinnen. Auch wenn diese Gedanken im Wesentlichen für die USA und Großbritannien entwickelt worden sind, erscheint eine Übertragung des Konzepts auf neuere Entwicklungen bei der Führungsaufsicht nicht von vornherein unplausibel.

Daneben gibt es weitere Erklärungsansätze, die sich unterschiedlichen theoretischen Traditionen zuordnen lassen. Während weber-marxistische Vorschläge zur Geschichte der *probation* im England des 19. und frühen 20. Jahrhunderts über erste Skizzen nicht hinauskamen,<sup>45</sup> erwiesen sich Analysen, die von Michel Foucaults Konzept der Diszi-

41 Aebi / Chopin 2014, 1; Aebi / Delgrande 2015, 2.

42 Siehe aus den letzten Jahren z.B. DeMichele 2014; McNeill / Beyens 2013; Phelps 2013.

43 Legnaro 2003; Lindenberg / Schmidt-Semisch 1995, 11 ff.; Prömmel 2002, 248 ff.

44 Garland 2001, 75 ff.; Kunz 2011, 323 ff.; Sack / Schlepper 2014.

45 Young 1976 und 1983, 93 ff.

plinierung ausgehen, in den letzten Jahren als wesentlich einflussreicher.<sup>46</sup> Und neuerdings wird vorgeschlagen, die klassischen strafrechtssoziologischen Ansätze bei Emile Durkheim auf strafrechtliche Überwachung und Kontrolle zu beziehen.<sup>47</sup> All dies sind theoretische Zugänge, die bisher für Deutschland bestenfalls in Ansätzen erprobt worden sind.

Diejenigen, die in den 1950er- und 1960er-Jahren über die Maßregel der Führungsaufsicht beraten haben, würden sie in ihrer heutigen Gestalt vielleicht gar nicht wiedererkennen. Betroffen sind inzwischen viel mehr Straffällige, als man damals geglaubt hat. Und die Mittel, die im Rahmen der Führungsaufsicht eingesetzt werden, sehen anders aus als vor 40 oder 50 Jahren. Dennoch: Was sich fast als Konstante durch die Geschichte der Führungsaufsicht verfolgen lässt, ist ihre Ausrichtung an dem Zweck der Sicherung, ihre Verbindung mit polizeilichen Maßnahmen und mit der Sicherungsverwahrung. Vielleicht hat sich insgesamt also gar nicht so viel verändert.

#### Literatur:

*Aebi / Akdeniz / Barclay / Campistol / Caneppele / Gruszczynska / Harrendorf / Heiskanen / Hysi / Jehle / Jokinen / Kensey / Killias / Lewis / Savona / Smit / Þórisdóttir* (2014) European sourcebook of crime and criminal justice statistics: 2014, 5. Aufl., Zugriff unter <http://www.heuni.fi/en/index/publications/heunireports/europeansourcebook.html>

*Aebi / Chopin* (2014) SPACE II: Council of Europe annual penal statistics. Persons serving non-custodial sanctions and measures in 2013. Zugriff unter <http://wp.unil.ch/space/spaceii/annual-reports/>

*Aebi / Delgrande* (2015) SPACE I: Council of Europe annual penal statistics. Prison populations: survey 2013. Zugriff unter <http://wp.unil.ch/space/space-i/annual-reports/>

*Arbeitsgemeinschaft Deutscher Bewährungshelfer* (1972) Zur Führungsaufsicht: Stellungnahme des erweiterten Vorstandes der ADB. *Bewährungshilfe*, 19, 132–136

*Baur* (2015) Die reformierte Führungsaufsicht: eine rechtshistorische, dogmatische und rechtstatsächliche Untersuchung, in: Baur / Kinzig (Hrsg.), *Die reformierte Führungsaufsicht: Ergebnisse einer bundesweiten Evaluation*

*Bockshammer / Rettenberger* (2015) Eine empirische Untersuchung der dezentralen therapeutischen Versorgung entlassener Sexualstraftäter: Befragung der Therapeuten/-innen von Probanden des Sicherheitsmanagements (SIMA) in Hessen. *Recht und Psychiatrie*, 33

<sup>46</sup> *Robinson* 2002; *Schauz* 2008; *Simon* 1993.

<sup>47</sup> *McNeill / Dawson* 2014.

TITEL

- Bohlander* (2008) The German Criminal Code: a modern English translation
- DeMichele* (2014) Studying the community corrections field: applying neo-institutional theories to a hidden element of mass social control. *Theoretical Criminology*, 18, 546–564
- Dessecker* (2007) Die Reform der Führungsaufsicht und ihre Grenzen. *Bewährungshilfe*, 54, 276–286
- Dessecker* (2012) Von der Polizeiaufsicht zur Führungsaufsicht und zurück?, in: Hilgendorf / Rengier (Hrsg.), *Festschrift für Wolfgang Heinz zum 70. Geburtstag*, 631–641
- Dessecker* (2015) Führungsaufsicht nach Jugendstrafe, in: Schweder (Hrsg.), *Handbuch Jugendstrafvollzug*, 679–694
- Floerecke* (1989) Die Entstehung der Gesetzesnormen zur Führungsaufsicht: die Gesetzgebung von 1962 bis 1975 und die Anwendungspraxis der Führungsaufsicht
- Floerecke* (1992) Anatomie der Strafgesetzgebung: eine vergleichende soziologische Analyse der Normsetzungsprozesse zur Führungsaufsicht und zum Demonstrationsstrafrecht
- Fuhr* (1892) *Strafrechtspflege und Socialpolitik: ein Beitrag zur Reform der Strafgesetzgebung auf Grund rechtsvergleichender und statistischer Erhebungen über die Polizeiaufsicht*
- Garland* (2001) *The culture of control: crime and social order in contemporary society*
- von Glasenapp* (1979) Die blinde Führungsaufsicht. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 12, 31–34
- Hager* (1976) Zur Problematik der sozialpädagogischen Funktion der Führungsaufsicht. *Bewährungshilfe*, 23, 126–133
- Jacobsen* (1985) Führungsaufsicht und ihre Klientel: Intentionen und Realitäten einer Maßregel
- Jehle / Palmowski* (2015) Soziale Dienste in der Justiz im europäischen Vergleich. *Bewährungshilfe*, 62 (2)
- Kleinknecht* (1972) Die künftige Maßregel der Führungsaufsicht. *Bewährungshilfe*, 19, 123–131
- Kunz* (2011) *Kriminologie*, 6. Aufl.
- Kwaschnik* (2008) Die Führungsaufsicht im Wandel
- Lau / Peters* (2008). Anwendung des § 67h StGB in der Praxis. *Recht und Psychiatrie*, 26, 75–78
- Legnaro* (2003) Präludium über die Kontrollgesellschaften. *Kriminologisches Journal*, 35, 296–301

*Lindenberg / Schmidt-Semisch* (1995) Sanktionsverzicht statt Herrschaftsverlust: vom Übergang in die Kontrollgesellschaft. *Kriminologisches Journal*, 27, 2–17

*McNeill / Beyens* (2013) Introduction: studying mass supervision, in: *McNeill / Beyens* (Hrsg.), *Offender supervision in Europe*, 1–18

*McNeill / Dawson* (2014) Social solidarity, penal evolution and probation. *British Journal of Criminology*, 54, 892–907

*Ostendorf* (2013) Vorbemerkungen und Kommentierung zu §§ 68–68g StGB, in: *Kindhäuser, Neumann, Paeffgen* (Hrsg.), *Nomos Kommentar zum Strafgesetzbuch*, 4. Aufl.

*Phelps* (2013) The paradox of probation: community supervision in the age of mass incarceration. *Law and Policy*, 35, 51–80

*Pollähne* (2008) Führungsaufsicht als „Grenzwahe“? Gefährliche Tendenzen in der ambulanten Kontrolle „Gefährlicher“, in: *Klimke* (Hrsg.), *Exklusion in der Marktgemeinschaft*, 87–105

*Pollähne* (2011) Satellitengestützte Führungsaufsicht? Ambulante Sicherungsverwahrung per GPS-Fußfessel. *Bürgerrechte und Polizei*, 99, 63–69

*Prömmel* (2002) Kontrolle statt Disziplinierung oder Kontrolle durch Disziplinierung: Überlegungen zum Verhältnis von Kontrollgesellschaft und sozialer Disziplinierung. *Kriminologisches Journal*, 34, 242–256

*Raabe* (1973) Die Führungsaufsicht im 2. Strafrechtsreformgesetz

*Robinson* (2002) Exploring risk management in probation practice: contemporary developments in England and Wales. *Punishment and Society*, 4, 5–25

*Sack / Schlepper* (2014) Changes in criminal law in German late modernity, in: *Body-Gendrot, Hough, Kerezi, Lévy, Snacken* (Hrsg.), *The Routledge handbook of European criminology*, 337–352

*Schatz / Thiel* (2009) Forensische Ambulanzen in Hamburg: Regelangebote für Haftentlassene im Kontext von Führungsaufsicht und Bewährungshilfe. *Forum Strafvollzug*, 58, 118–121

*Schauz* (2008) Strafen als moralische Besserung: eine Geschichte der Straffälligenfürsorge 1777–1933

*Schneider* (2008) Vorbemerkungen und Kommentierung zu §§ 68–68g StGB, in: *Laufhütte, Rissing-van Saan, Tiedemann* (Hrsg.), *Leipziger Kommentar: Großkommentar*, 12. Aufl.

*Schönke / Schröder* (1974) *Strafgesetzbuch: Kommentar*, 17. Aufl.

*Schroeder* (1983) *Das Strafrecht des realen Sozialismus: eine Einführung am Beispiel der DDR*

TITEL

*Simon* (1993) Poor discipline: parole and the social control of the underclass, 1890-1990

*Statistisches Bundesamt* (1974) Strafverfolgungsstatistik 1974: ausführliche Ergebnisse. Arbeitsunterlage

*Statistisches Bundesamt* (2015) Strafverfolgung 2013. Zugriff unter <http://www.destatis.de/>

*Steinböck / Groß / Nedopil / Stübner / Tiltscher / von Vopelius / Werner* (2004) Ambulante Betreuung forensischer Patienten: vom Modell zur Institution. *Recht und Psychiatrie*, 22, 199–207

*Tröndle* (1971) Kommentierung zu §§ 38-39 StGB, in: Ebermayer, Lobe, Rosenberg, Baldus, Willms (Hrsg.), *Strafgesetzbuch: Leipziger Kommentar*, 9. Aufl.

*Young* (1976) A sociological analysis of the early history of probation. *British Journal of Law and Society*, 3 (1), 44–58

*Young* (1983) Sociology, the state and penal relations. In D. Garland & P. Young (Hrsg.), *The power to punish: contemporary penalty and social analysis*, 84–100

*Zeng* (2000) „Asoziale“ in der DDR: Transformationen einer moralischen Kategorie

Kontakt:

*Prof. Dr. Axel Dessecker*  
*Kriminologische Zentralstelle (KrimZ)*  
*Viktoriastr.35*  
*65189 Wiesbaden*  
*a.dessecker@krimz.de*