
Der Mythos von den gefährlichen Straftätern. Verlängerung der sozialen Kontrolle durch Führungsaufsicht

H.-Folke Jacobsen, Seelze

Das vom Verfasser am Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen e. V. (KFN) in Hannover geleitete Projekt über die Führungsaufsicht (FA) und ihre Klientel verfolgte im wesentlichen zwei Ziele:

- Zum einen sollte der kriminal- und sozialpolitische Charakter dieser nicht-freiheitsentziehenden Maßregel, wie sie sich nach 10 Jahren Praxis darstellt, untersucht werden.
- Zum anderen sollte die mit der Einrichtung der FA verknüpfte These untersucht werden, strafentlassene FA-Probanden wiesen so deutliche soziale und psychische Unterschiede zu bedingt entlassenen Bewährungshilfeprobanden auf, daß ihre intensive Kontrolle und Betreuung durch eine besondere, zusätzlich zur traditionellen Bewährungshilfe geschaffene Einrichtung gerechtfertigt sei.

Letzteres kann, soweit die Ergebnisse ausgewertet wurden, grundsätzlich verneint werden: Bis auf die Tatsache, daß aus dem Strafvollzug entlassene FA-Probanden sozial schwächer integriert sind (vor allem wegen etwas längerer Haftzeiten und wegen ihrer überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von etwa 60–70 %), weisen sie keine signifikanten Unterschiede zu Bewährungshilfeprobanden auf, weder hinsichtlich der strafrechtlichen Auffälligkeiten noch beispielsweise hinsichtlich ihrer Lösungsmuster in alltäglichen Konflikten (zum angewandten theoretischen Modell des Social Coping vgl. Jacobsen & Dussich, 1984).

Der Diskussion des erstgenannten Zieles soll der folgende Beitrag gelten.

Zwei Gesichtspunkte bestimmen qua Gesetz die 1975 implementierte Maßregel Führungsaufsicht: Kontrolle und Betreuung. Janusköpfig, wie die Gesetzeslage sich darstellt – Aufnahme wesentlicher Elemente der alten Polizeiaufsicht zum einen, Hilfe auch für solche Straftäter, die bis dato bestenfalls Unterstützung durch private Initiativen fanden, zum anderen – mußten sich für die Praxis der Führungsaufsicht Konflikte zwangsläufig ergeben. Der generelle Eindruck, daß ein aus gegensätzlichen Elementen bestehendes Gesetz in der Praxis dazu tendiert, den Akzent eher auf

Sanktionierung denn auf Fürsorge zu setzen, bestätigt sich bei der FA deutlich.

Die Ergänzung der Palette freiheitsentziehender Maßregeln durch die nicht-freiheitsentziehende Maßregel Führungsaufsicht verändert zwar den Charakter sozialer Kontrolle, keineswegs jedoch ihre Wirksamkeit. Wenngleich nun das Primat der Reintegration auch für *gefährliche* Straftäter gilt, so wird durch *weiche*, d. h. sozialpädagogisch orientierte Institutionen die Wirksamkeit der sozialen Kontrolle mitnichten reduziert, sondern eher vertieft. Zusätzlich wird der Zeitraum der Betreuung und Überwachung für den Betroffenen ebensowenig kalkulierbar wie vormals für die der Polizeiaufsicht Unterstellten oder für Sicherungsverwahrte. Die Praxis zeigt, daß sich der Staat keineswegs weise Selbstbeschränkung auferlegt, weder soweit es den möglichen Rückzug aus der sozialpädagogischen Betreuung und Unterstützung von Straftätern in stationären und ambulanten Einrichtungen angeht, noch was die zeitliche Limitierung sozialer Kontrolle betrifft.

Wir wollen den Konflikt zwischen Bestrafung und Betreuung, der sich konkret in der Einschätzung des Status¹ des Betroffenen als gefährlich und/oder gefährdet festmacht, auf den vier Ebenen diskutieren, in denen sich Führungsaufsicht abspielt: der Ebene der Gesetzgebung, der Ebene der Justizverwaltung, der Ebene der Handelnden und der Ebene der Betroffenen.

I.

Auf der *Ebene der Gesetzgebung* repräsentiert Führungsaufsicht – angeblich immer zum Wohle des Straffälligen – eine ausgedehnte Kontrollinstanz von für die Allgemeinheit gefährlichen Straftätern. Sobald von ihnen erhebliche rechtswidrige Taten zu erwarten sind, behält sich die Justiz vor, diese Täter auch nach Entlassung aus dem Maßregelvollzug zu kontrollieren (§§ 67b bis 67d StGB).

Neu ist die Ausdehnung des Begriffs von Gefährlichkeit, wenn auch Rückfalltäter oder Täter, die ein besonderes Delikt begangen haben, der strengeren ambulanten Aufsicht unterstellt werden (§ 68 StGB). Neu ist außerdem, daß auch solche Täter, deren Persönlichkeit, Vorleben, Verhalten im Vollzug, Lebensverhältnisse etc. zwar bei weitem nicht ausgereicht haben für die Unterbringung in einer freiheitsentziehenden Maßregel, aber auch nicht günstig genug waren für die Aussetzung des Strafrestes, auch nach der vollständigen Verbüßung ihrer Freiheitsstrafe – also der *Gegenleistung* für ihr kriminelles Verhalten – weiterhin kontrolliert und überwacht werden (§ 68f StGB).

In den §§ 63 bis 68 StGB erwähnt das Strafrecht die *Gefährdung* von Straftätern mit keinem Wort. Hilfe und Betreuung wird erst in § 68a II StGB in einem einzigen Satz thematisiert: „Bewährungshelfer und Aufsichtsstelle stehen im Einvernehmen miteinander dem Verurteilten helfend und betreuend zur Seite.“ Um diesen Satz herum finden sich jedoch weitere, dominant kontrollierende Elemente wie die Unterstellung des Verurteilten unter eine

Aufsichtsstelle (Satz I), die Überwachung seines Verhaltens (Satz III), die im Zweifel restriktive Entscheidung der Strafvollstreckungskammer im Falle der Uneinigkeit zwischen den Interessen der Aufsichtsstelle und denen des Bewährungshelfers (Satz IV) bis hin zur Erteilung von Anweisungen an beide ausführenden Organe (Satz V) und nicht zuletzt die Erteilung von Weisungen an den Unterstellten, die ausnahmslos kontrollierende Inhalte haben (§ 68b StGB).

Der o. g. einsame Satz mit helfendem und betreuendem Inhalt ist das dürftige Resultat des nunmehr 75jährigen Versuches, soziologisches Denken in das Strafrechtssystem einfließen zu lassen. Gleichzeitig bietet er seit 10 Jahren Anlaß für vehemente Auseinandersetzungen innerhalb der Führungsaufsicht zwischen Vertretern sozial sanktionierender Positionen und Vertretern sozialpädagogischer Ansprüche.

II.

Auf der *Ebene der Justizverwaltung* ist der grundsätzliche Konflikt zwischen Überwachung und Betreuung von Straffälligen, die neben ihrer Gefährlichkeit als gefährdet anerkannt wurden, konkretisiert und auf dem Verordnungswege in die Praxis transferiert worden. Auf dieser Ebene verstärkten sich Uneindeutigkeit und Ungenauigkeit der gesetzlichen Bestimmungen durch die Vermischung überwachender und betreuender Tätigkeiten und generierten einen permanenten Konflikt zwischen den Handelnden. Vordergründig mag man der Justizverwaltung zugute halten, daß sie den Konflikt im Hinblick auf Arbeitsteilung bzw. gegenseitiger Abstimmung zwischen Führungsaufsichtsstelle und Bewährungshelfer nicht festschreibt; allerdings bestand hierzu auch keinerlei Anlaß, da das Strafgesetzbuch eindeutig Akzente zugunsten der eher kontrollierenden Instanz – in erster Linie der Strafvollstreckungskammer und in ihrem Gefolge der Führungsaufsichtsstelle – setzte.

In der Praxis hat sich darüber hinaus erwiesen, daß gerade dann, wenn die Führungsaufsichtsstellen in Person der Mitarbeiter anstreben, sozialpädagogische Methoden in die ihnen auferlegte Funktion einzubeziehen, von seiten der Justizverwaltung einschließlich der Strafvollstreckungskammern auf wenig Interesse und Unterstützung rechnen können. Als Beispiele seien genannt die Mitwirkung der Führungsaufsichtsstellen und Bewährungshelfer bei der Weisungserteilung, die Durchsetzbarkeit der vorzeitigen Beendigung der FA-Unterstellung oder die kaum genutzte Möglichkeit, Führungsaufsicht bei gleichzeitiger Bewährungsunterstellung zum Ruhen zu bringen, um damit die Unsicherheit generierende Doppelbetreuung zu verhindern.

Am deutlichsten wird der Fehlschlag, sozialpädagogische Positionen zum Tragen zu bringen, jedoch dadurch, daß die Mitarbeiter der Führungsaufsichtsstellen in Niedersachsen in ihrem Versuch jäh gestoppt wurden, über Eigeninitiative (Arbeitsgemeinschaft) ihrer Isolierung bei der Betreuung und Überwachung der sog. schwierigen Probanden zu entrinnen. Erfahrungsgemäß führt die isolierte Tätigkeit in jedem Fall jedoch dazu, daß der auf Austausch angewiesene Betreuungspart vernachlässigt, wenn nicht

verhindert wird, während der kontrollierende Part der Tätigkeit, der für gewöhnlich auf dem Verwaltungswege erledigt werden kann, an Dominanz gewinnt.

III.

Die durch die gesetzlichen Bestimmungen vorgegebene Dominanz der Kontrolle gegenüber der Betreuung und die über die Ausführungsbestimmungen der Justizverwaltung implementierte Zweigleisigkeit findet ihren Ausdruck in bis zur Selbstblockade führenden Auseinandersetzungen zwischen den auf der *Ebene der Handelnden* zur Kooperation verpflichteten Praktikern. Die Zusammenarbeit zwischen Führungsaufsichtsstelle und Bewährungshelfern ist teilweise so stark belastet, daß sie bis in die Arbeitsbeziehung mit den Probanden durchschlägt (vgl. hierzu ausführlicher Jacobsen 1982, mit weiterer Literatur).

Wenngleich über die zeitlich abgestufte Sorge um die Probanden – die Führungsaufsichtsstelle übernimmt den Erstkontakt und überläßt den Bewährungshelfern den Part der intensiven und nachhaltigen sozialpädagogischen Tätigkeit – ein Teil des sich aus der Doppelbetreuung ergebenden Konfliktes vermieden wird, so wird brisanter Konfliktstoff dadurch geschaffen, daß die Bewährungshelfer der Führungsaufsichtsstelle gegenüber berichtspflichtig sind. Auf diese Weise wurde zwischen Sozialpädagogen eine *hierarchische Struktur* geschaffen, die an dem Selbstverständnis von Bewährungshelfern als eigenverantwortliche und allein an der Aufgabe orientierte Sozialpädagogen nagen muß.

Beide Akteure auf dieser Ebene – Führungsaufsichtsstelle und Bewährungshelfer – haben es zudem mit einer Klientel zu tun, die auf seiten der sie Betreuenden einen weiten Handlungsspielraum und Flexibilität verlangt; schädlich für die Arbeitsbeziehung ist dagegen die durch Hierarchisierung geschaffene gegenseitige Kontrolle, die anstelle der Superversion und Teamarbeit einschließende Kooperationen lediglich Mißtrauen und Abschottung produziert.

Durch die Justizverwaltung haben die Praktiker bislang wenig hilfreiche Unterstützung für die gegenseitige Abstimmung erhalten. Eher das Gegenteil ist zu beobachten: Solange die Ressourcen, die den Praktikern zur Verfügung gestellt werden, vorrangig die kontrollierende Tätigkeit der Führungsaufsichtsstellen und in ihrem Gefolge die der Bewährungshelfer stützen, und solange die Betreuung, besonders die therapeutische Nachsorge der aus Psychiatrieeinrichtungen Entlassenen, weder durch Erfahrungsaustausch noch durch Fortbildung noch durch die Bereitstellung wissenschaftlicher Beratung innerhalb der Maßregel Führungsaufsicht vervollständigt wird, dominiert die kontrollierende Tätigkeit weiterhin die Betreuung, und der daraus resultierende Konflikt zwischen sozialpädagogischen Positionen und Funktionen bleibt bestehen.

Die Analyse von 563 Probandenakten der Führungsaufsicht in Niedersachsen (vgl. ausführlich Jacobsen 1984) ergab, daß ein nicht geringer Teil der Probanden auch nach der Entlassung – in erster

Linie aus dem *Maßregelvollzug* – einer therapeutischen Begleitung bedarf. Dem Buchstaben des Gesetzes entsprechend stellen diese für die Allgemeinheit keine Gefahr mehr dar, sonst hätten sie nicht entlassen werden dürfen; zentrale Aufgabe der in der Führungsaufsicht Handelnden ist daher die Fortsetzung der psychosozialen Versorgung in einer möglichst normalen sozialen Umwelt – immerhin dürften viele dieser Probanden unter schweren Hospitalisierungsschäden leiden.

Doch was wird der Führungsaufsicht an Instrumenten zur Verfügung gestellt? Die Antwort fällt deprimierend aus: wenig, sehr wenig. Führungsaufsichtsstelle wie Bewährungshelfer schätzen sich glücklich, diese Probanden in betreuenden Einrichtungen wie beschützenden Werkstätten, Alten- und Pflegeheimen oder Krankenhäusern unterbringen zu können. Die Führungsaufsichtsstelle wird damit zwar ihrer Koordinationsfunktion gerecht, überträgt jedoch zugleich einen Großteil der Einflußnahme *und* Verantwortung anderen, i.d.R. privat organisierten Institutionen (exemplarisch der Fall Grabowski/Bachmeier). Ähnliches gilt für die Bewährungshelfer, deren Tätigkeit sich in Hinblick auf die aus der Psychiatrie Entlassenen in routinisierter Berichterstattung erschöpft (vgl. hierzu ausführlicher Jacobsen 1985).

Der Vergleich zwischen den aus dem *Strafvollzug* entlassenen FA-Probanden und bedingt entlassenen Bewährungshilfeprobanden ergab, daß erstere kaum Unterschiede zur traditionellen Klientel der Bewährungshilfe aufweist. Die Führungsaufsicht wird also vorrangig als Verstärkung der Kontrolle über Straftentlassene eingesetzt. Mittels dieser merkwürdigen Akzentuierung degeneriert die Betreuung zum Hilfsmittel der Kontrolle, während eine sich dem sozialpädagogischen Denken verpflichtet fühlende Strafvollstreckung die Akzente umgekehrt setzen sollte: Kontrolle sollte im Dienste der Betreuung wirken. Für die an der konkreten Ausgestaltung der Führungsaufsicht Beteiligten bedeutet das, daß neben der strukturell vorgezeichneten Aufgabenteilung in betreuende Bewährungshelfer und kontrollierende Führungsaufsichtsstelle auch die funktionale Trennung von Betreuung und Kontrolle droht. Nur konsequent ist dann die Ausweitung der Funktion der Führungsaufsichtsstelle vom Kontrolleur der Probanden zum Kontrolleur der Bewährungshelfer.

Am weitesten fortgeschritten ist die Degradierung der ambulanten Nachbetreuung bei den sog. *Vollverbüßern*. Wenngleich auch bei ihnen (denen ursprünglich die Einrichtung der Führungsaufsicht galt) der Gedanke der Nachbetreuung nach vollständiger Verbüßung einer Freiheitsstrafe leitend für die Unterstellung war, kehrte sich diese Intention in ihr Gegenteil um (der Fall Kühnen stellt dabei nur auf den ersten Blick einen Widerspruch zu dieser Entwicklung dar). Über die Fortschreibung der Prognosestellung der Vollzugsanstalt

und der Strafvollstreckungskammer bei der Nichtaussetzung des Strafrestes erhalten diese Probanden das Stigma der *Unverbesserlichen* und besonders Fürsorge- (sprich: Kontroll-) bedürftigen. Der Gedanke liegt nahe, daß Strafvollzug und Strafvollstreckungskammer sich die Entscheidung gegen eine bedingte Entlassung leichtmachen können, wissen sie doch, daß für die institutionelle Betreuung auch nach vollständiger Verbüßung der Freiheitsstrafe Sorge getragen ist.

IV.

Diese Argumentation leitet nahtlos über auf die *Ebene der Betroffenen*. Wenn bereits die gesetzlichen Regelungen ihren Schwerpunkt auf die Kontrolle von Führungsaufsichtsprobanden legen, wenn die ausführenden Bestimmungen der Justizministerien in unnachahmlicher Weise betreuende und überwachende Elemente vermengen, und wenn die Praktiker über die Struktur und Funktion der Führungsaufsicht zwischen Kontrolle und Betreuung unsicher sind und in Unsicherheit gehalten werden – wie können dann die Probanden der Führungsaufsicht, besonders die Vollverbüßer, ihre Unterstellung anders verstehen denn als Verstärkung und Verlängerung sozialer Kontrolle?

Wie sollen Entlassene aus psychiatrischen Einrichtungen die Maßregel Führungsaufsicht deuten, solange dieser für eine adäquate Nachsorge die Hände gebunden sind? Und wie sollen Straffentlassene und Entlassene aus der Sicherungsverwahrung die doppelte Funktion der Führungsaufsicht, personalisiert einmal durch den Bewährungshelfer und ein anderes Mal durch den Mitarbeiter der Führungsaufsichtsstelle, deuten, solange beiden Funktionsträgern ihre eigene Funktion nicht deutlich ist, solange beiden Funktionsträgern kontrollierende Tätigkeiten leichter von der Hand gehen als sozialpädagogische Tätigkeiten, die eines gewissen Handlungsspielraumes bedürfen?

Wenn Führungsaufsicht als sozialpädagogisch orientierte Maßregel der Nachbetreuung und Nachkontrolle von Straffälligen verstanden werden will, so muß für sie wie für jede andere (sozial-) pädagogische Einrichtung gelten, daß sich der Betreuer durch seine Tätigkeit über kurz oder lang überflüssig macht. Allerdings muß sehr in Zweifel gezogen werden, ob Führungsaufsicht in ihrer derzeitigen Verfassung diesem Anspruch gerecht werden kann oder will. Die geleistete Hilfe weist eher Zwangs-Charakter auf, als daß sie das Freiwilligkeitsprinzip in den Vordergrund stellt. Den Betroffenen wird vom ersten Kontakt mit der Führungsaufsicht an kaum die Gelegenheit gegeben, sich in eine freiwillige Arbeitsbeziehung mit Bewährungshelfer und Führungsaufsichtsstelle einzulassen, wenn sie – wie in Niedersachsen üblich – eine Belehrung gegenzeichnen müssen, in der ihnen erklärt wird, sie ständen von nun an unter Führungsaufsicht, hätten bestimmte Verhaltensweisen zu vermeiden und hätten im Falle der Nichtbeachtung mit dem Widerruf der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug bzw. dem Maßregelvollzug und/oder einer Bestrafung (gem. § 145a StGB) zu rechnen.

Nekrolog

Das Bundesverfassungsgericht begründete die Verfassungsmäßigkeit der Führungsaufsicht in seinem Beschluß vom 15. August 1980 damit, daß das „. . . Rechtsstaatsprinzip. . . lediglich belastende Gesetze (verbiete), die sie zur Erreichung der Gesetzeszwecke schlechthin untauglich. . .“ seien. Es fuhr fort, daß hier (in der Führungsaufsicht) davon nicht die Rede sein könne (vgl. Neue Zeitschrift für Strafrecht 1, 1981, 21f.). Diesem Fazit gegenüber dürften Zweifel angebracht sein. Wenngleich nicht *schlechthin* untauglich, so ist die heute praktizierte Führungsaufsicht auch 10 Jahre nach ihrer Implementation noch nicht uneingeschränkt tauglich für die Betreuung von Straffälligen und wird dies wohl ohne grundsätzliche strukturelle und funktionale Modifikationen auch nicht in absehbarer Zukunft sein.

Literatur

JACOBSEN, H.-F., Führungsaufsicht und Social Coping. Ein Institut der Strafvollstreckung unter sozialisationstheoretischer Perspektive, in: KURY, H. (Hrsg.), Prävention abweichenden Verhaltens. Maßnahmen der Vorbeugung und Nachbetreuung, S. 717–785, Köln et. al. 1982

JACOBSEN, H.-F., Strafvollstreckung zwischen Gefängnis und Psychiatrie. Ist Führungsaufsicht neu und sinnvoll? in: MschKrim 67 (1984), S. 254–265

JACOBSEN, H.-F. / DUSSICH, J. P., Zur Messung komplexer und dynamischer Phänomene auf der Verhaltensebene, in: KURY, H. (Hrsg.), Methodologische Probleme in der kriminologischen Forschungspraxis, S. 453–490, Köln et. al. 1984

JACOBSEN, H.-F., Thesen zur Führungsaufsicht und ihren Probanden, in: KURY, H. (Hrsg.), Kriminologische Forschung in der Diskussion: Berichte, Standpunkte, Analysen, S. 535–547, Köln et. al. 1985

31. 1. 1985

Am Denkmal 1, 3016 Seelze 5