

Bewährungshilfe und humane Strafrechtspflege

1. Historischer Hintergrund

Als am 1.4.1953 in München die beiden ersten bayerischen Bewährungshelfer ihre Arbeit aufnahmen, damals noch angestellt beim Verein Bewährungshilfe e.V. und unter der Dienstaufsicht des Stadtjugendamtes, hätte es niemand für möglich gehalten, dass daraus einmal ein so kraftvoller Baum innerhalb der Strafjustiz erwachsen würde wie es die Bewährungshilfe heute ist: In Bayern wurden Ende 2002 21.622 Personen von 270 Bewährungshelferstellen betreut, in der Bundesrepublik Deutschland um die Jahrtausendwende 165.000 Probanden von 2.344 Bewährungshelfern. Das sind zweieinhalb Mal so viel Menschen wie derzeit in Strafvollzugsanstalten einsitzen, eine kaum glaubliche Relation, wenn man die hindernisreiche Ideengeschichte der Resozialisierung in Freiheit bedenkt.

Erste Ansätze gab es in Deutschland gegen Ende des 18. Jahrhunderts bei der Fürsorge für entlassene Strafgefangene, die von einer religiös-philantropischen Bewegung getragen wurde. Schon *John Howard* hatte in seinem 1777 erschienenen Buch „The States of the Prisons in England and Wales“ aufgrund empirischer Studien das Gefängnis als „Kloake, Verbrecherschule, Bordell, Spielhölle und Schnapskneipe“ bezeichnet, das nicht „im Dienste des Strafrechts zur Bekämpfung des Verbrechens“ stehe. Neben die Erziehung zu Arbeit und Sittlichkeit im Vollzug müsse die Ermutigung der Gefangenen durch Abkürzung der Strafzeit bei guter Führung und Aussicht auf Wiedereingliederung treten.

Seine Gedanken wurden in Deutschland von dem Gefängnispfarrer *Heinrich Wagnitz* aus Halle in dem 1791 erschienenen Buch über „Historische Nachrichten und Bemerkungen über die merkwürdigsten Zuchthäuser in Deutschland“ aufgegriffen. Er erreicht damit vor allem die preußische Regierung und Justiz. 1797 wurde die sogenannte Fürsorgeinstruktion erlassen, die in Verbindung mit einem Erlass zur bedingten Begnadigung im Jahre 1798 den Übergang des Gefangenen in die kontrollierte und betreute Freiheit regelte.

In der Folgezeit ging in Deutschland der Blick für die Wiedereingliederung des straffälligen Menschen vorübergehend wieder verloren, weil unter dem Einfluss *Kants* und *Hegels* die Vergeltungstheorien und unter dem mächtigen Einfluss des bayerischen Gelehrten und Ministers *Anselm von Feuerbachs* die generalpräventive Theorie des psychologischen Zwangs maßgeblichen Einfluss erlangten.

Während in Amerika unter dem religiösen Einfluss der Quäker und der Episkopalkirche im 19. Jahrhundert probation und parole, also Straf- und Strafrestaussatzung entwickelt wurden, herrschte in Deutschland Stillstand. Hier begann die praktische Bewährungshilfe mit der sogenannten Schutzaufsicht für Jugendliche im Jahr 1896, die vor allem den Vereinen für Straftlassenenhilfe anvertraut wurde. Von diesen wurden auch die ersten gnadenweise bedingt Entlassenen aus dem Strafvollzug betreut.

Dem ersten Versuch einer gesetzlichen Fixierung der Strafaussetzung zur Bewährung im Jahr 1923 im Jugendgerichtsgesetz war kein Erfolg beschieden. Es war versäumt worden, neben der Strafaussetzung die Bewährungshilfe zu etablieren. Dies führte zu hohen Widerrufsquoten und damit zur allgemeinen Enttäuschung über dieses neue Bestrafungsmodell. Eine der wichtigsten Lehren aus jener Zeit lautet also: Wir brauchen zwar nicht in allen Fällen der Strafaussetzung eine Bewährungshilfe, aber ganz ohne die Möglichkeit einer Bewährungshilfe ist diese Sanktion zum Scheitern verurteilt.

2. Die gesetzliche Einführung der Strafaussetzung zur Bewährung und der Bewährungshilfe

Nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland kam es zunächst in Berlin unter englischem und amerikanischem Einfluss zur Erprobung der Probation Order bei Jugendlichen. Im Juli 1951 wurde in Bonn auf Initiative des ersten Strafrechtsreferenten des Bundesjustizministeriums, Ministerialrat Alfons Wahl, der Verein Bewährungshilfe e.V. gegründet. Mit seiner Hilfe wurden in Bonn, Essen, Freiburg, Hannover und Stuttgart zunächst unter der Aufsicht von Jugendrichtern sowie ab Mitte 1952 in Dortmund, Duisburg, Hamburg und München unter der Aufsicht des Jugendamtes die ersten Bewährungshilfefälle im Gnadenweg erprobt.

Im neuen Jugendgerichtsgesetz von 1953 wurde dann von Anfang an neben der Strafaussetzung und der Strafrestauesetzung obligatorisch die Bewährungshilfe verankert. Im allgemeinen Strafrecht hat man sie durch das Strafrechtsreformgesetz von 1953 wenigstens als Möglichkeit vorgesehen, bei unter 27jährigen und mehr als neunmonatiger Freiheitsstrafe sogar im Sinne einer Sollvorschrift. Die zunächst vom Verein Bewährungshilfe e.V. angestellten Bewährungshelfer wurden bald in die Justiz übernommen, in Bayern ab 1. Januar 1956. Damals waren es hier bereits 19 Bewährungshelfer.

Die Einführung der Strafaussetzung zur Bewährung beruht nicht nur auf pragmatischen Bedürfnissen, die überfüllten Gefängnisse zu entlasten, sondern auch auf einer grundlegenden kriminalpolitischen Neuorientierung, die in der Nachkriegszeit unter dem Einfluss der modernen Strafrechtsschule *Franz von Liszts* und nach anglo-amerikanischem und skandinavischem Vorbild stärkeres Gewicht erlangte: Die Idee Spezialprävention, hier vor allem in Form der Resozialisierung, also der Wiedereingliederung der straffällig gewordenen Menschen in die Rechtsgemeinschaft. Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland dominieren in der Strafzweckdiskussion die sogenannten Vereinigungstheorien, die im Rahmen der schuldangemessenen, vergeltenden Strafe spezial- und generalpräventive Bedürfnisse berücksichtigen wollen. Durch die von der Großen Koalition 1969 verabschiedeten Strafrechtsreformgesetzen hat die Spezialprävention noch größeres Gewicht.

Die spezialpräventive Zielsetzung wird bei der Strafaussetzung zur Bewährung auf zweierlei Weise angestrebt. Einmal sollen dem Verurteilten die schädlichen Wirkungen des Freiheitsentzugs mit den Gefahren der Prisonisierung, des Verlustes der sozialen und beruflichen Bindungen sowie der kriminellen Infektion erspart bleiben, zum anderen soll dem Verurteilten eine Resozialisierung in

Freiheit ermöglicht werden, indem durch Weisungen und Auflagen, insbesondere durch Bewährungshilfe seine Bereitschaft zur Wiedereingliederung gefördert wird. Bei dieser neuen Sanktionsoption sprechen manche sogar von einer dritten Spur oder einer dritten Säule neben der Strafe im engeren Sinne und der Maßregel der Besserung und Sicherung. Jedenfalls zeichnet sie sich dadurch aus, dass Hilfe und Unterstützung für ein Leben ohne Straftaten nicht völlig unverbindlich angeboten werden, sondern unter dem Druck des drohenden Widerrufs bei fehlender Kooperationsbereitschaft stehen.

Mit dieser modernen Bewährungskonzeption konnte der Anteil der vollstreckten Freiheitsstrafen an allen Sanktionen von 23 % im Jahre 1965 auf unter 6 % in den 80er und 90er Jahren zurück gedrängt werden; zur Zeit liegt er bei knapp über 6 %, während der Anteil der Freiheitsstrafen mit Bewährung mit über 13 % mehr als doppelt so hoch ist. Die Ausweitung der Geldstrafe auf 80 bis 83 % aller Sanktionen hat zwar viele Fälle aus der ausgesetzten Freiheitsstrafe übernommen, dafür ist diese aber massiv in den Bereich der vollstreckten Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren eingedrungen. Heute werden von allen aussetzungsfähigen Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren annähernd drei Viertel zur Bewährung ausgesetzt, jährlich bei Erwachsenen zuletzt ca. 90.000 ausgesetzte Freiheitsstrafen und bei Jugendlichen noch einmal ca. 11.000.

3. Ausbau und Überlastung der Bewährungshilfe

Der Siegeszug der Strafaussetzung zur Bewährung hängt eng mit dem Ausbau der Bewährungshilfe zusammen, die es dem Gericht ermöglicht, dem Verurteilten in Form einer besonderen Weisung einen Bewährungshelfer betreuend und überwachend zur Seite zu stellen. 1965 gab es in Deutschland noch 518 Bewährungshelfer bei insgesamt etwa 25.000 Probanden. 1980 waren es bereits drei- bis viermal so viel, und um die Jahrtausendwende gab es in Gesamtdeutschland 165.000 Probanden, also für die alten Bundesländer eine Steigerung um das Fünffache bei allerdings verschlechterter Betreuungsrelation von durchschnittlich 70 Probanden je Stelle, während es in den 70er und 80er Jahren meist unter 60 waren, in den Stadtstaaten sogar zeitweise unter 50. Würde man die in der Bewährungshilfestatistik früher übliche Fallmesszahl zugrunde legen, als die Zahl der Unterstellungen pro Bewährungshelfer, so wären es jetzt im gesamten Bundesgebiet sogar 84 pro Bewährungshelfer.

Die Zahl der unterstellten Bewährungsfälle ist ja immer etwas höher als die Zahl von Individuen, die von Bewährungshelfern betreut werden. Dies folgt aus den sogenannten Mehrfachunterstellungen, die dann vorkommen, wenn ein bereits unter Bewährung stehender Proband erneut wegen einer Straftat verurteilt wird und das Gericht die bisherige Strafaussetzung nicht widerruft, sondern die neue Strafe zusätzlich zur Bewährung aussetzt. Manchmal sind es bis zu drei parallel geführte Unterstellungen. Leider ist die bundesweite Bewährungshilfestatistik seit 1997 nicht mehr erschienen, jedoch kann man aus den früheren Zahlen entnehmen, dass bundesweit im Schnitt etwa 120 Unterstellungen auf je 100 Probanden kommen, in Bayern waren es 2002 sogar 124 Unterstellungen pro 100 Personen. Das liegt an dem überproportionalen Anteil der Führungsaufsichtsfälle nach Vollverbüßung, bei denen solche Mehrfachunterstellungen gehäuft vorkommen.

Übrigens ist es auch der dramatische und überproportionale Anstieg der Führungsaufsichtsfälle in Bayern seit dem Sexualdelikttsbekämpfungsgesetz von 1998, der in Bayern zu der von Herrn Minister Dr. Weiß erwähnten Zahl von 80 Probanden je Bewährungshelferstelle geführt hat. Dieses Gesetz, das ja weit über die Sexualdelikte hinausreicht und das zu einer beträchtlichen Ausweitung der Führungsaufsicht nach Vollverbüßung einer Freiheitsstrafe führte, hatte in fünf Jahren eine Steigerung der FA-Fälle um 56 % zur Folge. Bayern hat mit fast 20 % den weitaus höchsten Anteil der Führungsaufsicht an allen Unterstellungen in ganz Deutschland. Offenbar gehen die Strafvollstreckungskammern in anderen Bundesländern großzügiger mit dem gesetzlich eingeräumten Verzicht auf Führungsaufsicht bei Vollverbüßern (§ 68f II StGB) um, oder es wird häufiger versucht, eine kleine Reststrafe zur Bewährung auszusetzen. Das hat uns den stolzen Platz im oberen Mittelfeld der Bewährungshilfestatistik gekostet, den Bayern seit den 60er Jahren bis 1997 innehatte.

Natürlich hatte man in Bayern nie das hohe Niveau der Stadtstaaten erreicht, aber Bayern hatte doch in der Regel günstigere Betreuungsrelationen als die meisten Flächenstaaten, insbesondere das notorische Schlusslicht Rheinland-Pfalz, das zur Zeit bei 92 Probanden pro Bewährungshelfer steht, aber auch besser als Baden-Württemberg (z.Zt. 90), Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und die meisten anderen Bundesländer. Ich glaube, man darf im Zusammenhang mit dem großartigen Aufbau der Bewährungshilfe in Bayern seit 1959 den früheren Referenten im bayerischen Justizministerium, Herrn Dr. Karl Bengl erwähnen, der auch noch als Leiter der Strafvollzugsabteilung die Bewährungshilfe betreute und von 1966 bis 1983 als MD und Amtschef weiterhin dem Gedanken einer leistungsfähigen Bewährungshilfe verbunden blieb. Dass es dem jetzigen Justizministerium trotz der schwierigen aktuellen Haushaltsslage gelungen ist, im Doppelhaushalt 2003/2004 zwanzig weitere Stellen für die Bewährungshilfe zu erhalten und damit die Betreuungsrelation wieder etwas zu drücken, darf als Zeichen der Anerkennung für die besondere Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit der hauptamtlichen Bewährungshelfer gewertet werden.

Diese erfreulichen Signale ändern aber nichts daran, dass die Bewährungshilfe insgesamt in Deutschland – auch im internationalen Vergleich – überlastet ist. In Österreich ist seit 1969 eine Betreuungsrelation von etwa 1 zu 30 gesetzlich vorgeschrieben. In den 70er Jahren hatte eine baden-württembergische Kommission unter dem Vorsitz des späteren Generalbundesanwalts Rebmann eine Fallmesszahl von 40 und eine vergleichbare niedersächsische Kommission eine Fallmesszahl von 35 angegeben. Immerhin konnte zwischen Mitte der 80er und Anfang der 90er Jahre in Deutschland noch eine Fallbelastungszahl von knapp 60 erreicht werden, während seither die Steigerungsraten nicht mehr durch Stellenzuwächse ausgeglichen werden konnten.

Dabei ist es keineswegs so, dass die Gerichte leichtfertig Bewährungshelfer bestellen, wo auch ohne Bewährungshilfe künftig ein straffreies Leben erwartet werden kann. Das Gesetz stellt ja nur im Jugendstrafrecht eine unwiderlegliche Vermutung dafür auf, dass der Einsatz der Bewährungshilfe zur Legalbewährung beiträgt. Im allgemeinen Strafrecht gibt es nur die Sollbestimmung bezüg-

lich der bis zu 27jährigen bei Freiheitsstrafen von mehr als neun Monaten. Tatsächlich wirkt sich das Ermessen bei der originären Strafaussetzung dahingehend aus, dass nur in etwa 25 % aller originären Strafaussetzungen ein Bewährungshelfer bestellt wird, während es bei den bedingten Entlassungen gemäß § 57 StGB etwa 90 % sind. Dies ist im Hinblick auf die höheren Risiken nach längerem Freiheitsentzug durchaus geboten.

Die statistische Fallbelastungszahl beschreibt allerdings nicht allein die wachsenden Schwierigkeiten, denen die Bewährungshelfer ausgesetzt sind, zumal diese in Folge von Krankheits- und Mutterschutzzeiten sowie nicht besetzten Stellen faktisch noch höher sind. Hinzu kommt die gestiegene Zahl der Mehrfachunterstellungen (in Bayern 124 Unterstellungen pro 100 Personen). Nach dem einhelligen Urteil aller Bewährungshelfer, die ich vor einigen Jahren zu ihrem Berufsfeld befragt hatte, gehören die Mehrfachunterstellten zu den besonders problembelasteten Probanden, die einen wesentlich intensiveren Betreuungsaufwand erfordern. Auch sonst hat die Bewährungshilfe wegen der starken Ausweitung der Strafaussetzung im Vergleich zu den 60er und 70er Jahren mehr Problemprobanden mit erheblichen Sozialisationsdefiziten zu betreuen. Dazu gehören diejenigen mit nachhaltiger Suchtproblematik, Langzeitarbeitslosigkeit, sozialer Bindungsunfähigkeit, Ausländer und Spätaussiedler mit geringen deutschen Sprachkenntnissen sowie insbesondere die Führungsaufsichtsprobanden, auf die ich am Schluss noch einmal zurückkomme.

Die durch das 23. Strafrechtsänderungsgesetz 1986 in § 56d StGB geschaffene Möglichkeit, die Unterstellungszeit von Anfang an oder nachträglich auf einen Teil der Bewährungszeit zu beschränken, verringert nur optisch die Fallbelastungszahl, führt aber nicht zu einer wesentlichen Arbeitsentlastung; denn da die hiervon hauptsächlich betroffenen weniger problematischen Bewährungsverläufe machten schon bisher gegen Ende der Bewährungszeit kaum Arbeit. Es handelt sich keinesfalls um herumschwimmende Karteileichen, wie sie ein Kritiker einmal genannt hatte, sondern um den verdienten Lohn für gute Arbeit zu Beginn der Bewährungszeit, ohne den die Bewährungshelfer ihre Gesamtbelastung nicht bewältigen könnten. Denn bei dem bundesdeutschen Durchschnitt von 70 Probanden pro Bewährungshelfer bleiben bei einer Jahresarbeitszeit von 1.760 Stunden rein rechnerisch 25 Stunden pro Jahr für jeden Probanden, also zwei Stunden monatlich, in denen aber auch noch Berichte, Verwaltung und Statistiken erledigt werden müssen. Deshalb können auch die Gerichte dazu beitragen, die Betreuungsarbeit zu erleichtern, in dem sie die Berichtspflicht zeitlich nicht allzu engmaschig gestalten, vor allem wenn das erste Bewährungsjahr überstanden ist.

4. Effizienz der Bewährungshilfe

Um so erstaunlicher ist die bisherige Effizienz der Bewährungshilfe, wenn man die Widerrufe innerhalb der Bewährungszeit von durchschnittlich drei bis vier Jahren als Maßstab heranzieht. Nach der letzten auswertbaren Bundesstatistik aus dem Jahre 1997 werden bei Erwachsenen nur 31 %, bei Jugendlichen sogar nur 25 % widerrufen. Mit anderen Worten: Die Bewährungsquoten liegen bei 69 % für Erwachsene und bei 75 % für Jugendliche, während sie noch in

den 60er Jahren bei bloß 50 % bzw. 57 % gelegen hatten. Es handelt sich also um eine Entwicklung, die diametral gegenläufig zu der kriminologischen Erwartung liegt, dass die Versagerquote bei den problembelasteteren Probanden der gegenwärtigen Zeit höher sein müsste.

Dies spricht zunächst einmal für die Leistungsfähigkeit der Bewährungshelfer, die oft mit hohem persönlichen Einsatz und abgeklärter Professionalität auch mit schwierigeren Probanden fertig werden. Dadurch ist es ihnen gelungen, das Entscheidungsverhalten der Gerichte bei Bewährungskrisen flexibler und toleranter zu gestalten. Hierzu hat auch der Gesetzgeber beigetragen, in dem er bei Weisungsverstößen oder neuen Straftaten die Möglichkeit einräumt, vom Widerruf abzusehen, wenn es ausreicht, weitere Auflagen oder Weisungen zu erteilen oder die Bewährungszeit zu verlängern. Heute widerrufen die Gerichte zu annähernd 90 % wegen neuer Straftaten, während Verstöße gegen Auflagen und Weisungen wirklich nur noch bei gröblichsten und beharrlichsten Verstößen zum Widerruf führen, also bei völliger Kooperationsverweigerung in Verbindung mit einem damit verbundenen Strafbarkeitsrisiko. Auch hierbei ist ein mäßigender Einfluss der Bewährungshelfer zu vermuten, die in der Regel gegenüber dem Gericht bemüht sind, Verstöße gegen Auflagen und Weisungen zu entdramatisieren und nach neuen Wegen zur Erreichung des Hauptzieles – Vermeidung von Straftaten – zu suchen.

Nicht ganz so günstig ist die Legalbewährung nach der allgemeinen Rückfallstatistik. In den folgenden fünf Jahren nach Ablauf der Bewährungszeit beträgt die Wiederverurteilungsrate zu Freiheitsstrafe mit oder ohne Bewährung bei den ehemaligen Bewährungshilfeprobanden im Falle der originären Aussetzung 47,6 %, bei der Strafrestausssetzung 46,5 %. Sie ist aber doch deutlich günstiger als nach vollstreckter Freiheitsstrafe, wo sie 61,7 % beträgt. Natürlich ist auch dies noch ein positiv zu beurteilendes Ergebnis, das keineswegs nur mit der positiven Selektion der Bewährungshilfeprobanden zusammen hängt, sondern auch damit, dass Hilfe, Beratung und Kontrolle durch Bewährungshelfer zusammen mit dem Widerrufsrisiko innerhalb der Bewährungszeit in nicht unerheblichem Umfang dazu beitragen, kritische kriminelle Karrieren zu beenden oder doch mindestens so lange zu verzögern, bis mit der zunehmenden Alterung der Probanden das Kriminalitätsrisiko ohnehin zurückgeht.

Insgesamt ist es der Bewährungshilfe gelungen, die in den Anfangsjahren teilweise sehr skeptische Haltung innerhalb der Justiz zu überwinden und durch die erkennbaren Erfolge ihrer Arbeit ein Klima des Vertrauens zu schaffen, in dem es möglich wird, in gemeinsamer Verantwortung die kritische Probe mit dem Verurteilten in Freiheit zu wagen.

5. Zur Funktion und Arbeitsweise der Bewährungshilfe

Die Erfolge der Bewährungshilfe sind angesichts der immer schwieriger werdenden Population keineswegs selbstverständlich. Sie sind möglich geworden, durch einen hohen persönlichen Einsatz vieler Bewährungshelfer, der oft über die normalen Arbeitszeiten hinausgeht, aber auch durch hohe Professionalität bei der Durchführung.

Erstaunlich oft gelingt der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zu dem Verurteilten, auf dessen Grundlage sich dann die jeweils spezifischen Probleme mit dem Ziel der Hilfe zur Selbsthilfe angehen lassen. Es ist eindrucksvoll, was hier vielfach geleistet wird, etwa bei der Vermittlung von Arbeitsstellen oder Maßnahmen der beruflichen Förderung, der Vermittlung von Therapieplätzen und der Klärung der Kostenübernahme, bei der Regulierung von Sozialleistungsansprüchen, bei der Wohnraumbeschaffung und auch bei der Bewältigung persönlicher oder familiärer Krisen der Probanden. Oft wird auch versucht, die desolate Überschuldung zu bereinigen, wofür die mancherorts bestehenden Resozialisierungsfonds besonders hilfreich sind.

Bei der idealistisch verkürzten Zusammenfassung dieser positiven Einflussaspekte sollte nicht vergessen werden, dass die Bewährungshilfe im schwierigsten Feld der Kriminalprävention stattfindet, nämlich im Bereich der sogenannten tertiären Prävention, die erst nach der primären Prävention (in Familie, Schule, Arbeit und Freizeit) und der sekundären Prävention (durch polizeiliche Vorbeugungsprogramme, Verbrechensaufklärung und Strafverfolgung) einsetzt. Sie bezieht sich auf die Rückfalleindämmung nach der Verurteilung wegen einer Straftat und umfasst neben der Diversion und der Strafe auch die Bewährungshilfe und den Strafvollzug.

Es ist eine gesicherte kriminologische Erkenntnis, dass die Wirksamkeit sozialen Normlernens um so besser ist je früher die Einwirkung erfolgt und je größer die soziale Nähe unter den Beteiligten ist. Die Wirkung geht kontinuierlich zurück: Von Familie, Schule und Freizeitgruppen über Betrieb und Nachbarn bis schließlich zu Staat und Gesellschaft. Effektive Prävention bei erwachsenen Straftätern muss als Glücksfall bezeichnet werden. Die Chancen hierfür sind um so besser, je mehr es gelingt, eine soziale und humane Komponente in die tertiäre Prävention einzubringen. Hierfür sind wir auf die Bewährungshilfe in der Strafrechtspflege angewiesen, die über ihre Kontrollfunktion den äußeren Halt durch die Strafrechtsordnung repräsentiert, und über ihre Hilfs- und Beratungsfunktion die moralisch protektiven Faktoren im Leben gefährdeter Straffälliger aktivieren kann. Die Bewährungshilfe verzahnt die Spezialaufgaben des Strafrechts mit den allgemeinen der sozialen Integration. Sie vermittelt das Angebot der Gemeinschaft, Straffällige wieder in die Gesellschaft einzugliedern und verkörpert damit das humanitäre Ideal der Resozialisierung.

Der oft beschworene Rollenkonflikt zwischen Betreuungs- und Überwachungsfunktion spielt in der Praxis eine wesentlich geringere Rolle als in der wissenschaftlichen Diskussion. So ist nichts dagegen einzuwenden, dass die Bewährungshelfer vor allem ein Vertrauensverhältnis mit ihren Probanden anstreben, aber sie dürfen dies nicht um jeden Preis tun und sollten deshalb fairerweise zu Beginn der Arbeitsbeziehung auf ihre Kontroll- und Berichtspflichten hinweisen. Deshalb erscheint es mir auch geboten, dass Bewährungshelfer ebenso wie Gerichtshelfer ihre Probanden darauf hinweisen, dass diese ihnen gegenüber ein Schweigerecht analog § 136 I 2, 163a III 4 StPO haben, weil diese strafprozessualen Belehrungsvorschriften Ausdruck des verfassungsrechtlichen und rechtsstaatlichen Grundsatzes „nemo tenetur se ipsum accusare“ sind.

Auf dieser wechselseitig fairen Grundlage trägt die Kontroll- und Berichtspflicht des Bewährungshelfers durchaus dazu bei, seine Autorität gegenüber dem Probanden zu stärken. Umgekehrt kann der Bewährungshelfer auf dieser Grundlage in seinen Berichten gegenüber dem Gericht dafür eintreten, die Maßstäbe bezüglich der gröblichen und beharrlichen Verstöße nicht allzu hoch zu schrauben und zugleich bei kleineren neuen Straftaten mildere Lösungen als die des Widerrufs der Aussetzung zu versuchen. Dieser Balanceakt gelingt in der Praxis doch so oft, dass man von nachhaltigen Beeinträchtigungen der Bewährungshilfe durch den unvermeidlichen Rollenkonflikt nicht sprechen kann. Die Alternative wären rein private soziale Betreuungsangebote, die zwar gelegentlich erwogen werden, letztlich aber niemals die Akzeptanz innerhalb der Justiz erlangen würden, welche die Bewährungshilfe bis heute erreicht hat.

Deshalb ist es auch erfreulich, dass das in den 70er und 80er Jahren oft noch wie eine Monstranz hochgehaltene Problem des Zeugnisverweigerungsrechts für Bewährungshelfer heute standespolitisch nicht mehr so hoch gespielt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in den 70er Jahren mit aller Deutlichkeit gesagt, dass es für Bewährungs- und Gerichtshelfer kein Zeugnisverweigerungsrecht geben könne. Gleichwohl ist mir trotz jahrzehntelanger Beobachtung noch kein Fall bekannt geworden, in dem ein Bewährungshelfer als Zeuge in einem neuen Strafverfahren in der Weise herangezogen wurde, dass es allein aufgrund seiner Aussage zur Verurteilung wegen einer neuen Straftat kam.

Sollte es doch einmal zu kritischen Situationen kommen, so habe ich bereits 1985 beim Essener Bewährungshilfetag empfohlen, in diesen Fällen bei der erforderlichen Aussagegenehmigung durch den Landgerichtspräsidenten gemäß § 54 StPO zu berücksichtigen, dass zum Gemeinwohl auch das Vertrauensverhältnis und die Schweigepflicht des Bewährungshelfers gegenüber dem Probanden gehören, die nur bei schwersten Straftaten gegenüber dem Strafverfolgungsinteresse zurücktreten müssen. Praktisch kommt es aber so gut wie nie zu Zeugenvernehmungen von Bewährungshelfern, weil schon die erkennenden Gerichte auf den Konflikt so weit wie irgend möglich Rücksicht nehmen und weil ja meist auch andere Beweismittel zur Verfügung stehen.

6. Kosten der Bewährungshilfe

In einer Zeit, in der wir immer stärker die Grenzen der ökonomischen Belastbarkeit des Staates spüren, sollte auch der Kostenaspekt der Bewährungshilfe nicht ganz außer Betracht bleiben. Wenn man bedenkt, dass Ihre Ausweitung in den letzten Jahren hauptsächlich zu Lasten der vollstreckten Freiheitsstrafe erfolgte, so liegt zumindest ein vorsichtiger Kostenvergleich nahe, der in Grenzfällen eindeutig für die Bewährungshilfe spricht. Natürlich ist es unzulässig, einfach die 70.000 Strafgefangenen in der Bundesrepublik Deutschland, die von ca. 35.000 Vollzugsbediensteten versorgt werden, mit den 165.000 Bewährungshilfeprobanden zu vergleichen, die von rund 2.400 Bewährungshelfern betreut werden. Die sich daraus ergebende Kostenrelation von ca. 1 : 20 zu Lasten der Strafgefangenen wäre sicher unredlich. Denn man muss dabei bedenken, dass die durchschnittliche Dauer der Freiheitsstrafe nur sechs bis sieben Monate beträgt, während die Bewährungsaufsicht im Durchschnitt drei

Jahre dauert. Berücksichtigt man die etwas höhere Besoldung bei Bewährungshelfern als beim durchschnittlichen Vollzugspersonal und die hinzu kommenden Aufwendungen für Schreib- und Verwaltungskräfte, so kann man von einem Personalkostenverhältnis von etwa 1 : 4 zu Gunsten der Bewährungshilfe ausgehen. Da beim Vollzug noch Kosten für die Unterbringung der Gefangenen und Bau- und Unterhaltung von Vollzugsanstalten hinzu kommen, wird man heute ohne Übertreibung von etwa fünf bis sechs Mal so hohen Kosten für einen durchschnittlichen Strafgefangenen im Vergleich zu einem durchschnittlichen Bewährungshilfeprobanden sprechen können.

7. Organisatorische Strukturen

Die organisatorischen Strukturen von Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Führungsaufsicht sind in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Seit den 70er Jahren gibt es Bestrebungen, die verschiedenen Tätigkeitsbereiche der sozialen Dienste in der Justiz unter einem organisatorischen Dach, dem sogenannten einheitlichen Sozialdienst, zusammen zu fassen, möglichst auch mit durchgehender Betreuung durch eine Allzuständigkeit des einzelnen Beschäftigten. Neben dem Ziel größerer Flexibilität und Kontinuität bei der Betreuung einzelner Personen ging es dabei auch um die Überwindung der von manchen Sozialarbeitern abgelehnten Dienst- und Fachaufsicht durch fachfremde Juristen bei den Gerichten oder Staatsanwaltschaften.

Bereits 1977 wurden in Berlin die Dienststellen der Bewährungs- und Gerichtshilfe für Erwachsene und die sozialtherapeutischen Beratungsstellen unter dem Dach der sozialen Dienste zusammen gelegt, freilich bei Fortbestand der von einander getrennt arbeitenden Fachbereiche. In den alten Bundesländern haben sich letztlich nach eingehenden Diskussionen auch in anderen Ländern nur das Saarland und Bremen für die Organisationsform des einheitlichen Sozialdienstes entschieden, der der Dienstaufsicht des Landgerichts unterstellt ist.

In den alten Bundesländern haben sich letztlich nur das Saarland, Bremen und Schleswig-Holstein für den neuen Weg entschieden, in den neuen Bundesländern aber drei von fünf, nämlich Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt für den einheitlichen sozialen Dienst der Justiz. Am weitesten ging hier Sachsen-Anhalt mit einem eigenständigen Referat im Ministerium und teilweiser Übertragung der Dienst- und Fachaufsicht auf die Koordinatoren in den Dienststellen und mit dem Prinzip der durchgehenden Betreuung umgesetzt.

Zuletzt hat Schleswig-Holstein einen einheitlichen sozialen Dienst unter der Leitung einer sozialpädagogischen Fachkraft und mit der Prämisse der ganzheitlichen Aufgabenwahrnehmung eingerichtet und organisatorisch bei der Staatsanwaltschaft angebunden. Diese Reform stieß auf deutliche Kritik der davon betroffenen Fachkräfte, so dass sich die alten Bundesländer mit der herkömmlichen Trennung der Strukturen und der Verankerung der Bewährungshilfe bei den Landgerichten und der Gerichtshilfe bei den Staatsanwaltschaften in ihrer Haltung bestätigt sehen konnten.

Nach einer Umfrage der Kriminologischen Zentralstelle Wiesbaden Ende der 90er Jahre bei über 1.000 Betroffenen. Danach präferieren die meisten Bewährungshelfer und Gerichtshelfer, aber auch die Richter und Staatsanwälte in den Dienstaufsichten die herkömmliche Trennung der Funktionen, um sich besser auf die jeweils unterschiedlichen Aufgabenbereiche einstellen zu können. In den Ländern, die einen einheitlichen Sozialdienst bereits etabliert hatten, war allerdings eine knappe Mehrheit für die Beibehaltung dieses Reformmodells.

Der Freistaat Bayern hat im wesentlichen an den bewährten herkömmlichen Strukturen festgehalten, aber doch einige Anregungen aus der neueren Diskussion aufgenommen, zuletzt in der Bewährungshilfebekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 15. Januar 2003. Hervorzuheben ist insbesondere die Bestellung von leitenden Bewährungshelfern in den einzelnen Dienststellen der Bewährungshilfe, die als Fachvorgesetzte der ihnen zugeordneten Bewährungshelfer und Servicekräfte für die Koordination, Beratung und Fortbildung, aber auch für Überprüfungen und Mitwirkung bei Personalangelegenheiten zuständig sind. Obwohl auch diese Art der kollegialen Führung von manchen Bewährungshelfern abgelehnt wird, scheint sie doch wegen ihrer hohen sachlogischen Plausibilität überwiegend akzeptiert zu werden. In allen beruflichen Bereichen gibt es das Bedürfnis nach einer gewissen Beratung und Überwachung durch erfahrene und besonders qualifizierte Kollegen. Der leitende Bewährungshelfer ergänzt die im einzelnen Betreuungsfall vom Richter wahrzunehmende Fachaufsicht m.E. in idealer Weise, trägt zur Qualitätssicherung bei und fördert in sachgerechter Weise die professionelle Eigenständigkeit der Sozialdienste in der Justiz.

Eine weitere Besonderheit ist die ebenfalls von Herrn Staatsminister Dr. Weiß bereits erwähnte neu geschaffene zentrale Koordinierungsstelle Bewährungshilfe der bayerischen Justiz, die neben ihren vielfältigen Aufgaben im Bereich der fachlichen Beratung und Koordination sowie bei konzeptionellen Aufgaben vermutlich fachnäher reagieren kann als ein besonderes Referat im Justizministerium. Insbesondere die Doppelspitze aus Jurist und Bewährungshelfer könnte dazu beitragen, das wechselseitige Vertrauen zwischen Bewährungshilfe und Justiz zu stärken und – wo es ausnahmsweise einmal Sand im Getriebe gibt – Reparaturvorschläge zu unterbreiten.

Bayern hat sich m.E. zu Recht gegen das Modell eines einheitlichen Sozialdienstes mit durchgehender Betreuung entschieden, lässt aber auch hier pragmatische Flexibilität zu, wie wir sie schon vor annähernd 20 Jahren in einem von Professoren gezeichneten Reformentwurf vorgeschlagen hatten. In Nr. 4.2.1 der Bewährungshilfebekanntmachung heißt es: „Wird der Gerichtshelfer für einen Betroffenen beauftragt, der zum Zeitpunkt des Auftrags in einem anderen Verfahren noch einem Bewährungshelfer unterstellt ist, kann er bei der auftraggebenden Stelle anregen, dass der Auftrag dem Bewährungshelfer zugeleitet wird“. Und umgekehrt kann nach Nr. 4.2.2 der Gerichtshelfer erste soziale Hilfsmaßnahmen vermitteln.

8. Ehrenamtliche Bewährungshilfe

In Zeiten größter Überlastung der Bewährungshilfe liegt es nahe, daran zu erinnern, dass der Gesetzgeber von Anfang an neben der hauptamtlichen Bewährungshilfe die ehrenamtliche Bewährungshilfe als Option vorgesehen hat. Hinzu kommt, dass immer mehr rüstige und gebildete Frührentner oder Pensionäre nach neuen Betätigungsfeldern, auch im sozialen Bereich, suchen. Im Weißen Ring gehört es geradezu zum Prinzip der Opferhilfe, diese nur ehrenamtlichen Mitarbeitern anzuvertrauen, und es ist m.E. schon eindrucksvoll, was die ca. 2.000 ehrenamtlichen Helfer in der Bundesrepublik Deutschland in den 26 Jahren seit Bestehen des Weißen Ringes geleistet haben, übrigens ohne jede staatliche Unterstützung, ausschließlich finanziert von Mitgliedsbeiträgen, Spenden oder Bußgeldern.

Eindrucksvoll ist auch das Engagement und die Selbständigkeit der ehrenamtlichen Mitarbeiter im Strafvollzug, deren bayernweite Organisation ich kürzlich anlässlich einer Vortragsveranstaltung in Augsburg kennen- und schätzen gelernt habe. Warum – so fragt man sich – gelingt dies bei der Bewährungshilfe so selten? In Bayern gab es am 31.12.2002 nur noch 90 bestellte ehrenamtliche Bewährungshelfer, die 122 Probanden (also nur 0,56 %) betreuten.

Die Skepsis, ja offene Ablehnung bei den hauptamtlichen Bewährungshelfern ist unübersehbar. Janker, einer der beiden bayerischen Bewährungshelfer der ersten Stunde hat die 1977 vom Justizministerium gestartete Initiative zum Ausbau der ehrenamtlichen Bewährungshilfe, die mit einem teuren Informationsheft versucht worden sei, als von Anfang an zum Scheitern verurteilten Fehlversuch bezeichnet, der außer einigen Höflichkeitszusagen und Äußerungen guten Willens nichts Brauchbares erbracht habe. Heute wisse jeder: „Ehrenamtliche Tätigkeit kann keine Entlastung der hauptamtlichen Bewährungshilfe bringen, wohl aber erhebliche zusätzliche Belastung. Bewährungshilfe ist und bleibt eine Domäne hauptamtlicher Bewährungshelfer, weil freiwillige Helfer gesucht, ausgewählt, beraten, geschult und begleitender Weise eingesetzt werden müssen.“

So wünschenswert eine Stärkung der ehrenamtlichen Komponente in der Bewährungshilfe wäre, so sehr muss man einräumen, dass die Voraussetzungen für eine funktionierende ehrenamtliche Bewährungshilfe nur in sehr seltenen Fällen gegeben sind, etwa bei sozial gut integrierten, für menschliche Hilfe dankbaren einsamen Straftätern. Im allgemeinen ist die Klientel aber so schwierig und so labil, dass man ohne engagierte, aber auch distanzierte professionelle Betreuung nicht auskommt. Ehrenamtliche Bewährungshelfer neigen zu Übereifer, unzureichender Distanz und Überreaktion bei Enttäuschungen. Normalerweise sind sie daher allein überfordert. Deshalb ist es vernünftig, dass die neue bayerische Bewährungshilfebekanntmachung zwar die ehrenamtliche Bewährungshilfe nach wie vor als Möglichkeit erwähnt, jedoch stärker den ehrenamtlichen Mitarbeiter betont, der neben dem hauptamtlichen Bewährungshelfer mit seiner Lebenserfahrung an der Betreuung und Überwachung des Verurteilten beteiligt wird. In Bayern waren am 31.12.2002 nach diesem Modell 50 ehrenamtliche Bewährungshelfer bestellt, die gemeinsam mit dem hauptamtlichen Bewährungshelfern 93 Probanden betreuten.

9. Führungsaufsicht

Das Sorgenkind der Bewährungshilfe ist zur Zeit, insbesondere in Bayern, die Führungsaufsicht. Allerdings ist die doppelte Zielsetzung dieser Maßregel, Resozialisierungshilfe für gefährdete und gefährliche Täter zu leisten und – weit über die klassische Bewährungsaufsicht hinaus – Überwachungsaufgaben zum Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten zu übernehmen, schon vor Inkraft-Treten der einschlägigen Normen des Strafgesetzbuchs im Jahr 1975 vielfach kritisiert worden. Die seither von verschiedenen Landesorganisationen der Bewährungshelfer immer wieder erneuerte Forderung nach völliger Abschaffung der Führungsaufsicht nicht primär auf konkreten schlechten Erfahrungen, sondern auf einer vorgeprägten Einstellung, die jedes Überwachungselement im Zusammenhang mit Lebenshilfe ablehnt, also auch das vom Gesetzgeber gewollte arbeitsteilige Zusammenwirken des Bewährungshelfers mit der Führungsaufsichtsstelle.

Diese Position kann sich ein Strafrecht nicht zu eigen machen, das gerade darauf angelegt ist, bei einem besonders problematischen Personenkreis – wie den entlassenen Patienten der psychiatrischen Krankenhäuser und Entziehungsanstalten – in kritischen Grenzfällen die Erprobung in Freiheit zu wagen um langfristige stationäre Maßnahmen zu vermeiden oder zu verkürzen. Insbesondere bei diesem Personenkreis hat sich die Führungsaufsicht bewährt und zu einer beträchtlichen Reduzierung der Unterbringungsdauer in psychiatrischen Krankenhäusern bei erstaunlich niedrigen Rückfallraten beigetragen. Oft ermöglicht erst die spezifische Einwirkungsmöglichkeit der Doppelbetreuung durch Bewährungshilfe und Aufsichtsstelle den Strafvollstreckungskammern eine günstige Entlassungsprognose im Sinne des § 67d II StGB. Dazu tragen auch die in einigen Bundesländern bei den Aufsichtsstellen eingestellten Sozialarbeiter bei, die auf die Nachbetreuung psychisch gestörter oder suchtkranker Straftäter im Anschluss an eine Maßregelbehandlung spezialisiert sind. Entscheidend ist diese institutionelle Verankerung, auf die Bayern ja bekanntlich verzichtet hat, nicht, wenn es bei einigen Dienststellen der Bewährungshilfe entsprechend sachkundige Bewährungshelfer tätig sind.

Aus all diesen Gründen habe ich mich in meinem Gutachten zum 59. Deutschen Juristentag im Jahr 1992 nachdrücklich für die Beibehaltung der Führungsaufsicht ausgesprochen und dafür auch beachtliche Mehrheiten in den Abstimmungen der Strafrechtlichen Abteilung erhalten. Deutliche Mehrheiten gab es auch für die Abschaffung der Führungsaufsicht kraft richterlicher Anordnung, die inzwischen ohnehin auf eine Residualgröße von unter 70 Verurteilungen pro Jahr zurück gegangen ist, weil die Gerichte mit Recht Bedenken haben, bereits im Urteil für die Zeit nach der Strafverbüßung eine antizipierende negative Prognose auszusprechen. Ebenso gab es eine große Mehrheit für die Abschaffung der Bestrafung von Weisungsverstößen gemäß § 145a StGB, die in der gerichtlichen Praxis – auch wegen Bedenken bezüglich der Verhältnismäßigkeit – ebenfalls so gut wie keine Rolle mehr spielt. 2001 waren es noch 47 Verurteilte in ganz Deutschland bei ca. 20.000 FA-Fällen. Die durch Strafandrohung sanktionierte Pflicht zur Annahme von Hilfe widerspricht dem Selbstverständnis von Bewährungshelfern und hat viel zur Diskreditierung der Führungsaufsicht beigetragen. Eine Bestrafung ist auch entbehrlich, weil Weisungsverstöße in der Regel rasch neue Straftaten mit Verurteilungen und

Verhaftungen zur Folge haben. Sie führen also in vielen Fällen zu einer Selbstbestrafung, die effektiver und sachnäher ist als eine Bagatelldrohung von maximal einem Jahr Freiheitsstrafe, die erst viele Monate nach dem relevanten Fehlverhalten verhängt wird.

Damit sind wir bei der problematischen Gruppe innerhalb der Führungsaufsichtsfälle angelangt, den sogenannten Vollverbüßern aus dem Strafvollzug. Wenn diese sich jeder Betreuung entziehen wollen, ist auch ein Bewährungshelfer und eine Führungsaufsichtsstelle nicht dazu in der Lage, sie mittels Bagatell-Strafandrohung oder Intensivierung der Auflagen und Weisungen dazu zu motivieren. In diesen Fällen fehlt also das bei der Bewährung sonst so wirksame Damoklesschwert des Widerrufs, das auch durch nicht zu ersetzen ist.

Die im Sexualdelikts-Bekämpfungsgesetz 1998 geäußerte Erwartung, die Führungsaufsicht könne die Sanktionslücke schließen, die beim Übergang vom Strafvollzug in die Freiheit durch beträchtliche Einschränkung der bedingten Entlassung entsteht, ist zwar theoretisch plausibel, praktisch aber unrealistisch, auch bei den zusätzlich hinein genommenen Sexualstraftätern mit einer Vollverbüßung mit mindestens einem Jahr Freiheitsstrafe (§ 68f I). Insoweit müssen die Bewährungshelfer ein Sonderopfer für die – übrigens von fast allen Parteien – propagierte These bringen, man könne durch Strafrechtsverschärfungen nachhaltig zur Erhöhung der allgemeinen Sicherheit beitragen.

Im Bewusstsein dieser begrenzten Möglichkeiten sollen und können aber die Bewährungshelfer auch bei dieser Variante der FA ihr berufliches Selbstverständnis einbringen. Es gibt nämlich auch unter den Vollverbüßern nicht wenige, die nicht in der Lage wären, aus eigener Initiative Hilfe in Krisenzeitpunkten in Anspruch zu nehmen, zumal Angebote auf freiwilliger Grundlage meist nur lückenhaft zur Verfügung stehen und sich auch freie Träger mit der Betreuung dieser Klientel äußerst schwer tun. Hilfsangebote der Bewährungshelfer, die faktisch auf freiwilliger Grundlage durch Führungsaufsichtsprobanden in Anspruch genommen werden, sind manchmal das einzige, was diesen vereinsamten Menschen bleibt. Deshalb sollten die Bewährungshelfer diese – auf den ersten Blick unzumutbar erscheinende – Unterstellungen im Sinne von Chancen für kooperative Arbeitsbeziehungen mit den Probanden nutzen.

10. Schluss

Lassen Sie mich zum Schluss noch einmal betonen, dass die Bewährungshilfe heute eine unverzichtbare Säule moderner und humaner Kriminalpolitik ist. Auch neue Wege der technischen Kriminalprävention - wie der in Hessen derzeit erprobte elektronische Hausarrest – werden sie niemals entbehrlich machen, sondern ihre Notwendigkeit nur noch stärker verdeutlichen. Deshalb gebührt allen, die sich um den Aufbau und die Arbeit der Bewährungshilfe in Bayern in den letzten 50 Jahren verdient gemacht haben, Dank und Anerkennung.