

Die Elektronische Aufenthaltsüberwachung in Deutschland

Die Fallkonferenzen als entscheidendes Koordinationsinstrument einer progressiven Policy-Maßnahme im Strafsystem?

Anna-Lena Wiegand, Nadin Fromm

Zusammenfassung: Die in Deutschland im Jahr 2011 gesetzlich eingeführte elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) bietet die technische Voraussetzung zur Überwachung entlassener Straftäter*innen mit negativer Legalprognose. Dies betrifft insbesondere Sexualstraftäter*innen und betont den Ausnahmecharakter der EAÜ als ultima ratio in Deutschland. Das Bundesland Hessen als Pionier der elektronischen Überwachung in Deutschland setzte in der Vergangenheit institutionelle Maßstäbe für die bundesweite Implementation. Bei der praktischen Umsetzung sind Akteur*innen verschiedener Behörden beteiligt, die bei sog. Fallkonferenzen über den EAÜ-Einsatz entscheiden. Die Fallkonferenzen wurden erst mit der Einführung der EAÜ ins strafrechtliche Sanktionssystem Deutschland initialisiert. Sie sind ein innovatives, bisher wenig erforschtes Instrument einer ressortübergreifenden Verwaltungskoordination. Im vorliegenden Beitrag werden auf Basis von Interviews mit Expert*innen einer exklusiv besetzten Stichprobe sowie mit Hilfe des akteurzentrierten Institutionalismus die Bedeutung der Fallkonferenzen für die erfolgreiche Koordination der EAÜ exploriert.

Schlagnote: Elektronische Aufenthaltsüberwachung, Hessen, Fallkonferenzen, Akteurzentrierter Institutionalismus, Evaluation Policy-Maßnahme

Electronic monitoring in Germany – The case conferences as a decisive coordination instrument for a progressive policy measure in the penal system?

Abstract: The electronic monitoring (EAÜ), introduced by law in Germany in 2011, offers the technical prerequisites for monitoring released criminals with a negative legal prognosis. This applies, in particular, to sex offenders and emphasizes the exceptional nature of the EAÜ as ultima ratio in Germany. The federal state of Hesse is a pioneer in electronic surveillance in Germany and has set institutional standards for nationwide implementation in the past. Actors from various authorities are involved in the practical implementation, who decide on the use of the EAÜ at so-called case conferences. The case conferences were solely initiated with the introduction of the EAÜ into the criminal sanctions system in Germany. They are an innovative instrument of cross-departmental administrative coordination. This article explores the importance of case conferences for the successful coordination of the EAÜ based on interviews with experts from an exclusively selected sample and with the help of actor-centred institutionalism.

Keywords: Electronic monitoring, State of Hesse, case conference, actor-centered approach, evaluation policy measure

1 Einleitung

Technische Innovationen zur Überwachung von Straftäter*innen gehören neben den Techniken zur Aufklärung und zur Verhinderung von Straftaten längst zum kriminalpolitischen Alltag. Sie unterstützen die Akteur*innen des strafrechtlichen Sanktionssystems bei der Ausübung ihrer Aufgaben (Kaiser, 2016, S. 1). Die im Jahr 2011 in Deutschland gesetzlich eingeführte elektronische Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) bietet die technische Voraussetzung zur Überwachung entlassener Straftäter*innen mit Hilfe eines Trackers bzw. einer elektronischen Fußfessel. Dabei handelt es sich um eine gem. §§ 61 ff. Strafgesetzbuch (StGB) gesetzlich geregelte Form der staatlichen Aufsicht und Kontrolle zur Verhinderung neuer Straftaten im Rahmen der Führungsaufsicht (FA). Die Einführung der EAÜ in Deutschland kann als eine Folge des wegbereitenden Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) im Jahr 2009 gegen die in Deutschland übliche Rechtspraxis der Sicherungsverwahrung betrachtet werden. Zu dem Zeitpunkt existieren bereits Divergenzvorlagen mehrerer Oberlandesgerichte an den Bundesgerichtshof (BGH) (Bräuchle, 2016, S. 10). Die elektronische Überwachung besonders gefährlicher Straftäter*innen wird bis dahin jedoch nicht diskutiert. Vielmehr zielen die Debatten darauf ab, die elektronische Überwachung bei Straftäter*innen leichter bis mittlerer Kriminalität mit positiver Legalprognose anzuwenden (ebenda, S. 9).

Die Technik elektronischer Überwachung von Straftäter*innen ist zu diesem Zeitpunkt bereits 50 Jahre alt und insbesondere im Ausland umfassend erprobt (Laubenthal, 2019, S. 7). Obwohl der Einsatz „technische[r] Möglichkeiten der Haftersetzung“ seit den 1990er Jahren in Deutschland theoretisch diskutiert wird (Dükel, Thiele, & Treig, 2017a, S. 11), bestand zunächst keine rechtliche Grundlage im deutschen Strafrecht, Straftäter*innen elektronisch via Global Positioning System (GPS) zu überwachen. Folglich betrat man mit Einführung der EAÜ in Deutschland rechtlich wie technisch, aber auch unter sozialpädagogischen Gesichtspunkten, Neuland (Brauneisen, 2011, S. 315). Gleichzeitig kann die Umsetzung der EAÜ auch aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive als innovativ bezeichnet werden. Denn bevor die EAÜ von der Strafvollstreckungskammer (StVK) angeordnet wird, treffen unterschiedliche Behörden im Rahmen eines neuartigen Koordinationsinstrumentes, den Fallkonferenzen, aufeinander.

Die Einführung der EAÜ in Deutschland ist höchst umstritten; die Argumente sind vielschichtig: Aus Sicht der Befürworter*innen leistet die elektronische Überwachung einen Beitrag zur Entlastung und zur Kostensenkung im Strafvollzug, und trägt zur Vermeidung von Prisonisierungseffekten bei. Die „kriminelle Infizierung“ durch Mitgefangene soll so abgeschwächt und die Entstehung von Sub- oder Parallelkulturen vermieden werden (Laubenthal, 2019, S. 113). In diesem Zusammenhang wird auch diskutiert, dass die elektronische Überwachung das Rückfallrisiko und die potentiellen Weisungsverstöße von Straftäter*innen reduziert (Harders, 2014, S. 15). Man sieht die Möglichkeit einer Strafverhütung aufgrund erhöhter Entdeckungswahrscheinlichkeit gegeben (Wößner & Schwedler, 2014, S. 62 f., 70).

Die Gegner*innen hingegen erwarten eine Ausweitung sozialer Kontrolle durch den Staat, einen sog. Net-Widening-Effekt (Kaiser, 2016, S. 2). Man befürchtet eine „elektronische Totalüberwachung“ durch Staat und Verwaltung (Fünfsinn, 2010, S. 2 f.). Es wird zudem kritisiert, dass die elektronische Überwachung nicht zur Verhinderung von Straftaten beiträgt, sondern diese lediglich dokumentiert (Bräuchle & Kinzig, 2017, S. 16). Aus psychosozialer Sicht wird die Gefahr einer Stigmatisierung der Proband*innen gesehen (Bräuchle & Kinzig, 2017, S. 1). Gleichzeitig wird diskutiert, dass den Straftäter*innen – aufgrund der möglichen Haftzeitverkürzung und -minderung – der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit sowie die (Wieder-)Aufnahme der sozialen Kontakte erleichtert werden (Bräuchle, 2016, S. 23).

Die EAÜ wird in Deutschland seit zehn Jahren im Rahmen der Führungsaufsicht eingesetzt. Nach erster vorsichtig positiver Bilanz, beispielsweise durch einen Bericht im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (Baur & Kinzig, 2015), kommt die EAÜ in allen Bundesländern zum Einsatz, wenn auch quantitativ teilweise sehr unterschiedlich (Tabelle 1). Im vorliegenden Beitrag wird die Verwaltungskoordination der EAÜ in Hessen mit folgender Begründung nachvollzogen. Erstens ist das Bundesland aufgrund der bereits im Jahr 2000 eingeführten Elektronischen Präsenzkontrolle (EPK) und der somit bereits aufgebauten Infrastruktur sowie des daraus resultierenden Wissensvorsprungs ein Pionier der elektronischen Überwachung in Deutschland (Bräuchle, 2016, S. 7 ff.). Hessen schuf somit Voraussetzungen für die bundesweite Implementation der EAÜ (Eilzer, 2012, S. 19). Im Juni 2022 betrug die Anzahl zwölf von insgesamt 114 EAÜ-Proband*innen (ca. 10 Prozent), die zum genannten Zeitpunkt im bundesweiten Vergleich aktiv waren (Tabelle 1). Die Anzahl der in Hessen aktiven EAÜ-Proband*innen bewegt sich im vorderen Mittelfeld. Dies zeigt sich auch seit Einführung der EAÜ im Zeitverlauf. Zweitens hat Hessen nach der gesetzlichen Neuregelung federführend die bundesweite Umsetzung übernommen. Aus diesem Grund ist das Bundesland Hessen geeignet, um eher typische Abläufe und Implementationsprozesse nachzuvollziehen. Drittens verfügt Hessen aufgrund der EPK über institutionelle Strukturen (z. B. Hessische Zentrale für Datenverarbeitung), die derzeit auch von anderen Bundesländern zur Umsetzung der EAÜ genutzt werden.

Abgesehen von diesem konkreten Fallbezug setzt der Beitrag bei einer bestehenden Problem- oder Forschungslücke an: Bisherige wissenschaftliche Studien haben die Verfassungsmäßigkeit der EAÜ kritisch beleuchtet (Bräuchle, 2016; Kaiser, 2016), ihre Charakteristika im europäischen sowie im internationalen Vergleich betrachtet (Düinkel, Thiele, & Treig, 2017b; Eilzer & Mair, 2013) und ihre Wirkungen als innovatives sozialpädagogisches Instrument bilanziert (Bräuchle & Kinzig, 2017). Der vorliegende Beitrag hingegen setzt bei der operativen Umsetzung der Policy-Maßnahme, konkret bei der Koordination der involvierten Verwaltungen an. Alle Akteur*innen des Verfahrens (u. a. Landeskriminalamt, Justizvollzugsanstalt, Bewährungshilfe, Staatsanwaltschaft, Polizeipräsidien etc.) treffen in den Fallkonferenzen aufeinander. Die Fallkonferenzen wurden als Folge eines Staatsvertrages und einer Verwaltungsvereinbarung durch die Justizminister*innenkonferenz eingeführt (Justizministerkonferenz, 2011).¹ Sie haben im Sinne der Verwaltungskoordination die Aufgabe, Vorschläge zur EAÜ-Anordnung sowie ihrer Ausgestaltung (u. a. Zonenanordnungen, soziales Betreuungskonzept) zu erarbeiten. Dazu kommen ressortübergreifend die verfahrensbeteiligten Akteur*innen zusammen und verhandeln den Einsatz der EAÜ einzelfallbezogen. Ergebnis der Fallkonferenzen ist eine Empfehlung für die Strafvollstreckungskammer

1 ElektÜberwStStVtr ND: Nds. GVBl. 2012, 37.

(StVK), die auf der Basis final über den Einsatz der EAÜ entscheidet. Erst mit Einführung der EAÜ in Deutschland wurden die Fallkonferenzen als ressortübergreifendes Verhandlungs- und Beratungsgremium initialisiert. Sie stellen somit für das deutsche strafrechtliche Sanktionssystem ein innovatives Koordinationsinstrument dar, das bisher noch nicht wissenschaftlich untersucht wurde.

Für die Analyse der Fallkonferenzen eignet sich der Akteurzentrierte Institutionalismus (AZI), der von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf in den 1990er Jahren entwickelt wurde (Mayntz & Scharpf, 1995a; Scharpf, 1997; 2006). Der AZI geht in seiner Grundannahme davon aus, dass soziale Phänomene aus Interaktionen zwischen intentional handelnden Akteur*innen resultieren. Diese Forschungsheuristik verfolgt dabei das Ziel, handlungstheoretische sowie institutionelle Logiken zusammenführen, da sie interdependent sind (Reintjes, 2019, S. 131). Akteur*innen wissen stets um ihre Interdependenz. Ausgehend von ihren Handlungsorientierungen, die gegensätzlich sein können, reagieren Akteur*innen aufeinander, antizipieren das Verhalten anderer Akteur*innen oder/und setzen sich gegenüber ihnen durch (Scharpf, 2006, S. 24). Daran anschließend möchte der vorliegende Beitrag die Dynamiken zwischen den unterschiedlichen Akteur*innen der Fallkonferenzen aus einer Steuerungs- und Governancesperspektive herausarbeiten und somit einen Beitrag zur Erforschung der Fallkonferenzen leisten, die als neuartiges und bisher wenig erprobtes Koordinationsinstrument öffentlicher Verwaltung angesehen werden. Ziel des Beitrages ist es, die Dynamik in den Fallkonferenzen nachzuvollziehen, da sie das Resultat der Konstellation der Akteur*innen und deren Handlungsorientierungen, der Art der Entscheidungsfindung sowie der Steuerungsmechanismen darstellt.

Der Beitrag gliedert sich in sechs Abschnitte: Zunächst wird die Einführung der EAÜ in Deutschland im internationalen Vergleich beschrieben, sodann der heuristische Analyserahmen erläutert. Das methodische Vorgehen zur Erhebung und zur Auswertung der Daten wird im vierten Abschnitt erörtert. Anschließend werden die Ergebnisse beschrieben und analysiert. Ein Fazit schließt den Artikel.

2 Die Einführung der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung in Deutschland

Das deutsche Strafrecht kennt traditionell zwei Möglichkeiten zur Sanktion: Freiheitsstrafe oder Maßregel (Schäfer, 2019, S. 9). Maßregeln dienen dem Schutze der Allgemeinheit vor weiterem strafbarem Fehlverhalten. Sie sind Instrumente der Gefahrenabwehr, nicht der Bestrafung (im Gegensatz zur Freiheitsstrafe). In dem Zusammenhang bedient man sich der Sicherungsverwahrung gem. § 66 StGB, um die Bevölkerung vor besonders gefährlichen, rückfallgefährdeten Straftäter*innen und Wiederholungstäter*innen zu schützen. Das Sicherungsverwahrungsrecht wird im Zeitraum von 1990 bis 2000 mehrfach verschärfend novelliert (ebenda, S. 33). Einen besonderen Meilenstein stellt die Abschaffung der Zehn-Jahres-Frist nach § 67d Abs. 1 StGB a. F. bei erstmaliger Anordnung von Sicherungsverwahrung dar. Damit kann die Sicherheitsverwahrung nach Fristablauf weiter aufrechterhalten werden. Das Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung vom 23.07.2004 ermöglicht ebenfalls die Anordnung von Sicherungsverwahrung nach einem

rechtskräftigen Urteil. Eine große Anzahl an Inhaftierten fällt unter diese Regelung, was die ohnehin begrenzten Ressourcen der Justizvollzugsanstalten (JVA) belastet.

Der EGMR erklärt diese Regelung in seinem Urteil vom 17. 12. 2009 mit der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) als unvereinbar. Der Gerichtshof beruft sich auf das strikte Rückwirkungsverbot des Artikels 7 Abs. 1 Satz 2 EMRK. Gemäß dem Urteil darf u. a. keine härtere als die zur Straftatenbegehung angedrohte Strafe verhängt werden.² Der EGMR stuft die deutsche Rechtspraxis der Sicherungsverwahrung als Strafe ein und gibt damit der Klage eines in der hessischen JVA Schwalmstadt Verwahrten statt.³ Seine Klage richtet sich gegen seine fortdauernde Unterbringung in der Sicherungsverwahrung, da seine Sicherungsverwahrung länger als die zum Urteilszeitpunkt gesetzlich festgelegte Höchstfrist der Unterbringungsdauer von zehn Jahren entspricht.⁴

Dies stellt eine Zäsur für die deutsche Rechtspraxis dar (Bezjak, 2015). In der Folge erklärt das Bundesverfassungsgericht zunächst sämtliche die Sicherungsverwahrung betreffende Regelungen am 04. 05. 2011 für verfassungswidrig (Schäfer, 2019, S. 35). Es kommt zu Entlassungen von Personen, die aus bisheriger Rechtspraxis vormals als gefährlich eingestuft wurden (Bräuchle, 2016, S. 11). Die Polizei führt mit hohem Personalaufwand Observierungen durch (Brauneisen, 2011, S. 311). Gleichzeitig wird das Gesetz der Sicherungsverwahrung modifiziert. Dies legt die gesetzliche Grundlage für die Einführung der EAÜ in Deutschland. Der Deutsche Bundestag verankert per Gesetz zum 01. 01. 2011 die EAÜ im deutschen Strafsystem materiell im StGB.⁵ Die EAÜ kann seither zur Überwachung von aus dem Straf- oder Maßregelvollzug entlassenen Personen als strafbewehrte Weisung bundesweit einheitlich gem. § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 12 StGB eingesetzt werden (Laubenthal, 2019, S. 11). Die konkrete Ausgestaltung insbesondere der technischen Umsetzung obliegt – mangels entsprechender Bundesgesetzgebung – den Bundesländern. Mit Hilfe des Bundesgesetzessereslasses sind Programminnovationen auf Länderebene möglich. Denn diese gibt keine detaillierten Vorgaben zur Ausgestaltung vor. In der Tabelle 1 findet sich übersichtsartig die Anzahl der aktiven EAÜ je Bundesland im Zeitverlauf. In absoluten Zahlen ist für das gesamte Bundesgebiet jeweils ein Zuwachs zum Jahr zuvor erkennbar. Diesbezüglich bestehen zwischen den Bundesländern jedoch zahlenmäßig Unterschiede. Die mit Abstand höchste aktive jährliche Probandenanzahl weist Bayern mit durchschnittlich jährlich circa 20 aktiven EAÜ im Zeitverlauf auf, die niedrigste Anordnungszahl hingegen Hamburg mit jeweils durchschnittlich einem*r aktiven Proband*in pro Jahr, gefolgt von Rheinland-Pfalz und vom Saarland (Tabelle 1).

GPS-Programme zur Aufenthaltsüberwachung von Straftäter*innen werden derzeit von ungefähr 40 Ländern eingesetzt (Laubenthal, 2019, S. 7). Die elektronische Überwachung kommt aus vergleichbaren Gründen zum Einsatz. Ihre Ausgestaltung weicht je nach Strafsystem und Rahmengesetzgebung teilweise stark voneinander ab und ist das Ergebnis einer länderspezifischen Verwaltungskultur. So hat in den USA das „electronic monitoring“ seit der weltweit ersten Anordnung im Jahr 1983 stark zugenommen (Kaiser, 2016, S. 15 f.). Dies ist u. a. auf den exponentiellen Anstieg der Gefangenen (durch geburtenstarke Jahrgänge, pu-

2 EGMR, AZ: 19359/04.

3 EGMR, AZ: 19359/04, RN 124, 131, 132.

4 EGMR, AZ: 19359/04, RN 2.

5 In § 68b Abs. 1 S. 1 Nr. 12 StGB heißt es dazu: „Das Gericht kann die verurteilte Person für die Dauer der Führungsaufsicht oder für eine kürzere Zeit anweisen, die für eine elektronische Überwachung ihres Aufenthaltsortes erforderlichen technischen Mittel ständig in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und deren Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen.“

Tabelle 1: Übersicht EAÜ je Bundesland für den Zeitraum 2011 – 2022 (*Stand 13.06.2022)^{a)}

Jahr/ Bundes- land	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NRW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	BRD gesamt
2011	1	0	0	0	0	1	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0	6
2012	0	20	0	0	0	1	1	4	1	3	1	0	0	0	3	3	37
2013	1	29	4	0	0	1	5	3	2	5	0	1	0	0	1	5	57
2014	1	18	4	0	0	1	8	6	1	4	0	1	1	1	1	4	51
2015	6	15	2	0	0	1	10	9	2	3	0	1	2	0	0	2	53
2016	4	21	2	0	0	1	11	12	3	5	0	1	5	0	0	3	68
2017	9	13	2	1	1	2	11	9	5	2	0	1	8	0	0	2	66
2018	10	15	1	2	2	1	10	6	3	2	1	1	13	2	2	2	73
2019	7	15	2	2	1	0	14	8	4	3	1	1	15	4	2	2	81
2020	10	26	3	4	1	0	15	10	7	4	1	1	16	2	2	5	107
2021	10	32	2	4	2	1	9	12	6	7	3	1	15	4	2	4	114
2022*	8	34	1	4	3	2	12	5	5	8	2	1	17	5	3	4	114

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Hessische Zentrale für Datenverarbeitung, 2022.

^{a)}Abkürzung der Bundesländer gemäß Destatis/Statistisches Bundesamt.

nitives Klima) zurückzuführen (World Prison Brief, 2017; Garland, 2001). Die elektronische Überwachung wird mit dem Ziel des Bevölkerungsschutzes vor als gefährlich eingestuften Straftäter*innen als eine Möglichkeit angesehen, dem Rückfallrisiko und potentiellen Weisungsverstößen von Straftäter*innen vorzubeugen (Bräuchle, 2016, S. 25). Sie wird zudem als ein probates Mittel gegen Überbelegung der Gefängnisse bewertet, das auch zur Kostenreduktion im Strafvollzug beiträgt. Im Gegensatz dazu und vor dem Hintergrund eines Reformansatzes wird die elektronische Überwachung in einigen Ländern als echte Alternative zum Freiheitsentzug erachtet, um den Straftäter*innen soziale Kontakte oder eine berufliche Tätigkeit zu ermöglichen. Beispielsweise werden in Österreich ein „front door“- und ein „back door“-Modell unterschieden: Der elektronisch überwachte Hausarrest kann entweder bei Proband*innen vor Haftantritt oder nach kurzer „Straf- sowie Resthaftzeit“ verordnet werden, um längere Freiheitsstrafen zu vermeiden (Hammerschick, 2017, S. 403). Arbeitsgruppen zugunsten einer behördenübergreifenden Koordination, die mit der Fallkonferenz in Deutschland vergleichbar sind, existieren z. B. in den Niederlanden (Boone, van der Kooij, & Rap, 2017, S. 216) oder in Schottland (bei Risikostraf*täter*innen) (McIvor & Graham, 2017, S. 224).

Im Gegensatz zu den europäischen Nachbarländern, in denen die EAÜ überwiegend auf Straftäter*innen leichter bis mittelschwerer Straftaten Anwendung findet, beschränkt der deutsche Gesetzgeber den Anwendungsbereich auf schwerwiegende Fälle mit negativer Legalprognose (Deutscher Bundestag, 2010, S. 13 u. 39). Dies betrifft insbesondere Sexual-

straftäter*innen und betont den Ausnahmecharakter der EAÜ als ultima ratio in Deutschland. Gemäß § 68b Abs. 1 S. 3 Nr. 1 und 2 StGB ist die EAÜ zulässig bei Vollverbüßer*innen einer mindestens dreijährigen (Gesamt-)Freiheitsstrafe und Maßregelerlediger*innen, deren (Gesamt-)Freiheitsstrafe oder Unterbringung auf einer Katalogstrafat beruht. Neben einem dieser Tatbestände muss zudem das Risiko kumulativ bestehen, dass weitere solche Katalogstrafat begangen werden. Zudem muss die EAÜ gem. § 68b Abs. 1 S. 3 Nr. 3 und 4 StGB erforderlich erscheinen, um den*die Betroffenen via Datenverwendung nach § 463a Abs. 4 S. 2 Strafprozessordnung (StPO) von der Begehung weiterer Katalogstrafat gem. § 66 Abs. 3 StGB abzuhalten (Fünfsinn & Kolz, 2016, S. 4). Es handelt sich insbesondere um Straftäter*innen schwerer Gewalt- und Sexualdelikte gem. § 66 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a StGB. Daneben können rückfallgefährdete Sexualstraftäter*innen in eine zusätzliche Überwachungskonzeption pro Bundesland eingeordnet werden, u. a. durch die dem hessischen Landeskriminalamt zugeordnete Zentralstelle zur Überwachung rückfallgefährdeter Sexualstraftäter*innen (ZÜRS).

Obwohl durch die Justizminister*innenkonferenz bereits am 12.06.1997 eine Änderung des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) zum Einsatz des elektronisch überwachten Hausarrest als Modellversuch anstelle von Freiheitsstrafe von bis zu sechs Monaten beschlossen wird, verzögert sich die Einführung der EAÜ in Deutschland. Über einen vom Bundesland Berlin am 16.09.1997 und erneut am 09.07.1999 in den Bundesrat eingebrachten Gesetzesentwurf zur Änderung des StVollzG, der aufgrund gestiegener Haftzahlen den gesetzlichen Rahmen zur Einführung der elektronischen Überwachung vorsieht, wird nicht entschieden (Fünfsinn, 2010, S. 3). Zudem wird die Einführung der EAÜ in das StVollzG in Fachkreisen abgelehnt (Redlich, 2005, S. 329). Das StVollzG betrifft den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln zur Besserung und Sicherung. Da es sich bei der EAÜ nicht um Ersatz für Haft, Sicherungsverwahrung oder geschlossene Unterbringung handelt, erweist sie sich mit der Systematik des StVollzG als unvereinbar. Bis zum Urteil des EGMR im Jahr 2009 werden deshalb keine konkreten Schritte hinsichtlich der grundsätzlichen gesetzlichen Verankerung eingeleitet. Die Föderalismusreform im Jahr 2006 hat zudem zur Folge, dass die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug nun bei den Bundesländern liegt (Fünfsinn, 2010, S. 3).

Bereits vor der bundesweiten Novellierung wird im Jahr 2000 im Amts- und Landgerichtsbezirk Frankfurt/Main die EPK probeweise eingeführt. Im Rahmen des elektronischen Hausarrestes werden Personen mit einer zur Bewährung aussetzenden kurzen Freiheitsstrafe elektronisch überwacht, denen es an „Eigenverantwortung“ fehlt, den Bewährungsaufgaben Folge zu leisten (Eilzer, 2012, S. 20). Mit dieser Form der Überwachung ist die Hoffnung verbunden, Einfluss auf die Haftplatzanzahlen zu nehmen. Nach einer kurzen Modellphase (2000–2002) erfolgt die Ausweitung. Die EPK kommt bis heute in allen neun hessischen Landgerichtsbezirken (Hessisches Ministerium der Justiz, 2017, S. 1) und im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern zum Einsatz (Dünkel, Thiele, & Treig, 2017b, S. 517). Ihre Anwendung ist rückläufig, was auch eine Folge der Kritik des hessischen Rechnungshofes ist, der keinen positiven Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Haftplätze sowie des fallgruppenspezifischen Einsatzes feststellen konnte (Hessischer Rechnungshof, 2018, S. 155 ff.). Die Effektivität der EPK wird aus wissenschaftlicher Sicht ebenfalls in Zweifel gezogen (Harders, 2014, S. 116 ff.).

Obwohl der elektronische Hausarrest Unterschiede zur EAÜ aufweist (Rechtsgrundlagen, Ergänzung Bewährung ausgesetzte Maßregel versus Strafbewehrung, Bewegungsradius)

fließt die in Hessen gesammelte Expertise in die Überlegungen zur bundesweiten gesetzlichen Regelung der EAÜ ein und ist Wissensgrundlage für die behördliche und technische Infrastruktur (Eilzer, 2012, S. 12).

Ein Staatsvertrag sowie eine Verwaltungsvereinbarung regeln die Umsetzung der EAÜ innerhalb der Bundesländer sowie die Einrichtung einer gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder (GÜL).⁶ Die Konferenz der Justizminister*innen beschließt die Einführung von Fallkonferenzen, die einzelfallbezogen „die Geeignetheit der Maßnahme für einen Verurteilten“ feststellt (Justizministerkonferenz, 2011, S. 1). Eine Arbeitsgruppe erarbeitet die länderübergreifenden Standards für die Fallkonferenzen. Man einigt sich darauf, dass „eine Vorauswahl der Verurteilten zu treffen [ist], bei denen eine gesteigerte Rückfallgefahr besteht und eine Eignung der EAÜ grundsätzlich in Betracht kommt“ (ebenda, S. 3 ff.). Die Entscheidung für die Aufnahme einer Fallkonferenz obliegt in erster Linie der Staatsanwaltschaft, fällt länderspezifisch dem Bereich der Justiz oder der Polizei zu (ebenda). Die Arbeitsgruppe erstellt eine „Matrix“ mit Prüfkriterien (ebenda, S. 4), um die Entscheidungsfindung in der Fallkonferenz zu erleichtern. Auf Basis dieser Prüfkriterien wird u. a. das mögliche Rückfallrisiko des*der Proband*in näher bestimmt (ebenda, S. 4 f.). Die Bundesländer entscheiden eigenständig, in welcher Form diese allgemeinen Standards umgesetzt und ob „unter Berücksichtigung länderspezifischer Besonderheiten und der Ausgestaltung bereits etablierter Programme zur Überwachung rückfallgefährdeter Gewalt- und/oder Sexualstraftäter“ angepasst werden (ebenda, S. 2). Hessen übernimmt federführend die bundesweite Umsetzung der gesetzlichen Neuregelung in Zusammenarbeit mit Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Denn das Bundesland verfügt über Erfahrungen, wie es auch als einziges Bundesland die technische Infrastruktur bereits aufgebaut hat (Kaiser, 2016, S. 23). Die GÜL ist zum 01. 01. 2012 bei der IT-Stelle der Hessischen Justiz mit heutigem Sitz in der JVA Weiterstadt eingerichtet und untersteht der Fachaufsicht des Hessischen Ministeriums der Justiz (HMdJ). Ihre Gründung wird aus Kostengründen der (Neu-)Einrichtung dezentraler Behörden vorgezogen. Denn eine zentralisierte Überwachungsstelle hat den Vorteil, dass Proband*innen mit elektronischer Fußfessel über Bundeslandgrenzen hinweg beaufsichtigt werden können. Die Kostenverteilung erfolgt gemäß dem Königsteiner Schlüssel.

Mit der EAÜ wird in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG des*der Proband*innen eingegriffen, weshalb neben den vorgenannten Voraussetzungen durch das Gericht stets der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gem. §§ 68b Abs. 3, 62 StGB zu beachten ist. Dieser Grundrechtseingriff wird aufgrund des Gewichts der geschützten Belange als zumutbar angesehen und steht nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der Rechtsgüter, deren Schutz die elektronische Aufenthaltsüberwachung bezweckt (BVerfG, Beschluss vom 01. 12. 2020, AZ: 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12). Durch eine enge Zweckbindung, die kurze Dauer der Datenspeicherung (insgesamt zwei Monate) und die Festlegung der Wohnung des*der Betroffenen als erhebungsfreier Raum gem. § 463a Abs. 4 StPO wird eine verfassungsrechtlich unzulässige Rundumüberwachung vermieden (Brauneisen, 2011, S. 314). Die gesetzliche Möglichkeit, den Aufenthaltsort eines*einer Weisungsbetroffenen anlassbezogen festzustellen, stellt keine Grundrechtsverletzung dar (BVerfG, Beschluss vom 01. 12. 2020, AZ: 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12). Es sind die Einrichtung von Ge- und Verbotszonen

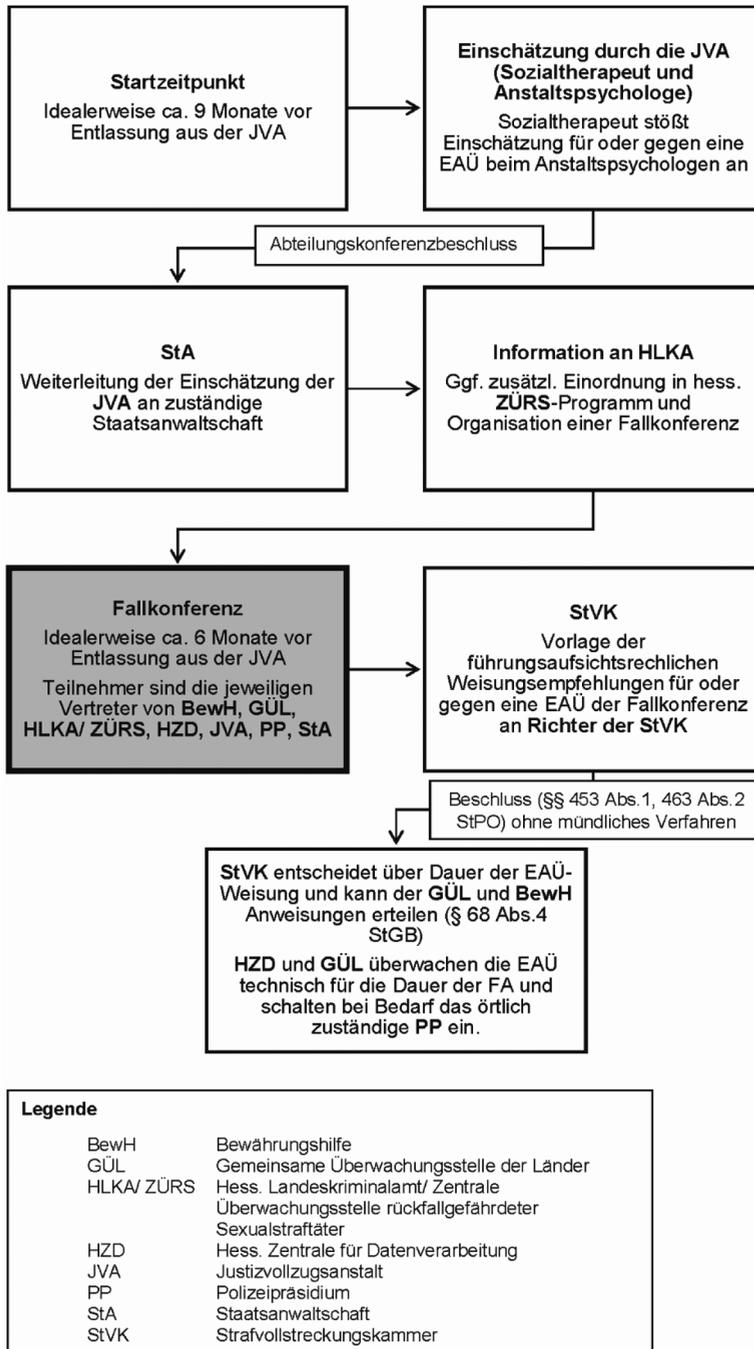
6 ElektÜberwStStVtr ND: Nds. GVBl. 2012, 37.

(Kontrollweisung) und die Weisung einer generalpräventiven EAÜ (Sicherungsweisung) zu unterscheiden (Bräuchle & Kinzig, 2017, S. 8).

Der*Die Straftäter*in trägt einen Tracker („Fußfessel“), der über GPS überwacht oder auf Location Based Services (LBS) zugreifen kann. Bei LBS handelt es sich um einen mobilen Dienst zur Ortung, falls das GPS-Signal ausfällt. Wenn das System eine Übereinstimmung, z. B. mit Daten einer Verbotzone, registriert, erfolgt eine Meldung an die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD). Die Daten werden nach technischer Sichtung durch das Technische Monitoring Center (TMC) mit Hilfe der der zu überwachenden Person zugeordneten Identifikationsnummer (OID) an die GÜL weitergeleitet, welche die Daten gem. Art. 3 Abs. 4 Staatsvertrag für alle Bundesländer verarbeitet (Hessischer Landtag, 2011). Die HZD gewährleistet eine Vier-Stunden-Garantie: Ihr Vor-Ort-Service ist im Bundesgebiet für die Überprüfung und ggf. Neuinstallation einsatzbereit. Die GÜL ermittelt die Ursachen eingehender Meldungen und kann mit den Proband*innen in Kontakt treten. Gleichzeitig prüft sie, ob zur weiteren Gefahrenabwehr das örtlich zuständige Polizeipräsidium einzuschalten ist. In *Abbildung 1* wird der Verfahrensablauf bis zur Erteilung der Weisung einer EAÜ unter Berücksichtigung der beteiligten Akteur*innen dargestellt. Es ist erkennbar, dass die EAÜ kein isoliert anzuwendendes Instrument darstellt, sondern in ein Gesamtkonzept führungsaufsichtsrechtlicher Maßnahmen eingebettet ist, an denen zahlreiche Akteur*innen des strafrechtlichen Sanktionssystems beteiligt sind (Maltry, 2017, S. 4).

Die Fallkonferenz stellt das zentrale Instrument der Verwaltungskoordination des EAÜ-Verfahrens dar (grau unterlegt). Idealerweise findet die Fallkonferenz ein halbes Jahr vor Haftentlassung statt (Eilzer, 2012, S. 12). Ihre Akteur*innenzusammensetzung variiert fallabhängig und kann je nach Bundesland unterschiedlich sein. Es kommen alle Verfahrensbeteiligten und im Rahmen der FA mit dem*der Proband*in befassten Akteur*innen des Strafsystems zusammen, mit Ausnahme des*der Richter*in der StVK sowie des*der Ministeriumsvertreter*in. Es werden Vorschläge zur EAÜ-Anordnung sowie der Ausgestaltung, Zonenanordnungen und dem sozialen Betreuungskonzept erarbeitet. Dies soll der Strafvollstreckungsbehörde eine fundierte Entscheidungsgrundlage ermöglichen und ein Sachverständigengutachten ersetzen. Während der Fallkonferenz werden zunächst die probandenbezogenen Hintergrundinformationen durch das Hessische Landeskriminalamt (HLKA), die Justizvollzugsanstalt (JVA) und Bewährungshilfe (BewH) zusammengefasst. Diese werden durch die anderen Akteur*innen vor dem Hintergrund ihrer Expertise ergänzt. Hintergründe zur technischen Umsetzung erfolgen durch die Vertreter*innen der HZD und GÜL. Daran schließt sich die Verhandlung der konkreten Handlungsmöglichkeiten an, welche sodann als im gegenseitigen Einvernehmen entschiedener Beschluss aller Akteur*innen durch den*die teilnehmende*n Staatsanwält*in dem*der Richter*in vorgelegt wird. Aufgrund ihrer Bedeutung im Verfahrens- und Entscheidungsprozess im Rahmen der EAÜ steht die Fallkonferenz im Zentrum der Analyse des Artikels. Im deutschen Strafsystem hat die Fallkonferenz singulären Charakter, denn es gibt derzeit kein vergleichbares Koordinationsinstrument, wo jenseits der behördlichen Hierarchien und Ressortzugehörigkeit über den Einsatz einer strafbewehrten Maßnahme entschieden wird.

Abbildung 1: Verfahrensablauf



Quelle: Eigene Darstellung.

3 Heuristischer Analyserahmen

Die Governance-Perspektive ist gut erforscht (Jann & König, 2008; Schuppert & Zürn, 2008) und hat sich für Fragen der Koordination von Interaktionsprozessen in unterschiedlichen Politikfeldern als fruchtbar erwiesen (u. a. Fromm, 2016; Walter, 2017). So dominieren zuletzt die empirischen Einzelfallstudien, die für das wissenschaftliche Bemühen stehen, den „anerkannt undeutigen Governance-Begriff“ (Schuppert, 2008) mit Hilfe empirischer Evidenz zu schärfen und die vielseitigen Anwendungsmöglichkeiten des heuristischen Ansatzes aufzuzeigen. Auf Basis sozialwissenschaftlicher Forschung zeigt sich der gewinnbringende Nutzen der Governance-Perspektive insbesondere durch die wirklichkeitsnahe Analyse politikfeldspezifischer Phänomene, in dem „institutionelle Regeln und das Handeln realer Akteure“ (Mayntz & Scharpf, 1995b, S. 46) untersucht werden. Dabei ist es das Ziel, über eine „rein strukturdeskriptive Verwendung“ des Governance-Ansatzes hinauszugehen (Knobloch, 2011, S. 6) und konzeptionelle Kenntnisse, u. a. bezüglich der Koordination von Policy-Maßnahmen, zu gewinnen. Der zuletzt genannte Punkt knüpft an die Forschungsagenda der empirischen Verwaltungsforschung an, die Fragen der Steuerung und der Koordination im Bereich der öffentlichen Verwaltung an konkreten empirischen Fallbeispielen untersucht, dabei eben auf die „analytische[n] Kategorien“ der Governance-Forschung zurückgreift (Behnke, 2018, S. 257 f.). Dementsprechend verortet sich auch der vorliegende Beitrag. Im Rahmen einer Einzelfallstudie wird ausgehend von der Governance-Perspektive mit Hilfe des AZI die Fallkonferenz zur Umsetzung des EAÜ im Bundesland Hessen untersucht.

Aus Perspektive des AZI sind soziale Handlungen das Resultat von Interaktionen zwischen Akteur*innen (Scharpf, 2006, S. 75). Dementsprechend sind politische Maßnahmen nicht das Ergebnis des Handelns Einzelner, sondern sie sind auf das Zusammenspiel zahlreicher Akteur*innen zurückzuführen (Treib, 2015, S. 281). Was unter einem*einer Akteur*in begrifflich zu verstehen ist, hängt vom Einzelfall ab. Komplexe Akteur*innen (Ansammlung individueller Akteur*innen) werden in kollektive sowie korporative Akteur*innen unterschieden (ebenda, S. 96). Erst das gemeinsame Ziel macht aus einem Kollektiv, einer Ansammlung von Einzelakteur*innen, einen*eine komplexe*n Akteur*in (Scharpf, 2006, S. 101). Man spricht von kollektiven Akteur*innen, wenn sich Individuen kooperativ zusammenschließen und strategische Allianzen bilden (u. a. Koalitionen, Verbände, Clubs, soziale Bewegungen) (Blum & Schubert, 2018, S. 74). Ihre Mitglieder verfolgen entweder gemeinsame oder unterschiedliche Ziele und verfügen über kollektiviert Handlungsmöglichkeiten. Im Gegensatz dazu stehen korporative Akteur*innen (u. a. Ministerien, Behörden) in einem Inklusionsverhältnis zueinander (Mayntz & Scharpf, 1995a, S. 50). Sie bündeln ihre Ressourcen und sind erst durch den*die jeweilige*n Vertreter*in als handelnde Akteur*inneneinheit handlungs- oder strategiefähig (Scharpf, 2006, S. 24). Die korporativen Akteur*innen handeln dabei im Interesse und aus Perspektive ihrer jeweiligen Institution.

Institutionen werden als Regelsysteme definiert. Sie legen die formal rechtlichen und staatlich sanktionierten Regeln sowie sozialen Normen fest, die von Akteur*innen beachtet und deren Verletzung sanktioniert werden (Scharpf, 2006, S. 77). Sie stellen eine wichtige Voraussetzung für Interaktion dar, da sie soziales Verhalten organisieren, regulieren sowie für Akteur*innen Handlungsoptionen offerieren (ebenda, S. 83).

Akteur*innen finden sich in unterschiedlichen Situationen und in einer spezifischen Konstellation zusammen, um Entscheidungen angeleitet durch ihre Interessen zu treffen. Sie

sind gemäß dem AZI daher nicht unabhängig in ihren Entscheidungen und werden nicht ausschließlich von rationalen Erwägungen gesteuert. Denn sie sind in einem institutionellen Kontext eingebettet, der ihr Handeln hemmt, befördert und reguliert (ebenda, S. 36). Die Akteur*innenhandlungen wiederum beeinflussen den jeweiligen institutionellen Kontext (Czada & Schimank, 2000, S. 25). Davon ausgehend können Kenntnisse über die am Interaktionsprozess beteiligten Akteur*innen sowie deren Handlungsorientierungen abgeleitet werden. Wahrnehmungen und Präferenzen (Interessen, Normen, Identitäten) konstituieren Handlungsorientierungen (ebenda, S. 116 ff.). Sie sind stark vom jeweiligen institutionellen Kontext abhängig. Ausgehend von ihren Interessen treten Akteur*innen mit anderen Akteur*innen in Interaktion, um Kontrolle über Ressourcen zu verhandeln und eigene Interessen besser zu realisieren. Daneben beeinflusst ihre Position innerhalb bestehender Akteur*innenkonstellationen die anderen Akteur*innen, ihre Werte und Erfahrungen (Mayntz & Scharpf, 1995a, S. 52).

Ausgehend von dieser Forschungsheuristik klassifiziert sich der Untersuchungsgegenstand der Fallkonferenz als „Koordinationsarrangement zur Gestaltung von Politikgehalten“ (Hustedt & Veit, 2014, S. 25). Es dient der Umsetzung der EAÜ, wurde ausschließlich zu diesem Zweck in das deutsche Strafsystem eingeführt, da dies im Rahmen traditioneller Über- und Unterordnungsverhältnisse nicht zu bewerkstelligen ist, und setzt sich aus Akteur*innen strafrechtlicher Behörden zusammen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach den Wirkungen des Koordinationsinstruments für die erfolgreiche Umsetzung der elektronischen Überwachung in Deutschland.

4 Methode

Es wurden halbstandardisierte Expert*inneninterviews mit den in den Fallkonferenzen (Bundesland Hessen) involvierten korporativen Akteur*innen geführt (Bogner, Littig, & Menz, 2014). Experteninterviews zielen auf den Wissensvorsprung ab, der aus der Erkenntnis der privilegierten Position der Expert*innen aufgrund ihres beruflichen Funktionskontextes resultiert (ebenda, S.11). Die Interviewten sind Mitglieder einer „Funktionselite“ mit „spezifischen Handlungslogiken“ (Meuser & Nagel, 1994, S. 181). Sie verfügen über Haltungen, Sichtweisen und Sinnkonstruktionen hinsichtlich ihrer Handlungsorientierungen in den Fallkonferenzen vor dem Hintergrund ihres spezifischen institutionellen Kontextes. Das betont den „subjektbezogenen“ Charakter qualitativer Forschungslogik (Misoch, 2019, S. 2). Die halbstandardisierte Interviewform räumte den Interviewpartner*innen die Möglichkeit ein, bestimmte Themenkomplexe individuell zu gewichten und anzusprechen. Um aus jeder verfahrensbeteiligten Institution des Strafsystems Sichtweisen zu generieren, wurden die für die EAÜ relevanten Akteur*innen des Bundeslandes Hessen interviewt.⁷

7 Aufgrund der persönlichen Kontakte der Erstautorin konnten das ansonsten schwer zugängliche Feld erschlossen, potentiell geeignete Interviewpartner*innen gezielt angesprochen und Gesprächstermine vereinbart werden.

Tabelle 2: Übersicht Interviewpartner*innen

Interview (Nr.)	Akteur*in/Funktion	Institution im Strafsystem
1	Bewährungshelfer*in	Bewährungshilfe (BewH)
2	Referatsleiter*in	Hessisches Ministerium der Justiz (HMdJ)
3	Sachbearbeiter*in	Gemeinsame Überwachungsstelle der Länder (GÜL)
4	Sachbearbeiter*in	Koordination der Elektronischen Aufenthaltsüberwachung eines Polizeipräsidiums (PP)
5	Staatsanwält*in	Staatsanwaltschaft (StA)
6	Richter*in	Strafvollstreckungskammer (StVK)
7	Gesamtbetriebsleiter*in	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD)
8	Sachgebietsleiter*in	Zentralstelle zur Überwachung rückfallgefährdeter Sexualstraftäter*innen, Hessisches Landeskriminalamt (HLKA/ZÜRS)
9	Sozialtherapeut*in	Justizvollzugsanstalt (JVA)
10	ehem. Generalstaatsanwält*in	Generalstaatsanwaltschaft (GStA)

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Expert*inneninterviews wurden mit Hilfe halbstandardisierter Interviewleitfäden geführt. Dadurch konnten bestimmte Themenbereiche gezielt angesprochen werden (u. a. Struktur und Organisation des Verfahrens, Wirksamkeit, Entwicklungschancen), ohne die Gesprächsdynamiken zu beeinflussen. Ausgehend vom Erkenntnisinteresse wurde das inhaltlich-semantische Transkript als Materialcorpus für das Kodierverfahren gewählt. Die Auswertung der Interviews erfolgte durch Rekonstruktion, daher wurde die inhaltlich-strukturierende Inhaltsanalyse als Auswertungsmethode angewendet (Mayring, 2015, S. 59, 65). Ausgehend von der eingangs formulierten Frage-/ Problemstellung sowie dem heuristischen Analyse-rahmen wurden ex ante zehn deduktive Kategorien operationalisiert: Faktenwissen, thematische Erfahrungen, persönliche Einschätzung Vor- und Nachteile, Ausblick und Zukunft EAÜ, Auswirkungen auf die Proband*innen, politischer Hintergrund und Darstellung in der Öffentlichkeit, Bedeutung der EAÜ vor dem Hintergrund der Zusammenarbeit mit anderen Akteur*innen, Bedeutung für die eigene Arbeit, Zusammenarbeit der Akteur*innen. Auf der Basis wurden die Interviewtranskripte inhaltlich mit Hilfe von Kategorien strukturiert. Nach einem ersten Durchlauf wurde dies überarbeitet und interpretativ durch weitere Kategorien ergänzt (z. B. Verfahrensablauf, technische Ausgestaltung). Auf diese Weise wird der „explorativ-interpretativen Erschließung des Materials“ entsprochen und werden neue Erkenntnisse generiert (Mayring, 2016, S. 121).

5 Ergebnisse

Im nachfolgenden Abschnitt werden die Ergebnisse der Interviews zusammengefasst. Der heuristische Rahmen des AZI gibt die inhaltliche Struktur vor: Nach einer generellen Einschätzung der Fallkonferenz durch die Akteur*innen folgen die Ergebnisse zu deren Handlungsorientierungen. Daran anschließend werden die Rahmenbedingungen und die Einflussfaktoren der Verhandlungen der Fallkonferenz resümiert.

Die Bedeutung der einzelfallbezogenen und ressortübergreifenden Fallkonferenz, die sich für die Dauer einer Beschlussfassung konstituiert, wird von den befragten Akteur*innen hervorgehoben. Die Interviewpartner*innen verwenden Begrifflichkeiten zur Umschreibung wie „Zeremonie“ (Interview 9, Zeile 349), „Staatsschauspiel“ (Interview 9, Zeile 366), „Ritual“ (Interview 9, Zeile 168) sowie „Maschinerie“ (Interview 4, Zeile 327). Daran wird der Verhandlungsprozess deutlich. Im Rahmen der Fallkonferenz haben die beteiligten Akteur*innen erstmals im gesamten Verfahren die Möglichkeit, Fach- und Erfahrungswissen auszutauschen. Ziel der Verhandlungen ist die von allen Akteur*innen getragene Empfehlung an die StVK für oder gegen die individuelle EAÜ-Weisung. Die Organisation der Fallkonferenz ist aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Akteur*innen sowie aufgrund des im Vorfeld zu erarbeitenden Verfahrensstandes mit Hilfe der Aktenlage aufwändig. Zudem ist der Zeitdruck zumeist groß, da die Entlassung des*der Proband*in bevorsteht. Die Zusammenarbeit der Akteur*innen ist nicht, wie sonst üblich, gemäß einer Verwaltungsvereinbarung festgelegt, sondern (abgesehen von den strukturellen, fachlichen Voraussetzungen) bestimmen der individuell zu entscheidende Fall und die Dynamik in der Verhandlung den Verfahrensausgang. Dies ist entsprechend der gesetzlichen Grundlagen möglich, die einen Handlungs- und Gestaltungsspielraum gewähren.

Zwischen den Akteur*innen herrschen teilweise gegensätzliche Handlungsorientierungen vor, welche zu Konflikten und Kontroversen bei der Entscheidungsfindung im Rahmen der Fallkonferenzen führen können. Das ist einerseits auf die unterschiedliche Stellung der Akteur*innen innerhalb der ausgeprägt hierarchischen Strukturen des deutschen Strafsystems zurückzuführen. Andererseits ist dies eine Folge des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs sowie der unterschiedlichen Expertise der Akteur*innen. Jede*r Akteur*in hat eine auf Basis seines*ihrer Wissensbausteins notwendige Schlüsselrolle inne. Die Vertreter*innen JVA und HLKA beurteilen beispielsweise den zu entscheidenden Einzelfall insbesondere vor dem Hintergrund einer Risikoanalyse und eines Opferschutzes. Dabei ziehen sie das Kooperationsverhalten des*der Proband*in, den Haftverlauf, die Möglichkeit einer erneuten Straffälligkeit und möglichen Gefährdung der Öffentlichkeit ins Kalkül. Zudem spielt bei ihrer Entscheidung ebenfalls eine Rolle, welche Maßnahmen einer Resozialisierung der*die Proband*in während der Haft absolviert hat. Die Handlungsorientierung der Vertreter*innen der Bewährungshilfe ist hingegen von der Motivationslage sowie den möglichen Folgewirkungen für den sozial-familiären Kontext des*der jeweiligen Proband*in angeleitet. In der Sichtweise der Vertreter*innen der HZD sowie der GÜL dominiert die technische Umsetzung u. a. durch das Einrichten von Gebots- und Verbotszonen. Die operative Seite des Überwachungsinstruments, die sich durch den Einsatz der EAÜ ergibt, wird durch die Vertreter*innen des örtlichen Polizeipräsidiums vertreten. Für den*die Vertreter*in der Staatsanwaltschaft stellt die Fallkonferenz wiederum zunächst erst einmal eine „Informationsveranstaltung“ dar (Interview 9, Zeilen 1032–1033), da er*sie bisher lediglich das Urteil kennt. Der*die Staats-

anwält*in organisiert das Protokoll und formuliert die im Konsens getroffene Entscheidung als Empfehlung „nach den Bestimmtheitsanforderungen in entsprechender Weise“ (Interview 5, Zeilen 46–50) für die StVK. Bei ihm*ihr „laufen die Fäden“ zusammen (ebenda). Dementsprechend ist diese Handlungsorientierung stark beeinflusst von denen der anderen Akteur*innen. Gleichzeitig ist er*sie angehalten, die möglichen Risiken der Entscheidung für das gesellschaftliche Wohl abzuschätzen.

Im vorliegenden Fallbeispiel wird von allen Interviewpartner*innen – trotz der gegensätzlichen Handlungsorientierungen – der hohe Stellenwert guter Zusammenarbeit hervorgehoben. Es werden der respektvolle Umgang auf Augenhöhe, in dem jede*r seinen „Redeanteil“ hat (Interview 5, Zeilen 611–615), sowie der persönliche Kontakt untereinander herausgestellt. Die Akteur*innen kooperieren problemlösungsorientiert „konstruktiv und (...) möglichst auf einem kurzen Dienstweg“ (Interview 8, Zeilen 1465–1466). Der Stellenwert telefonischer Erreichbarkeit (auch außerhalb der Treffen) zur Beantwortung offener Fragen wird betont (Interview 7, Zeile 443); auch kann sich örtliche Nähe positiv auf die Zusammenarbeit auswirken (Interview 9, Zeilen 128–134 u. 832–834). Bei den aus Sicht der Befragten als positiv bewerteten Beziehungen handelt es sich zumeist um gewachsene Strukturen mit personeller Kontinuität, die sich im Laufe der Zeit und teilweise noch vor der offiziellen Einführung der Fallkonferenzen entwickelt haben. Zudem hat man bereits mehrere Fallkonferenzen absolviert und verfügt über Erfahrungswerte. Von allen Befragten wird herausgestellt, dass man mit größtmöglicher Ergebnisoffenheit in die Verhandlungen tritt.

Im Verhandlungsprozess bezeichnen sich HZD und GÜL als „Zugpferde“ bei der operativen Umsetzung (Interview 7, Zeile 545). Sie gehen mit Anspruch und Standards voran. Denn der Einsatz der EAÜ hängt maßgeblich von der Technik ab, sie muss technisch im jeweils angeordneten Zeitrahmen die Anforderungen der Aufenthaltsüberwachung erfüllen, das Betreten sowie das Verlassen von Verbots- oder Gebotszonen dokumentieren. Das gesamte System des Verfahrens ist ausschließlich auf Basis des betriebsbereiten Trackers am Fußknöchel der Probanden*innen sowie dem technisch einwandfreien elektronischen Monitoring möglich. Die Funktionsfähigkeit der Technik bildet somit die Grundlage der Durchführbarkeit der Aufenthaltsüberwachung.

Mit Blick auf den Verhandlungsprozess betont der*die Befragte der JVA, dass sich die Vertreter*innen der JVA, BewH sowie HLKA etwas von den übrigen Akteur*innen abgrenzen und ein Bündnis bilden (Interview 9, Zeilen 837–840): „Dann hat sich das auch mit LKA von Anfang an sehr gut entwickelt. Das ist (...) dieses Dreierteam (...).“ (Interview 9, Zeilen 832 ff.). Das Bündnis entwickelt erste Ideen für die Empfehlung, welche an die StVK weitergeleitet wird. Ihre Einschätzung hat in der Gruppe Gewicht und trägt maßgeblich zum Ausgang bei. In dem Zusammenhang ergibt sich für den*die Vertreter*in des HLKA, der*die gleichzeitig als Sachgebietsleitung der Zentralstelle zur Überwachung rückfallgefährdeter Sexualstraftäter*innen (ZÜRS) fungiert, teilweise eine Sonderrolle. Denn es kann einzel-fallbezogen vorkommen, dass man in Ausübung der Funktion ein zusätzliches Empfehlungsschreiben mit Hilfe eigener ZÜRS-Gutachter*innen formuliert, das ggf. vom Beschluss der Fallkonferenz abweicht und unabhängig davon bei der zuständigen StVK eingereicht wird. Aus Sicht der anderen Akteur*innen wird dies weniger als Widerspruch, sondern als zusätzliche Informationsquelle angesehen, so dass der*die zuständige*r Richter*in einzel-fallbezogen eine angemessene Entscheidung treffen kann.

Aus Sicht der Akteur*innen wird indes kritisch bewertet, dass der*die Staatsanwält*in im Vergleich zu den anderen Akteur*innen häufig wechselt, selten ein weiteres Mal an den

Fallkonferenzen teilnimmt. Dies stellt aus Sicht der Akteur*innen eine unsichere (Beziehungs-)Größe dar. Zudem kann die Zusammenarbeit changieren: „Es gibt viele Staatsanwälte, mit denen kann man prima kooperieren, von Anfang an.“ (Interview 9, Zeile 145 f.).

Insgesamt charakterisieren problemlösungsorientierte Verhandlungen die Dynamik innerhalb der Fallkonferenz: „Ich erlebe das eher als ein sehr gutes innerliches Zusammenspiel, also inklusive der StVK“ (Interview 9, Zeilen 604–605). Der Nachsatz verdeutlicht die Sonderstellung des*der Richter*in. Der*die Richter*in nimmt zur Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit nicht an Fallkonferenzen teil. In einigen Fällen kommt es vor, dass der*die Richter*in gleichzeitig als Leiter*in der Führungsaufsichtsstelle fungiert, was eine Verwaltungstätigkeit darstellt und ihm*ihr die Teilnahme an den Fallkonferenzen ermöglicht. Aus rechtlicher Sicht handelt es sich vor dem Hintergrund der Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit um einen Graubereich. Dies unterstreicht die Sonderstellung in der Akteur*innenebene, bei welcher ihm*ihr die gesammelten und zuvor im großen Akteur*innenkreis abgestimmten Daten zur Entscheidung abschließend vorgelegt werden: „Eine Fallkonferenz füllt danach einen Bogen aus (...) und die letzte Entscheidung darüber, ob die elektronische Aufenthaltsüberwachung angeordnet und mit welchen Weisungen man dann tatsächlich im Einzelfall arbeitet, obliegt dem Richter.“ (Interview 2, Zeilen 382–387). In einem Großteil der Fälle folgen der*die Richter*innen der Empfehlung der Fallkonferenzen. Die Entscheidungen der Fallkonferenzen haben somit eine hohe Bindungswirkung. Aber der*die Richter*in kann eine Entscheidung auch gegen Widerstände der anderen Akteur*innen durchsetzen.

6 Diskussion

Ein Staatsvertrag und eine Verwaltungsvereinbarung regeln das Einrichten der Fallkonferenz. Die Matrix für die Entscheidungsfindung wird ebenfalls durch die Politik vorgegeben und basiert auf einem Beschluss der Justizminister*innenkonferenz. Die Gesamtstruktur der Akteur*innen kennzeichnet sich auf den ersten Blick als ein „vertikales Beziehungsgefüge“ (Kenis & Raab, 2008, S. 133). Die Fallkonferenz unterliegt der Weisungsbefugnis durch das HMdJ, die vorherrschende Funktionslogik ist die einer Über- sowie Unterordnung. Das Ministerium übt formal die Fachaufsicht aus und steht für straf- oder datenschutzrechtliche Fragen zur Verfügung. Gerahmt durch hierarchische Verhältnisse verfolgen die Akteur*innen der Fallkonferenz ein gemeinsames Ziel und unterliegen dabei den rechtlichen Vorgaben. Zur besseren Zielerreichung bündeln die Akteur*innen ihre Ressourcen. Die Akteur*innenkonstellation innerhalb der Fallkonferenz operiert faktisch als „Policy-Netzwerk“ zwischen korporativen Akteur*innen der öffentlichen Verwaltung (Kevenhörster, 2015, S. 33 f.).

Trotz der Verortung der Fallkonferenz im deutschen Strafsystem mit traditionellen Über- und Unterordnungsverhältnissen herrscht als Koordinations- und Interaktionsform die „multilaterale Verhandlung“ im Netzwerk vor. Denn obwohl die finale Entscheidung der StVK vorbehalten bleibt, wird sie durch das Netzwerk der Fallkonferenzen vorbereitet. Dies geschieht zunächst unabhängig vom übergeordneten Justizministerium, dessen Vertreter*innen nicht zum Kreis der Akteur*innen des Netzwerkes gehören. Teilweise gegensätzliche Handlungsorientierungen sowie die verschiedenen Fachexpertisen und Sichtweisen auf den Einzelfall bestimmen die Dynamik des Verhandlungsverlaufs und beeinflussen die Ent-

scheidung. Es zeigen sich entgegen der hierarchischen Prädispositionen Ansätze autonomen Entscheidens und des Selbstregulierens. Zudem offenbart sich die „Koordinationsleistung“ der administrativen Akteur*innen des Netzwerkes und ihr potentieller „direkter Einfluss“ auf die Entscheidungsfindung (Knobloch, 2011, S. 12). Bei der Fallkonferenz und ihrer Dynamik handelt es sich dementsprechend um ein staatlich-administratives „Entscheidungszentrum ohne eindeutige Hierarchie“ (Jann, 2019, S. 34) im „Schatten von Hierarchie“ (Börzel, 2008, S. 118).

Aus Perspektive des AZI können konfligierende Handlungsorientierungen der Akteur*innen zu Zielkonflikten führen und die Entscheidungsfindung gefährden (Mayntz & Scharpf, 1995a, S. 54 ff.). Interessanterweise stellen die teilweise divergierenden Handlungsorientierungen im Rahmen der EAÜ-Fallkonferenzen keine Schwierigkeit im Verhandlungsverlauf dar oder gefährden die Existenz des Netzwerkes. Dies ist nur teilweise auf die hierarchische Umwelt zurückzuführen. Im vorliegenden Fall ergänzen sich die gegensätzlichen Wahrnehmungen und Präferenzen vor dem Hintergrund der Fachexpertise und Sachkenntnis der Akteur*innen. Denn es müssen für den gemeinsam getroffenen Beschluss eine Vielzahl von Faktoren berücksichtigt werden. Jede*r Akteur*in leistet seinen*ihren Fachbeitrag. Dessen sind sich die Mitglieder des Netzwerkes bewusst, weshalb auch die unterschiedlichen Expertisen weniger als ein Mittel oder ein Zweck des hierarchischen Handelns angesehen werden, sondern die „Addition von Fakten“ (Interview 9, Zeilen 255–256) ist für die Entscheidungsfindung zentral. Die Verhandlung vollzieht sich zuerst als „Problemlösung“ (Scharpf, 2006, S. 221 f.), die „Kohäsion im Netzwerk“ kann als hoch bezeichnet werden (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, S. 158). Aufgrund des Risikos möglicher weitreichender Negativfolgen (u. a. Rückfallrisiko der Proband*innen, bei denen es sich insbesondere um Sexualstraftäter*innen handelt) sind die Verhandlungen hochkomplex sowie kontextsensibel. Die Entscheidungsträger*innen stehen unter Druck, im Sinne der Prävention weiterer Straftaten und des Opferschutzes, kurzfristig eine angemessene Empfehlung für die StVK zu formulieren. Daraus kann zunächst geschlussfolgert werden, dass hohe Hemmnisse in der Entscheidungsfindung existieren, weshalb sich die Verhandlung in der Fallkonferenz schrittweise als „inkrementelle Anpassung“ vollzieht (ebenda). Die Kombination aus Kohäsionskräften und Hemmnisfaktoren führt traditionell eher zur Sicherung des Status quo und nicht zu einer klaren Entscheidung. Im vorliegenden Fall sichern das hierarchische Umfeld sowie die Weisungsgebundenheit den erfolgreichen Abschluss der Verhandlung. Zusätzlich haben die administrativen Akteur*innen des Netzwerkes Strategien entwickelt, um kreativ mit den Gegebenheiten umzugehen: So beschränkt sich die Koordination innerhalb des Netzwerkes auf eine Kerngruppe. Das „Dreierteam“ – bestehend aus den Vertreter*innen JVA, BewH sowie HLKA – fungiert in der Fallkonferenz als „power centre“ (van Waarden, 1992, S. 32). Sie entwickeln erste Idee zugunsten einer Problemlösung und überzeugen die verbleibenden Akteur*innen durch distributives Bargaining oder negative Koordination (Scharpf, 2006, S. 214 ff.). Denn den Eindruck einer stark verzögerten oder fehlgeschlagenen Fallkonferenz wollen die Akteur*innen gegenüber dem fachaufsichtsführenden HMdJ vermeiden. Vielmehr möchte man der Öffentlichkeit insgesamt eine effektive Vorgehensweise im Umgang mit Straftäter*innen mit innovativen Mitteln wie der EAÜ signalisieren, u. a. „Sicherung über die Strafe hinaus“ (Interview 5, Zeilen 510–513), „präventive Maßnahme zum (...) Opferschutz“ (Interview 6, Zeilen 563–565). Darüber hinaus ist die Dynamik im Netzwerk eher durch eine Reihe von „weichen“ Faktoren als den hierarchischen und rechtlichen Rahmenbedingungen geprägt: Denn Netzwerkbeziehungen haben den Vorteil „Transakti-

onskosten von Verhandlungen“ u. a. durch Vertrauen zu reduzieren (Scharpf, 2006, S. 232). Die Interviewpartner*innen betonen das gegenseitige Vertrauensverhältnis, welches sich u. a. auf eine verlässliche Kommunikation (regionale Nähe, effiziente Verständigung) stützt, zwischen den Akteur*innen der Fallkonferenzen und stellen die Kontinuität der Personalstruktur (gewachsene, langfristige Zusammenarbeit) heraus. Aus ihrer Sicht bietet dies Vorteile für die jeweilige Verhandlung, hält die Transaktionskosten niedrig, d. h. die Möglichkeit zur Kommunikation, um Missverständnissen vorzubeugen und Konflikte zu vermeiden, ist klar vorhanden. Gleichwohl ist erkennbar, dass sich die Art und die Tiefe der Bindungen zwischen den Akteur*innen unterscheiden können und es zu Koalitionen innerhalb der Gruppe kommt.

Obwohl der Zusammenhalt sowie die Stabilität des Netzwerkes als hoch bezeichnet werden können, gibt es zwei Faktoren, welche den Erfolg potentiell beeinträchtigen. Zum einen monieren die Interviewpartner*innen die Personalfuktuation auf Seiten der Staatsanwaltschaft. Zum anderen ist die Zusammenarbeit im Netzwerk der Fallkonferenzen oftmals von dem Einsatz individueller Akteur*innen, sogenannten „Policy Entrepreneuren“, abhängig (Cohen, 2016). Steht beispielsweise der Ruhestand einer*eines oder mehrerer Akteur*innen des Netzwerkes an, „wäre es natürlich wünschenswert, dass sich vergleichbar motivierte Akteure finden“ (Interview 2, Zeilen 414–415). Gleichwohl diese Faktoren der Kontinuität im Netzwerk entgegenwirken, die Stabilität potentiell gefährden, fungieren sie gleichzeitig als Korrektiv und beugen möglichen Patronagestrukturen vor und sichern zusätzlich die „neutrale Kompetenz“ des Netzwerkes (Hustedt & Salomonsen, 2018, S. 73 ff.).

Diese Entscheidung des*der Richter*in, der sich in seiner*ihrer Funktion außerhalb des Netzwerkes befinden kann, ist von allen anderen Akteur*innen als bindend anzuerkennen. Gleichzeitig zeigen sich aufgrund der Vorbereitungen durch die Fallkonferenz Ansätze eines auf Ressourcenaustausch und gegenseitiger Unterstützung basierenden Beziehungsmusters zwischen den Akteur*innen des Netzwerkes und dem*der Richter*in, den man als „kollektiven*r Entscheider*in“ durch den gemeinsam getroffenen Fallkonferenzbeschluss zu überzeugen sucht (Knoke, Pappi, Franz Urban, Broadbent, Jeffrey, & Tsujinaka, 2008).

7 Fazit

Die Einführung der EAÜ in Deutschland bedeutet die Aufhebung der traditionellen Abgrenzung zwischen Freiheit und Inhaftierung. Sie stellt ein qualitativ neuartiges Instrumentarium im deutschen Sanktionssystem dar. Sie wurde gesetzlich implementiert, um die ad-hoc durch das Urteil des EGMR im Jahr 2009 aufgetretene Lücke zu schließen, welche ansonsten zu unkontrollierten Entlassungen rückfallgefährdeter Sicherungsverwahrter geführt hätte. Die im internationalen Vergleich gesehen zeitlich verzögerte und auf Basis des Gerichtsurteils forcierte Einführung der EAÜ in Deutschland hat zur Folge, dass sie in Fällen mit negativer Legalprognose, u. a. Sexualstraftäter*innen, zum Einsatz kommt. Die Anwendung auf diese Personengruppe hat die stark polarisierte Diskussion bezüglich der elektronischen Fußfessel verschärft. Entweder dominiert die Sichtweise, dass der Staat seiner Aufgabe der Kontrolle (auch nach Verbüßen der Strafe) nachkommt und damit für innere Sicherheit und Opferschutz sorgt. Demgegenüber wird argumentiert, dass die EAÜ ein progressives Instrument eines

Strafsystems darstellt, das auf sozialpädagogische Elemente zur Resozialisierung setzt. Indirekt wird somit auch die Diskussion geführt, wie mit Sexualstraftäter*innen umgegangen wird. Ausgehend davon werden die Bedeutung und die Funktion der Fallkonferenz deutlich: Im Rahmen dieses Koordinationsinstrumentes, das in traditionelle Strafverfahren erst mit der EAÜ neu eingeführt wurde, bereiten administrative Akteur*innen den einzelfallbezogenen Einsatz der elektronischen Überwachung vor. Dies kann als innovativ im ansonsten eher reformresistenten strafrechtlichen Sanktionssystem Deutschlands angesehen werden. Die Fallkonferenz ist neuartig im Verfahren, da alle involvierten administrativen Akteur*innen quasi gleichberechtigt und jenseits hierarchischer Positionen, vielmehr als Policynetzwerk, an der Entscheidungsfindung mitwirken. Diese aus bürokratischer Sicht unkonventionelle Verfahrensstruktur ist jedoch zeit- und ressourcenaufwändig und setzt eine konstruktive und professionelle Zusammenarbeit der Akteur*innen voraus, die von der EAÜ als Instrument überzeugt sind und über Detailwissen zum Verfahren verfügen. Die heterogene Zusammensetzung der Fallkonferenzen durch administrative Akteur*innen mit teilweise gegensätzlichen Handlungspositionen, die Art des Entscheidungsprozesses in Form multilateraler Verhandlungen sowie die staatliche Schattenhierarchie dienen der Legitimität des Policy-Instrumentes der EAÜ. Die Fallkonferenz schafft die Voraussetzung, dass der Staat sein hoheitliches Handeln mit Hilfe der progressiven wie auch invasiven EAÜ-Maßnahme gegenüber den Proband*innen durchsetzt – trotz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sowie des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Die Geeignetheit und Erforderlichkeit einer EAÜ-Weisung im Einzelfall muss deshalb vor einer Entscheidung aus allen Blickwinkeln sorgfältig verhandelt werden. Ausgehend von diesen Schlussfolgerungen wäre es auch vorstellbar, das Instrument der Fallkonferenzen auf andere Politikfelder zu übertragen, bei denen ressortübergreifend, einzelfallbezogen sowie kontextsensibel Entscheidungen getroffen werden (z. B. Bereich Migration/Abschiebungen). Die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Behörden befördert den Wissenstransfer und -austausch und gewährleistet einzelfallbezogene angemessene Entscheidungen.

Interessanterweise kann die besondere Bedeutung der Fallkonferenz je nach Bundesland sehr unterschiedlich sein. Indirekt wird dies auch an den aktiven Fallzahlen deutlich (Tabelle 1). Dabei ist die (parti-)politische Steuerung durch das dafür zuständige Justizministerium nicht zu unterschätzen. Dies konnte im vorliegenden Beitrag nur angedeutet werden und sollte unbedingt Gegenstand weiterführender Forschung sein. Beispielsweise wäre es denkbar, die Wirkungsweise und das Funktionsverständnis der EAÜ als Sanktionsmittel der beiden Bundesländer Hessen sowie des Freistaates Bayern gegenüberzustellen. Die Zusammensetzung der Fallkonferenzen, die Interaktionsformen der Akteur*innen sowie das ggf. unterschiedliche hierarchische Umfeld könnten dabei weitere Kenntnisse hinsichtlich der EAÜ in Deutschland liefern.

Danksagung

Wir bedanken uns bei allen Interviewpartner*innen für ihre interessanten Beiträge. Nur so war es für uns möglich, die besondere Charakteristik der EAÜ für das Bundesland Hessen nachzuvollziehen. In dem Zusammenhang möchten wir uns besonders bei Prof. Dr. Fünfsinn

(1954–2022), ehem. Generalstaatsanwalt, bedanken. Seine Expertise und sein Verständnis von der EAÜ waren für den vorliegenden Beitrag richtungweisend. Darüber hinaus gilt unser Dank Frau Schrader, Leiterin der Geschäftsstelle der 92. Justizministerkonferenz, die uns bei der Quellensuche und -beschaffung unterstützt hat. Anna-Lena Wiegand bedankt sich bei allen Personen, die auf unterschiedliche Art und Weise zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Besonderer Dank gilt ihrer Familie, die ihr mit Unterstützung, Geduld und Rückhalt zur Seite stand.

Literatur

- Baur, Alexander & Kinzig, Jörg (Eds.) (2015). *Die reformierte Führungsaufsicht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Behnke, Nathalie (2018). Die Analyse von Koordination: Wo empirische Verwaltungsforschung und Governance-Ansatz voneinander lernen können. In Michael W. Bauer & Edgar Grande (Hrsg.), *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft* (S. 257–278). Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bezjak, Garonne (2015). *Grundlagen und Probleme des Straftatbestandes des sexuellen Missbrauchs von Kindern gemäß § 176 StGB*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bogner, Alexander, Littig, Beate & Menz, Wolfgang (2014). *Interviews mit Experten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boone, Miranda, van der Kooij, Matthijs, & Rap, Stephanie (2017). Niederlande. In Frieder Dünkel, Christoph Thiele, & Judith Treig (Hrsg.), *Elektronische Überwachung von Straffälligen im europäischen Vergleich* (S. 205–221). Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Börzel, Tanja A. (2008). Der „Schatten der Hierarchie“ – Ein Governance-Paradox? In Gunnar F. Schuppert & Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (S. 118–132). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blum, Sonja & Schubert, Klaus (2011). *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bräuchle, Anne (2016). *Die elektronische Aufenthaltsüberwachung gefährlicher Straftäter im Rahmen der Führungsaufsicht*. Tübingen: Schriften und Materialien zur Kriminologie.
- Bräuchle, Anne & Kinzig, Jörg (2017). *Die elektronische Aufenthaltsüberwachung im Rahmen der Führungsaufsicht*. Tübingen.
- Brauneisen, Achim (2011). Die elektronische Überwachung des Aufenthaltsortes als neues Instrument der Führungsaufsicht. *Strafverteidiger*, 30(5), 311–316.
- Cohen, Nissim (2016). Policy entrepreneurs and agenda setting. In Nikolaos Zahariadis (Ed.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (pp. 180–199). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00019>.
- Czada, Roland & Schimank, Uwe (2000). Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung. In Raymund Werle & Uwe Schimank (Hrsg.), *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit* (S. 23–44). Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Deutscher Bundestag (2010). *Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen*. Drucksache 17/3403 (No. Drucksache 17/3403). Berlin.
- Dünkel, Frieder, Thiele, Christoph & Treig, Judith (2017a). Bestandsaufnahme der elektronischen Überwachung in Deutschland. In Frieder Dünkel, Christoph Thiele & Judith Treig (Hrsg.), *Elektronische Überwachung von Straffälligen im europäischen Vergleich* (S. 11–83). Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Dünkel, Frieder, Thiele, Christoph & Treig, Judith (2017b). Elektronische Überwachung von Straffälligen und Beschuldigten in Europa. In Frieder Dünkel, Christoph Thiele & Judith Treig (Hrsg.),

- Elektronische Überwachung von Straffälligen im europäischen Vergleich* (S. 475–541). Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Eilzer, Silke (2012). „Elektronische Fußfessel“ als Erfahrungshintergrund für die „Elektronische Aufenthaltsüberwachung“. In Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik (Hrsg.), *Elektronische Überwachung gefährlicher Täter und Umgang mit besorgten Bürgern* (S. 19–27). Köln: DBH-Fachverband.
- Eilzer, Silke & Mair, Heinz-Peter (2013). Elektronische Aufenthaltsüberwachung in Europa – kriminalpräventive Alternativen? In Erich Marks & D. Behrmann (Hrsg.), *Sicher leben in Stadt und Land* (S. 457–465). Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Fromm, Nadin (2016). *Zur Transnationalisierung von Hochschulbildung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Fünfsinn, Helmut (2010). *Elektronische Fußfessel und Prävention – ein Widerspruch?: Deutscher Präventionstag*. Hannover.
- Fünfsinn, Helmut & Kolz, Alexander (2016). Gegenwärtige Nutzung und Anwendungsperspektiven der Elektronischen Überwachung in Deutschland. *Strafverteidiger*, 36(3), 191–197.
- Garland, David (2001). *The culture of control*. Oxford: Oxford University Press.
- Hammerschick, Walter (2017). Österreich. In Frieder Dünkel, Christoph Thiele, & Judith Treig (Hrsg.), *Elektronische Überwachung von Straffälligen im europäischen Vergleich* (S. 401–410). Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Harders, Immo (2014). *Die elektronische Überwachung von Straffälligen*. Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (2022). *Anzahl aktive Probanden pro Bundesland (Stand 13.06.2022)*. Wiesbaden.
- Hessischer Landtag (2011). *Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zu dem Staatsvertrag über die Einrichtung einer Gemeinsamen elektronischen Überwachungsstelle der Länder: Drs. 18/4656 vom 04.11.2011*.
- Hessischer Rechnungshof (2018). *Bemerkungen 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen*. Darmstadt.
- Hessisches Ministerium der Justiz (2017). *Elektronische Aufenthaltsüberwachung: Infoblatt*. Wiesbaden.
- Howlett, Michael, Ramesh, M. & Perl, Anthony (2009). *Studying public policy: Policy cycles & policy subsystems* (3. ed.). Ontario: Oxford Univ. Press.
- Hustedt, Thurid & Salomonsen, Heidi Houlberg (2018). From Neutral Competence to Competent Neutrality? In Fredrik Engelstad & Haldor Byrkjeflot (Eds.), *Bureaucracy and society in transition* (pp. 69–88). Bingley, UK: Emerald Publishing.
- Hustedt, Thurid & Veit, Sylvia (2014). Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren. *dms – der moderne staat*, 7(1), 17–36.
- Jann, Werner (2019). Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung und Managementlehre. In Sylvia Veit, Christoph Reichard, & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (Vol. 10, S. 27–37). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Jann, Werner & König, Klaus (2008). *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Justizministerkonferenz (2011). *Bericht der Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses*. Halle/Saale.
- Kaiser, Anna (2016). *Auf Schritt und Tritt – die elektronische Aufenthaltsüberwachung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kenis, Patrick & Raab, Jörg (2008). Politiknetzwerke als Governanceform: Versuch einer Bestandsaufnahme und Neuausrichtung der Diskussion. In Gunnar F. Schuppert & Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (S. 132–148). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91066-6_7.
- Kevenhörster, Paul (2015). *Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

- Knobloch, Jörn (2011). Politiknetzwerke und das Geheimnis. Die Legitimation der Nicht-Öffentlichkeit in der Demokratie. *Zeitschrift Für Politikwissenschaft*, 21(1), 5–32.
- Knoke, David, Pappi, Franz Urban, Broadbent, Jeffrey, & Tsujinaka, Yutaka (2008). *Comparing policy networks*. Cambridge: University Press.
- Laubenthal, Klaus (2019). *Strafvollzug* (8. Auflage). Berlin: Springer.
- Maltry, Andreas (2017). *Stellungnahme zu dem von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuchs*. Berlin.
- Mayntz, Renate & Scharpf, Fritz W. (1995a). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In Renate Mayntz & Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* (S. 39–72). Frankfurt/Main: Campus-Verlag.
- Mayntz, Renate & Scharpf, Fritz W. (Eds.) (1995b). *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/Main: Campus-Verlag. Verfügbar unter: <http://pubman.mpdl.mpg.de/pubman/item/escidoc:1235737:2>.
- Mayring, Philipp (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Beltz Pädagogik*. Weinheim: Beltz.
- Mayring, Philipp (2016). *Einführung in die qualitative Sozialforschung*. Weinheim: Beltz.
- McIvor, Gill & Graham, Hannah (2017). Schottland. In Frieder Dünkel, Christoph Thiele & Judith Treig (Hrsg.), *Elektronische Überwachung von Straffälligen im europäischen Vergleich* (S. 223–246). Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (1994). Expertenwissen und Experteninterview. In Ronald Hitzler, Anne Honer & Christoph Maeder (Hrsg.), *Expertenwissen* (S. 180–192). Wiesbaden: Vieweg + Teubner Verlag.
- Misoch, Sabina (2019). *Qualitative Interviews*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Redlich, Manja (2005). *Die elektronische Überwachung* (Vol. 4095). Frankfurt/Main: Lang.
- Reintjes, Matthias (2019). *Dienstrechtsreformen der deutschen Länder*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schäfer, Katrin (2019). *Aus der Sicherungsverwahrung in den psychiatrischen Maßregelvollzug*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e.V.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play*. Boulder: Routledge.
- Scharpf, Fritz W. (2006). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008). Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“. In Gunnar F. Schuppert & Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (S. 13–43). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schuppert, Gunnar Folke & Zürn, Michael (Hrsg.) (2008). *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91066-6>.
- Treib, Oliver (2015). Akteurzentrierter Institutionalismus. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 277–303). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Van Waarden, Frans (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1–2), 29–52.
- Walter, Andrea (2017). *Administrative Governance*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-15680-0>.
- World Prison Brief (2017). World Prison Brief Data (USA): Verfügbar unter: <https://www.prisonstudies.org/country/united-states-america> [22. 12. 2020].
- Wößner, Gunda, & Schwedler, Andreas (2014). Aufstieg und Fall der elektronischen Fußfessel in Baden-Württemberg. *Neue Kriminalpolitik*, 26(1), 60–78.

Anschriften der Autorinnen:

Anna-Lena Wiegand, MPA, E-Mail: Anna-Lena.Wiegand@outlook.com.

Dr. Nadin Fromm, Universität Kassel, Fachgebiet Public Management, Nora-Platiel-Str. 4, 34109 Kassel, E-Mail: nfromm@uni-kassel.de.