

Privatisierung von Bewährungshilfe – grundlegende Überlegungen

PETER RECKLING

Bundesgeschäftsführer DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik

Durch drei vorangestellte Bemerkungen soll die Ausgangslage des Autors verdeutlicht werden, die damit zusammenhängt, dass er sowohl als Vertreter des DBH-Fachverbandes, der wesentlich mit der deutschen Bewährungshilfe – seiner Geschichte und aktuellen Entwicklung – verbunden ist, als auch als Person aus eigener Erfahrung – einer ca. 20-jährigen Praxis in der Bewährungshilfe – vorträgt.

- Die Übernahme der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg durch den freien Träger Neustart – der Generalbetreiber der Bewährungshilfe, des Außergerichtlichen Tauschgleichs u. a. in Österreich ist – muss auch unter dem Winkel betrachtet werden, dass das österreichische Modell über Jahrzehnte den Praktikern in der sozialen Arbeit der Strafrechtspflege in Deutschland als Vorbild diente. Die klare Strukturierung, die Höhe der Fallzahlen und die gewisse Eigenständigkeit der Sozialarbeit am Rande der Justiz stellten nur einige dieser Vorbildfaktoren dar.
- Die soziale Arbeit innerhalb der Justiz war immer bestimmten Ressorts zugeordnet und trat damit zersplittert auf. Innerhalb der Justiz wurde sie nicht sehr deutlich wahrgenommen. Die verschiedensten Bemühungen – wie die der Initiative für ein Bundesresozialisierungsgesetz – scheiterten, da es keine Bereitschaft gab, aufeinander zuzugehen und eigene Interessen zum Wohle des gesamten Standes der sozialen Arbeit innerhalb der Justiz zurückzustellen. Es gibt viele gute Argumente, dass sich die Sozialarbeit in bzw. im Umfeld der Justiz organisatorisch und beruflich zusammenschließt. Das Problem des Übergangs und der damit verbun-

denen verantwortungsvollen Übergabe des Probanden von der einen Institution zur anderen – vom Strafvollzug zur Nachbetreuung und umgekehrt – wäre viel eher lösbar in einer gemeinsamen Organisation.

- Die Begrifflichkeit „Privatisierung“ ist unscharf, weil sie nicht hinreichend zwischen privater Gewerblichkeit und privater Gemeinnützigkeit unterscheidet. Auch wenn es im gemeinnützigen Bereich zu berechtigten Bemühungen kommt, Einnahmen durch Spenden, Geldbußen und satzungsgemäße Aktivitäten zu erzielen, werden diese dem vorgesehenen gemeinnützigen Zweck und damit der Klientenarbeit zugeführt und nicht einer Ertragsabschöpfung. Daher sollte man in diesem Fall von der Übertragung von Aufgaben an freie Träger sprechen, wie im Beispiel von Neustart in Baden-Württemberg. Dort wo die Erzielung einer marktüblichen Kapitalrendite angestrebt wird, sollte man von einem „gewerblichen“ oder „kommerziellen“ Betrieb sprechen, wie im Beispiel der Fa. Serco für die JVA Hünfeld. „Privat“ sind beide Formen, wirklich neu im Feld der Strafrechtspflege ist nur die „gewerbliche“ Tätigkeit.

Den Titel meines Vortrages „Privatisierung von Bewährungshilfe“ benutze ich aber trotzdem, da er zur Pointierung der öffentlichen und fachpolitischen Debatte genutzt werden kann.

Seit mehreren Jahren ist eine juristische, fachliche und politische Diskussion über die Privatisierung von Justizaufgaben im Gange und im Resultat weitgehend offen geblieben. Auffassungen, die von der Sensitivität gegenüber nichtthoheitlich legitimierten Eingriffen getragen und von verfassungsrechtlichen Argumenten gestützt sind, stehen in der Auseinandersetzung mit solchen, die Kosten-, Effektivitäts- und Flexibilitätsargumente vorbringen.

Sieht man von den ersten Anfängen „gewerblicher“ sozialer Dienste im Justizvollzug im Rahmen einer teilprivatisierten Vollzugsanstalt in Hessen einmal ab, bildet den mit Abstand jüngsten eigenständigen

Spross der Straffälligenhilfe die in den 50er Jahren staatlich gemachte Bewährungshilfe – neben den sich in ihrem Wirken auf mittlerweile drei Jahrhunderte erstreckenden Zweigen der ehrenamtlichen und der „freien“ Straffälligenhilfe. Diese jüngste Säule der sozialen Arbeit für Straffällige gibt es als separate Institution in Deutschland erst seit einem guten halben Jahrhundert; sie verdankt ihre Entstehung u. a. dem Interesse an der Bewältigung sozialer Erschütterungen, der während der Weimarer Republik entwickelten Konzepte eines humanen Umgangs mit Straffälligen und deren Umsetzung im deutschen Strafrecht.¹ Als primäre Zielgruppe galten damals durch Vaterlosigkeit, materielle Not und Kriegswirren entwurzelte Jugendliche. Die organisatorische Basis der Bewährungshilfe wurde der eigens zu diesem Zweck gegründete Verein: die (Deutsche) Bewährungshilfe e. V. Er diente als Anstellungsträger und überließ den neu gegründeten Bundesländern die Fachkräfte. Die damaligen Führungskräfte im Verein hatten den Anspruch, die inhaltliche Ausgestaltung, wie Bewährungshilfe zu handeln hat, zu entwickeln. Signifikantes Merkmal war die Forcierung der Ausbildung bzw. der Einführung der neuen Mitarbeiter in den so genannten Einführungslehrgängen. Diese sollten nicht nur einen gewissen Arbeitsstandard garantieren, sondern auch das Berufsfeld weiterentwickeln helfen. Die Frage der Trägerschaft und ihre schließliche Angliederung an die Justizverwaltungen waren zwischen verschiedenen Akteuren durchaus strittig und bedürften einer weiteren institutions- und berufsgeschichtlichen Aufarbeitung.²

¹ Wahl, A.: Zur Einführung der Bewährungshilfe vor 25 Jahren. In: Bewährungshilfe 1978, S. 5 ff.; Reckling, P.: Bewährungshilfe – unter sich wandelnden Bedingungen zukunftsfähig? In: Schleswig-Holsteinische Anzeigen 2006, S. 331-334.

² Wahl (o. Fn. 1), S. 14, und „Von den Anfängen der Bewährungshilfe“, Interview von Ulrich Staets und Paul Reiners vom 4. Juli 1988 mit Maria Regina Zurnieden, Rudolf Lobisch (ehemalige Landessprecher der LAG), Günter Obstfeld (ehemaliger DBH-Geschäftsführer) und Theo Quadt (ehemaliges DBH-Vorstandsmitglied). In: DBH e.V. (Hrsg.): 50 Jahre Strafaussetzung zur Bewährung, Mönchengladbach 2003, S. 21-28. Darin wird u. a. deutlich, dass man sowohl weg wollte von der üblichen „weichen Welle“ (S. 25) der freien Verbände als auch von den als „starr“ angenommenen Bahnen des Jugendamts, der Kommunen und der Verwaltung (S. 26). Das Bedürfnis, „etwas Neues“ zu machen, habe aus Sicht der Bewährungshelfer für die Justiz gesprochen, von der sie gleichwohl misstrauisch „beguckt“ worden seien.

Der Privatisierungsgedanke war eigentlich der Bewährungshilfe nie fern, er wurde auch in den Folgejahren der massiven Ausdehnung auf bis heute 2.500 Fachkräfte immer wieder – meist in kleinen Kreisen, die sich über die Weiterentwicklung der Bewährungshilfe und die Öffnung in Richtung einer Vereinsstruktur Gedanken machen – thematisiert. Die heute festzustellende vehemente Ablehnung ermöglicht es den Kräften, die die starke justizielle und beamtenrechtliche Anbindung forcieren, die gedankliche Oberhoheit einzunehmen.

Von außen will es heute jedenfalls so scheinen, als hätte sich die einstmals „revolutionär“ erscheinende Bewährungshilfe viel besser in die staatliche Strafrechtspflege eingefügt, als es staatlichen Akteuren bei der Durchsetzung ihrer Reprivatisierungspläne nun gelegen kommt. Wenn in Zeiten weit verbreiteter Sicherheits-, Kontroll- und Überwachungstendenzen in der Bevölkerung aus den Staatsorganen heraus die Idee vorangetrieben wird, diese Aufgaben Privaten zu übertragen, sollte man sich auch fragen, welches Vertrauen diese in die eigens geschaffenen und verantworteten Institutionen haben.

Mit dem Auftrag von Hilfe und Kontrolle wird die Bewährungshilfe zu Recht als Organ wahrgenommen, das neben der konkreten Hilfe zur Überwindung von Straffälligkeit auch die Kontrolle über die verantworteten Menschen zu leisten hat. Sie soll damit zu mehr Sicherheit und zur Verringerung von Risiken beitragen. Die Frage, ob nun die Kontrolle oder die Hilfe mehr Wirkung erzielt, kann nur im Einzelfall entschieden werden. Grundsätzlich bestehen beide Aufgaben, und es ist gerade die Kunst dieses Berufes, sie in einem ausgewogenen Verhältnis zu lösen.

Durch Status und Tradition sind „Private“ gerade nicht dafür prädestiniert, der Kontrolle den Vorrang vor der Hilfe einzuräumen. Viel eher würde man erwarten, dass unter solchen Vorgaben den Möglichkeiten des Staates zur Ausübung seiner Hoheitsbefugnisse in dieser Richtung juristische Grenzen auferlegt und praktisch-interaktionelle Einschränkungen gezogen werden.

Es stellt sich die Frage, ob die Zuschreibung der „Hoheitlichkeit“ nicht in der aktuellen politischen Diskussion eine Überhöhung darstellt. Schließlich haben sich Generationen von Praktikern in der Bewährungshilfe vehement gegen die Überbetonung des Kontrollprozesses gestellt und dabei die Zuordnung zur Justiz kleingeredet. Aus historisch bewertender Sicht wird erst in Zukunft zu erkennen sein, ob hier eine Institution gegen ein Missverständnis ihrer selbst zu vermeintlich „wesensmäßigen“ Wurzeln zurück verbracht worden sein wird, ob die ursprünglich private Anstellung lediglich das Reformvehikel für ein neues Element in der deutschen Strafrechtspflege gewesen sein wird, aus der sie in Verkennung ihrer hoheitlichen Funktion wieder heraus geschoben wird, oder ob die Frage des Anstellungsträgers zwar dogmatisch interessant, aber empirisch von nachrangiger Bedeutung für die Ausgestaltung von Fürsorge, Aufsicht und Ermittlung ist.

Der Zeitgeist fordert mehr Kontrolle und Strafe, und dieser Forderung kann sich keine Institution entziehen. Die Erwartung, dass Private diese mit dem Gewaltmonopol verknüpften Aufgaben besser bewältigen könnten, erscheint insofern paradox; es sei denn, der Staat und seine Funktionsträger wollen sich hier ungeliebter und Unruhe erzeugender Verantwortungen entledigen und über einen Prellbock nur noch mittelbar oder nur noch teilweise zur Rechenschaft gezogen werden.

Wie in vielen anderen Fällen auch werden erst die zukünftigen Ereignisse zeigen, welche Erwartungen sich erfüllen oder enttäuscht werden. Manches, was in diesem Bereich geschieht, mag von den in den USA erdachten und forcierten neoliberalen Ideen beeinflusst sein. Tatsächlich geht man in den USA mit deren Verwirklichung, gerade im Bereich der Strafverfolgung und -vollstreckung, deutlich weiter als bei uns. „Zero Tolerance“ stößt zwar bei den Laien auf Sympathie, hat aber letztendlich im politischen deutschen Geschehen keine Chance.

Gleichwohl bleibt es wichtig, Entwicklungen und Fehlentwicklungen genau zu beobachten. Insbesondere die notwendig werdende Kooperation von staatlichen und privaten Mitarbeitern beinhaltet nicht nur „Überwältigungs“- und Dominanz-, sondern auch Interferenz- und Kooperationsmöglichkeiten. Bedauerlich ist in diesem Zusammenhang, dass für eine wissenschaftliche Untersuchung in Baden-Württemberg keine Mittel zur Verfügung gestellt wurden. Diese war zwar vorgesehen, dann aber ersatzlos gestrichen worden.

Für die teilprivatisierte JVA Hünfeld ist Begleitforschung durch die Fachhochschule Fulda vorgesehen, deren Ergebnisse liegen aber noch nicht vor. Erste Zahlen schüren bereits Zweifel – vor allem am Wirtschaftlichkeitsargument – und werden in den politischen Meinungskampf eingespeist. Angesichts der ordnungs- und berufspolitisch involvierten Interessen werden sich die Auseinandersetzungen vermutlich noch einige Zeit fortsetzen. Ohne methodisch erzeugte Befunde, die sich schließlich mit den konkreten Auswirkungen auf Klienten und Insassen befassen sollten, wird jedoch dem Spekulativen oder dem allzu Allgemeinen Tür und Tor offen gehalten.

Erwähnung sollte noch finden, dass im europäischen Rahmen die klare Tendenz zur Übertragung der Aufgaben der Bewährungshilfe auf staatliche Institutionen festzustellen ist. In den skandinavischen Ländern wurde dies in den letzten Jahren vollzogen. In den Beitrittsländern des europäischen Ostens wird der Aufbau der Bewährungshilfe großteils als staatliche Einrichtung betrieben. In England wurde die Bewährungshilfe in das neu geschaffene Justizministerium integriert.

Fakten - Soziale Dienste der Justiz

Es soll im Folgenden eine kurze Begriffsklärung erfolgen und dann ein Überblick über die Entwicklung in Deutschland gegeben werden. Unter dem Begriff „Soziale Dienste der Justiz“ wird die Bewährungs- und Gerichtshilfe verstanden. Die Hinzurechnung des Täter-Opfer-Ausgleich ist umstritten, aber in einigen Bundesländern Fakt –

wie in Baden-Württemberg, den östlichen Bundesländern und, mit Einschränkungen, in einigen weiteren westlichen Bundesländern.

Die Konzeptentwicklung in anderen Bundesländern ist sehr unterschiedlich, aber es sind einige Trends feststellbar. Die Zusammenlegung der Bewährungs- und Gerichtshilfe zu einem Dienst wird fast von allen Ländern angestrebt (Hessen) oder ist schon vollzogen (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen). Es gibt vermehrt die Tendenz, sich auf die „Kernaufgaben“ zu konzentrieren, wobei dies wohl eher den hohen Fallzahlen als einer Konzeption geschuldet ist. Das trifft ebenso auf die Betonung der Hoheitlichkeit und des Kontrollauftrages zu. Der Kontrollauftrag war immer eine Aufgabe der Bewährungshilfe (so genanntes doppeltes Mandat), aber dass er heute so ein Gewicht erhält, ist wohl eher dem Trend zu verdanken, dass wir eine Konzentration auf eine „justizielle“ Sozialarbeit haben. Diesem Trend haben sich noch vor einigen Jahren die Sozialarbeiter vehement entgegen gestellt, was immer schon eine Forderung der Justizverwaltungen war. Die Strömung, dass die Sozialarbeit in der Justiz einen umfassenden Anspruch von Schuldenregulierung über Gruppenarbeit bis zur gemeinsamen Unternehmung von Bewährungshelfer und Proband hat, ist nicht mehr zu erkennen.

Länderüberblick

Exemplarisch sollen einige Länder erwähnt werden, in denen Organisationsveränderungen in der letzten Zeit stattfanden.

- In Bayern wurden Standards eingeführt, die die gesamte Arbeit der Bewährungshilfe betreffen. Dabei gab es eine Hinwendung zu einer Art risikoorientierter Bewährungshilfe (2007).
- In Nordrhein-Westfalen wurde nach kurzer Anhörung der Praxis der Ambulante Soziale Dienst der Justiz eingeführt. Das bedeutet, dass Bewährungs- und Gerichtshilfe in einem Dienst zusammengefasst sind; es gibt eine hierarchische Struktur (01.06.08).

- In Niedersachsen wurde mit Einbeziehung der Praxis der Ambulante Justizsozialdienst gebildet, in dem Bewährungs- und Gerichtshilfe zusammengefasst sind (01.10.08).
- Beispielhaft kann man die Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern für die östlichen (neuen) Bundesländer benennen: Es ist ein Sozialer Dienst der Justiz gebildet worden, der eine eigene Abteilung darstellt – unabhängig von der Gerichtsstruktur mit eigener Leitung.
- In Hessen ist von einer Reformkommission vorgeschlagen worden, dass die Bewährungs- und Gerichtshilfe zusammengeführt werden. Eine Leitung soll in den Dienststellen eingerichtet werden.

Thesen

Der DBH-Fachverband hat seine Position zur Übertragung der Bewährungshilfe an einen freien Träger wie folgt in Thesen formuliert:

- Bewährungshilfe steht vor der großen Herausforderung, sich weiter zu entwickeln, um den veränderten gesellschaftlichen und kriminalpolitischen Anforderungen gerecht zu werden.
- Die Übertragung der Bewährungshilfe an einen freien Träger in Baden-Württemberg hat diesem Trend neue Dynamik gegeben und fordert die staatlichen Dienste zur Weiterentwicklung heraus.
- In den meisten Bundesländern ist nach einem langen Reformstillstand von über 20 Jahren ein Prozess initiiert, der innovative Kräfte freisetzt. Die neuen Reformbestrebungen haben vergleichbare Inhalte. Bekannte Fragestellungen werden wieder aktuell: differenzierte Betreuung, Spezialisierung, Verzahnung zwischen Vollzug und Bewährungshilfe, Ehrenamtliche Bewährungshilfe, Hie-

- rarchien im Berufsfeld, berufliche Standards, risikoorientierte Bewährungshilfe.
- Entscheidend für den Erfolg ist nicht, von wem Bewährungshilfe organisiert wird, sondern dass sie verantwortungsvoll, strukturiert, qualifiziert und engagiert gestaltet wird.
 - Bewährungshilfe braucht auch zukünftig die Nähe zur Justiz. Die Richter müssen sich auf die Angebote der Bewährungshilfe verlassen können.
 - Die neuen Entwicklungen offensiv öffentlich darzustellen, verhilft der Bewährungshilfe zu mehr positivem Image in den Medien und in der Fachwelt.
 - Die Anliegen der Bewährungshilfe können am besten gemeinsam mit den Vereinen der freien Straffälligenhilfe und den verschiedenen Institutionen der Sozialen Arbeit in der ambulanten und stationären Straffälligenhilfe in Angriff genommen werden.
 - Viele kriminalpolitische Themen und Aufgaben erfordern darüber hinaus eine interdisziplinäre Herangehensweise und eine Kooperation mit anderen Einrichtungen und Institutionen, besonders auf lokaler Ebene.
 - Die unterschiedlichen Strukturen und Reformen dürfen nicht zu einer Zersplitterung des Berufsfeldes führen. Es muss auch zukünftig gewährleistet sein, dass Bewährungshilfe in jedem Bundesland das Gleiche bedeutet. Die Angebote für die Hilfe und Kontrolle der straffälligen Probanden dürfen nicht davon abhängig sein, in welcher Region diese wohnen.

- Wenn sich bundesweit die Bewährungshilfe weiterentwickelt, dann könnte es gelingen, die derzeitigen Prozesse für einen länderübergreifenden Austausch zu nutzen und dann kann die jetzige Situation Ausgangspunkt für eine wirkliche Qualitätsverbesserung sein.

Zur aktuellen Entwicklung

- Offensichtlich verläuft die Entwicklung in Baden-Württemberg nicht unproblematisch. Das ist nicht überall so und hängt wohl auch von Personen und Organisationen vor Ort ab. Aber man kann wohl generell feststellen: „Es knirscht im Gebälk“. Eine Lagerbildung ist festzustellen: Auf der einen Seite die Kritiker von Neustart und auf der anderen Seite die Neustart-Vertreter. Einige Betroffene führen gerichtliche Klagen gegen einzelne Maßnahmen. Das Bundesverfassungsgericht ist schließlich von einem Verwaltungsgericht zur Entscheidung angerufen worden.
- Es gibt keine ernsthaften Bestrebungen, das Modell Baden-Württemberg in anderen Bundesländern anzuwenden. Das war schon einmal anders. Die Turbulenzen haben aber doch diejenigen abgeschreckt, die damit liebäugelten.
- Die Themen der Weiterentwicklung der Bewährungshilfe sind unabhängig von der Organisationsform: Risikoorientierung in der Bewährungshilfe; Ehrenamtliche Mitarbeit / Ehrenamtliche Bewährungshilfe; nachvollziehbare Dokumentation / effektive EDV; Festlegung von Betreuungsstufen, um eine differenzierte Betreuung zu begründen; die Fachaufsicht durch Fachkräfte; Standorte der Dienststellen nach den Kriterien: Bürgernähe und teamorientiert.
- Um den bestehenden Problemen zu begegnen, sollten die Beteiligten nach Lösungswegen durch gemeinsame Gespräche und Aktionen suchen. Der DBH-Fachverband hofft, dass seine Veranstal-

tung am 12.05.2009 in Frankfurt („Bewährt sich die Privatisierung in Baden-Württemberg?“) einen kleinen Beitrag leisten konnte.

- Eine gesunde Konkurrenz unter verschiedenen Modellen der Sozialen Dienste der Justiz sollte entwickelt, aber einem weiteren Auseinanderdriften der Bewährungshilfesysteme in Deutschland sollte auf jeden Fall entgegen getreten werden.