

Tagungsbericht

Bewährungshilfe im Umbruch – Entwicklungen, Trends und Perspektiven in Deutschland

19.01.2012, Mannheim

Erfreulicherweise konnten wir als Koordinationsteam des Fachverbandes Bewährungshilfe Baden-Württemberg einen großen Ansturm auf unsere 1. Fachtagung vermelden und so durften wir über 90 Gäste in den Rheinterrassen in Mannheim begrüßen.



Die inhaltliche und organisatorische Reform der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie der Führungsaufsicht beschäftigt die einzelnen Bundesländer bereits seit mehreren Jahren. Die Veranstaltung bot die Gelegenheit, die Konzepte in den einzelnen Bundesländern kennen zu lernen und sich mit diesen unter fachlichen Gesichtspunkten auseinander zu setzen.

Eröffnet wurde die Tagung durch das Grußwort der baden-württembergischen Ministerialdirektorin **Frau Limperg**, welche den Prozess des Übergangs der staatlichen Bewährungs- und Gerichtshilfe in die freie Trägerschaft in Baden-Württemberg detailliert darlegte. Die Aufgaben wurden zunächst in zwei Pilotprojekten und ab 2007 dann auch landesweit auf die gemeinnützige Organisation NEUSTART gGmbH übertragen. Damit verbunden war eine umfassende inhaltliche Neuorientierung, welches sich in der Zusammenlegung von Bewährungs- und Gerichtshilfe, der Schaffung neuer Dienststellen, einem eigenen Qualitätsmanagement, der Einführung von Führungs- und Fachaufsichtsstrukturen, eigener PC-Software und dem Einsatz von ehrenamtlichen Bewährungshelfern äußerte.

Die neue Landesregierung hat sich mit dem Koalitionsvertrag vorgenommen, eine umfassende Evaluierung in Auftrag zu geben. Dabei soll unvoreingenommen und ergebnisoffen geprüft werden, wo und wie für die Zukunft Verbesserungsbedarf besteht. Auf die Frage der staatlichen oder freien Trägerschaft wird man sich dabei nicht beschränken. In der Evaluierung wird in erster Linie die Fachlichkeit überprüft werden, aber auch Fragen der

Finanzierung, der Organisation und der rechtlichen Ausgestaltung spielen eine Rolle. Das Evaluationsprojekt befindet sich derzeit in der Konzeptionsphase. Bei dieser sollen neben den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bewährungs- und Gerichtshilfe die Justizbehörden, freie Träger, Interessenvertreter und Institutionen einbezogen werden. Der Vertrag des Landes Baden-Württemberg mit der NEUSTART gGmbH wird Ende 2016 enden. Bis Ende 2013 möchte sich das Justizministerium positionieren, wie die Zukunft der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg fortgeführt werden kann. Die Evaluationsergebnisse sollen letztlich eine umfassende und fachlich fundierte Entscheidungsgrundlage für die Landesregierung bieten.



Einleitend zeichnete **Herr Reckling** als Bundesgeschäftsführer des DBH-Fachverbandes für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik zunächst ein Bild über den Reformbedarf der Bewährungshilfe. Dieser wurde durchaus schon vor mehr als 10 Jahren im gesamten Bundesgebiet in unterschiedlichen Nuancen gesehen. In der Folge waren Stadtstaaten besser in der Lage, Umsetzungsmöglichkeiten zu realisieren als die großen Bundesländer wie Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen. Gerade in diesen Bundesländern war ein Reformstau deutlich geworden, der sich einerseits auf die Arbeitsweise der Bewährungshelfer und die Entwicklung der Bewährungshilfe an sich zurückführen ließ. Sie wurde erst in den 1950er Jahren eingeführt und deren individuelle Prägung blieb etwa 30 bis 40 Jahre lang bestehen und hat die Arbeitsweise der Bewährungshelfer entscheidend ausgezeichnet. Als Institution an sich hat man sich lange Zeit nicht verstanden, was man u. a. auch auf § 56 StGB zurückführte. Bereits in den 1970er Jahren gab es Konzeptpapiere zum Thema Weiterentwicklung in der Bewährungshilfe. Es wurde vor allem die Notwendigkeit der Einführung von Hierarchien und einem Sozialen Dienst der Justiz gesehen. Die breite berufspolitische Mehrheit wandte sich gegen diesen Vorschlag. Nach den 1990er Jahren gab es wieder vermehrt Positionen, die sich für die Weiterentwicklung der Bewährungshilfe einsetzten (Verweis auf „Denkschrift zur Lage und Zukunft der Bewährungshilfe“, 2005). Der DBH hat im Kalenderjahr 2007 auf Grund der Anfrage des niedersächsischen Justizministeriums zum Projekt Justiz und Sozialdienst (JustuS) zehn Thesen zum Thema Reformbedarf in der Bewährungshilfe entwickelt:

1. Verbindliche Standards entwickeln und festlegen;
2. Den Kontrollprozess verantwortungsvoll gestalten;
3. Differenzierte Betreuung der Probanden nach Kategorien;
4. Ein differenziertes Angebot entwickeln;
5. Ehrenamtliche in die Bewährungshilfe einbeziehen;
6. Organisationsstruktur reformieren und Hierarchien annehmen;
7. Institutionelles Verständnis beleben und Teamarbeit entwickeln;
8. Entwicklung eines Sozialen Dienstes in der Justiz;
9. Öffentlichkeitsarbeit örtlich, regional, überregional;
10. Kooperation mit der freiwilligen Straffälligenhilfe.

Darüber hinaus hat sich auf der administrativen Ebene der größte Reformbedarf kristallisiert. Inzwischen werden in den meisten Bundesländern die Handakten elektronisch geführt. Eine bundesweite Software-Entwicklung wurde von allen Bundesländern Ende der 1990er Jahre angestrebt. Dazu wurden Standards entwickelt und in der Software Anwendung „SoPart“ realisiert. Diese

wurde zunächst alleine von Nordrhein-Westfalen finanziert. Inzwischen haben sich mehrere Bundesländer dazu entschlossen, diese Software Anwendung ebenfalls zu benutzen: Hessen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin und Bayern.

Anschließend erfolgte ein Vergleich über alle 16 Bundesländer in der Kurzübersicht. Dabei fällt auf, dass in den neuen Bundesländern die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Führungsaufsicht in einem Dienst zusammengefasst worden sind. In der sich anschließenden Diskussionsrunde stellte Herr Reckling zur Thematik der Positionierung der DBH zur Bewährungs- und Gerichtshilfe in freier oder staatlicher Trägerschaft noch einmal fest, dass sich für die DBH diese Frage nicht stellt. Maßgeblich ist, dass die fachliche Arbeit qualitativ gut umgesetzt wird und sich der Reformprozess auch in der Mitarbeiterzufriedenheit niederschlägt. An diesen Sachthemen wird sich dann messen lassen können, in welcher Struktur Bewährungs- und Gerichtshilfe realisiert werden kann.



Herr Hippenstiel, Leiter der ambulanten Sozialen Dienste der Justiz beim Landgericht Siegen, stellte in seinem Vortrag die Entwicklung der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie der Führungsaufsicht in Nordrhein-Westfalen vor.

Nachdem in den 1950er Jahren die Bewährungshilfe an den Landgerichten angesiedelt wurde und eine Vielzahl von unterschiedlichen Arbeitsstilen herrschte, kam erst in den 1970er Jahren allmählich Bewegung in die Strukturen, als die Strafrechtsreform Einzug hielt. Es wurden Führungsaufsichtsstellen eingerichtet und die Gerichtshilfe bei den Staatsanwaltschaften installiert. Als Führungsamt wurde 1976 der Koordinator eingerichtet. Hierbei stachen nachteilig vor allem die fehlende Vorgesetztenfunktion, die mangelnde Vorbereitung auf die Führungstätigkeit, die kaum vorhandene Akzeptanz in der Kollegenschaft und im Justizministerium sowie die mangelnde Kommunikation der Koordinatoren untereinander hervor.

Mit dem Jahr 2008 wurde der ambulante Soziale Dienst in Nordrhein-Westfalen eingeführt. Die drei Fachbereiche Bewährungs- und Gerichtshilfe als auch die Führungsaufsicht wurden zusammen geführt.

Die Strukturveränderung wurde ohne vorherige intensive Beteiligung der Mitarbeiter durchgeführt. Die Landesarbeitsgemeinschaft, die Gewerkschaften und Verbände wurden dazu jedoch gehört bzw. haben ihre Einschätzung dazu abgegeben. Die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen hat das Konzept aus Niedersachsen für praktikabel gehalten und dies im eigenen Bundesland per AV d. JM vom 25.02.2008 umgesetzt.

Der durchaus schwierige Prozess der Zusammenführung der beiden Berufsgruppen der Bewährungshelfer und Gerichtshelfer konnte letztlich erfolgreich abgeschlossen werden. Dies gelang durch die Schaffung von Mischarbeitsplätzen, in deren Ergebnis die Qualität der Arbeit der jeweiligen anderen Berufsgruppe wertgeschätzt wurde.

Die Koordinatorenstelle wurde durch die des Leiters der Fachkräfte des ambulanten Sozialen Dienstes ersetzt. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass es im Hinblick auf die Vorgesetztenfunktion zu keinen großen Problemen gekommen ist. Dies steht natürlich immer in engem Zusammenhang mit dem Führungsstil der Leitungsebene. Es liegt im Interesse aller, dass

letztlich gemeinsam der ambulante Soziale Dienst getragen wird, um sich weiter entwickeln und konstruktiv arbeiten zu können. Dies schlägt sich beispielsweise in der Entwicklung neuer Projekte und der Schwerpunktbildung nieder.

Herr Hippenstiel stellte danach die Aufgabenbereiche der Leiter des ambulanten Sozialen Dienstes vor - beispielsweise die Mitwirkung bei Beurteilungen und die Kontrolle der Einhaltung der Qualitätsstandards. Des Weiteren wurde die strukturelle Organisation näher betrachtet.

Als überaus wichtig wird erachtet, dass sich der ambulante Soziale Dienst innerhalb der Justiz klar positioniert und in die Infrastruktur der Sozialdienste vor Ort einbindet. Die Einführung von einheitlichen Standards ist unerlässlich, um Arbeitsprozesse effizienter und konstruktiver gestalten zu können. Dabei muss auch eine Software Anwendung so konstruiert sein, dass sich die Dokumentation auf das Notwendigste beschränkt und unnötigen Ballast vermeidet.



Frau Harms, zuständig für die fachliche Leitung in der Leitenden Abteilung der Sozialen Dienste beim Oberlandesgericht Oldenburg, berichtete über die Entwicklung der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie der Führungsaufsicht seit 2006 in Niedersachsen.

Die Landesregierung sah hinreichenden Veränderungsbedarf in den Sozialen Diensten der Justiz insgesamt. Niedersachsen blieb von 1982 bis 2008 in gleichen Strukturen. Die wesentlichen Ausgangspunkte für das Projekt JustuS waren einmal die Größe des Bundeslandes mit einer überwiegend ländlichen Struktur und relativ wenig städtischen Metropolen. Innerhalb des Ambulanten Dienstes waren die Wege extrem weit, was auch bedeutete, dass sich die Kollegen untereinander kaum kannten.

Zum Anderen teilten sich die zuständigen 29 Behörden die Verwaltung, Steuerung und Dienst- und Fachaufsicht der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie der Führungsaufsicht entsprechend auf. Diese Struktur ist mit den sich verändernden Anforderungen nicht mehr vereinbar gewesen. Hauptschwerpunkte des Projektes Justiz und Sozialarbeit (JustuS) waren die Optimierung der fachlichen Steuerung und die Zusammenführung von Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie der Führungsaufsicht, die durchgängige Betreuung der Klienten, das Übergangsmanagement, ein einheitliches Qualitätsmanagement und die Stärkung der Sozialarbeit innerhalb der Justiz. Bei der Ausgestaltung der Einzelfragen gab es eine breite Beteiligung der jeweiligen Dienste. Diese haben in der 1. Projektphase (Juli 2006 bis Februar 2007) neun Teilprojektgruppen mit 50 Fachleuten gebildet und unter anderem zu den Themenbereichen Leitung/Führung/Verwaltung, Qualitätsentwicklung und FA/BWH Stellung bezogen und Ideen entwickelt. Dies führte bereits im Februar 2007 zu elf Zwischenentscheidungen des Justizministeriums, wobei das Hauptaugenmerk auf der Zusammenlegung aller Sozialen Dienste unter einem Dach lag, ohne dass eine eigene Behörde geschaffen wurde. Auf Grund der getroffenen Zwischenentscheidungen wurde die 2. Projektphase mit zehn Teilprojektgruppen und 70 Fachleuten gestartet, welche dann einen Zeitraum von März 2007 bis Januar 2008 umfasste. Die Ergebnisse wurden in einem Abschlussbericht dargelegt, der weitere Entscheidungen der Landesregierung ermöglicht

haben. Es wurde in der Folge am 08.07.2008 entschieden, dass der Ambulante Justizsozialdienst Niedersachsen und deren Leitende Abteilung beim Oberlandesgericht Oldenburg angesiedelt werden. Dies konnte dann zum 01.01.2009 realisiert werden, womit auch das Projekt JustuS beendet wurde. Der Vorteil der Leitenden Abteilung ist, dass der Leiter des ASJD wesentliche Personal- und auch Haushaltsentscheidungen eigenständig treffen kann, so dass ein unabhängiges und selbstständiges Agieren möglich ist.

Das zweite große Projekt, welches neben JustuS in Niedersachsen etwas zeitversetzt am 01.10.2007 startete, war QueSD (Qualitätsentwicklung Soziale Dienste). In diesem wurden die Qualitätsstandards der vorher getrennten Arbeitsbereiche, die es im Bundesland bereits seit dem Jahr 2001 gab, weiter entwickelt. Grund hierfür war auch, dass die fachliche Orientierung deutlich zu einer risikoorientierten Arbeitsweise - vor allem bei der Bewährungshilfe und der Führungsaufsicht - tendierte. Die Qualitätsbeauftragten erarbeiteten dann innerhalb von Qualitätszirkeln Empfehlungen, die im Qualitätshandbuch Eingang fanden. Nachdem das Projekt QueSD am 31.05.2011 beendet war, traten die Vorgaben des Qualitätshandbuches per 01.06.2011 in Kraft und sind verbindlich, jedoch erst nach einer Übergangsphase von einem Jahr Grundlage für jeden neuen Fall. Damit wird den Kollegen Zeit gegeben, sich mit den Vorgaben vertraut zu machen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge vorzubringen.

Angemerkt wurde von Frau Harms, dass die Integration von Bewährungs- und Gerichtshilfe nach wie vor nicht reibungslos verlaufe. Dazu kommt, dass es andauert, die Kollegen insgesamt auf einen fachlichen Standard zu bringen, da sich die bislang angewandte Berufspraxis mitunter sehr deutlich voneinander unterschied. Darüber hinaus schwinden die Entwicklerkapazitäten hinsichtlich der Programmierung der angewendeten Software „SoDA“. Das verursacht durch die neuen Standards und der Bearbeitung in „SoDA“ durchaus Probleme, für die zukünftig noch nach Lösungen gesucht werden muss.



Herr Prof. Dr. Cornel, Alice Salomon Hochschule Berlin, präsentierte Vorschläge für ein Brandenburgisches Landesresozialisierungsgesetz. Brandenburg selbst hat seit fast 20 Jahren einen einheitlichen Sozialen Dienst der Justiz über das Land verteilt. Deswegen ergeben sich dort andere Fragestellungen als in den bislang dargestellten Bundesländern. Die vorgestellten Vorschläge sind das Ergebnis der Arbeitsgruppe, die am 29.06.2010 vom Minister der Justiz des Landes Brandenburg Dr. Schöneburg bestellt wurde. Die Arbeitsgruppe erhielt den Auftrag, gemäß dem Koalitionsvertrag zu prüfen, ob und mit welchen Inhalten ein Resozialisierungsgesetz geschaffen werden soll. Sie bestand aus neun Mitgliedern der unterschiedlichsten Bereiche, deren Vorsitz Herr Prof. Dr. Cornel übernahm. In den insgesamt zehn Sitzungen wurden nach eingehender Analyse der verschiedensten Datenquellen zehn schwerwiegende Probleme festgestellt, welche Handlungsbedarfe signalisierten. Dabei wurde u. a. deutlich, dass zwischen 50 und 70 % der Gefangenen im Strafvollzug ihre Strafe komplett verbüßen. Das bedeutet für das Hilfesystem, dass ein

Großteil dieser weder von den Sozialen Diensten der Justiz noch von freier Straffälligenhilfe erfasst werden. Ein großes Thema in der Arbeits-gruppe war auch, dass es zu wenig Kooperation zwischen Justizvollzug und Sozialen Diensten der Justiz auf der einen Seite und dem kommunalen Hilfesystem einschließlich der Wohnraumversorgung auf der anderen Seite gibt. Vor allem im Bereich der Erwachsenen gibt es kaum erkennbare Ansätze, die bislang auch verhältnismäßig wenig fachlich reflektiert worden sind.

Die Arbeitsgruppe hat in Folge der festgestellten Problematiken im Bundesland eine eindeutige Empfehlung abgegeben und sieht die Notwendigkeit eines Resozialisierungsgesetzes in Brandenburg als gegeben an. Inzwischen wird an diesem weiter gearbeitet mit dem Ziel, für den ambulanten Bereich verbindliche Regelungen und Mitwirkungspflichten zu treffen. Um sicher zu stellen, dass die Strafgefangenen Unterstützungsleistungen erhalten, wurden detaillierte Pläne zur durchgehenden Hilfe und dem Übergangsmanagement erstellt, wobei sich der Kontakt der Sozialen Dienste zum Gefangenen je nach Strafmaß unterscheidet. Die Sozialen Dienste sollen bei weiterer Verantwortlichkeit der Vollzugsanstalten unverzüglich über die Inhaftierung informiert werden, um dann innerhalb von acht Wochen an den Vollzugsplankonferenzen teilnehmen und wichtige Informationen über den Gefangenen weitergeben zu können. Bei der Ausgestaltung der Vorschläge hat man sich darauf geeinigt, dass es sinnvoll erscheint, regionale, wohnortnahe, offene Übergangseinrichtungen in Freier Trägerschaft zu errichten, wo die Strafgefangenen die letzte Zeit ihrer Strafverbüßung (bereits vor dem 2/3 Zeitpunkt) untergebracht werden. Auf Grund der regionalen Gegebenheiten im Bundesgebiet erscheint es praktikabel, dass kleine Einrichtungen für 6 bis 15 Personen errichtet werden, die heimatnah über das Bundesland verteilt werden (ca. 10 bis 12 Einrichtungen). So können ambulante und stationäre Maßnahmen zielgerichtet miteinander verbunden werden. Dabei soll es möglich werden, dass die dort verbrachte Zeit auch als Vollstreckungszeit zählt.

Daneben sollen die Kommunen und Landkreise Verantwortung für die Entlassenen übernehmen. Deswegen sollen in den größeren Städten Soziale Integrationszentren organisieren, welche verschiedene Anbieter von sozialen Hilfen beinhalten - Soziale Dienste der Justiz, Freie Träger, Suchtberatung und Ähnliches. Sie sollen dort feste Büros vorfinden, aber auch Sprechstunden und Räume für Gruppenarbeit zur Verfügung stellen können. Dabei soll auch im jeweiligen Sozialen Integrationszentrum ein Beratungsgremium eingerichtet werden, in denen Kirche, Gewerkschaften, Richter, Presse u. a. vertreten sind. Vertreter dieser Beratungsgremien sollen landesweit vernetzt werden, damit in den Ministerien ein Ansprechpartner zur Verfügung steht, um über Programme zu verhandeln.

Innerhalb der Arbeitsgruppe war man sich lediglich an einem Punkt uneinig. Und zwar, ob man eine Landesbehörde der Sozialen Dienste der Justiz mit einer klaren fachlichen Leitung auf Landesebene neu schafft.

Um die theoretischen Vorschläge nun auch in der Praxis testen zu können, ist angedacht, dass zunächst zwei Übergangseinrichtungen und zwei soziale Integrationszentren im Rahmen eines Modellprojektes für die Dauer von drei Jahren geschaffen werden. Dabei wird Wert darauf gelegt, dass das Modellprojekt von Anfang an wissenschaftlich evaluierend begleitet wird.

