

Sparen als Chance?

Bernd Maelicke zur Notwendigkeit der Qualitätsdiskussion in der Kriminalpolitik

Nichts bestimmt derzeit so sehr die Diskussion in der Fachwelt wie das gemeinsame Klagen – auch im Bereich der Kriminal- und Justizpolitik. Sicher ist richtig, daß die derzeitige Politik der Kürzungen mit dem Rasenmäher nicht dem selbst gesetzten Anspruch des »intelligenten Sparens« mit zukunfts-gestaltender Perspektive entspricht. Dennoch: es gibt offensichtlich keine Alternative zur Politik der kritischen Bestandsaufnahme aller Leistungsbereiche – nicht nur unter qualitativen sondern auch unter quantitativen, d.h. finanziellen Gesichtspunkten. Bernd Maelicke und Helga Cremer-Schäfer stellen aus kontroverser Sicht Chancen und Gefahren dieser Umbruchsituation dar. Hartmut Krieg zeigt am Beispiel Bremen auf, wie weit unter extremem Finanzdruck Justizpolitik gemacht werden kann.

Die aktuelle kriminalpolitische Situation ist geprägt durch offenkundige Zeichen der Unsicherheit und des Umbruchs. Die Arbeitsfelder des Strafvollzugs, der Sozialen Dienste der Justiz oder der Freien Straffälligenhilfe stehen zunehmend in der öffentlichen Kritik. Ihnen wird vorgeworfen, zumindest in spektakulären Einzelfällen für die Aufgaben der Vermeidung von Rückfall oder die Herstellung von öffentlicher Sicherheit nicht genügend leistungsfähig zu sein. Die Angst vor dem Verbrechen beunruhigt immer wieder die Bürger, sie erwarten von der Justiz schnelle und effektive Reaktionen.

Ähnliche Unzufriedenheit wird durch die Bürger und die Medien auch gegenüber Staatsanwaltschaften und Gerichten ausgedrückt: Beklagt werden z.B. die zu langen Verfahrensdauern oder die steigende Jugend- und Ausländerkriminalität. Gefordert werden Strafverschärfungen gegenüber Sexual- und Gewalttätern, aber auch der Einsatz von privaten Schutz- und Wachdiensten, weil der Staat seine Aufgaben offenbar nur unzulänglich erfüllt.

Diese kritische Ausgangslage wird verschärft durch eine partei- und länderübergreifende Haushalts- und Wirtschaftspolitik, die übereinstimmend eine Reduzierung der Staatsquote fordert. Die derzeitige Aufgabenbreite und Aufgabewahrnehmung durch die öffentliche Hand ist nicht mehr finanzierbar. Um einen Kollaps der Staatsfinanzen zu vermeiden, müssen öffentliche Aufgaben reduziert und Kosten verringert werden. Konzentration auf Kernaufgaben, Stellenabbau, Privatisierung sind Ziele, die mit hoher Priorität angestrebt werden. Vom Personalabbau sind – wenn auch in den einzelnen Ländern durchaus unterschiedlich – Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichte, Justizvollzugsanstalten und Gerichts- und Bewährungshilfe betroffen. Schon aus diesem Grund ist eine Umschichtung der eingesetzten Ressourcen unvermeidlich.

Die Diskussion auf allen Ebenen der Haushalts- und Fachpolitik ist durch sich immer wiederholende Fragen bestimmt:

- Nehmen die öffentlichen Institutionen nur solche Aufgaben wahr, die zum Kernbereich des Rechts- und Sozialstaates gehören?
- Sind die eingesetzten personellen und sachlichen Ressourcen wirklich erforderlich, um die vorgegebenen Ziele zu erreichen?
- Ergeben nationale oder internationale Vergleiche Erkenntnisse, daß mit weniger Ressourcen gleiche oder bessere Effekte bewirkt werden können?
- Ist Aufgabenreduzierung oder Verlagerung auf nicht-staatliche Organisationen möglich?
- Können organisatorische Veränderungen oder verstärkter Einsatz neuer Technologien zu höherer Effizienz führen?

Für die Justiz werden diese Fragen wie folgt konkretisiert und zugespitzt:

- Wie sind die großen Unterschiede im bundesweiten Vergleich in den Erledigungszahlen bei Staatsanwaltschaften und Gerichten zu erklären?
- Können die Verfahren beschleunigt und effizienter gestaltet werden?
- Warum ergeben sich im Ländervergleich Gefangenennraten auf 100.000 der Wohnbevölkerung zwischen 50,6 und 159,3?
- Warum ist bei gleicher gesetzlicher Grundlage (Strafvollzugsgesetz) der Personaleinsatz in den Anstalten pro 100 Gefangene in einigen Ländern nahezu doppelt so hoch wie in anderen? Welche Auswirkungen hat dies auf die Qualität der Behandlung oder der äußeren Sicherheit?
- Warum differieren die Haftkosten und die Ausgaben für den Strafvollzug im Ländervergleich um bis zu 100 %?
- Wie erklären sich die großen Unterschiede im Ländervergleich bei den Einnahmen und Ausgaben für Wirtschafts- und Arbeitsbetriebe in den JVAen?
- Wie kann die Deckungslücke (zwischen Ausgaben und Einnahmen) im Justizhaushalt weiter verringert werden?
- Warum gibt es bei den Fallzahlen der Gerichtshilfe und Bewährungshilfe im Ländervergleich so große Unterschiede? Welche Auswirkungen hat dies auf die Arbeitsergebnisse?
- Wie wird die Effektivität und Effizienz bei den Zuwendungsempfängern der Freien Straffälligenhilfe gemessen?
- Welche weiteren Aufgaben des Strafvollzugs oder der Gerichtshilfe und Bewährungshilfe können auf freie Träger übertragen werden?
- Warum wird das Gefängnisssystem nicht wie in England oder den USA privatisiert oder zumindest zur Erprobung teilprivatisiert?
- Welche Wettbewerbs- und Konkurrenzelemente können eingeführt werden?
- Welche Anreizsysteme werden eingesetzt, um die Motivation und Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter zu steigern?
- Über welche betriebswirtschaftliche Kompetenzen verfügen die Leitungskräfte bei Staatsanwaltschaften, Gerichten, Justizvollzugsanstalten, Gerichts- und Bewährungshilfe oder der Freien Straffälligenhilfe?

Aber nicht nur Haushaltsexperten und Betriebswirte stellen kritische Fragen, auch in der kriminalpolitischen Fachdiskussion gibt es zahlreiche offene und nicht genügend geklärte Probleme:

- Welche positiven Effekte des Behandlungsvollzuges sind nach 25 Jahren Geltungsdauer des Strafvollzugsgesetzes bundesweit unstreitig festzustellen?

- Gilt das Behandlungs- und Resozialisierungsmodell auch z.B. für (kranke) drogenabhängige Straftäter oder für gefährliche Gewalt- und Wiederholungstäter aus anderen Kulturkreisen?
- Ist der Rückfall ein geeignetes Kriterium für Erfolg oder Mißerfolg der Erziehung oder Behandlung im Strafvollzug?
- Welches Optimum an Sicherheit kann durch verstärkten Einsatz von Personal oder mehr Technik erreicht werden?
- Wie werden sich die Gefangeneneraten in den nächsten zehn Jahren entwickeln?
- Verringert ein Ausbau von Haftplätzen die Kriminalitätsbelastung der Bevölkerung?
- Warum führen in der Bewährungshilfe geringere Fallzahlen nicht zu weniger Widerrufungen?
- Warum betreiben nur wenige Länder gezielte Strategien der Haftvermeidung und Haftverkürzung?
- Wie kann die länderübergreifende Zusammenarbeit z.B. in Fragen des Umgangs mit gefährlichen Sexual- und Gewalttätern oder in Sicherheitsfragen verbessert werden?
- Welche Synergieeffekte sind durch eine verbesserte Kooperation und Koordination von Gerichts- und Bewährungshilfe, Strafvollzug und Freier Straffälligenhilfe möglich?

Qualitätsmanagement in Non-Profit-Organisationen

In ähnlichen Umbruchssituationen befinden sich weitere Arbeitsfelder des Non-Profit-Bereiches wie z.B. die Psychiatrie, die Heimerziehung, die Altenhilfe, die Drogenhilfe, das Gesundheitswesen. Auch sie werden (wie u.a. auch Bildungseinrichtungen wie Schulen und Universitäten oder Theater- und Kultureinrichtungen) durch die Finanzträger kritisch auf ihre Effektivitäts- und Effizienzkriterien befragt und sind vielfach gegenüber diesen Anfragen nicht genügend gewappnet. Häufig werden betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Überlegungen abgelehnt (schließlich handelt es sich um pädagogische, therapeutische oder künstlerische Prozesse, auf die derartige Überlegungen nicht sinnvoll anzuwenden seien), aber auch die Definition und Kontrolle eigener fachlicher Qualitätsmaßstäbe wird als Eingriff in die unverzichtbare fachliche Eigenständigkeit abgelehnt.

Während jedoch noch in den siebziger und achtziger Jahren diese Abwehr- und zum Teil auch Besitzstandspositionen erfolgreich durchgehalten werden konnten, treffen sie Ende der neunziger Jahre nur noch auf Unverständnis bei Politik, Medien und auch bei den Bürgern. Wo steigende Arbeitslosigkeit und Abbau von Sozialleistungen breite Bevölkerungsschichten unmittelbar betreffen, da darf es keine Tabubereiche mehr geben, da sind alle staatlichen Aufgabenbereiche einer kritischen Zwischenbilanz zu unterziehen. Vor allem auf kommunaler Ebene hat die desolante Finanzlage zu Reorganisationen und Umstrukturierungen geführt, die jahrelang immer wieder vergeblich von Reformkräften gefordert worden sind.

Allerdings darf in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, daß diese Rationalisierungsprogramme häufig zu Lasten sozial Schwacher gehen und zu noch mehr Umverteilung von unten nach oben führen. Nicht die kritische Aufgabenanalyse und die dringend erforderliche Modernisierung im Sinne der Verschlankung sind zu kritisieren,

sondern ihre mißbräuchliche Verwendung als Teil einer unsolidarischen Gesellschaftspolitik.

Die Entwicklung zu mehr Rationalität im Sinne einer intensiveren Kontrolle der Effektivität und Effizienz kommt nicht nur den Nutzern und Empfängern der Dienstleistungen zugute, sie verbessert auch die Positionen von Non-Profit-Organisationen im verschärften Verteilungskampf und stärkt zugleich auch ihre Legitimität gegenüber den finanzierenden Steuer- und Beitragszahlern.

In der öffentlichen Verwaltung und in der Freien Wohlfahrtspflege wird dieser Modernisierungsprozeß weitgehend unter dem Begriff des Qualitätsmanagements geführt. Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung bezeichnen eine neue Aufgabe sozialer Dienste und Einrichtungen, die im Zusammenhang mit der Neufassung des Rechts der Pflegeversicherung seitdem die Fachdiskussion nahezu in allen Arbeitsfeldern bestimmt. Seine besondere Bedeutung erhält das Qualitätsmanagement durch zwei Entwicklungslinien: zum einem der jedem Dienstleistungsbereich immanenten Zielvorgabe der ständigen und kontinuierlichen Verbesserung der zu erbringenden Leistung – zum anderen dem zunehmenden finanzpolitischen Druck, Kosten zu überprüfen und möglichst zu reduzieren.

Qualitätssicherungsvereinbarungen (z.B. über Leistungsverträge) zwischen den Trägern der Dienste und Einrichtungen und ihren Finanziers (z.B. Pflegekassen, Sozialhilfeträger) unterscheiden zwischen Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität. Strukturqualität beinhaltet die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung. Dazu gehören das Personal, die baulichen Voraussetzungen, die finanzielle Ausstattung, die rechtlichen Rahmenbedingungen wie z.B. Heimverträge, Mitwirkungsrechte oder schriftliche Informationen über die Leistungsangebote.

Prozeßqualität bezieht sich auf den Verlauf der Erbringung der Dienstleistung. Gefordert wird eine systematische Planung, Reflektion und Dokumentation, um auf dieser Basis eine kontinuierliche Verbesserung realisieren zu können. Grundlage ist eine sorgfältige Diagnose, die zu einem individuellen Hilfe- oder Maßnahmenplan führt. Dieser beschreibt alle zu erfüllenden Aufgaben, definiert die zuständigen Personen/Organisationen und enthält eine entsprechende Arbeits- und Zeitplanung.

Ergebnisqualität definiert den Grad der Zielerreichung im Prozeß der Aufgabenwahrnehmung entsprechend dem Hilfe- oder Maßnahmenplan. Da es sich überwiegend um personen-/klientenbezogene Dienstleistungen handelt, ist die Ergebnisqualität schwer zu definieren und muß deshalb ständig neu erarbeitet werden. Im individuellen Hilfeplan sind ggf. die Ziele und die Planung zu verändern und an die festgestellten Zwischenergebnisse anzupassen. Standards für die Ergebnisqualität können z.B. Indikatoren für die materielle und körperliche Grundversorgung, für die Selbstversorgung, für die Unterstützungsleistungen des sozialen Umfelds aber auch für die subjektive Zufriedenheit oder für das Kommunikationsverhalten sein.

Instrumente und Methoden der Qualitätssicherung sind Qualitätszirkel, Qualitätsbeauftragte, Qualitätskonferenzen, Assesment-Verfahren, Kunden- und Nutzerbefragungen, Betriebsvergleiche. Hinzu kommen Verfahren der Überprüfung und Zertifizierung durch externe Organisationen z.B. nach DIN ISO 9000 ff.

Grundlage für Überprüfungen auf der Ebene der o.g. Qualitätsdimensionen sind Qualitätsstandards, die Zielgrößen der Dienstleistungen konkretisieren, die durch das Handeln der Fachkräfte und durch die Gestaltung der orga-

»Wo steigende Arbeitslosigkeit und Abbau von Sozialleistungen breite Bevölkerungsschichten treffen, da darf es kein Tabu mehr sein, alle staatlichen Aufgabenbereiche einer kritischen Zwischenbilanz zu unterziehen«

»Die Einführung von Qualitätsmanagement bei Staatsanwaltschaften, Gerichten, Justizvollzugsanstalten, Sozialen Diensten der Justiz und in der Freien Straffälligenhilfe ist ein Prozeß, der bisher nur ansatzweise begonnen hat«

nisatorischen Rahmenbedingungen möglichst weitgehend erreicht werden sollen. In der Dimension der Strukturqualität beziehen sie sich auf die Organisationsform eines Dienstes oder einer Einrichtung, auf die materiellen und personellen Ressourcen, auf den Professionalisierungsgrad der Fach- und Leitungskräfte. Standards der Prozeßqualität sind Definitionen über die Art und Weise der Dienstleistungserbringung wie z.B. Verlaufsdocumentationen, Kooperationsabsprachen der beteiligten Fachkräfte und Institutionen, Evaluationsverfahren. Qualitätsstandards in der Dimension der Ergebnisqualität benennen angestrebte Veränderungen auf die Person der Klienten/Kunden, auf ihr Verhalten, ihr subjektives Wohlbefinden, auf ihre Lebenslage/Lebenssituation bezogen.

Qualitätsmanagement in der Justiz und in der Freien Straffälligenhilfe

Die Einführung von Qualitätsmanagement bei Staatsanwaltschaften, Gerichten, Justizvollzugsanstalten, Sozialen Diensten der Justiz und in der Freien Straffälligenhilfe und auch in den steuernden Landesministerien ist ein Prozeß, der bisher nur ansatzweise begonnen hat und noch sehr langsam verläuft.

Staatsanwaltschaften und Gerichte

So werden Fragen der Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität bei Staatsanwaltschaften und Gerichten bisher nur vorsichtig z.B. im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren und der Justiz-Entlastungsgesetze sowie der Budgetierung thematisiert. Noch wird überwiegend auf Rationalisierungseffekte durch die Einführung neuer Technologien gesetzt. Fragen der Leistungssteigerung und Kostenreduzierung durch verbessertes Management werden jedoch die nächsten Jahre deutlicher prägen. Entwicklungen wie in den USA deuten sich an, wo »Kunden« wie Rechtsanwälte, Bürger, Medien etc. detailliert nach ihren Erfahrungen und ihrer Zufriedenheit mit den Justizdienstleistungen befragt und entsprechende Konsequenzen für notwendige Reorganisationsen gezogen werden. Hierbei sind auch die unterschiedlichen Belastungszahlen der verschiedenen Staatsanwaltschaften und Gerichtsbarkeiten kritisch zu bewerten – die Barriere der richterlichen Unabhängigkeit wird auf Dauer nicht völlig alle Rationalisierungs- und Modernisierungsbemühungen abblocken können.

Justizvollzugsanstalten

Elemente von Qualitätsmanagement sind zunehmend in der Entwicklung der Justizvollzugsanstalten festzustellen. Im Vordergrund stehen derzeit Budgetierungsprojekte, in denen für einzelne Modell-Anstalten das öffentliche Haushaltsrecht flexibilisiert wird. Dies eröffnet für die Anstalten auf der Grundlage der Definition von Leistungskatalogen eine differenzierte Kosten- und Leistungsrechnung mit der Möglichkeit der gezielten Steuerung sowohl der Einnahmen wie der Ausgaben. Ziel ist die Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung, so daß die Anstaltsleitungen viel mehr als bislang dem Leitbild und den Zielen des Strafvollzugsgesetzes entsprechende Arbeitsschwerpunkte setzen und realisieren können. Kosten-Nutzen-Analysen werden in ihrem eigenen Interesse liegen, da sie nunmehr über die Ressourcen Personal und Geld selbständiger und eigenverantwortlicher verfügen können. Mehrein-

nahmen oder Einsparungen verschwinden nicht mehr in allgemeinen Einnahmetöpfen der Länderhaushalte, sondern verbleiben zumindest anteilig im Gestaltungsbereich der einzelnen JVA. Zum Teil werden selbständige Landeseigenbetriebe für Justiz-Dienstleistungen eingerichtet, die den wirtschaftlichen Ressourceneinsatz im Geschäftsbereich der Justiz verbessern, die Leistungsfähigkeit von Gerichten, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsanstalten steigern und die Dienstleistungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen organisieren wollen (§ 2 Gesetz über den Landeseigenbetrieb Justiz-Dienstleistungen der Freien Hansestadt Bremen).

In nahezu allen Ländern werden verstärkt die höheren und mittleren Leitungsebenen in den Anstalten in modernen Methoden des Sozialmanagements fortgebildet. Entwicklung von Leitbildern, Definition von kontrollfähigen Zielen und Aufgaben, Einführung einer leistungsfähigen Aufbau- und Ablauforganisation, Führung und Zusammenarbeit, Personalmanagement, Projektmanagement, Dienstleistungsmarketing, Controlling sind nur einige der Themenbereiche, in denen Leitungskräfte zu qualifizieren sind – mit entsprechenden Konsequenzen für die interne Organisationsentwicklung, die zum Teil bereits mit externer professioneller Beratung realisiert wird.

Diese Modernisierung und Reorganisation führt in den Anstalten zu notwendigen und gewollten Klärungsprozessen über Möglichkeiten und Grenzen des Behandlungsvollzuges, zu Prioritätensetzungen und gesteigerter Leistungsfähigkeit in Teilbereichen, aber auch zu Aufgabenkritik und Aufgabenverzicht oder Reduzierung der Aufgaben. Häufig können durch organisatorische Maßnahmen Verbesserungen erreicht werden, dies gilt auch für den verstärkten Einsatz von EDV-Technik oder anderen modernen Arbeitsmitteln. Wichtige Aufgaben wie Bildungs-, Therapie- und Freizeitangebote können auf externe Dienstleister übertragen werden, so daß schrittweise eine Konzentration auf Kernaufgaben und ein dezentrales Netzwerk mit Kooperationspartnern entsteht. So können sich erweiterte Planungs- und Gestaltungsräume für die Anstaltsleitungen entwickeln, regionale Feldentwicklung und Einbindung des Vollzuges in Sozialplanungen auf kommunaler und Landesebene werden möglich.

Gerichts- und Bewährungshilfe

Die Sozialen Dienste der Justiz (Gerichtshilfe und Bewährungshilfe) sind ein Beispiel für eine bundesweit differierende und kontroverse Arbeitsfeldentwicklung, die dringend der Aufarbeitung und strategischen Fortentwicklung bedarf. Insbesondere die Gerichtshilfe hat sich außerordentlich unterschiedlich entwickelt – in einigen Ländern weitgehend unbeachtet und nahezu wirkungslos, in anderen Motor und Träger kriminalpolitischer Innovationen. Im Gegensatz dazu ist die Bewährungshilfe in allen Ländern die wichtigste ambulante Alternative zum Strafvollzug geworden, andererseits werden auch ihre kriminalpolitischen Innovationsmöglichkeiten sehr unterschiedlich bewertet und genutzt.

Der Ausbau und die gesteigerte Leistungsfähigkeit beider Fachbereiche kann wesentlich zu den Zielen der Haftvermeidung und Haftverkürzung beitragen, die Entwicklungen in Bremen und Schleswig-Holstein belegen dies. Allerdings ist auch hier die Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten wie Hilfeplanung, Fallbesprechungen, Vertiefungsgebieten eine notwendige Voraussetzung. Der seit 1. Januar 1997 im Landgerichtsbezirk Flensburg statt-

findende und durch die Kriminologische Zentralstelle wissenschaftlich begleitete Modellversuch einer Zusammenfassung der Dienste in einer dem Generalstaatsanwalt zugeordneten Dienststelle mit einer fachlichen Leitung aus der eigenen Profession soll zunächst für Schleswig-Holstein weiterführende Erkenntnisse ergeben.

Die bisherigen Reformansätze für die Gerichts- und Bewährungshilfe sind nahezu überall auf massiven Widerstand der Fachkräfte gestoßen, die mittlerweile nachweisbaren Erfolge der langjährig praktizierten Neuorganisationsmodelle in Bremen und Berlin belegen jedoch die Möglichkeiten der Leistungssteigerung und ermutigen zur Fortsetzung der eingeleiteten Innovationen.

Freie Straffälligenhilfe

Auch bei der neben dem Strafvollzug und den Sozialen Diensten der Justiz für eine integrative und ganzheitliche Kriminalpolitik unverzichtbaren dritten Säule der Freien Straffälligenhilfe ist ein hoher Entwicklungsbedarf offenkundig. Vielfach besteht sogar die Gefahr des Rückschritts bis hin zur Existenzbedrohung. Dies liegt begründet in dem steigenden Legitimierungszwang gegenüber den öffentlichen Kostenträgern. Verwertbare Kosten-Nutzen-Analysen liegen nur begrenzt vor, kontrollierbare Leistungsnachweise sind häufig noch unzulänglich entwickelt.

Dieser Mangel ist jedoch nicht den freien Trägern allein zuzurechnen, vielfach werden auch durch die Zuwendungsgeber in den Bewilligungsbescheiden die Leistungen zu wenig konkretisiert, erst nach und nach verbreitet sich in den Ämtern und Behörden das Fachwissen über die Dimensionen der Struktur-, Prozeß- und Ergebnisqualität und die dazu notwendigen Festlegungen von Qualitätsstandards und geeigneten Verfahren ihrer Überprüfung.

Unzulänglich sind auch die rechtlichen Grundlagen im KJHG, JGG und BSHG für die Jugend- und Erwachsenenstraffälligenhilfe, d.h. daß in diesem Arbeitsfeld der Bundesgesetzgeber noch erheblich nachzubessern hat.

Sozialpolitisch besteht die Gefahr, daß die Freie Straffälligenhilfe, die von der polizeilichen Anzeige bzw. Festnahme über alle Verfahrensstadien bis weit über die Entlassung hinaus eine durchgehende Zuständigkeit und Kompetenz beansprucht, wegen unklarer gesetzlicher Grundlagen und nicht ausreichender fachpolitischer Durchsetzungskraft noch randständiger und noch mehr auf Einnahmen aus Bußgeldern, Spenden und von Stiftungen verwiesen wird.

Nur durch eine weitere Professionalisierung der Fachkräfte, durch verbessertes Management, durch eine offensive Öffentlichkeitsarbeit und durch Mitwirkung bei der Entwicklung einer integrierten Kriminalpolitik auf Landes- und kommunaler Ebene kann die Freie Straffälligenhilfe die ihr zustehende Relevanz erreichen – all dies sind Gründe für eine strategische Schwerpunktsetzung in Qualitätsmanagement und Organisationsentwicklung auch in diesem Bereich. Die kriminalpolitischen Effekte dieser ambulanten Alternativen sind unbestreitbar, es geht darum, sie wie z.B. in Bremen oder Schleswig-Holstein stärker in das öffentliche und fachöffentliche Bewußtsein zu bringen. Bei einem Rückgang ihrer Leistungsfähigkeit würde sich der Druck auf die Vollzugsanstalten und die Sozialen Dienste der Justiz noch weiter verstärken – dies ist weder konzeptionell gewollt noch finanziell vertretbar.

Fachministerien

Natürlich müssen in diesen Prozeß der Modernisierung und des Qualitätsmanagements auch die steuernden, kon-

trollierenden und beratenden Fachministerien mit einbezogen werden. Auch ihr Expertenwissen und ihre Handlungskompetenzen sind ständig zu verbessern, und ihre Aufbau- und Ablauforganisation ist den neuen Aufgaben entsprechend fortzuentwickeln. Juristischer Fachverstand allein reicht schon lange nicht mehr, interdisziplinäre Zusammenarbeit z. B. mit Kriminologen, Betriebswirten und Wirtschaftsmanagern ist unverzichtbar.

Chancen und Gefahren

Es geht nicht darum, die Kriminalpolitik billiger zu gestalten oder noch mehr Systemstörer auszugrenzen. Kriminalpolitik hat nun einmal die Aufgabe, normverdeutlichend und normstabilisierend zu wirken. Strafrecht und Strafverfolgung beinhalten unvermeidlich die öffentliche Mißbilligung von Straftätern mit Haupt- und Nebenwirkungen der sozialen Ausgrenzung bis hin zu lebenslanger Freiheitsentziehung. So lange menschliche Gesellschaften nicht ohne dieses repressive Ordnungselement auskommen, wird es unter humanen und rationalen Kriterien darum gehen, diesen ausgrenzenden Eingriff wirklich nur als letztes Mittel einzusetzen – auch und gerade wegen der allseits bekannten begrenzten Erziehungs- und Resozialisierungseffekte des Jugend- und Erwachsenenstrafrechts.

Es gibt genügend abgesicherte Erkenntnisse aus der Wissenschaft und Praxis, die den Ansatz einer reduktionistischen und ausgrenzende wie integrative Effekte sorgfältig abwägenden staatlichen Kriminalpolitik legitimieren. Qualitätsmanagement und Modernisierung sind zusätzliche Elemente der strategischen Steuerung und Feldentwicklung. Insoweit werden derzeit neue Chancen eröffnet, die in den letzten Jahrzehnten nicht möglich waren.

Allerdings dürfen auch die Gefahren nicht übersehen werden: Eine Gesellschaft im Umbruch ist zunehmend bereit, bisher tragende Übereinkünfte radikal in Frage zu stellen und auch irrationalen Versprechungen zu folgen. Das Beispiel USA zeigt die negativen Folgen einer ungebremsen Expansionspolitik im Gefängniswesen überdeutlich auf.

Um so mehr ist in Deutschland ein strategisches Zusammenwirken der Modernisierer erforderlich, das sich nicht nur in Minimalkonsensen erschöpfen darf. Länder- und ressortübergreifende Zusammenarbeit ist wichtiger denn je, weil in einer Medien- und Risikogesellschaft Einzelereignisse eine solche Bedeutung bekommen können, daß populistische und irrationale Reaktionen geradezu reflexhaft erfolgen.

Notwendig ist eine selbstkritische Zwischenbilanz und eine bundesweit angelegte Verständigung der Fachleute und Fachpolitiker über die erforderlichen Schritte der Veränderung und Modernisierung. Die Gestaltung der Zukunft darf auch in diesem Feld nicht den Betriebswirten und den Skandalisierern überlassen bleiben.

Dr. Bernd Maelicke ist Ministerialdirigent im Justizministerium des Landes Schleswig-Holstein und Mitherausgeber dieser Zeitschrift

Literatur

- Maelicke, Bernd: Qualitätsmanagement in sozialen Betrieben und Unternehmen, Baden-Baden 1996
- ders.: Qualität und Kosten sozialer Dienstleistungen, Baden-Baden 1997
- Meinhold, Marianne: Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit, Freiburg 1996
- Schwarz, Peter: Management in Non-Profit-Organisationen, Bern 1992
- Steinbeck, Hans-Heinrich: Das neue Total Quality Management, Landsberg 1995
- Strunk, Andreas: Dienstleistungscontrolling, Baden-Baden 1996