

Steuern oder gesteuert werden?

Zum Entwicklungsbedarf der Bewährungshilfe heute

■ Gabriele Kawamura-Reindl

Seit ihrer Einführung vor etwa 50 Jahren kann die Bewährungshilfe in Deutschland eine beachtliche Erfolgsgeschichte vorweisen. Es ist ihr gelungen, die Freiheitsstrafen von 23% im Jahr 1965 auf 6% in den 80er und 90er Jahren zurück zu drängen. Derzeit nehmen die Freiheitsstrafen ohne Bewährung nur noch einen Anteil von gut 6% an allen Sanktionen ein; der Anteil der Freiheitsstrafen mit Bewährung dagegen liegt mit 13% schon doppelt so hoch (Schöch 2003, 213). Die Probandenzahlen sind stark gestiegen: Während 1965 noch etwa 25.000 Probanden¹ unter Bewährungsaufsicht standen waren es nach Schöch (2003, 214) zur Jahrtausendwende in Gesamtdeutschland schon etwa 165.000 Probanden.

Von einzelnen Modellversuchen in den 50er Jahren hat es die Bewährungshilfe nicht nur zu einer gesetzlichen Verankerung gebracht, auch die Anzahl der hauptamtlichen Bewährungshelfer ist bundesweit auf etwa 2500 (ADB e.V. 2003) angestiegen. Die Erfolgsquoten lassen sich sehen: Während die Bewährungsquoten noch in den 60er und 70er Jahren bei etwa 50% lagen, liegen sie heute nach den letzten auswertbaren Daten des Statistischen Bundesamts aus dem Jahr 1999 immerhin bei knapp 68% und damit deutlich besser als die Erfolgsquoten nach dem Strafvollzug (vgl. auch Schöppler in diesem Heft). Was führt nun angesichts dieser Erfolgsmeldungen dazu, über den Entwicklungsbedarf der Bewährungshilfe nachzudenken?

Mehrere Probleme machen der Bewährungshilfe, ihren Probanden und den Kostenträgern inzwischen gleichzeitig zu schaffen:

1. Die Problem- und Lebenslagen der Probanden haben sich verändert: »Die aktuelle Situation der Bewährungshilfe ist immer mehr dadurch gekennzeichnet, dass mit der erweiterten Strafaussetzung die Klientel im Sinne von strafrechtlicher Vorbelastung schwieriger geworden ist und sich zugleich die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung ihre Lebenslage verschlechtert hat« (Maelicke 2002, 151). Die aktuellen Problemlagen der Probanden zeigt die Lebenslagenuntersuchung der ADB e.V. aus dem Jahr 1999: Drei Viertel aller Bewährungshilfe-Probanden sind vorbestraft. Durchschnittlich waren mehr als 50% der Probanden bereits früher inhaftiert, bei Jugendlichen und Heranwachsenden in Berlin waren es

einschl. Jugendarrest sogar zwei Drittel der Probanden (vgl. Cornel 2000, 14). Nach der Lebenslagenuntersuchung der ADB e.V. haben 61% keine abgeschlossene Ausbildung, 44% sind ohne Arbeit, 42% der Klienten der Bewährungshilfe sind suchtkrank, über die Hälfte mit illegalem Drogenkonsum und die Verschuldung der Bewährungshilfeprobanden ist mit 60% viermal so hoch wie die der Normalbevölkerung (vgl. ADB e.V. 2000 und Engels/Martin, 2002). Hier stellt sich schon länger die Frage, ob die Aufgabenbeschreibung, die Organisationsform, die Methoden und die Ausstattung der Bewährungshilfe geeignet sind, den Lebenslagen der Probanden noch in geeigneter Form Rechnung zu tragen (vgl. auch Kurze 2000, 249).

2. Die Anzahl der Bewährungshelfer hat mit dem stetigen Anstieg der Probandenzahlen nicht Schritt halten können. Inzwischen trägt die Bewährungshilfe eine hohe und konstant gestiegene Arbeitsbelastung: Bei einem inzwischen weitgehend üblichen Fallschlüssel von 1:80 und einer Jahresarbeitszeit von 1.760 Std. bleiben rein rechnerisch 22 Stunden pro Jahr pro Proband. Bei einem in manchen Ländern bereits vorhandenen Fallschlüssel von einem Bewährungshelfer zu 90 Probanden sind dies 19,5 Stunden, d.h. im Schnitt 1,6 bis 1,8 Stunden, die ein Bewährungshelfer im Durchschnitt monatlich pro Proband zur Verfügung hat². Hierin enthalten sind nicht nur Gespräche mit den Probanden, sondern auch alle Verwaltungstätigkeiten (Aktenführung, Erstellung von Berichten), Anhörungen vor Gericht, Dienstbesprechungen, Dienstfahrten zu Hausbesuchen, Besuche in der JVA, etc.

3. Schließlich macht der Sparzwang, unter dem Bund, Länder und Kommunen stehen, auch vor der Bewährungshilfe nicht halt. Verwaltungsmodernisierung, das Erfordernis von Qualitätsentwicklung und -sicherung und von Transparenz der Arbeit (vgl. Kurze 2000, Maelicke 2002, Klug 2003) fordern die kritische Reflexion und Veränderung von Organisation und Arbeitsweise. Im Rahmen von Verwaltungsreformen ist in den Ländern ferner eine zunehmende Tendenz beobachtbar Aufgaben zu privatisieren. Auch wenn monetäre Erwägungen hierbei nicht immer im Zentrum der Debatten stehen, so dürfte das Interesse, sich durch Privatisierung von Ausgaben zu entlasten, sicher auch eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen. Erste Bestrebungen, dies

auch bei der Bewährungshilfe zu tun, werden derzeit in Baden-Württemberg kontrovers diskutiert, wo das Justizministerium nach Möglichkeiten sucht, die Bewährungshilfe einem privaten Träger zu übertragen.

Aus den dargestellten Problemen ergeben sich eine Reihe von Herausforderungen an die Bewährungshilfe, für die im folgenden Handlungsansätze entwickelt werden sollen.

Steuerungsmöglichkeiten für die Arbeit der Bewährungshilfe

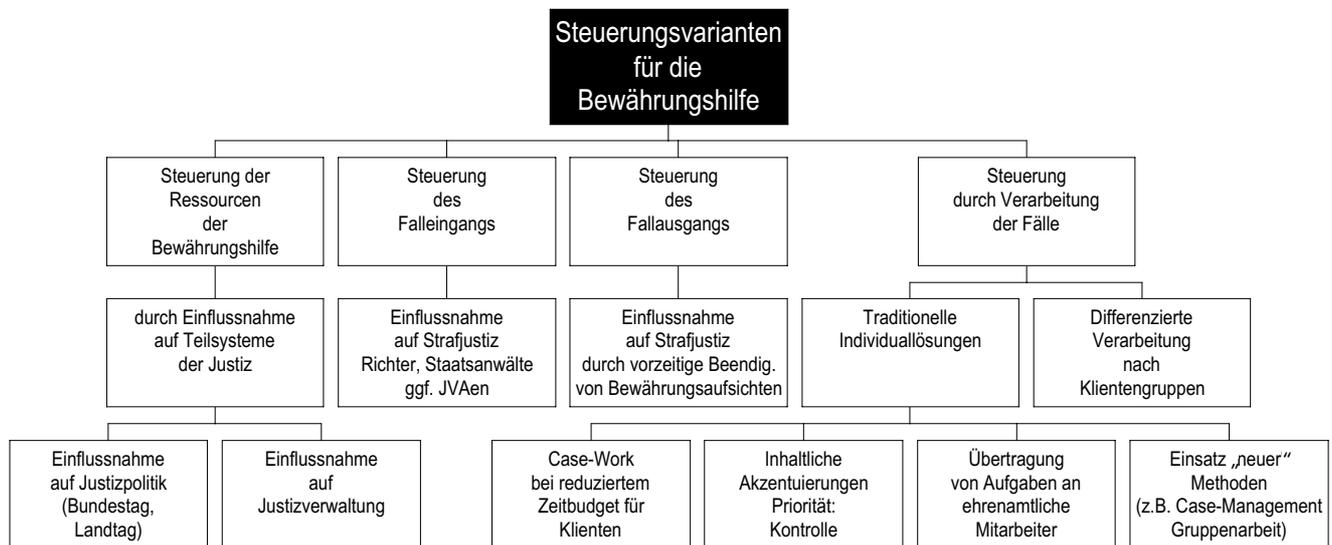
Das Problem sei noch einmal kurz benannt: Hohe und weiter steigende Probandenzahlen bei stagnierenden oder gar sinkenden Stellenplänen (Reduzierung der Bewährungshelfer, der Schreibdienste) und die Frage, wie angesichts dieser Situation sowohl ein gewisser Qualitätsstandard der Hilfe/Betreuung für die Klienten wie auch die Arbeitsfähigkeit von Bewährungshelfer erhalten werden kann. Es geht also um die Frage, welche Umsteuerungsmöglichkeiten sich für die Bewährungshilfe anbieten.

Steuerung der Ressourcen

Die Ressourcen der Bewährungshilfe haben mit dem Anstieg der Fallzahlen seit Beginn der Bewährungshilfe nicht Schritt halten können. Hier liegt zunächst nahe, Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Justiz zu nutzen, um eine Verbesserung der personellen und sachlichen Ausstattung zu erreichen. Diesen Weg hat die Bewährungshilfe – besonders unter Nutzung ihrer berufsständischen Organisationen (z.B. der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer e.V. und ihrer Landeszusammenschlüsse) immer wieder beschritten, zum Teil auch mit Erfolg. Bei sinkenden Ressourcen in den Landeshaushalten stoßen Forderungen nach mehr Personal und besserer Ausstattung allerdings zunehmend auf taube Ohren.

Wäre der Aufwärtstrend bei den Klienten der Bewährungshilfe begleitet von sinkenden Zahlen im stationären Bereich, dem Strafvollzug, ließen sich durch Umschichtung von Mitteln eine probate Lösungen finden. Auf ihrer Seite hat die Bewährungshilfe das Kostenargument: Den Kosten

Systematisch dargestellt werden die Steuerungsmöglichkeiten im folgenden Schaubild:



für Bewährungshilfe, die am Beispiel Nordrhein-Westfalens für das Jahr 2002 den Landeshaushalt pro Tag mit 2,5 Euro belasten, stehen tägliche Haftkosten von 87 Euro gegenüber (Schellhoss 2004, 9). Weitere Argumente dürfte auch die jüngst vom Bundesministerium der Justiz vorgelegte Rückfallstudie (Jehle u.a. 2003) liefern: So lag die Rückfallquote von Personen, die nach dem Erwachsenenstrafrecht behandelt worden sind, bei 56%, während sie bei den zu einer Bewährungsstrafe verurteilten Personen bei nur 45 % lag; für die zu Jugendstrafe Verurteilten (bei der unbedingter Jugendstrafe gibt es in fast 80% strafrechtliche Folgeentscheidungen) zeigt sich ein noch deutlicherer Unterschied. Gegen diese unterschiedlichen Rückfallquoten wird immer wieder eingewendet, dass die Probanden der Bewährungshilfe eine günstigere Sozialprognose aufweisen als die zu unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilten. Dennoch ist die Hypothese, dass es sinnvoll sein kann, einen Probanden nicht durch Inhaftierung aus all seinen sozialen Bezügen heraus zu reißen, auch noch nicht widerlegt werden.

Nun wird das Argument der Umschichtung von stationären zugunsten ambulanter Sanktionen auch nicht zum ersten Mal erfolglos vorgebracht, denn Kriminalpolitik ist ungeachtet aller gegenteiliger Appelle keine rationale Angelegenheit. Wir haben in beiden Sanktionsbereichen (Freiheitsstrafe mit und ohne Bewährung) einen Anstieg zu verzeichnen, der nicht einem Kriminalitätsanstieg oder einer steigenden Kriminalitätsbelastung geschuldet ist, sondern einer Stimmungslage, die sich parteienübergreifend seit vielen Jahren in dem beständigen Ruf nach härteren Strafen äußert. Mehr Geld ist bei dieser Stim-

mungslage im Justizbereich derzeit kaum zu akquirieren, so dass eine erste Analyse auf mehr Öffentlichkeitsarbeit verweist. Die Politik interessiert sich durchaus für die Meinung der Öffentlichkeit und die Berichte der Medien, die diese vermeintlich repräsentieren, so dass die Bewährungshilfe Einflussmöglichkeiten über diesen Umweg verstärkt nutzen sollte. Notwendig ist eine Einbettung der Öffentlichkeitsarbeit für mehr Personal allerdings in eine Art von kriminalpolitischem Gesamtkonzept (mehr ambulante Hilfen zu Lasten eines rezozialisierungsunfähigen Strafvollzugs); ansonsten besteht die Gefahr, bei Erfolg nur mehr Klienten und nicht unbedingt mehr Ressourcen zu erhalten. Effektive Öffentlichkeitsarbeit setzt freilich nicht nur vorweisbare Ergebnisse, sondern auch eine Transparenz der Ziele, Maßnahmen und Methoden der Bewährungshilfe voraus (vgl. Kurze 2000, 260 ff.; Klug 2000, 267).

Steuerung des Falleingangs

Eine weitere Variante besteht darin, sich analog zur Wirtschaft Möglichkeiten der Steuerung auf der Input-Ebene anzusehen: Ein Unternehmen erhält Aufträge durch Werbung, durch Qualität der Produkte etc. Ein Anstieg der Kundenzahlen zieht einen Anstieg der Produktion nach sich. Diese wiederum wird in der Regel aufgefangen durch einen Anstieg im Personalbereich oder durch eine Automatisierung von Produktionsverfahren. Ein Transfer dieser betriebswirtschaftlichen Sichtweise auf die bundesdeutsche Bewährungshilfe zeigt: Sie hält eine gute Marktposition; das Dienstleistungssegment Bewährungshilfe hat

sich im Laufe der letzten fast 50 Jahre monopolisiert. Aber – und dies ist ein entscheidender Unterschied zur Wirtschaft – der Input wird nicht durch die Bewährungshilfe selbst gesteuert, sondern er erfolgt durch die Strafjustiz. Die Mittel für die Verarbeitung werden durch die Politik kontingentiert. In der Folge gibt es keinen Zusammenhang zwischen verstärktem Kundenaufkommen und einem Anstieg der Bewährungshelfer. Am Beispiel Österreichs zeigt sich, dass man sich erfolgreich mit Koppelung des Fall-Inputs an die Kapazität der Bewährungshelfer behelfen kann: Dort hat das Justizministerium 1969 keine »deutschen Verhältnisse« haben wollen und hat das Verhältnis zwischen Bewährungshelfer und Probanden auf 1:30 festgelegt. Dass angesichts der Haushaltslage der Länder in Deutschland seitens der Justiz keinerlei Interesse an einer solchen Koppelung besteht, dürfte auf der Hand liegen.

Nun könnte die Bewährungshilfe in Deutschland versuchen, über Einflussnahme auf die regionale Strafjustiz eine Steuerung in Richtung einer Input-Reduzierung zu bewirken. Die darin liegende Gefahr ist nicht zu übersehen: Bei der derzeitigen kriminalpolitischen Grundstimmung gelangen womöglich mehr der potentiellen Probanden der Bewährungshilfe in den Strafvollzug statt in die Freiheit oder verbleiben länger als nötig im Vollzug. Ab einem bestimmten Betreuungsschlüssel gar keine Probanden mehr anzunehmen dürfte sich aus dienstrechtlichen Gründen als schwierig herausstellen. D.h. Steuerungsmöglichkeiten auf der Ebene des Falleingangs sind faktisch nicht nur kaum vorhanden, sondern auch aus spezialpräventiver wie aus kriminalpolitischer Sicht eher kontraindiziert.

Steuerung des Fallausgangs

Im Gegensatz zum Falleingang bietet die Phase des Fallausgangs durchaus gewisse Chancen zur Minimierung der Fallzahlen: Bei Probanden, die – aus fachlicher Sicht gut begründet – keine Bewährungsaufsicht mehr benötigen, kann der Bewährungshelfer die vorzeitige Beendigung der Bewährungszeit beantragen. Diese Probanden sind – so argumentieren Bewährungshelfer selbst – ja keine reinen »Karteileichen«, sondern sie verursachen immer noch einen gewissen Verwaltungsaufwand, der sich bei einer frühzeitigen Beendigung der Bewährungszeit auf Null reduzieren könnte.

Natürlich sind auch die Gegenargumente bekannt: Wenn Beförderungsstellen in Abhängigkeit von Fallzahlen vergeben werden, oder wenn Bewährungshelfer, die ihre Fallzahlen auf diese Weise reduzieren, Gefahr laufen, als Lohn für die abgeschlossenen Fälle gleich neue Fälle mit ungleich schwierigerer Problematik zugewiesen bekommen, wird dieser Weg nicht begehbar. Voraussetzung für das Funktionieren der gerade beschriebenen Output-Lösung wären vor allem Transparenz (die Entwicklung gemeinsamer und verbindlicher Kriterien dafür, welche Klienten mit welchen Problemen und Merkmalen Bewährungshilfe und Aufsicht benötigen) und qualitätsabhängige (nicht quantitätsabhängige) Bewertung der Arbeit im Einvernehmen mit der Justizverwaltung.

Steuerung durch Verarbeitung der Fälle

Bei den Steuerungsmöglichkeiten auf der Ebene der Verarbeitung der Fälle sind grundsätzlich zwei Wege denkbar: zum einen traditionelle Individuallösungen, die nicht System verändernd wirken, sondern an das traditionelle Konzept der individuellen Betreuung bei der Bewährungshilfe anknüpfen; zum anderen Möglichkeiten differenzierter Verarbeitung nach Klientengruppen.

Traditionelle Individuallösungen: weniger Betreuung, mehr Kontrolle, Hinzuziehung ehrenamtlicher Kräfte oder andere Methoden

Die Bewährungshilfe könnte das Zeitbudget für die einzelnen Klienten reduzieren. Der Bewährungshelfer berät weniger ausführlich, bietet weniger Begleitung an und fordert den Klienten mehr Eigeninitiative ab. Das Problem: Möglicherweise minimieren sich die Erfolgsquoten (erfolgreicher Abschluss der Bewährungszeit) und erhöhen sich die Anzahl der Widerrufe. Oder die Bewährungshilfe steuert die Arbeitsbelastung durch Verminderung der Qualität ihrer Produkte und bietet bestimmte Leistungen nicht mehr an. Das Ergebnis bei sinkenden Erfolgsquoten könnte dasselbe sein: Mehr Probanden im Strafvollzug. Ob allerdings ein sinkendes Zeitbudget oder eine

Verminderung der Betreuungsqualität bei den ohnehin geringen durchschnittlichen Zeiten, die dem Bewährungshelfer für die Klienten zur Verfügung stehen (s.o.) zu einer weiteren Effizienz-Minimierung führt, lässt sich bei der derzeitigen Datenlage nicht beurteilen.

Die Bewährungshilfe könnte sich auch stärker auf den Kontrollaspekt kaprizieren: *Kalmthout* und *Dünkel* zufolge haben verschiedene Studien einen offensichtlichen Zusammenhang zwischen Misserfolgsraten (z.B. Widerruf der Bewährung) und der Qualität und Intensität der Aufsicht gezeigt. »Je weniger Kontrolle und Aufsicht, desto höher die Misserfolgsrate.« (*Kalmthout; Dünkel 2000, 28*) Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse sprechen sich beide Autoren für ein klareres Bekenntnis der Bewährungshilfe zum Kontrollauftrag aus. Gleichwohl belegt die Datenlage offensichtlich keine stärkere Effektivität der Bewährungshilfe bei gleichzeitigem Rückzug aus dem Betreuungssektor, so dass die vorliegenden Befunde allenfalls für einen transparenteren und konsequenteren Umgang mit dem Kontrollauftrag sprechen, keineswegs aber für einen Verzicht auf Betreuungsaktivitäten. Eine Akzentuierung des Kontrollauftrags stärkt möglicherweise (derzeit noch) das Profil der Bewährungshilfe gegenüber freien Trägern und befriedigt die Erwartungen der Justiz in diesen sozialen Dienst; Arbeitseinsparungseffekte aber sind dadurch nicht zu erwarten.

Eine weitere Möglichkeit ist, dass die Bewährungshilfe versucht, sich in Teilbereichen durch den Einsatz ehrenamtlicher Kräfte Entlastung zu verschaffen. Es hat den Anschein, als ob die Bewährungshilfe in Deutschland bislang kaum von den Einsatzmöglichkeiten ehrenamtlicher Mitarbeiter Gebrauch gemacht hat³. Vielmehr sind z.T. erhebliche Widerstände gegen die Einbeziehung ehrenamtlicher Kräfte zu verzeichnen, die wohl auf unterschiedlichen Befürchtungen fußen. Allerdings erfordert auch ehrenamtliche Arbeit Zeit, Organisation und Betreuung, nämlich die der ehrenamtlichen Mitarbeiter. Außerdem können und sollen ehrenamtliche Mitarbeiter nicht die Arbeit von Professionellen ersetzen, sondern ergänzen.

Eine andere Lösung bestünde darin, dass die Bewährungshilfe von der klassischen Einzelfallhilfe umsteigt auf das Case Management-Konzept: Hierbei versteht sich der Sozialarbeiter als Manager der Probanden, indem er ihn bei der Erstellung eines »helfenden Netzwerks« unterstützt. Den Probanden sollen Hilferessourcen zugänglich gemacht werden, die sowohl in seinem persönlichen Bereich liegen können (z.B. durch Erschließung oder Wiederbelebung von Beziehungen zu Familienangehörigen, Nachbarn, Arbeitskollegen, Sportverein, etc.) als auch durch das Nutzbarmachen zusätzlicher Maßnahmen, die das soziale Netz einer Kommune bietet. Im Case Management erbringt also – im Unterschied zur klassischen sozialen Einzelfallhilfe – nicht der

Case Manager selbst die sozialen Hilfen, sondern er organisiert ein dafür besser geeignetes, umfassender helfendes Netz. Prinzipiell ist diese Methode für die Bewährungshilfe gut adaptierbar (vgl. *Eisenriegler 1993, S. 25 f., Klug 2000, 268 f.*), u.a. weil häufig Ressourcen außerhalb der Bewährungshilfe besser geeignet sind, den Lebensunterhalt, die Unterkunft und notwendige Lernprozesse zu sichern als dies die Bewährungshilfe selbst kann und weil Probanden oft von mehreren Sozialeinrichtungen betreut werden⁴.

Aber auch das Case Management ist kein Allheilmittel: Zum einen erfordert auch diese Methode den Einsatz zeitlicher Ressourcen, einen guten Überblick über die Entwicklung und die Lebenssituation des Betroffenen sowie seines sozialen Umfeldes; Zeit erfordert auch die Schaffung und der Erhalt des Netzwerks, für dessen ständige Motivierung eben dann auch der Bewährungshelfer zuständig wäre. Diese Methode kann, betreibt man sie ernsthaft, den Arbeitsaufwand für die Probanden nicht extrem reduzieren, zumal die Bewährungshilfe ja auch bislang einen großen Teil von Hilfeleistungen nicht selbst, sondern nur im Zusammenwirken mit anderen erbringt. Zum anderen steht und fällt die Qualität des Case Managements natürlich mit der Qualität und Quantität der anderen sozialen Dienstleistungen in der Region. Die im Rahmen des Case Managements zu erschließenden und zu koordinierenden Ressourcen, die der Proband außerhalb der Bewährungshilfe vorfindet, sind natürlich auch (und teilweise noch erheblicher) von Verknappung und Einschränkung betroffen. Die freiwilligen Leistungen sind von erheblichen Einsparungen erfasst und für den Bereich öffentlicher Pflichtleistungen wird zunehmend eine Abweisung berechtigter Ansprüche beklagt.

Differenzierte Verarbeitung nach Klientengruppen

Hier werden Probanden nach Gruppen differenziert, die eine unterschiedliche Problembelastung aufweisen und unterschiedlich intensive Hilfsangebote und –formen benötigen. Voraussetzung für diesen Weg ist eine Abkehr vom Prinzip des individuellen Betreuers mit seinen individuellen Fachkompetenzen und Interessen. Innerhalb der Bewährungshilfe gibt es bislang eine Vielzahl von Zusatzqualifikationen therapeutischer, beraterischer, gruppenpädagogischer und sonstiger Art (z.B.: Schuldnerberatung, Suchtberatung). Beim bisherigen System Bewährungshilfe werden einzelne Bewährungshelfer mehr oder minder willkürlich beschickt mit Probanden mit bestimmten Problemlagen, die mit der Qualifikation der Bewährungshelfer kompatibel sein können (Beispiel: »Anti-Gewalt-Training«), es aber keinesfalls müssen. Ob der Proband an einen Bewährungshelfer gerät mit einer Gesprächs-, gestalt- oder sexualtherapeutischen Zusatzausbildung, ohne Zusatzausbildung, mit Interesse und Qualifikation zur sozi-

alen Gruppenarbeit oder nicht (vgl. auch Kurze 2000, 249), ob er an einen der wenigen Bewährungshelfer gerät, der ehrenamtliche Mitarbeiter einsetzt – all das bleibt neben persönlichem Arbeitseinsatz, Alter, Geschlecht, Kontrollbestreben und (kriminal-)politischer Gesinnung des Bewährungshelfers weitgehend dem Zufall überlassen. Daran ändern auch schriftlich festgehaltene Standards⁵ nur wenig.

Mit der differenzierten Verarbeitung nach Klientengruppen bilden die Problemlagen der Probanden und die Qualifikation der einzelnen Bewährungshelfer den Schlüssel für Umsteuerungsprozesse innerhalb des Systems und könnten – gewissermaßen als Nebeneffekt – vielleicht eine höhere Arbeitszufriedenheit herstellen.

Gegenüber den traditionellen Lösungsversuchen entfernen wir uns vom Prinzip der Feststellung des individuellen Hilfebedarfs; gebildet werden vielmehr Gruppen mit vergleichbarem Hilfebedarf analog §§ 93 f. BSHG, wobei in der Bewährungshilfe nicht die Kosten für die Betreuung nach der jeweiligen Hilfebedarfskategorie zu berechnen wären, sondern eine Art Punktesystem denkbar wäre. D.h. ein Bewährungshelfer hätte nicht 80 Probanden zu betreuen, sondern ein Kontingent von z.B. 100 Punkten. Betreuungs- und kontrollintensive Probanden wären beispielsweise mit 3 Punkten zu veranschlagen, weniger betreuungsintensive Probanden mit 2 Punkten und keine oder kaum Betreuung/Kontrolle benötigende Probanden mit 1 Punkt⁶. Für die Durchführung von Gruppenarbeit könnten ebenfalls Punkte verteilt werden.

Denkbar wäre auch eine Aufteilung in Phasen analog zu einem Hilfeplanverfahren. Hierbei würde der Bewährungshelfer den Betreuungsprozess mit dem Probanden planen und – nach bestimmten Phasen intensiver Betreuung nach einer gewissen Dauer der Bewährungszeit und Stabilisierung der Lebensverhältnisse eine Phase »reduzierter Betreuung« (vgl. Eisenriegler 1993, 27) einleiten. Eine differenzierte Möglichkeit der Bildung von Kategorien hat Schmitt (2003) vorgelegt, der ebenfalls dafür plädiert, nicht Fallzahlen als Index für die Belastung von Bewährungshelfern zugrunde zu legen, sondern den zeitlichen Aufwand, der für die Betreuung eines Klienten veranschlagt werden muss und der sich an den sozialen Problemlagen des Klienten orientiert. Schmitt (2003, 230 ff.) bildet sieben Kategorien (Zugangsphase, Intensive Betreuung, Beratung, Kontakt, Vernetzung, Unterbringung und Eingang – Auszeit – Ablauf), denen erfahrungsgemäß bestimmte Zeiteinheiten zugeordnet werden und die die zeitliche Belastung des Bewährungshelfers widerspiegeln.

Ein anderes Modell der Differenzierung nach Klientengruppen stellt Kurze (2000) vor, indem er an einer (vertikal organisierten) individuellen Rahmenbetreuung (durch Zuweisung des Pro-

banden vom Richter an den Bewährungshelfer) festhält und diese durch eine horizontale Modulebene ergänzt. »Darunter sind konzentrierte Betreuungs- oder Beratungsmaßnahmen zu verstehen, die als offenes Dienstleistungsangebot für sämtliche Probanden der Dienststelle bereit gehalten werden. Es sind qualifizierte, zeitlich eng begrenzte Gruppentrainings, die bundesweit standardisiert durchgeführt werden« (Kurze 2000, 254 ff.). In diesem Organisationsmodell führt jeder Bewährungshelfer nach wie vor Einzelbetreuungen durch, darüber hinaus beteiligen sich dafür ausgebildete Bewährungshelfer an den Trainingsmaßnahmen und würden in einem hierfür festzulegenden Rahmen von Einzelbetreuungen entlastet. Das Bestechende an diesem Modell sind seine Perspektiven für die problembezogene Betreuung wie für die systematische fachliche Weiterentwicklung der Organisation der Bewährungshilfe.

Gleich, welches Modell man wählt, durch eine differenzierte »Verarbeitung« könnte, wenn die Kriterien transparent wären und das ganze System mit einer gewissen Ehrlichkeit gehandhabt würde (genau darin liegt ja häufig das Problem!), mehr Gerechtigkeit und Vergleichbarkeit zwischen der Arbeit einzelner Bewährungshelfer hergestellt werden. Hierdurch könnte die Bewährungshilfe auch den Stärken, Neigungen und Interessen der einzelnen Bewährungshelfer entgegenkommen. Die Differenzierungslösung scheint am vielversprechendsten, bringt allerdings auch die stärksten »innerbetrieblichen« Veränderungen und Umstrukturierungen in der Bewährungshilfe mit sich. Sie erfordert nicht nur eine gute Abstimmung der Aktivitäten aller Mitarbeiter, sondern möglicherweise auch eine professionelle Leitung, die in der Lage ist, einen solchen Umsteuerungsprozess zu koordinieren, umzusetzen, zu dokumentierten und in Konfliktsituationen fachliche Entscheidungen zu treffen. Gemindert wird durch diese Lösung natürlich nicht die Zahl der zu betreuenden Probanden, aber es könnten vielleicht Lösungen entstehen, die die Problemlagen und den Hilfebedarf der Klienten stärker in den Mittelpunkt stellen, die mehr Gerechtigkeit und Transparenz in Bezug auf Bedarf und Leistung der Bewährungshelfer schaffen und die auch die Vergabe der wenigen Beförderungsstellen nicht mehr allein auf die Quantität der Arbeit stützen. Die Qualität der Arbeit und der daraus resultierende Bedarf an Personal wäre nach außen plausibler kommunizierbar. Bislang gibt es nämlich – streng betrachtet – keine plausiblen Kriterien dafür, weshalb ein Bewährungshelfer 70, aber nicht 80 oder gar 90 Probanden betreuen kann.

Privatisierung der Bewährungshilfe?

Der, v.a. von Kostenargumenten, getragene Ruf nach dem schlanken Staat führt dazu, auch für die Bewährungshilfe Überlegungen zur Privati-

sierung dieser bislang staatlichen Leistung anzustellen. Als Begründung für die inzwischen auch innerhalb der Justiz populäre Privatisierungsdebatte werden pragmatische wie ideologische Begründungen ins Feld geführt: Überlastungserscheinungen staatlicher Institutionen sollen minimiert werden und private Aufgabenerledigung sei kostengünstiger und effizienter (vgl. Groß 2001, 99) und Privatisierung käme gar den Klienten zugute, indem sie »... auch die Gruppen zu anspruchsvollen Kunden (erklären), die häufig genug von staatlichen Apparaten (z.B. dem Strafrecht) in Situationen der Hilflosigkeit gebracht wurden.« (Cremer-Schäfer 1997, 34)

Rechtlich wäre gegen eine Privatisierung der Bewährungshilfe wahrscheinlich wenig einzuwenden: »Denn der Bewährungshelfer hat selbst, bei aller ihm obliegenden Leitung und Lenkung seines Probanden, keinerlei Entscheidungs- und Eingriffsbefugnis, sondern er ist immer auf die (mittelbare) Sanktionierung seiner Anordnungen durch das Gericht angewiesen.« (Groß 2001, 107) Damit ist sein Handlungsrahmen vergleichbar mit dem freier Träger, die etwa ambulante Maßnahmen für jugendliche Straffällige oder Vermittlung gemeinnütziger Arbeit zur Abwendung von Ersatzfreiheitsstrafen durchführen. Auch im Hinblick auf die Effektivität und Effizienz von Hilfsangeboten hat sich die freie Straffälligenhilfe bislang der staatlichen Straffälligenhilfe nicht als unterlegen erwiesen⁷.

Innerhalb der Straffälligenhilfe wird die vom Justizministerium Baden-Württemberg 2002 angestoßene Privatisierungsdebatte für die Bewährungshilfe kontrovers geführt (vgl. *Arbeitsgemeinschaft Bewährungshilfe Baden-Württemberg 2003*). Das Justizministerium gründet den Reformbedarf offensichtlich auf die positiven Erfahrungen des österreichischen Vereins »Neustart«. Von einer Budgetierung mit flexiblerem Mitteleinsatz innerhalb einer privaten Bewährungshilfeorganisation, einer Verlagerung der Dienstaufsicht und interner Revisionen auf private Träger, von der Umstellung auf Kosten-Leistungsrechnungen und der Schaffung verbindlicher Leistungsbeschreibungen verspricht sich die Justiz nicht nur Einsparungen im Justizbereich, sondern auch mehr Transparenz zwischen Gericht und Leistungsträger (vgl. Walz 2002, 2). Wenngleich eine Privatisierung nicht nur für die Kostenträger eine Reihe von Vorteilen bietet, sondern möglicherweise auch die Entwicklung der Bewährungshilfe beschleunigt und positiv verändern könnte, ist langfristig ein hoher Preis zu bezahlen: Letztlich geht es bei der Privatisierung um die Etablierung von Wettbewerb und Konkurrenz zwischen Non-Profit-Organisationen im Sozialbereich (vgl. Cremer-Schäfer 1997, 34). Mit Privatisierungen verlagert der Staat finanzielle Risiken auf private Träger, die bei einer absehbaren Deckelung der zuvor budgetierten Kosten und vereinbarten Leistungsverträgen kaum eine andere Möglichkeit haben, als die Belastungen den Mitarbeitern

in Form von arbeitsrechtlichen Restriktionen aufzubürden. Wohin dies im Kontext zu mehr Wettbewerb auch für die Klienten führt zeigen bereits andere weitgehend privatisierte Bereiche sozialer Arbeit (z.B. die Arbeit der Betreuungsvereine nach dem Betreuungsgesetz).

Die bisherige Resistenz der Bewährungshilfe gegen grundlegende Veränderungen organisatorischer und methodischer Art (Ausnahmen bestätigen die Regel!) macht sie recht anfällig für das Argument, private soziale Dienste seien nicht nur kostengünstiger, sondern möglicherweise auch eher in der Lage, transparenter, flexibler und zielgerichteter auf veränderten Problembereichen zu reagieren, die entsprechenden Hilfen selbst bereit zu stellen und sich so eher an die Bedürfnisse ihrer Klienten und ihrer »Auftraggeber« anzupassen. Die Argumente der »Privatisierer« lassen sich somit nur entkräften, wenn die Bewährungshilfe sich nicht darauf beschränkt, hohe Fallbelastungen zu beklagen und ansonsten organisatorisch wie methodisch an ihrem Status quo festhält. Nur, wenn sie sich ihrem Innovationsbedarf, der interessanterweise nach wie vor im wesentlichen von außen an sie heran getragen wird, stellt und eine dauerhafte und systematische Innovationsentwicklung vornimmt, fallen die vermeintlichen Vorteile des über ihr schwebenden Damoklesschweres einer Privatisierung weg.

Wenn die Kriterien transparent wären und das ganze System mit einer gewissen Ehrlichkeit gehandhabt würde, könnte mehr Gerechtigkeit und Vergleichbarkeit zwischen der Arbeit einzelner Bewährungshelfer hergestellt werden. Die Qualität der Arbeit und der daraus resultierende Bedarf an Personal wäre nach außen plausibler kommunizierbar. Bislang gibt es nämlich – streng betrachtet – keine plausiblen Kriterien dafür, weshalb ein Bewährungshelfer 70, aber nicht 80 oder gar 90 Probanden betreuen kann.

Für die derzeitigen Probleme der Bewährungshilfe gibt es keine einfache, schmerzlose Lösung – gleich, aus welcher Perspektive man das Problem betrachtet: Will die Bewährungshilfe Standards ihrer Arbeit halten, muss sie dafür Sorge tragen, dass die Fallbelastung sinkt oder zumindest nicht steigt. Steigt die Fallbelastung weiter, so muss sie ihre gleich bleibenden oder gar sinkenden Ressourcen, Zeit und Kräfte auf mehr Probanden aufteilen. Dann wird voraussichtlich die Arbeit weniger effektiv sein, oder sie muss ihre Arbeit anders tun und anders verteilen. Das aber ist ohne organisatorische (und damit auch berufspolitische) Konsequenzen wohl nicht

machbar. Die Möglichkeiten, diesen Prozess aktiv selbst zu gestalten, dürften im Laufe der nächsten Zeit analog zur Geduld der Kriminalpolitik und einer vielleicht auch kritischeren Öffentlichkeit schwinden.

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft Bewährungshilfe Baden-Württemberg, Materialsammlung zum Thema Privatisierung, Bewährungshilfe vom 1.03.02, URL: <http://www.agbewaehrungshilfe.de/Bewaehrungshilfe/privatisierung.htm> vom 11.03.04
- ADB e.V.: Bewährungshilfe, Zahlen, Daten, Fakten, in: URL: <http://www.bewaehrungshilfe.de/am> 28.2.2003
- Arbeitsgemeinschaft Deutscher Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer (ADB) e.V.: Bundesweite Befragung zur Erhebung der Lebenslage der Klientinnen und Klienten der Bewährungshilfe, Stichtag: 15.2.99, Aurich 2000
- Buchfink, A.: Zwei unterschiedliche Systeme der Bewährungshilfe dargestellt am Beispiel Deutschland – Österreich, unveröff. Dipl.-Arbeit im Studiengang Soziale Arbeit an der Georg-Simon-Ohm-Fachhochschule Nürnberg, 2001
- Cornel, Heinz: Probanden der Bewährungshilfe für Jugendliche und Heranwachsende in Berlin – ihre Lebenslage und ihre Erwartungen an das Hilfesystem, Alice-Salomon-Fachhochschule Berlin, 1. Aufl., Berlin 2000
- Cremer-Schäfer, Helga: Wenn es recht und billig sein soll, in: Neue Kriminalpolitik, 1/1997, S. 30-35
- Eisenriegler, A.: Das 6-Varianten-Modell zur Durchführung der Bewährungshilfe, in: SUB 1/93 Jg. 15
- Engels, D.; Martin, M.: Typische Lebenslagen und typischer Unterstützungsbedarf von Klientinnen und Klienten der Bewährungshilfe, ISG Berlin, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Berlin 6. Mai 2002
- Groß, K.-H.: Privatisierungen bei der Strafverfolgung?, in: BewHi 2/2001, S. 99-110
- Jehle, J.-M., Heinz, W., Sutterer, P.: Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine kommentierte Rückfallstatistik, herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz, Berlin 2003
- Klug, W.: Professionalität in der Bewährungshilfe, in: BewHi 3/2000, S. 263-273
- Klug, W.: Selbst organisierte Qualitätsprozesse – »Werkstattbericht« eines Praxisprojekts der Bewährungshilfe, in: BewHi 2/2003, S.192-204
- Kurze, M.: Personal- und Organisationsentwicklung in den Sozialen Diensten der Justiz, in: BewHi 3/2000, S. 243-262
- Kurze, M.: Soziale Arbeit und Strafjustiz. Eine Untersuchung zur Arbeit von Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht. Kriminologie und Praxis, Band 26, KrimZ, Wiesbaden 1999
- Maelicke, B.: Sparen als Chance?, in: Neue Kriminalpolitik 1/1997, S. 26-29

- Maelicke, Bernd: Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht und Soziale Dienste im Strafvollzug, in: Cornel, Kawamura-Reindl, Maelicke, Sonnen (Hrsg.): Handbuch der Resozialisierung, Baden-Baden 2003, S. 135-201
- Schellhoss, H.: Wie teuer darf Kriminalitätsbekämpfung sein?, in: Neue Kriminalpolitik 1/2004, S. 8-10
- Schmitt, W. S.: Das Kategorienmodell – Eine Alternative zu Fallzahlen als Index für Belastung bei Bewährungshelfern, in: BewHi 3/2003, S. 226-235
- Schöch, H.: Bewährungshilfe und humane Strafrechtspflege, in: BewHi 3/2003, S. 211-225
- Sobottka, J.: Die soziale Arbeit des Bewährungshelfers, Bonn 1990
- Sohn, W.: Koordination und Kooperation in den Sozialen Diensten der Justiz, in: Soziale Arbeit 9-10/1993, S. 316-325
- Van Kalmthout, A.; Dünkel, F.: Ambulante Sanktionen und Maßnahmen in Europa, in: Neue Kriminalpolitik 4/2000, S. 26-31
- Walz, Karl-Michael: Strukturreform der Bewährungshilfe, in: Verbands-Rundbrief 1/99, URL: <http://www.verband-bewaehrungshilfe.de/Verbandsrundbrief/11.htm> vom 9.05.03

Anmerkungen:

- 1 Zur besseren Lesbarkeit wird im Text ausschließlich die maskuline Form in Sinne einer geschlechtsabstrakten Form verwendet
- 2 Faktisch ist die Stundenzahl geringfügig höher, denn wegen der Mehrfachunterstellungen ist die Zahl der unterstellten Bewährungsfälle immer etwas geringer als die Anzahl der tatsächlich betreuten Probanden, im Schnitt kommen bundesweit auf 120 Unterstellungen etwa 100 Probanden (vgl. Schöch 2003, 215)
- 3 Sobottka geht noch 1990 davon aus, dass in Deutschland lediglich 2% der Probanden von ehrenamtlichen Bewährungshelfern betreut werden (Sobottka 1990, 7), während es in Österreich 1999 25,7% waren (VSBA 2000, 2, zit. in: Buchfink 2001, 101).
- 4 Nicht umsonst haben ja Bewährungshelfer selbst private Vereine gegründet, die genau das umsetzen, was die Bewährungshilfe selbst aufgrund ihrer Organisationsform, ihres gesetzlichen Auftrages und ihrer personellen wie sachlichen Ausstattung nicht zu leisten vermag (z.B. die Bereitstellung Lebenslagenverbessernder betreuter Wohn- und Arbeitsmöglichkeiten für die Probanden)
- 5 z.B. Standards der Sozialarbeit/Sozialpädagogik und Leitlinien für das Arbeitsfeld Bewährungshilfe, beschlossen von der Delegiertenversammlung der ADB e.V. am 12.05.1996 in St. Andreasberg/Harz, die Standards einzelner Landesarbeitsgemeinschaften sowie Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Abt. Justiz und Justizvollzug (Hrsg.): Standards der Sozialarbeit mit der Arbeitsfeldkonzeption für Bewährungshilfe, Stuttgart, Mai 1994
- 6 Zu bedenken wären natürlich das systemimmanente Problem einer »Hochdefinierung« von Klienten zu schwierigen Probanden mit dem Ziel der eigenen Arbeitsentlastung und damit verbundene, verstärkte Risiken der Etikettierung von Klienten.
- 7 wobei für beide Organisationsformen ein Mangel an empirisch abgesicherten Befunden zur Effektivität sozialpädagogischer Interventionen zu beklagen ist (vgl. auch Sohn 1993, 322)