

Auslauf- oder Zukunftsmodell?

Wieviel und welche Bewährungs- und
Straffälligenhilfe brauchen wir heute?
Zwei Fragen an vier Experten.



Erich Marks



Bernd-Rüdiger Sonnen



Herbert Leirer



Gabriele Kawamura

Heute sollen soziale Interventionen des Staates in kürzerer Zeit, zu geringeren Kosten mehr Wirkung erzielen – wenn nicht überhaupt privat erledigt werden. Die Bewährungshilfe zählt zu den vergleichsweise aufwendigen Interventionen im Bereich der Sozialarbeit. Bestünde sie nicht seit Jahrzehnten, hätte sie heute eine Chance, in derselben Form und mit derselben Aufgabenstellung ins Leben gerufen zu werden? Was würde vermutlich anders angegangen?

Erich Marks:

Im Extrem muß befürchtet werden, daß der Primat der Finanzpolitik, die chronisch leeren öffentlichen Kassen und der kriminalpolitische Zeitgeist zu einer ausschließlich kurzsichtigen Rechts- und Sozialpolitik führen könnten und eine Bewährungshilfe heute gar nicht oder nur marginal und nebenamtlich eingerichtet würde.

Weniger extrem und pessimistisch formuliert, könnten bei einer erst heutigen Einführung der Bewährungshilfe folgende Aspekte eine Rolle spielen: Gerichtshilfe und Täter-Opfer-Ausgleich würden vermutlich eher zeitgleich zur Bewährungshilfe und nicht mit jahrzehntelanger Verzögerung und teilweise halbherziger Ausstattung eingerichtet. Vielleicht würde es dabei aber auch an Mut respektive Geduld fehlen, der gesetzlichen Einführung von Bewährungshilfe einen (bislang einmaligen) Feldversuch zu den methodischen, organisatorischen und strukturellen Fragen voranzustellen, wie dies 1951 mit Gründung der DBH geschehen ist.

Im methodischen Selbstverständnis der Sozialen Arbeit stünden gemeinwesenorientierte Ansätze wohl gleichbedeutend neben der Einzelhilfe. Die stärkere Einbeziehung freier/ehrenamtlicher Helfer und die Mitwirkung in regio-

nenal Präventionsgremien wären nur zwei Beispiele dieser neuen Orientierung.

Mehr Bedeutung würde wohl dem Aspekt einer besseren Etablierung der Sozialen Arbeit im Gesamtsystem der Justiz als eigenständiger Arbeitszweig mit spezifischen Aufgaben sowie professioneller Methodik und entsprechendem Profil und Selbstverständnis geschenkt werden. Um die Soziale Arbeit von vornherein als gleichberechtigte und eigenständige Disziplin zu etablieren, wären beispielsweise maximale Fallzahlen wie in Österreich gesetzlich fixiert, und die (Fort-)Entwicklung und Überprüfung von Fachlichkeit wären eine selbstverständliche berufsständische Aufgabe moderner professioneller Sozialarbeit.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Bewährungshilfe, mit aktuell ca. 3.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Deutschland, hinsichtlich Anwendungs- und Ausgestaltungsbreite sowie personeller Ausstattung noch immer nicht den Stellenwert in Sanktionspraxis und Kriminalpolitik erreicht hat, der ihr eigentlich gebührt. Ein Auslaufmodell sind Bewährungshilfe und die anderen sozialen Dienste der Justiz in keiner Hinsicht.

Erich Marks ist Geschäftsführer der Deutschen Bewährungs-, Gerichts- und Straffälligenhilfe (DBH) in Bonn

Gabriele Kawamura:

Die Bewährungshilfe ist bis heute keine ausschließlich soziale Intervention, sondern sie erfüllt im Auftrag der Justiz Kontrollfunktion. Mit ihren sozialen Interventionen begleitet sie ein ambulantes Kontrollprogramm, das deutlich kostengünstiger und deutlich effektiver ist als der Strafvollzug. Damit hat sie ihre relative Effektivität und Effizienz bislang legitimieren können. Wäre eine Bewährungs-Hilfe für Straffällige heute neu zu schaffen, so sind bei Betrachtungen der kriminalpolitischen Landschaft – je nach kriminalpolitischer Ausrichtung – derzeit mehre-

re Szenarien für eine Aufgabengestaltung denkbar. Die vorstellbaren Möglichkeiten reichen von reinen Kontrollfunktionen der Bewährungshilfe, die sozialarbeiterische/sozialpädagogische Qualifikationen entbehrlich machen (wie in den USA in Verbindung mit dem elektronisch überwachten Hausarrest und/oder der Kontrolle spezifischer gerichtlicher Auflagen), bis hin zu privatisierten Formen, die reine soziale Hilfe außerhalb der Justiz leisten, gegebenenfalls auch ohne Kontrollauftrag und orientiert an mit den Probanden vertraglich vereinbarten Leistungen und Verpflichtungen.

Gabriele Kawamura ist Geschäftsführerin der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V. (BAG-S) in Bonn

Herbert Leirer:

Sollte die Bewährungshilfe heute ins Leben gerufen werden, wäre es natürlich aufgrund der aktuellen (tages-)politischen Konstellation fraglich, ob ihre kriminalpolitische, strafrechtliche, organisatorische und fachliche Positionierung anders oder gleich aussehen würde. Sicherlich würden dabei wirtschaftliche Überlegungen, die vor 40 Jahren (fast) keine Rolle gespielt haben, eine wichtige Funktion haben.

Geht man jedoch davon aus, daß die Leitlinien der kriminalpolitischen Entwicklungen der letzten 10–12 Jahre auch Basis für die Positionierung der »neuerfundenen« Bewährungshilfe 1997 sind, dann könnte man eigentlich guten Mutes sein!

Strafrecht bedeutet – jedenfalls in Österreich – nicht mehr nur Strafe, sondern initiiert zunehmend soziale Interventionen zur Bewältigung der Tatfolgen und zur Vorbeu-

Dr. Herbert Leirer ist Geschäftsführer des Vereins für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit in Wien

gung neuer Straftaten. Ebenso werden Strafen von solchen Interventionen flankiert oder gefolgt, um schädliche, durch die Strafe entstehende Nebenwirkungen und Risiken zu minimieren bzw. hintanzuhalten.

Diese Leitlinien wurden im Jugendgerichtsgesetz 1988 im Modellprojekt Außergerichtlicher Tatausgleich im Erwachsenenstrafrecht und im Suchtmittelgesetz (Helfen statt Strafen!) normiert und sind nunmehr auch die Basis für ein demnächst in die Begutachtung gehendes sogenanntes Diversionsgesetz. Dieses Gesetzeswerk hat die Reduzierung der strafrechtlichen Verurteilungen um etwa ein Drittel zum Ziel und normiert eine Reihe von Diversionsmaßnahmen (vor allem den Außergerichtlichen Tatausgleich) im Erwachsenenstrafrecht.

Ein weiterer Aspekt ist, daß durch eine Reihe von Strafrechtsreformen in den 1990er-Jahren die Rechtsstellung

des Sozialarbeiters/Bewährungshelfers verbessert wurde. Es sind vor allem Regelungen der Anzeigenverpflichtung, der Zeugnisverweigerung und der Kontaktaufnahme mit in Haft befindlichen Klienten für Sozialarbeiter. Das Strafrechtsänderungsgesetz 1996 veränderte die Position des Bewährungshelfers gegenüber dem Gericht:

Das Gericht ordnet Bewährungshilfe an, die Bestellung des Bewährungshelfers erfolgt durch den Leiter der Geschäftsstelle für Bewährungshilfe, die Überwachung von Weisungen durch den Bewährungshelfer und die Berichtspflicht des Bewährungshelfers wurden rechtlich neu verfaßt.

Alle diese Entwicklungen legen den Schluß nahe, daß auch eine heute zu gründende Bewährungshilfe in Österreich dem Dialog mit dem Rechtsbrecher und dem Prinzip Helfen statt Strafen verpflichtet wäre.

Bernd-Rüdeger Sonnen:

Prof. Dr. Bernd-Rüdeger Sonnen ist Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V. (DVJJ) in Hannover

Kosten-Nutzen-Analysen und betriebswirtschaftliches Denken muten im Umgang mit straffällig gewordenen Menschen, die einerseits massive Probleme haben und andererseits aber auch Probleme bereiten, befremdlich an. Dennoch wird sich auch die Bewährungshilfe der Einführung von Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung zukünftig nicht verschließen können.

So hat zum Beispiel der Gesetzgeber des Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) die informellen Erledigungsmöglichkeiten (in der für mich wenig überzeugenden Reihenfolge) als kostengünstiger, schneller und humaner bezeichnet, denen zur »Bewältigung von Jugenddelinquenz auch kriminalpolitisch im Hinblick auf Prävention und Rückfallvermeidung höhere Effizienz zukommt«. Informelle Erledigung statt formeller

Sanktion, neue ambulante Möglichkeiten, Haftvermeidung bzw. wenigstens Haftverkürzung bleiben die Orientierungspunkte moderner Kriminalpolitik, die es gegen Forderungen nach mehr, längeren und härteren stationären Sanktionen durchzusetzen gilt. Es ist und bleibt das Verdienst der Bewährungshilfe, dazu beigetragen zu haben, daß sich das Regel-Ausnahme-Verhältnis der stationären zu den ambulanten Sanktionen heute genau umgekehrt hat. Ein struktureller Mangel der Bewährungshilfe bleibt die Überbetonung des Kontrollaspektes und die Blickverengung auf individuelle Faktoren zur Erklärung von Kriminalität. Heute würden die Erkenntnisse der kritischen Kriminologie zum Gesamtsystem strafrechtlicher Sozialkontrolle berücksichtigt werden müssen.

Jugendgerichtshilfe, Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Täter-Opfer-Ausgleich, freie Straffälligen- und Haftentlassenenhilfe verschiedener Träger grenzen sich (speziell in Deutschland) institutionell deutlich voneinander ab. Wie verändert sich das Verhältnis zwischen Organisationen, wenn nun auch die Straffälligenhilfe unter Druck gerät, mit weniger Mitteln mehr zu leisten? Ist mehr Konkurrenz oder mehr Verbund angesagt, um dem Projekt der Straffälligenhilfe zu dienen?

Erich Marks:

Im Bereich der Bewährungs- und Straffälligenhilfe besteht kein echter Markt, und deshalb wäre Konkurrenz wenig förderlich. In ihrer Mehrzahl sind die Träger, ob nun öffentlich- oder privatrechtlich organisiert, gleichermaßen Teil eines staatlichen Distributionssystems. Der Wettkampf um öffentliche Zuwendungen wird nicht unbedingt durch bessere Leistungen belegt werden.

Der immanente Wettbewerb um verbesserte Methoden und Projekte erscheint dagegen sinnvoll und trägt zu durchaus positiven Prozessen des Vergleichens und Optimierens bei. Trotz zu erwartender gewisser Konzentrationsprozesse bleibt zu hoffen, daß die »Vielfalt« von methodi-

schen, organisatorischen und strukturellen Ausprägungen in der Bewährungs- und Straffälligenhilfe »Einfalt« zu verhindern hilft.

Die Strategie der Wahl ist das weiterhin stetige Bemühen um verbesserte Kooperation sowie die Entwicklung von regionalen und zunehmend trägerübergreifenden Netzwerken und Verbundsystemen, damit auch künftig kompetente Hilfen für Straffällige angeboten werden können. Dies schließt verbesserte Kooperationsstrukturen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Angeboten und Trägern ebenso ein wie eine neue Abstimmung zwischen diversen spezialisierten Diensten.

»Der immanente Wettbewerb um verbesserte Methoden und Projekte erscheint sinnvoll«

Gabriele Kawamura:

Auf der öffentlichen Ebene verschärft sich seit einigen Jahren die Konkurrenz um Mittel und um die Besetzung von Arbeitsfeldern – nicht nur zwischen Freier Straffälligenhilfe und Sozialen Diensten der Justiz, sondern auch innerhalb der Freien Träger. Auf der überregionalen Ebene zeigt sich aber auch mehr Verbund zwischen Organisationen und Verbänden.

Diese Kooperation und gemeinsame Interessenvertretung steht im Kontext zu der weitgehend vorhandenen Einsicht, daß die Straffälligenhilfe sich insgesamt bei knapper werdenden Ressourcen und rigider Kriminalpolitik besser und deutlicher und gemeinsam politisch artikulieren

muß. Dauerhaft ist ein stärkerer Verbund auf allen Ebenen sinnvoll – dieser Verbund muß über einzelfallbezogene Kooperationen weit hinausgehen. Eine professionelle Koordination, klare Aufgabenbeschreibung und Standardisierung von Angeboten kann und muß effektivere Hilfen und eine verbesserte Organisation von Ressourcen für die Klient/innen der Straffälligenhilfe nach sich ziehen. Im Rahmen der Weiterentwicklung der Straffälligenhilfe wird dann auch die Frage zur Debatte stehen, wie lange die Parallelität von verfahrensbezogenen, segmentierten Hilfen einerseits und von lebenslagenbezogenen Hilfen andererseits noch sinnvoll und leistbar ist.

»Wie lange ist die Parallelität von segmentierten Hilfen noch sinnvoll?«

Herbert Leirer:

»Konkurrenz als Angebotssteuerung hat bei sozialen Organisationen nur sehr eingeschränkt Sinn!«

Die großen Fragen, die europaweit vehement diskutiert werden – ist der Sozialstaat noch zu finanzieren, ist er überhaupt finanzierbar und, vor allem, wie wird das Sozialsystem zukünftig gestaltet sein – betrifft natürlich auch uns. Sie betrifft uns insofern, als verstärkt die Frage nach dem Nutzen der sozialen Dienstleistung Straffälligenhilfe gestellt wird: Was bewirkt unsere Arbeit eigentlich? Wie effektiv, effizient und wirtschaftlich ist sie, welche Qualität hat die erbrachte Leistung und wie wird diese Qualität sichergestellt?

Sich diesen Fragen zu stellen und sie zu beantworten, ist ein Gebot der Stunde und führt nicht dazu, daß Sozialarbeit »unsozial« wird, wie manche meinen.

Die herrschenden, verschärften (markt-)wirtschaftlichen Bedingungen bewirken, daß soziale Organisationen nicht mehr nur von ihrer Anschlußfähigkeit an politisch-bürokratischen Kalkülen abhängen, sondern auch von ihrer Offenheit gegenüber betriebswirtschaftlichen Entscheidungs- und Handlungsinstrumenten.

Andererseits verlieren soziale Organisationen ihre Existenzberechtigung, wenn sie sich dem Ruf nach der Betriebswirtschaftlichung völlig und ungebremst und nicht der Tendenz, alle sozialen Beziehungen der Logik der Kapitalverwertung zu unterwerfen, entgegenzutreten würden.

Das ist deshalb wichtig, weil unsere Klienten sich nicht auf den verschiedenen Märkten bewegen können, sich

nicht Marktübersicht verschaffen können und darauf beruhend ihre »Kaufentscheidung« treffen können. Und schon gar nicht können sie die empfangenen Betreuungsleistungen auch bezahlen. Daher hat Konkurrenz als Angebotssteuerung bei sozialen Organisationen nur sehr eingeschränkt Sinn!

Konkurrenz zwischen den Anbietern von Straffälligenhilfe bedeutet eine Schwächung gegenüber dem Monopolisten Justiz und gegenüber staatlichen kriminal- und sicherheitspolitischen Kalkülen.

Es ist daher sicherlich mehr Verbund, mehr Vernetzung der verschiedenen Einrichtungen und Institutionen der Straffälligenhilfe angesagt. Staatliche und private Organisationen müssen sich jedoch den Fragen (und den auf sie gefundenen Antworten) stellen: Was erreichen wir mit welchen Ressourcen bei welchen Klientengruppen? Haben wir die richtigen Klienten, welche Adressaten haben wir überhaupt, was sind deren Erwartungen? Wie zufrieden sind sie mit unseren Leistungen? Und welche Organisationen erbringen gleiche oder ähnliche Leistungen wie wir, und wie sollen wir uns diesen gegenüber positionieren?

Erst damit wird »Verbund statt Konkurrenz« mehr als ein Schlagwort! Und nur so können wir gewährleisten, daß Solidarität in unserer Gesellschaft nicht dem Prinzip in der freien Marktwirtschaft und vordergründigen Kosten-/Nutzen-Kalkülen geopfert wird.

Bernd-Rüdeger Sonnen:

Es kann gar kein Zweifel bestehen, daß künftig statt Konkurrenz Kooperation angesagt ist. Vernetzung und Koordination sind hier die Stichworte. Diese Begriffe dürfen freilich nicht mißverstanden werden. Es geht nicht um ein immer engmaschigeres System strafrechtlicher Sozialkontrolle, sondern gerade auch um Weichenstellungen, die weg vom repressiven Strafrecht und hin zur sozialen Prävention führen. Strafrecht hat immer mit individueller Verantwortlichkeit zu tun und ist mit einem sozialetischen Unwerturteil verbunden. Daraus resultiert die Gefahr, daß sozialkulturelle Entstehungszusammenhänge ebenso unberücksichtigt bleiben wie der Prozeß der Verfe-

stigung abweichenden Verhaltens durch die Instanzen strafrechtlicher Sozialkontrolle. Wenn wir heute vom »belastenden Erwachsenwerden« sprechen, können Lösungen nur in einer Verbesserung der Lebenslage, der Eröffnung von Chancen und Perspektiven bestehen. Eine (selbst-)kritische Strafrechtspflege kann insoweit allenfalls zusätzliche Ausgrenzungen verhindern. Ein Verbundsystem könnte sich dagegen darüber hinaus kommunal, regional und bundesweit engagieren, sich politisch einmischen und über eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit gleichsam zum Seismograph für zu kritisierende gesellschaftliche Entwicklungen werden (neue Armut, 2/3-Gesellschaft).

»Es geht um Weichenstellungen, die weg vom repressiven Strafrecht und hin zur sozialen Prävention führen.«