

## Die Privatisierung der sozialen Dienste der Justiz\* – zurück in die Zukunft?

Auf einer Tagung im Juli 2003 in der Ev. Akademie in Bad Boll (Baden Württemberg) zum Thema „Privatisierung der sozialen Dienste in der Justiz - Wie viel Staat brauchen wir in der Rechtspflege?“ meinte ein Vertreter des dortigen Justizministeriums:

*„Mit der geplanten Privatisierung kehren wir zurück zu den Wurzeln der Bewährungs- und Gerichtshilfe, der Anstellung von Bewährungshelfern in der Bewährungshilfe e. V. mit Sitz in Bad Godesberg.“\*\**

Schließt sich also der Kreis – oder sind für die heutige Debatte andere als die damaligen Motive für eine Privatisierung zu erkennen?

Ich halte es für wichtig, in der Auseinandersetzung um die Privatisierung deutlich zwischen **finanziellen** und **fachlichen** Argumenten zu unterscheiden.

Im Folgenden werde ich daher zunächst versuchen, die mir bekannten Positionen unter zwei Argumentationsmotiven darzustellen.

### Privatisieren!

Motiv I: Die Finanzen

Unter dem Aspekt dringend notwendiger Einsparungen im Bereich des Öffentlichen Dienstes erscheint die Privatisierung der staatlichen Straffälligenhilfe zunächst folgerichtig und konsequent.

In der Regel wird Sozialarbeit in den sozialen Diensten der Justiz erheblich besser bezahlt als bei Freien Trägern. Im Öffentlichen Dienst werden aus Berufsanfängern mit der Zeit Inhaber besser dotierter Stellen, während bei vielen Freien Trägern die Mehrheit der Beschäftigten nur nach den untersten Tarifgruppen oder sogar untertariflich bezahlt wird.

Perspektivisch ist daher - im Hinblick auf anfallende Personalkosten - die Übertragung der Aufgaben an einen Freien Träger allemal billiger als der Öffentliche Dienst.

---

\* hiermit sind immer alle drei Arbeitsfelder der sozialen Arbeit in der Justiz  
Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Sozialarbeit im Strafvollzug gemeint.

\*\* Hr. Steindorfner, Justizministerium BaWü,

Analog zum Modell Österreich werden sich v.a. die jüngeren Kolleginnen und Kollegen - und das ist durchaus legitim! - nach einer erfolgten Privatisierung überlegen, aus dem Beamtenverhältnis auszusteigen, sich nachversichern zu lassen um dann beim Freien Träger zu denjenigen zu gehören, die auf der Karriereleiter aufsteigen. Die Lawine der auf das jeweilige Bundesland zukommenden Pensionskosten wird also (mittel- und langfristig) geringer ausfallen und zudem zeitlich überschaubarer und planbarer sein.

Dass bei einer Privatisierung (zumindest kurz- und mittelfristig) auch weiterhin Personalkosten für den Staat anfallen, ist eine Tatsache (die muss jedoch nicht – z.B. nicht in bevorstehenden Wahlkämpfen – öffentliches Thema sein).

Öffentliche Mittel könnten zukünftig schneller dort eingesetzt werden, wo sie dem jeweiligen politischen Standort (und dem - auch von der Öffentlichkeit geforderten - Schwerpunkt) entsprechen. Tatsächlichen oder auch nur vermeintlichen Fehlentwicklungen kann schneller Einhalt geboten werden. (Es „streicht“ sich eben schneller bei den Freien als im Öffentlichen Dienst.)

Wenn im Zuge der Privatisierung neue Stellen bei Freien Trägern finanziert werden müssen, geschieht dies aus Sachmitteln – während die im öffentlichen Dienst anfallenden Personalmittel über Jahrzehnte festgelegt sind und damit investive Möglichkeiten der Haushaltsplanung lahm legen.

**Im Verteilungskampf um knappe Ressourcen hat die staatliche Straffälligenhilfe (auf Länder- und Bundesebene) daher - zunächst - schlechte Karten.**

Die politisch Verantwortlichen geben derzeit keine konkrete Antwort auf die Frage, wie viel denn das „Instrument Bewährungshilfe“ oder die „Sozialen Dienste der Justiz“ kosten dürfen.

Häufig wird von den Befürwortern – auch aus den eigenen Reihen - einer Privatisierung angeführt, dass diese zur Einführung von Fallpauschalen oder Gebührenordnungen führen wird. Das könnte in der Tat eine innovativer Akt sein: Dann würden vielleicht Bewährungshelfer „selber bestimmen können, wie viele Probanden sie betreuen“ und damit die Möglichkeit haben „über ihre Arbeit und Fallzahl ihr Einkommen zu steuern“ \*

---

\* Kipp, A. in: Soziale Arbeit 7, 2003, S. 266

Im Zusammenhang mit Vereinbarungen über Fallpauschalen wird gerne auf den finanziell recht komfortabel ausgestatteten österreichischen Verein verwiesen. Vergessen wird jedoch, dass der Vertrag über die Kosten von Bewährungsaufsichten, Gerichtshilfe etc. in Österreich zu einem Zeitpunkt erzielt wurde, als es auch dort noch volle Kassen gab und vorrangig inhaltliche Argumente maßgebend für die Festlegung der finanziellen Ausstattung durch die öffentliche Hand waren.

(Auf der Tagung in Bad Boll räumte der österreichische Kollege dann auch offen ein, dass in einem solchen Vertrag unter heutigen Bedingungen das finanzielle Polster wohl wesentlich geringer ausfallen würde...)

In Baden-Württemberg weht für das Aushandeln von Fallpauschalen schon ein anderer Wind:

Nach meiner Wahrnehmung wurde in Bad Boll auch den Freien Trägern deutlich aufgezeigt, dass sie in ihrer Existenz „am Tropf“ der Justiz hängen – zwar sind unabhängige Richter in ihren Entscheidungen über Zuwendungen im Rahmen von Geldbußen nicht beeinflussbar, wohl aber die Staatsanwaltschaften, die z.B. allein mit der Verhängung von Auflagen zur Einstellung von Verfahren im Bereich der Wirtschaftskriminalität nicht unerhebliche Geldmengen in politisch gewünschte Kanäle leiten können.

Und wenn der eine Freie Träger die Übernahme der zu privatisierenden Sozialen Dienste ablehnt, da dies mit den zugesagten Mitteln nicht möglich erscheint, wird sich schon ein anderer Freier Träger finden, der – mit den notwendigen Geldbußen – dazu bereit ist.

**Im Verteilungskampf um knappe Ressourcen haben daher vielleicht auch ernstzunehmende, in dem Arbeitsfeld erfahrene Freie Träger schlechte Karten.**

## **Privatisieren!**

### **Motiv II: Die Qualität**

Die maßgeblichen inhaltlichen und fachlichen Argumente\* der Vertreter einer Privatisierung sind aus meiner Sicht folgende:

Innerhalb des öffentlichen Dienstes gibt es keine bzw. wenig Anreize, innovativ tätig zu werden. Bei den sozialen Diensten der Justiz sind - nicht zuletzt durch das starre Beamten- und Tarifrecht - Strukturen entstanden, die kaum noch steuerbar sind.

---

\* die folgende Aufzählung spiegelt nicht meine Meinung wider!

Leistungsanreize können im Öffentlichen Dienst weder im finanziellen noch im ideellen Bereich gegeben werden. Die Bereitschaft zum Erhalt von erreichten und bewährten Leistungen und darüber hinaus die Einsicht in die Notwendigkeit ihrer Weiterentwicklung ist nicht vorhanden. Stattdessen herrschen das Klagen über steigende Fallzahlen und - in zunehmenden Maße – eine reine Mangelverwaltung.

In den meisten Bundesländern wird zudem ein „Kästchendenken“ \* in den einzelnen Arbeitsfelder der sozialen Dienste praktiziert, eine Vernetzung und Verzahnung der Hilfsangebote besteht faktisch nicht.

Das führt entweder zu fachlich und fiskalisch nicht vertretbaren Doppel- und Mehrfachbetreuungen oder – auf der anderen Seite – zu Lücken im Hilfsangebot.

Die Dienst- und Fachaufsicht wird nicht oder nur ungenügend wahrgenommen, in den meisten Bundesländern gibt es keine festgelegten Kompetenzen für eine fachliche Kontrolle innerhalb der und durch die eigene(n) Berufsgruppe.

Entscheidungen über Fortbildungen und Zusatzausbildungen werden individuell und weder koordiniert noch orientiert an den Erfordernissen der Organisation getroffen.

Der Aufbau und die Ausweitung des Ehrenamtes in der Straffälligenhilfe ist durch die Verstaatlichung der sozialen Dienste verhindert worden. Damit wurde zum einen ein möglichst breites Angebotspektrum notwendiger Hilfen verhindert. Zum anderen war diese Entwicklung dem Stellenwert der sozialen Dienste der Justiz im Bewusstsein der Öffentlichkeit und damit auch der angestrebten Reintegration ihrer Klientel abträglich.

Und - last but not least - : die Zwangsbeziehung zwischen Justiz und Sozialarbeit ist für beide Seiten wenig förderlich: „ Die Beziehungen zwischen Bewährungshelfern und Justiz sind bis heute von diversen Vorurteilen bis hin zu wechselseitigen Vorwürfen mangelnder Kompetenz belastet. Bewährungshilfe und Justiz leben miteinander im Zustande gelinder Abneigung, obwohl das Verhältnis gemeinhin als glücklich gilt.“ \*\*

### **Für die Sozialen Dienste in der Justiz!**

Als langjährige Landessprecherin für Berlin war ich auch 10 Jahre im erweiterten Vorstand der ADBeV tätig.

Ich kenne daher neben den Berliner auch (zumindest zum Teil) die Bedingungen in anderen Bundesländern.

---

\* Hr. Steindorfner, Justizministerium BaWü, auf d. Tagung in Bad Boll

\*\* Kipp ebd., S. 264

Als Vertreterin der Position, die sich für eine Weiterentwicklung der sozialen Dienste *innerhalb der Justiz* ausspricht, will ich zunächst feststellen:

Die Bedingungen in der staatlichen Straffälligenhilfe sind bundesweit tatsächlich häufig so, wie von den Kritikern aufgezeigt. Sie sind aber gleichzeitig häufig besser, innovativer und wesentlich weniger „eingefahren“ als behauptet.

Bei einer Aufzählung der Gründe, die *gegen* eine Privatisierung der Sozialen Dienste der Justiz sprechen, müssen daher neben den gemeinsam für alle Bundesländer geltenden vor allem die besonderen Bedingungen in den einzelnen Bundesländern betrachtet und bestehende Arbeitsansätze auf ihre Übertragbarkeit (Benchmarking) geprüft werden.

Bundesweit sind über die Jahre eine Vielfalt von Organisationsformen, Vernetzungen und Projekten inner- und außerhalb des Öffentlichen Dienstes entstanden.

Anders als in vielen anderen Bundesländern werden in **Berlin** eine Reihe spezialisierter Aufgabenbereiche erfolgreich *innerhalb* der öffentlichen Organisation wahrgenommen:

Der *Täter-Opfer-Ausgleich* im Erwachsenenbereich, die *Vermittlung in freie und gemeinnützige Arbeit* in der überwiegenden Zahl der Fälle, *Schuldnerberatung und Schuldenregulierung*, *Gruppenarbeit* zu bestimmten Delikten, Arbeit mit *straffälligen Frauen* finden in den Sozialen Diensten der Justiz statt. Bei der *Opferhilfe* e.V. werden im Rahmen eines Kooperationsvertrages zwei Personalstellen aus dem Etat der Sozialen Dienste finanziert.

Die direkte *Dienst- und Fachaufsicht* wird innerhalb der Organisation durch Vertreter des eigenen Berufsstandes wahrgenommen.

Seit der Wende – in den Stadtstaaten **Bremen** und **Berlin** bereits vorher – gibt es in vielen **neuen Bundesländern** die „Sozialen Dienste der Justiz“, unter deren Dach zumindest die Gerichtshilfe und die Bewährungshilfe organisatorisch zusammengefasst sind.

Dadurch konnten nicht unerhebliche *Synergieeffekte* erreicht werden.

In **Bremen**\* wird seit Jahren die durchgehende Betreuung erfolgreich praktiziert. Unabhängig vom Verfahrensstand wird der Klient von einer Person beraten und unterstützt.

Grundlage für diese Arbeit ist ein fachliches Selbstverständnis, das eine ganzheitliche, an der Lebenswelt des Klienten orientierte und angemessene Hilfeleistung gewährleistet und gleichzeitig auch systematisch Beziehungsabbrüche vermeidet.

Mehrfachbetreuungen durch Sozialarbeit im Vollzug, Gerichtshilfe und/oder Bewährungshilfe werden so mit dem Ziel einer optimalen Nutzung knapper personeller Ressourcen vermieden.

Die verstärkte Zusammenarbeit mit Freien Trägern auf der Grundlage von Kontrakten (Case Management) wird derzeit angestrebt.

Darüber hinaus werden zukunftsweisenden Methoden der Sozialarbeit, wie z.B. Benchmarking, zielgruppenorientierte Hilfsangebote u.a. diskutiert und angewandt.

In **Nordrhein-Westfalen**\*\* wurden 1998 die Ergebnisse der *Arbeitsgruppe Integrierte Kriminalpolitik* vorgelegt. Auftrag der Arbeitsgruppe war es, auf der Grundlage der im Juli 1995 abgeschlossenen Koalitionsvereinbarung NRW von SPD und Bündnis 90/Die Grünen „ein Konzept für eine integrierte Kriminalpolitik zu entwickeln, die vor allem die Vermeidung von Untersuchungshaft, den Täter-Opfer-Ausgleich, die gemeinnützige Arbeit statt Ersatzfreiheitsstrafe zum Ziel hat.“ \*\*\* Mitglieder der Arbeitsgruppe waren Vertreterinnen und Vertreter sämtlicher Justizberufe und ausgewählter Freier Träger.

In ihrem Abschlußbericht kommt die Arbeitsgruppe (neben zahlreichen richtungsweisenden anderen Vorschlägen) zu folgender Empfehlung:  
*„Auch die Zuordnung der sozialen Dienste innerhalb der Justiz... hat sich bewährt und soll beibehalten werden.“\*\*\*\**

Diese Aufzählung lässt sich weiter fortsetzen

- z.B. über die seit Jahren erprobte Gewinnung und Schulung *Ehrenamtlicher* in **Bayern** oder
- den für alle neuen Probanden durchgeführten *Info-Abend* mit der nachfolgenden Entscheidung über die Fallvergabe in **Hamburg** oder
- das *Antigewalttraining* in **Aachen** etc. etc.

---

\* Ich berichte auf der Grundlage eines informellen Gespräches mit dem Bremer Kollegen H. Schwiery auf der Tagung in Bad Boll

\*\* Justizministerium des Landes NRW, Ref. für Rechtsinformationen u. Veröffentlichungen, 1998

\*\*\* ebd. S. 6

\*\*\*\* ebd. S. 41

Aber auch bundesweit ist die fachliche Diskussion nicht stehen geblieben, haben sich trotz der erschwerten Bedingungen eines „starren Beamten- und Tarifrechtes“ (s.o.) eine Reihe von Initiativen entwickelt:

Die Delegiertenkonferenz der **ADBeV** hat bereits im November 1994 berufliche Standards verabschiedet.

Im Jahr 1999 wurde eine bundesweite Befragung zu den Lebenslagen der Klientel durchgeführt und mittlerweile ausgewertet.

Mehrtägige bundesweite Fortbildungen zur Qualitätsentwicklung in der Bewährungshilfe wurden initiiert.

Erste Ergebnisse und Auswertungen der ebenfalls bundesweit durchgeführten Richterbefragung werden auf der Festveranstaltung zum 50jährigen Bestehen der ADBeV im Oktober 2003 in Berlin vorgestellt werden.

Dies sind nur schlaglichtartige Auszüge aus den bundesweit bestehenden Initiativen, Projekten und regionalen Besonderheiten\*.

Was soll nun durch eine Privatisierung, wie sie in Baden-Württemberg geplant ist, anders und besser werden (oder wird hier wiedereinmal nur das Rad neu erfunden) ?

Um darüber Klarheit zu gewinnen, gilt es zunächst, die dort beabsichtigte Entwicklung deutlicher aufzuzeigen.

(Dabei wurde in Bad Boll gerade auch von den Befürwortern eines Pilotprojektes bedauert, dass sich das Justizministerium *vor* dem Start und einer fundierten Auswertung dieses Projektes bereits *für* die Privatisierung entschieden hat.)

### **Privat oder öffentlich?**

Der Verein Bewährungshilfe Stuttgart e.V. stellte vor Beginn des Stuttgarter Pilotprojektes zur Frage der zukünftigen Privatisierung der Sozialen Dienste der Justiz auf der Tagung in Bad Boll folgende konzeptionelle Überlegungen\*\* vor:

---

\* davon zeugen insbesondere auch die in dieser Festschrift vermittelten „Einblicke“ in die Praxis s.a. S. 39

\*\* Vortrag von Hilde Höll, Verband Bewährungs- u. Straffälligenhilfe Baden-Württemberg

**1. Weg von den Fallzahlen**

Mit Hilfe der Entwicklung eines flexiblen Systems der Gewichtung der Fälle, soll mittels eines Case Managements und auf der Grundlage einer Hilfeplanung eine bedarfsgerechte Betreuung des Probanden erreicht werden.

**2. (Weiter)Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements**

und **Übertragung von Fallverantwortung an „Semiprofessionelle“** auf der Basis von Honorarverträgen

Ziel ist die Erstellung von Anforderungsprofilen für Ehrenamtliche und in fragekommenden Probanden und eine professionelle Begleitung und Schulung der Helfer.

**3. Vernetzung**

Ziel sind die bessere Nutzung von bestehenden sozialen Hilfesystemen und die Entwicklung standardisierter Kooperationsformen zwischen den jeweiligen Beratungsstellen.

**4. Spezialisierung**

Das Vorhalten bestimmter, bereits bestehende Angebote (wie z.B. Schuldnerberatung, Gruppenarbeit etc.) oder auch Unterstellungen nur für die Dauer eines bestimmten Angebotes soll durch die Schaffung entsprechender Strukturen und Standards abgesichert werden.

**5. Flache Hierarchien**

Ziel sind starke regionale Einheiten, in denen die Verteilung und die Koordinierung der Aufgaben vorgenommen werden. Damit soll auch der Effekt einer möglichst geringen Bürokratisierung erreicht werden.

Als Berlinerin fällt mir zum Verbleib der Sozialarbeit in der Justiz unser erfolgreicher „Kampf“ gegen die „*Abschichtung*“ der Sozialen Dienste der Justiz und der Bewährungshilfe für Jugendliche auf die kommunale Ebene ein:

Wir haben in Berlin immer wieder betont - und dies wurde uns so auch von Richtern und Staatsanwälten\* bestätigt - wie wichtig es ist, dass Sozialarbeit innerhalb des Systems verbleibt, d.h. Teil der Justiz ist .

Bereits an der Gegenüberstellung meiner auszugsartigen Beispiele aus der Straffälligenhilfe in öffentlicher Hand und den Planungen für Stuttgart wird deutlich, dass es offensichtlich sowohl in privater als auch in öffentlicher Hand möglich ist, die „*Lernende Organisation*“ erfolgreich zu praktizieren.

Mit der *Einbindung in die Justiz* wird sowohl der Stellenwert der (ambulanten) Straffälligenhilfe hervorgehoben als auch die Akzeptanz bei Staatsanwaltschaft und Richtern eher gewährleistet.

Letztlich scheiden sich hier jedoch wohl die Geister an dem alten Streit über mögliche Veränderungen in der Gesellschaft durch *Arbeit innerhalb oder außerhalb* der Institutionen wider.

---

\* bei einer Expertenanhörung des Rechtsausschusses im Berliner Abgeordnetenhaus im April 1998

Nach meiner Einschätzung sind **die Einbindung in die Justiz, das Engagement und die langjährigen Erfahrungen engagierter Kolleginnen und Kollegen das beste Pfund, mit dem wir, die staatliche Straffälligenhilfe, wuchern können!**

Das (populistische) „Einschlagen“ auf den öffentlichen Dienst, das von bestimmten Kreisen auch im Zuge der Privatisierungsdiskussion gerne praktiziert wird, kann dazu führen, dass sich Politik und Justiz – und damit auch die Gesellschaft - langfristig aus der Verantwortung für die Resozialisierung Straffälliger verabschieden.

Dies würde eine Entwicklung begünstigen, wie sie in den USA und auch Großbritannien bereits Einzug gehalten hat.

Dazu wurde von Professor Dr. Kerner, DBH\* als warnendes Beispiel ausgeführt:  
*„Offensichtlich gilt der Leitsatz **Tough against crime, tough against sources of crime!** nichts mehr in Großbritannien - nach Ansicht von Experten ist Tony Blair beim Komma stehen geblieben...“*

Die Sozialarbeit – und da werden wohl alle Praktikerinnen und Praktiker innerhalb und außerhalb des Öffentlichen Dienstes zustimmen – hat in einem solchen System wohl keinen Platz mehr.

Dies legitimiert uns jedoch keinesfalls dazu, im Hinblick auf die jetzt begonnene Privatisierungsdebatte die Hände in den Schoß zu legen.

Unser Ziel kann nur eine verbesserte und finanzierbare soziale Arbeit in den Arbeitsfeldern der Straffälligenhilfe sein.

Die Wege dahin sind nach meiner Wahrnehmung – sicherlich unterschiedlich schnell und weit, manchmal auch mit Umwegen oder Fehlversuchen in Sackgassen – schon längst (nämlich seit 50 Jahren!) beschritten\*\*.

Aufgabe der **ADBeV**, als bundesweiter Vertreterin der hauptamtlichen Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer, wird es auch für die Zukunft sein, sich diesen Anforderungen zu stellen, die Kolleginnen und Kollegen „vor Ort“ zu unterstützen und gemeinsam mit anderen Verbänden der Sozialarbeit Bereiches, in öffentlicher oder freier Trägerschaft, gewinnbringend zu *kooperieren und zu konkurrieren*.

**„Die ADBeV sieht ihre Aufgabe darin, die Möglichkeiten der Beratung und Hilfe für den straffällig gewordenen Menschen im Rahmen der Bewährungshilfe zu verbessern und fachliche, sowie sich daraus ergebenden berufspolitische Belange wahrzunehmen und zu koordinieren.“\*\*\***

*Renate Haase, Berlin*

---

\* auf der Tagung in Bad Boll

\*\* siehe auch die „Rückblicke“ in dieser Festschrift

\*\*\* satzungsgemäßes Ziel der ADBeV