

Stärkung, Ausbau und Vernetzung der Ambulanten Straffälligenhilfe - Reformvorschläge des Ziethener Kreises -

Reformen des Sanktionensystems, die auf eine Ausweitung und Effektivierung ambulanter Sanktionen wie der Gemeinnützigen Arbeit oder der Strafaussetzung zur Bewährung abzielen, können nur erfolgreich sein, wenn die erforderliche Infrastruktur und eine Qualitätssicherung geschaffen werden. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den Vorstellungen des sog. Ziethener Kreises zu diesem Thema, der eine bundesgesetzliche Regelung der Aufgabenstellungen der „Ambulanten Straffälligenhilfe“ fordert.

Die Reform des Sanktionenrechts gehört zu den wesentlichen Reformvorhaben der Bundesregierung in der laufenden Legislaturperiode. Nach den schon in der abgelaufenen Legislaturperiode entwickelten Grundzügen (vgl. den Referentenentwurf des Bundesjustizministeriums vom 8.12.2000 und den Entwurf der Fraktionen von SPD/BÜNDNIS 90/Die Grünen vom 11.6.2002 in BT-Drs. 14/9358) soll u. a. die Gemeinnützige Arbeit als Ersatzsanktion für die Geldstrafe ausgebaut werden. Inwieweit auch die Strafaussetzung zur Bewährung aufgewertet werden wird, etwa durch eine erweiterte Halbstrafenentlassung bei Erstinhaftierten, ist noch unklar. Die vorliegenden Entwürfe enthalten sich eines Hinweises oder einer Regelung im Hinblick auf die mit der Durchführung zu betrauenden Sozialen Dienste der Justiz. Die Reformentwicklung der vergangenen Jahrzehnte (nicht nur im Bereich des Jugendstrafrechts) hat gezeigt, dass Erfolge nur erzielt werden können, wenn mit der Einführung neuer oder dem Ausbau bestehender Sanktionen zugleich die Aufgabenstellung der damit zu betrauenden Institutionen (Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Jugendhilfe, Freie Träger der Straffälligenhilfe) wenigstens dem Grunde nach auch gesetzlich geregelt werden. Der Gesetzgeber sollte daher auch bei der anstehenden Reform mit einer „programmatischen“ Vorschrift im StGB die Aufgabenstellungen der Ambulanten Straffälligenhilfe regeln und damit nicht alles dem „freien Spiel“ der Gestaltung durch die Länder überlassen. Gleichwohl bleibt es selbstverständlich dabei, dass für die konkrete Ausgestaltung der Sozialen Dienste der Justiz die Länder zuständig sind und damit die Möglichkeit einer Pluralität von Organisationsmodellen erhalten bleiben wird.

In den am 6. Oktober 2002 vorgelegten „Thesen zu einer humanen, rationalen und effizienten Kriminalpolitik“ hat der sog. Ziethener Kreis u. a. gefordert, die Ambulante Straffälligenhilfe zu stärken und zu vernetzen (vgl. *Dünkel* NK 1/2003, S. 2 ff., 4). Die ambulanten Sozialen Dienste der Justiz (Gerichtshilfe, Bewährungshilfe und Führungsaufsicht) sollten danach bundeseinheitlich neu strukturiert und mit dem Strafvollzug sowie der nicht-justiziellen Straffälligenhilfe vernetzt werden. Es wurde weiterhin die regionale und landesbezogene Gesamtplanung der ambulanten, teilstationären und stationären Straffälligenhilfe gefordert. Der vorliegende Beitrag setzt die Diskussion auf der Basis von im Ziethener Kreis im März 2003 weiterentwickelten Überlegungen fort.

Ausgangslage

Die Freiheitsstrafe ist in Deutschland zwar im Vergleich zu früheren Jahrzehnten deutlich zurückgedrängt worden, jedoch haben steigende Gefangeneneraten in den 1990er Jahren in einigen Bundesländern und dort insbesondere im geschlossenen Vollzug zu erheblichen Problemen der Überbelegung geführt. Hinzu kommt, dass der Belegungsdruck noch erheblich verschärft wird, wenn der im Grundsatz vom BVerfG als Ausfluss der Menschenwürde anerkannte Anspruch eines Gefangenen auf Unterbringung in einem Einzelhafttraum während

der Ruhezeit realisiert werden würde. Für die Bundesländer stellt sich daher die Frage, ob durch kostenintensive Neubauprogramme die Haftplatzkapazitäten zu erweitern sind, oder ob mit einer gezielten Strategie der verantwortbaren Haftvermeidung und Haftverkürzung eine Verlagerung in den Bereich der ambulanten Sanktionen erfolgen kann, ohne dass hierdurch eine Einbusse an Sicherheit oder die Inkaufnahme fragwürdiger Risiken bei bestimmten Tätergruppen verbunden ist.

Nicht ausgeschöpfte Potentiale der Haftvermeidung und Haftverkürzung werden u. a. bei der Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe und bei der Untersuchungshaft deutlich. Modellprojekte in Mecklenburg-Vorpommern und in Niedersachsen haben gezeigt, dass durch einen gezielten Ausbau der Sozialen Dienste der Justiz bzw. durch frühzeitige Strafverteidigung Haft in erheblichem Umfang vermieden und/oder verkürzt werden kann (vgl. *Düinkel/Scheel/Grosser BewHi* 2002, S. 56 ff.; *Jehle u. a.* 2003). Im übrigen hat die Arbeit der klassischen Bewährungshilfe gezeigt, dass sie Probanden mit vielfältigen und gehäuften Problemlagen, wie sie auch bei den Insassen des Strafvollzugs typischerweise vorzufinden sind, erfolgreich wiederingliedern kann. Die Wiedereingliederung im Rahmen der Ambulanten Straffälligenhilfe erscheint wegen der realistischeren Möglichkeiten der Verhaltensänderung und der positiven Veränderung der Lebenslagen leichter möglich als durch Strafvollzug.

Der Ziethener Kreis unterstützt nachdrücklich die schon in der letzten Legislaturperiode erkennbaren Bemühungen der Bundesregierung, unnötige Freiheitsentziehung weiter zurückzudrängen. Hierzu zählen insbesondere der Ausbau der Gemeinnützigen Arbeit als Ersatzstrafe und die Stärkung der ambulanten Sozialen Dienste der Justiz, denen weitere Kompetenzen (vgl. z. B. im Rahmen der Verwarnung mit Strafvorbehalt) zukommen werden. Zugleich sollten in einem fachlich fundierten Gesamtkonzept die Aufgaben der Ambulanten Straffälligenhilfe stärker hervorgehoben und bundeseinheitlich verankert werden, ohne den landesrechtlich zu regelnden Organisationsformen damit vorzugreifen. Insbesondere müssten neue oder auszuweitende Aufgabenbereiche wie z. B. die Gemeinnützige Arbeit, die Haftentscheidungshilfe, der Täter-Opfer-Ausgleich, die Entlassungsvorbereitung und die Nachbetreuung als gesetzliche Aufgabe der Ambulanten Straffälligenhilfe verdeutlicht werden.

Ziele und Aufgaben der Ambulanten Straffälligenhilfe

Herausragendes *Ziel* der Ambulanten Straffälligenhilfe ist die soziale Integration bzw. Wiedereingliederung von Straffälligen. Hierbei geht es – wie das Beispiel des Täter-Opfer-Ausgleichs in besonderem Masse zeigt – zugleich um die Betonung des Opferschutzes und der friedensstiftenden, konfliktlösenden Funktion des Strafrechts. Diese sozialintegrative Funktion wird durch spezifische Maßnahmen der Haftvermeidung und Haftverkürzung zu erreichen versucht. Das Spektrum umfasst dabei folgende teilweise schon gesetzlich vorgesehene, teilweise neu zu verankernde oder auszubauende **Aufgaben**:

- Ermittlungshilfe (vgl. die klassische Gerichtshilfe gem. § 160 III StPO)
- bei drohender oder vollzogener U-Haft die Haftentscheidungshilfe;
- Täter-Opfer-Ausgleich (vgl. §§ 155a, 155b StPO, §§ 46, 46a StGB);
- Gemeinnützige Arbeit (bisher nur zur Abwendung von Ersatzfreiheitsstrafe, vgl. die Landesregelungen zu Art. 293 EGStGB)
- Bewährungshilfe (§ 56d StGB), zu ergänzen bzw. differenzieren nach „normaler“ und intensivierter Bewährungshilfe (reduzierte Fallzahlen bei bestimmten Fall- und Problemgruppen);
- Führungsaufsicht (vgl. § 68f StGB)
- Soziale Hilfe im Vollzug, insbesondere Hilfen zur Entlassung (vgl. § 74 StVollzG);

- Nachbetreuung;
- Vollstreckungshilfe (z. B. Widerrufsvermeidung bei fehlender Bewährungsunterstellung, Hilfen bei der Geldstrafenvollstreckung, vgl. *de lege lata* § 463d StPO).

Diese Aufgaben werden derzeit in den Ländern sehr unterschiedlich und z. T. nur unzulänglich verwirklicht.

Die *Gerichtshilfe* ist zumeist unterbesetzt. Nicht einmal in Haftfällen findet eine systematische Haftentscheidungshilfe statt. Durch die frühzeitige Beteiligung von Sozialarbeitern/-pädagogen und von Anwälten (vgl. im Bereich des Jugendstrafrechts §§ 68 Nr. 4, 72a JGG) könnte auch im Erwachsenenbereich vermehrt U-Haftvermeidung und –verkürzung erreicht werden. Die Vollstreckungshilfe (vgl. § 463d StPO) ist gleichfalls nur rudimentär entwickelt.

Der *Täter-Opfer-Ausgleich* gewinnt zwar auch im Erwachsenenbereich zunehmend an Bedeutung, von einer flächendeckenden Beachtung „restorativer“ Ansätze („restorative justice“) – wie sich dies der Gesetzgeber mit der Einführung von § 46a StGB im Jahr 1994 bzw. von §§ 155a, 155b StPO im Jahr 1999 erhofft hat – kann aber noch keine Rede sein.

Die *Gemeinnützige Arbeit* sollte entsprechend der Vorschläge eines Kommissionsentwurfs des BMJ vom Dezember 2000 zu einer umfassenden und vorrangigen Sanktionsalternative nicht nur im Bereich der Ersatzfreiheitsstrafe, sondern auch der kurzen Freiheitsstrafe bis zu 6 Monaten bzw. von Bewährungsstrafen bis zu 12 Monaten ausgebaut werden.

Die *Bewährungshilfe* ist bei einer Fallbelastung von durchschnittlich über 70 Probanden, in einigen Regionen und Bundesländern noch erheblich darüber, überlastet und nur eingeschränkt in der Lage, effektive Wiedereingliederungshilfe zu leisten. Das Profil der Probanden erfordert ein auch in der *Intensität von Hilfe und Kontrolle differenzierteres Leistungsangebot*. In diesem Zusammenhang ist auch das Klientel der *Führungsaufsicht* angesprochen.

Nur wenn die Bewährungshilfe personell und fachlich angemessen ausgestattet ist, kann die angestrebte Verlagerung vom stationären in den ambulanten Bereich erfolversprechend realisiert werden. Wie das Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern mit der Gemeinnützigen Arbeit zeigt, kann der Ausbau der Bewährungshilfe bzw. der Sozialen Dienste durch Einsparung von Haftkosten mehr als kompensiert werden.

Die *Hilfe zur Entlassung* ist gesetzliche Pflichtaufgabe des Strafvollzugs (vgl. § 74 StVollzG). Sie wird allerdings häufig nur unzureichend wahrgenommen. Positive Ansätze stellen die Dezentralisierung des offenen Vollzugs als überleitungsorientierte Maßnahme und damit heimatnahe Unterbringung des kurz vor der Entlassung stehenden Gefangenen dar (vgl. z. B. Baden-Württemberg, Sachsen). In einem solchen Konzept ist die Entlassungsvorbereitung durch die Bewährungshilfe, die zukünftig mit dem Entlassenen zu arbeiten haben wird, angezeigt. Aber auch darüber hinaus sollte die Bewährungshilfe oder die Ambulante Straffälligenhilfe bei noch zu verbüßenden Haftzeiten von 6-12 Monaten systematisch einbezogen werden (in Berlin gibt es seit einigen Jahren Kooperationsvereinbarungen zwischen Vollzug und Sozialen Diensten der Justiz, die genau das gewährleisten sollen).

Die Ambulante Straffälligenhilfe (insbesondere im Rahmen der Hilfe zur Entlassung bzw. Nachbetreuung) hat eine wichtige Funktion im Gesamtsystem der Straffälligenhilfe, ist aber ebenfalls nicht in allen Bundesländern flächendeckend und entsprechend besonderer notwendiger Dienstleistungen (z. B. Schuldenregulierung, Suchtberatung etc.) ausgebaut.

Die Unzulänglichkeiten der Situation der Ambulanten Straffälligenhilfe erfordern eine *Gesamtplanung*, die durch eine stärkere *Vernetzung* und den *Ausbau vorhandener Angebote* die *Effektivität* und *Effizienz* der staatlichen und nicht-staatlichen Straffälligenhilfe *verbessert*. Die Mitglieder des sog. Ziethener Kreises sind sich darüber im Klaren, dass angesichts der bestehenden Länderkompetenzen regional bzw. bundesländerspezifisch unterschiedliche Organisationsformen existieren. Es kann derzeit nicht darum gehen, ein spezifisches Organisationsmodell durchzusetzen, sondern zu prüfen, im Rahmen *welcher* Organisationsformen die oben angesprochenen Aufgaben besser erfüllt werden können.

Organisation

Angesichts der neu hinzu kommenden oder gekommenen Aufgabenfelder der Gemeinnützigen Arbeit, der Ermittlungs- bzw. Haftentscheidungshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs stellt sich die Frage, ob die Bewährungs- und Gerichtshilfe in einem Sozialen Dienst zusammenzufassen sind, der ggf. in aufgabenspezifischen Untergliederungen/Spezialisierungen die verschiedenen angesprochenen Aufgaben wahrnimmt sowie in geeigneten Fällen im Sinne einer *ganzheitlichen Aufgabenwahrnehmung* (*durchgehenden Hilfe*) auch in der Lage ist, Synergieeffekte zu erzielen und dadurch (auch kostensparend) wirksamere Hilfen zu leisten.

Ein solcher *einheitlicher Sozialdienst* existiert in einigen Bundesländern in der Form, dass die Aufgaben der Gerichts- und Bewährungshilfe zusammengefasst sind (z. B. Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt). In Berlin und Brandenburg ist auch der Bereich des Täter-Opfer-Ausgleichs mit enthalten.

Damit werden entsprechend positiver internationaler Erfahrungen auch in Deutschland Tendenzen erkennbar, die Ambulante Straffälligenhilfe zu einer *eigenständigen und selbständigen Säule der Sozialen Strafrechtspflege* auszubauen. Denkt man diese Ansätze konsequent fort, so könnte ein zukünftiger Sozialer Dienst der Justiz auch die zukünftigen Aufgabenfelder der Gemeinnützigen Arbeit, der Haftentscheidungshilfe und der Entlassungsvorbereitung durch Mitarbeiter der Ambulanten Straffälligenhilfe mit übernehmen. Damit würden die gegenwärtig vorherrschende Zersplitterung in der Organisationsform und die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Sozialen Dienste überwunden.

Mit der nicht-staatlichen Straffälligenhilfe wäre dabei enger zusammenzuarbeiten. Soweit freie Träger dazu bereit und in der Lage sind, können ihnen auch Aufgaben der Sozialen Dienste der Justiz gegen Kostenerstattung übertragen werden. Ferner sollen freie Träger insbesondere Projekte mit spezifischen Aufgabenstellungen übernehmen (z. B. Alkohol-/Drogenberatung, Schuldenregulierung, betreutes Wohnen).

Es sollten in besonders zu begründenden Fällen auch Experimente in die Richtung ermöglicht werden, dass der Soziale Dienst der Justiz im Rahmen privater Organisationsformen durchgeführt wird. Dabei ist klarzustellen, dass diese Experimente vor allem unter der Zielsetzung der Effizienzsteigerung und Qualitätsverbesserung bzw. -sicherung legitimierbar sind.

In jedem Fall sollte die Zuordnung zum Landgericht (Bewährungshilfe) bzw. zur Staatsanwaltschaft (Gerichtshilfe) aufgegeben werden und anstatt dessen der Soziale Dienst der Justiz den Justizministerien (dort ggf. den Abteilungen Strafvollzug und Soziale Dienste)

direkt unterstellt werden (Dienst- und Fachaufsicht). Die Fachaufsicht sollte nach Gesichtspunkten der Sozialen Arbeit und Hilfeleistung von diesbezüglich qualifizierten Fachkräften erfolgen. Der die Bewährungsaufsicht anordnende Richter sollte Weisungen nur in Hinblick auf die Angemessenheit und das Ausmaß der Belastungen, nicht aber die Art und Methoden der Hilfestellung aussprechen.

Bundesrechtliche Gesetzesänderungen

Eine wie oben skizzierte fachliche und organisatorische Ausrichtung macht Gesetzesänderungen auch auf bundesrechtlicher Ebene notwendig, wenngleich die im engeren Sinne organisatorischen Fragen der Ausgestaltung des Sozialen Dienstes der Justiz landesgesetzlichen Regelungen vorzubehalten sind.

So sollte aus fachlichen Gründen die individuelle Bestellung eines bestimmten Bewährungshelfers zugunsten einer Beauftragung des Sozialen Dienstes der Justiz aufgegeben werden, wie sie faktisch schon heute vielfach praktiziert wird. § 56d ist entsprechend zu ändern. Dies soll nichts an der persönlichen Zuständigkeit eines bestimmten Mitarbeiters des Sozialen Dienstes ändern.

Der Soziale Dienst der Justiz sollte mit seinen Aufgabenstellungen – ohne Berücksichtigung der erforderlichen Folgeänderungen – bundesgesetzlich (z. B. bei den §§ 38 ff. StGB) allgemein als Rahmenvorschrift, die durch Landesrecht auszufüllen ist, geregelt werden. Die Erwähnung der Bewährungshilfe im Rahmen der Strafaussetzungsvorschriften der §§ 56 ff. StGB (vgl. § 56d StGB) reicht nicht aus, da sie den erweiterten Aufgaben des Sozialen Dienstes der Justiz nicht mehr gerecht würde. Als Standort einer Aufgabenregelung der Ambulanten Straffälligenhilfe wäre eine Regelung im Bereich der sanktionenrechtlichen Vorschriften des StGB (§§ 38 ff. StGB, z. B. im Anschluss an die Geldstrafenbestimmungen als § 43a, StGB), möglicherweise als gesonderter Abschnitt mit der Überschrift „Ambulante Straffälligenhilfe“, einzufügen. Eine gesetzliche Vorschrift könnte etwa wie folgt lauten.

§ StGB (Ambulante Straffälligenhilfe)

(1) Die Aufgaben der Ambulanten Straffälligenhilfe werden durch den Sozialen Dienst der Justiz und andere Träger der Straffälligenhilfe wahrgenommen. Der Soziale Dienst der Justiz nimmt insbesondere folgende Aufgaben wahr:

- 1. Gerichtshilfe (Ermittlungs- und Vollstreckungshilfe),*
- 2. Untersuchungshaftvermeidung und –verkürzung,*
- 3. Täter-Opfer-Ausgleich,*
- 4. Vermittlung in gemeinnützige Arbeit,*
- 5. Bewährungshilfe,*
- 6. Führungsaufsicht,*
- 7. Soziale Hilfe im Vollzug, insbesondere Hilfe zur Entlassung.*

(2) Die Aufgabenwahrnehmung soll die Möglichkeiten einer vernetzten und in geeigneten Fällen durchgehenden Hilfe verbessern. Zur Durchführung der erforderlichen Maßnahmen ist in geeigneten Fällen ein Gesamtplan zu erstellen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben ist die Weitergabe personenbezogener Daten zulässig.

(3) Der Soziale Dienst ist personell und sachlich ausreichend auszustatten. Fallbelastungsobergrenzen sind festzulegen.

(4) Aufgaben der Ambulanten Straffälligenhilfe können auch privaten Trägern übertragen werden.

(5) Das Nähere regeln die Länder.

*Der Beitrag wird veröffentlicht in Heft Nr. 2/2003
der Zeitschrift „Neue Kriminalpolitik“*

Prof. Dr. **Andrea Baechtold**, Bern
Prof. Dr. **Heinz Cornel**, Berlin
Prof. Dr. **Frieder Dünkel**, Greifswald
Christoph Flügge, Berlin
Ulrich Freise, Berlin
Gerd Koop, Oldenburg
Dr. **Bernd Maelicke**, Kiel
Erich Marks, Hannover
Harald Preusker, Dresden
Monica Steinhilper, Hannover
Prof. Dr. **Bernd-Rüdiger Sonnen**, Hamburg
Dr. **Wolfgang Stein**, Köln
Prof. Dr. **Michael Walter**, Köln