

Justizministerium Baden-Württemberg
Herrn Justizminister Stickelberger
Schillerplatz 4
70173 Stuttgart

Koordinationssteam:
Ruth Altenburger
Ulrike Jensen

Schaffhauser Str. 4
79798 Jestetten

E-Mail: fachverband-bwh-bw@gmx.de
Internet: www.fachverband-bwh-bw.de

30.04.2014

Stellungnahme des Fachverbandes Bewährungshilfe Baden-Württemberg zur „Evaluation der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs in Baden-Württemberg“

Sehr geehrter Herr Minister Stickelberger,

der Fachverband Bewährungshilfe Baden-Württemberg hat in den vergangenen Wochen den Abschlussbericht zur Evaluation der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs in Baden-Württemberg eingehend studiert und ist zu folgendem Ergebnis gekommen, das wir Ihnen hiermit gerne vorstellen möchten.*

Erfolgskontrolle

Die Reform der Bewährungs- und Gerichtshilfe verfolgt das Ziel, die fachliche Qualität in Zeiten knapper Kassen dauerhaft zu sichern. Bei der Entscheidung über die Zukunft der justiznahen Sozialarbeit ist auch zu berücksichtigen, inwieweit dieses Ziel der Reform erreicht wurde. Dazu steht das Instrument der Erfolgskontrolle zur Verfügung, dessen Schwerpunkt eine Wirtschaftlichkeitskontrolle im Sinne des § 7 LHO ist. ...

Die Erfolgskontrolle besteht nach den auch im Rahmen dieser Untersuchung zu berücksichtigenden Verwaltungsvorschriften aus drei Schritten: Kontrolle, inwieweit die verfolgten Ziele erreicht wurden; Kontrolle, ob die dazu durchgeführten Maßnahmen für die Zielerreichung ursächlich waren; Kontrolle der Wirtschaftlichkeit. (S. 197)

Bei der Erfolgskontrolle wurden die Ergebnisse der Untersuchung des Evaluationsteams Dölling (nur Kapitel IV) gar nicht berücksichtigt. Missstände und Mängel wurden vom Evaluationsteam der Universitäten Heidelberg und Frankfurt ausführlich beschrieben und in den vom Evaluationsteam des Justizministeriums verfassten Kapiteln I bis III und V bis VIII zwar angesprochen. Ihre Bewertung folgt aber einzig materiellen Prinzipien.

*Bei der anschließenden Bewertung orientieren wir uns im Wesentlichen an den in Kapitel VI benannten Indikatoren der Zielerreichung (S. 199 f.) in Verbindung mit der auf den Seiten 203 ff. beschriebenen Verwirklichung der Indikatoren in 2012. Bei jedem Thema wird in Kursiv-Schrift das Wichtigste aus dem Abschlussbericht aufgeführt, bevor anschließend unsere Stellungnahme folgt.

Ihre Beurteilung der Verhältnisse 2004 erscheint uns recht fragwürdig. Bis zur Initiierung der das Berufsfeld der Bewährungs- und Gerichtshilfe erfassenden Arbeitsgruppen 2002 bis 2003 zeigte das Justizministerium wenig Interesse an dem Bereich der Sozialarbeit in der Justiz. Es wurden Stellen abgebaut. Fachliche Qualität war überwiegend dem persönlichen Engagement der Beschäftigten geschuldet. Dennoch entsprachen die erbrachten Leistungen der Bewährungs- und Gerichtshelfer im Vergleich zu anderen Bundesländern dem damals üblichen Standard.

Fazit: Bei der Wahl zwischen Qualität und Kosten entscheidet sich das Evaluationsteam des Justizministeriums für die scheinbar billigere Variante. Doch die Frage ist: Zu welchem Preis?

Qualitätsstandards

In allen drei Leistungsbereichen bestehen fachliche Vorgaben. Sie sind in der Verwaltungsvorschrift des Justizministeriums vom 8. Mai 2009 niedergelegt und im Qualitätshandbuch des freien Trägers weiter differenziert. Die Vorgaben der Verwaltungsvorschrift entsprechen im Wesentlichen dem aktuellen Stand der Wissenschaft. Diese Vorgaben können allerdings um einzelne, eher untergeordnete Aspekte ergänzt werden. Allein beim Täter-Opfer-Ausgleich gibt es strukturellen Verbesserungsbedarf: hier sollte die Ausrichtung auf bestimmte Delikte hinterfragt werden. Das diese Vorgaben umsetzende Qualitätshandbuch des freien Trägers entspricht inhaltlich ebenfalls dem aktuellen Stand. Allerdings erscheint es vielen Mitarbeitern unübersichtlich und zu umfangreich. (8 Punkte)

Prof. Dölling beschreibt zu Beginn seiner Ausführungen jeweils die Erwartungen, die an die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie den Täter-Opfer-Ausgleich gestellt werden. Diesen Erwartungen gerecht zu werden, muss Ziel unseres Auftrags sein. Deshalb erscheint es uns dringend geboten, die Beschäftigten im Bereich der Risiko- bzw. Rückfallbewertung, differenzierter Arbeitsmethoden, aber auch der Bearbeitung von Werten und Einstellungen fortzubilden.

Früher wurden berufserfahrene Sozialarbeiter eingestellt – heute sind es meist junge Studienabgänger, die relativ geringe Arbeitskosten verursachen. Sie sind zwar hoch motiviert, was die geringere Berufs- und Lebenserfahrung nur teilweise ausgleicht. Bewährungs- oder Gerichtshelfer zu sein, war in Baden-Württemberg eine Profession, eine Aufgabe fürs Leben. Heute ist eine hohe Fluktuation festzustellen und die Arbeit wird zum Teil als Job auf Zeit verstanden.

Hohe Erwartungen werden künftig in die Risikobewertung gesetzt (Seite 126). In Deutschland gibt es dazu unterschiedliche Modelle, über die teilweise kontrovers diskutiert wird. Baden-Württemberg hat an diesem bundesweiten Prozess nicht teilgenommen. Weder hat sich Neustart hieran beteiligt, noch wurden Bewährungshelfer motiviert, an überregionalen Fachtagungen zu diesem Thema teilzunehmen. Trotz der Möglichkeit, im firmeninternen Diskussionsforum „Intern“ wichtige Informationen allen Mitarbeitern zur Verfügung zu stellen, wurde dieses wichtige Thema ausgeklammert.

Neustart setzt das RRI (Ressourcen Risiko Inventar) dagegen, ein umgestaltetes Problemlagentool. Es wird als Allheilmittel der Risikoeinschätzung angepriesen. Prof. Dölling schreibt dazu auf Seite 129, dass „... die Problemlagenbewertung nicht kompatibel mit der aus kriminologischer Sicht zu erwartenden Rückfallwahrscheinlichkeit der Klienten ist.“ Auch wir halten das RRI für kein probates Mittel zur Risikobewertung, denn die persönliche Einstellung der Klienten zu bestimmten Themen wird nicht berücksichtigt. Die Wertediskussion spielt aber in der täglichen Arbeit eine immer größere Rolle. Solange sich im Kopf der Probanden nichts ändert, bleibt auch das Rückfallrisiko bestehen.

Es gibt Täterkreise, denen fast ausschließlich das Interesse der Firma Neustart gGmbH gilt. Die Untersuchung hat aber deutlich gemacht, dass auch weniger spektakuläre Delikte Rückfälle darstellen, die der Aufmerksamkeit bedürfen und in der Folge zu vermeidbarer Inhaftierung führen können. Qualität beinhaltet auch, alle Probanden in ihren Problemlagen wichtig zu nehmen und sie mit derselben Ernsthaftigkeit für ein Leben ohne Straftaten zu motivieren. Wir halten es für wichtig, rechtzeitig kriminellen Karrieren vorzubeugen und nicht nur denen unsere Aufmerksamkeit zu widmen, die mit schwersten Straftaten auffällig wurden.

Gerichtshelferinnen, die dieses Amt vor der Privatisierung ausschließlich ausübten, schulen die neuen Kollegen. Sie geben ihre Fachkenntnisse verantwortungsvoll und kompetent weiter. Dieselbe Arbeit, in staatlicher Regie ausgeübt, wird als ungenügend bewertet, während sie, im privaten Kontext erbracht, als dem fachlichen Standard angemessen gilt? Unserer Meinung nach wird mit zweierlei Maß gemessen, wenn es um Leistungen des privaten Anbieters geht.

Fazit: In einem sensiblen Bereich wie der Arbeit mit Straffälligen muss sich fachliche Qualität immer am Bedarf orientieren.

Führungsstruktur

Der freie Träger hat eine Führungsstruktur eingerichtet, die aus der Geschäftsführung, Zentralbereichsleitern, Einrichtungs- und Abteilungsleitern und Teamleitern für Ehrenamtliche besteht. Diese haben insbesondere die Aufgabe, die Einhaltung fachlicher Standards zu überprüfen. In der Praxis bestehen allerdings gewisse Defizite bei der Sicherung insbesondere der Berichts- und Dokumentationsqualität durch die Beschäftigten, die freilich gerade wegen dieser Aufsicht den Leitungsstrukturen teilweise ablehnend gegenüberstehen. Die Leitungsspannen sind für sich genommen ordnungsgemäß, allerdings bestehen Unterschiede zwischen den Standorten. Es sollte eine höhere Gleichverteilung der Managementaufgaben angestrebt werden. (7 Punkte)

Die Mitarbeiterführung wird überwiegend ungünstig beurteilt (Seite 171). Leider fehlt dem Führungspersonal trotz Schulung häufig die Führungskompetenz. Das hierarchische System, wie Neustart es vertritt, degradiert qualifizierte Mitarbeiter oft zu reinen Befehlsempfängern. Sogar im Rahmen von Supervision soll „Fachaufsicht ausgeübt“ werden. Es wird Druck erzeugt und Protokolle werden geschönt.

Es herrscht vielerorts ein Klima der Angst, weshalb sogar 22 % der Führungskräfte davon ausgehen, dass Kritik zu beruflichen Nachteilen führt. Zahlreiche Bewährungshelfer berichten von Erfahrungen mit Mobbing und dem Burnout-Syndrom (ebenda).

Es ist Standard, dass der Vorgesetzte (Abteilungsleiter) ständige Fachaufsicht ausübt und ohne Anlässe (Dienstprüfung, Dienstaufsichtsbeschwerde oder andere besondere Vorkommnisse) in die elektronische Akten seiner Mitarbeiter schaut. Diese Form der Kontrolle ist in Deutschland einmalig und widerspricht auch der hohen Eigenverantwortlichkeit, die Bewährungshelfer und Gerichtshelfer haben.

Fazit: Die Notwendigkeit einer flachen hierarchischen Struktur wird nicht bezweifelt. Doch sollte Führen und Leiten nicht mit Machtdemonstration verwechselt werden, sondern immer aus einer wertschätzenden Haltung den Beschäftigten gegenüber erfolgen.

Sachausstattung

Die Sachausstattung entspricht überwiegend den an sie zu stellenden Anforderungen. Eine wichtige Rolle spielt die Fachanwendung. Diese entspricht im Wesentlichen dem Stand von Fachanwendungen, die in anderen Bundesländern benutzt werden. Sie ermöglicht den nötigen Überblick, erleichtert die Übergabe an Kollegen und erlaubt es, überregional auf Ungleichgewichte zu reagieren. Die vorhandenen Datenfelder entsprechen dem Standard. Dokumentation, Berichtswesen und Controlling entsprechen dem üblichen Stand. Nach der Einschätzung vieler Nutzer sind allerdings Verbesserungen an der Benutzeroberfläche erforderlich. Außerdem sollte die Fachanwendung um bestimmte Dokumentations- und Fallbearbeitungsmöglichkeiten erweitert werden, insbesondere im Bereich der Gerichtshilfe. (7 Punkte)

Das Klientendokumentationsprogramm (Klidoc) ist unzureichend. Situationsanalyse und Verlaufseinträge können nicht verbunden werden. Rechtschreibkontrolle und der Einsatz von Textbausteinen sind nicht nutzbar. Nur 18 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 34 % mit Führungsfunktion halten die Klidoc für ein geeignetes Dokumentationsmittel (Seite 154). Prof. Dr. Dölling empfiehlt ein bundeseinheitliches Datenverarbeitungssystem (Seite 127). Wir befürworten diese Empfehlung. Die Klidoc wird nur mit der Bewährungshilfe in Österreich gemeinsam verwendet. Es macht aber wenig Sinn, mit anderen europäischen Ländern gemeinsame EDV-Programme zu entwickeln, weil

auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen gearbeitet wird und es Kooperation im engeren Sinne noch nicht gibt.

Derzeit wird an der Verbesserung der Klidoc gearbeitet. Es ist in unseren Augen nicht sinnvoll, dass wir durch ein neues Dokumentationssystem noch weiter mit den Bewährungshelfern in Österreich vernetzt werden. Für den Mutterverein Neustart Österreich mag es natürlich Sinn machen, ein Programm mit baden-württembergischem Geld entwickeln zu lassen, das dann in ein paar Jahren in Österreich zum Einsatz kommt. Bisher gibt es laut Mitteilung von Herrn Ricken, Neustart-Geschäftsführer für den Zentralbereich Sozialarbeit, in der Einrichtungsbesprechung vom 11.04.2014 in Ravensburg nur die Oberfläche zum Programm. Mit der Programmierung wurde noch nicht begonnen.

Wünschenswert wäre vielmehr die Annäherung und Vernetzung mit der Bewährungshilfe bzw. den Sozialen Diensten der Justiz der anderen Bundesländer, was in der täglichen Arbeit z. B. bei Fallabgabe, Übernahme einer laufenden Bewährung oder bei Amtshilfen einen großen praktischen Nutzen hätte. Die meisten Bundesländer arbeiten mit dem SOPART-Programm, das auch in Baden-Württemberg übernommen werden könnte. Denkbar wäre aber auch, dass man langfristig zusammen mit anderen Bundesländern ein Programm entwickeln lässt, wodurch sich die Kosten reduzieren ließen und man im Ergebnis einer bundesweiten Annäherung näher käme.

Fazit: Eine Software, die in möglichst vielen Bundesländern genutzt wird, erscheint sinnvoll. Die Bedürfnisse des Landes können berücksichtigt werden. Die anteiligen Kosten sinken möglicherweise auch, wenn die Zahl der Teilnehmerländer steigt.

Fortbildungskonzept

Der freie Träger hat ein umfassendes Fortbildungskonzept entwickelt. Die Ausgaben für Fortbildungen haben sich seit 2004 vervielfacht. Nach Auffassung der Sachverständigen müssen diese Ausgaben noch weiter erhöht werden. Inhaltliche Abweichungen des Fortbildungsprogramms vom Stand der Wissenschaft wurden nicht festgestellt. (8 Punkte)

Das Fortbildungsangebot der Firma Neustart richtet sich hauptsächlich an Führungskräfte, Neueinsteiger oder Spezialisten. Es gibt wenig Angebote für langjährige Beschäftigte. Die Führungskräfte aber geben ihr Wissen selten weiter. Es ist also für die tägliche Arbeit kaum verwertbar.

Das Angebot der Firma zeigt nur wenig Abwechslung. Das Programm für das Jahr 2014 enthält lediglich zwei neue Vorschläge für Bewährungshelfer ohne zusätzliche Aufgaben (Teilhabe durch Fahrerlaubnis, Aussetzung der Abschiebung). „Nach Ansicht von 93 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 74 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion sollte sich Neustart für Fortbildungsangebote anderer Anbieter stärker öffnen.“ (Seite 159).

Die Anmeldung zu den wenigen Fortbildungen läuft über die Neustart-Hierarchie und bedarf der Zustimmung auf mehreren Ebenen. Es ist nicht immer möglich, an diesen Seminaren dann auch teilzunehmen. Besonders die Teilnahme an teuren auswärtigen Veranstaltungen (Neustart Wien, DBH-Bundestagungen) ist nicht jedem möglich, sondern wird eher als eine Form der Belohnung wahrgenommen.

Auch Fachzeitschriften sind kaum noch im Umlauf. Fachliteratur gibt es oft nur in der Einrichtungszentrale auszuleihen. Ein großer Teil der Wissensvermittlung erfolgt über Multiplikatoren oder durch Schulungen, die von Kollegen geleistet werden. Das hat unmittelbare Auswirkungen negativer Art auf die Qualität der Arbeit. Denn bei einer Wissensvermittlung quasi „aus zweiter Hand“ fehlen den referierenden Kollegen häufig eigene Erfahrungen, die sie einbringen könnten.

Das Fortbildungsangebot klammert kriminalpolitische Themen aus, wie z. B. Führungsaufsicht, Risikomanagement oder Vergleiche zwischen den Bundesländern. Auch zum Bereich „Arbeitsmethoden“ wird außer dem Deliktorientierten Arbeiten, das inzwischen wohl einem kleinen Team von

Multiplikatoren vorbehalten ist, wenig angeboten. Es gibt begrenzt Möglichkeiten, an externen Fortbildungen teilzunehmen.

Kaum beworben durch die Firma Neustart werden Fortbildungen, die auch den Austausch mit anderen Professionen oder mit Kollegen aus anderen Bundesländern ermöglichen (z. B. Tagungen des Bewährungshilfevereins Stuttgart, Tagungen des Fachverbandes Bewährungshilfe Baden-Württemberg, Bundestagungen des DBH-Fachverbandes oder der Deutsche Präventionstag). Auf externe Fortbildungen mit direktem Bezug zu unserer Arbeit wird nicht ausreichend hingewiesen.

Fazit: Das Fortbildungsangebot der Firma Neustart ist überwiegend auf bestimmte Mitarbeiterkreise und Themen begrenzt und findet meist ohne überregionalen oder interdisziplinären Bezug statt. Die Angebote, die von Mitarbeitern angenommen werden, werden in den Folgejahren wiederholt. Vielfalt muss auch weiterhin oft privat finanziert werden.

Zusammenführung von Bewährungs- und Gerichtshilfe

Die Vernetzung von Bewährungs- und Gerichtshilfe wurde verwirklicht. Allerdings muss die fachliche Eigenständigkeit beider Bereiche stärker betont werden, etwa indem Arbeitsmittel und Standards der Gerichtshilfe mehr Gewicht einräumen. (9 Punkte)

Die räumliche Zusammenlegung der Bewährungs- und Gerichtshilfe scheint kein Nachteil zu sein, obwohl erfahrene Gerichtshelfer beklagen, dass die Verbindung zur Staatsanwaltschaft weitgehend abgerissen ist. Die Qualität der Arbeit der Gerichtshilfe ist unseres Erachtens deshalb verbesserungswürdig, weil dieser Aufgabe von Seiten der Firmenleitung zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Für die Gerichtshilfe und den Täter-Opfer-Ausgleich wurden feste Zahlen vereinbart. Etwaige Über- oder Unterbelastung sollen über die Fallzahlen der Bewährungshilfe ausgeglichen werden (Seite 146). Dies erweckt den Eindruck, dass zeitweise die Quantität und nicht die Qualität eines Auftrags für die Zuweisung maßgebend sein könnte. Eine Kontinuität in der Arbeit ist dann nur schwer zu halten.

In der täglichen Arbeit haben wir festgestellt, dass es sehr schwierig ist, alle drei Bereiche - Bewährungshilfe / Gerichtshilfe / Täter-Opfer-Ausgleich - gleichermaßen qualifiziert zu behandeln. Die Gerichtshilfe erfordert in ihrer Vielfalt ein großes Know-how, das auf viele Fachleute, aber nicht auf alle verteilt werden sollte. Wichtig erscheint auch, dass den Klienten mit unterschiedlichen Haltungen begegnet werden muss. In der Gerichtshilfe und im Täter-Opfer-Ausgleich begegnen wir Beschuldigten, die Anspruch auf die Unschuldsvermutung haben oder Geschädigten, die unser Mitgefühl brauchen. Allen gerecht zu werden verlangt eine hohe Professionalität.

Fazit: Die Zusammenführung von Bewährungs- und Gerichtshilfe erscheint sinnvoll. Es muss darauf geachtet werden, dass allen Bereichen die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Bedarfsorientierte und selbständige Standortstruktur

Das Standortkonzept wurde reformiert. Es wurde von den Behördenbezirken gelöst und stärker dem Bedarf angepasst. Es entspricht dem Effizienzprinzip. Allerdings sollte es auf weitere Einsparpotentiale durch Umwandlungen einzelner kleinerer Standorte untersucht werden. Insgesamt hat die Untersuchung aber keine signifikanten Verbesserungsmöglichkeiten ergeben. (9 Punkte)

Das mit 9 Punkten hoch bewertete Standortkonzept stößt in der Praxis auf recht breite Ablehnung (67 % Ablehnung bei Bewährungshelfern ohne Führungsfunktion und 36 % bei Bewährungshelfern mit Führungsfunktion (Seite 179)). Die Konzentration der Dienstleistung in Einrichtungszentralen hat sich nicht bewährt. Wir befürworten die Umwandlung einer erheblichen Anzahl von sog. temporären Sprechstellen in dauerbesetzte Außenstellen. Denn inzwischen hat sich gezeigt, dass sowohl in den Einrichtungszentralen als auch in den Sprechstellen Büroräume fehlen oder doppelt besetzt werden

müssen. Es wird viel Zeit in Einrichtungszentralen verbracht, die vor Ort dringend für die persönlichen Kontakte gebraucht würde.

Bewährungshilfe muss in einer Kommune sichtbar sein und sich auch engagieren, z. B. in Netzwerken und durch Mitarbeit an Projekten. Wenn beispielsweise die Stuttgarter Kollegen aus der Einrichtungszentrale in der Rosenbergstraße mit insgesamt 37,6 AKA tageweise zu 15 Büros in der ganzen Region ausschwärmen, ist das nicht nur teuer, sondern führt dazu, dass keine Identifikation mit dem Zuständigkeitsbezirk stattfindet und Behörden und Einrichtungen vor Ort keinen Bezug zur Bewährungshilfe und der Arbeit mit den Probanden haben. Auch die notwendige Kooperation mit den zuständigen Amtsgerichten wird erschwert. In großen Städten wie Ludwigsburg können Probanden nur zu bestimmten Zeiten ihren von Stuttgart anreisenden Bewährungshelfer erreichen. Die Ausstattung der sog. temporären Sprechstellen ist teilweise höchst unzureichend.

Die Kosten der Fahrten zwischen Einrichtungszentralen und Sprechstellen werden auf die Neustart-Mitarbeiter abgewälzt. Das Landesreisekostengesetz gilt für sie nicht, obwohl es im § 1 LRKG heißt: „... gilt für Körperschaften, die in der Aufsicht des Landes stehen“. Neustart-Angestellte erhalten lediglich den Mehraufwand erstattet. Darüber hinaus wird von mehreren Tätigkeitsstätten ausgegangen, sofern eine betriebliche Einrichtung der Neustart gGmbH (zum Beispiel eine Sprechstelle) einmal in der Woche aufgesucht wird (vgl. Betriebsvereinbarung Reisekosten § 2, Abs. 3). Diese Regelung führt zu einer eklatanten Ungleichbehandlung von Landesbediensteten gegenüber Neustart-Mitarbeitern.

„Raumkosten für Miete und Energie ... sind durchweg unberücksichtigt geblieben.“ (Seite 176) Viele früher als Dienststellen genutzte Landesimmobilien wurden gegen kleinere Mieträume eingetauscht. Die Landesimmobilien wurden verkauft oder stehen leer und verursachen so weitere Kosten.

Freie Träger stellen Büroräume teilweise kostenlos zur Verfügung. Wir fragen uns, ob das auch noch der Fall sein wird, wenn sich die Firma Neustart gGmbH als Konkurrent auf dem Markt der freien Wohlfahrtspflege erweist?

Fazit: Das Standortkonzept muss dringend überarbeitet werden. Dabei muss den Interessen der Klienten und der Gleichbehandlung der Mitarbeiter Rechnung getragen werden.

Kooperation mit anderen freien Trägern

Die Neustart gGmbH kooperiert mit anderen freien Trägern. Diese bieten insbesondere in den bedarfsorientierten Tätigkeitsfeldern Leistungen an. Abweichungen von den insoweit geltenden Standards wurden nicht benannt. Allerdings empfinden viele Kooperationspartner die Bewährungshilfe als nicht hinreichend transparent und zu bürokratisch. (6 Punkte)

Die Kooperation mit freien Trägern ist seit der Übernahme durch die Firma Neustart gGmbH schwieriger geworden. Dies zeigt sich auch in der Wahrnehmung der Mitarbeiter der freien Träger, wie das Evaluationsteam Dölling ermittelt hat (Seite 161). Beklagt wird auch, dass es keine gemeinsamen Fachtagungen und zu selten gemeinsame Treffen gibt. Selbst die Zusammenarbeit mit dem Netzwerk Straffälligenhilfe, das ja die Aufgabe der Vermittlung in gemeinnützige Arbeit bei Bewährungshilfeprobanden übernommen hat, ist nicht zufriedenstellend.

Freier Träger heißt in erweitertem Sinne auch: Drogenberatung, Wohnungslosenhilfe, Schuldnerberatungsstelle und viele andere Partner vor Ort. Die Mitwirkung an Arbeitskreisen findet nur noch sporadisch statt und Projektarbeit zusammen mit anderen ist nicht eingeplant. Die Firma Neustart gGmbH ist vor Ort oft nicht präsent. Gewachsene Strukturen gehen verloren.

Bewährungshilfe wird bei neuen Angeboten und Initiativen in der Kommune nicht wahrgenommen und nicht eingebunden. Das stark hierarchische Denken bei Neustart ermöglicht oft nicht, dass sich Bewährungshelfer in ihrem Bezirk engagieren, weil dem Einzelnen wenig Eigeninitiative zugestanden wird.

Entlassungsvorbereitung / Kooperation mit dem Vollzug und Maßregelvollzug:

63 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug stellen nach der Untersuchung des Evaluationsteams Dölling eine Verschlechterung der Zusammenarbeit fest (Seite 160). Die eigenen Neustart-Vorgaben werden nicht eingehalten. Es findet keine Verzahnung statt. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit mit den forensischen Abteilungen der Psychiatrischen Landeskrankenhäuser. Es gibt wenig Kontakte in die JVA und so gut wie keine Mitwirkung an Nachsorgekonferenzen. Trotz der Besprechungen im Justizministerium sind keine strukturellen Verbesserungen im Übergangsmanagement zu erkennen. Neustart setzt sich nicht für neue Konzepte ein und wirkt z. B. nicht auf mehr Lockerungen für eine erfolgreiche Entlassungsvorbereitung hin. Und das, obwohl die Geschäftsleitung derzeit in Einrichtungsbesprechungen die „Vision der gefängnisfreien Gesellschaft“ propagiert. Andere Bundesländer haben seit vielen Jahren erfolgreich die Schnittstelle zwischen Vollzug und Bewährungshilfe verbessert und viele Ideen und Geld für die Vermeidung des sogenannten „Entlassungslochs“ investiert (z. B. Hessen). Baden-Württemberg hat an diesen Entwicklungen nicht teilgenommen.

Fazit: Die Privatisierung hat die Zusammenarbeit mit anderen freien Trägern und Kooperationspartner stark beeinträchtigt. Gewachsene Strukturen gingen verloren und müssen nun neu erarbeitet werden.

Ehrenamtliche Bewährungshilfe

Ende 2012 waren in Baden-Württemberg 582 ehrenamtliche Bewährungshelfer tätig. Sie werden geschult und durch einen hauptamtlichen Bewährungshelfer angeleitet. Ihr Einsatz ist als sachgerecht bewertet worden. Die mitunter geäußerte Befürchtung, durch hohe Zielvorgaben über die zu erreichende Gesamtzahl an Ehrenamtlichen könnten ungeeignete Personen ausgewählt oder Ehrenamtlichen ungeeignete Fälle übertragen werden, hat sich somit nicht bewahrheitet. Ob die beabsichtigte Entlastung der hauptamtlichen Bewährungshelfer eingetreten ist, wurde nicht überprüft. Die subjektiven Einschätzungen der Hauptamtlichen sind auch insofern unterschiedlich. (8 Punkte)

Ehrenamtliche werden häufig von unerfahrenen Mitarbeitern eingearbeitet und begleitet. „Lediglich 18 % der Richter und 25 % der Staatsanwälte befürworten einen Einsatz von ehrenamtlichen Bewährungshelfern mit eigener Fallverantwortung. 51 % bzw. 48 % sprechen sich für den Einsatz ehrenamtlicher Bewährungshelfer zur Unterstützung der hauptamtlichen Bewährungshelfer aus“. Dem schließen wir uns an. In der Öffentlichkeitsarbeit wird außerdem der Eindruck erweckt, Bewährungshilfe sei einfach so „als Hobby“ zu machen. Bewährungshilfe setzt aber ein sehr hohes Fachwissen und viel Verantwortung voraus. Deshalb sind Ehrenamtliche als Helfer willkommen. Eine Zuständigkeit mit eigenständiger Fallverantwortung muss die Ausnahme bleiben.

Fazit: Ehrenamtliche Bewährungshelfer haben unserer Meinung nach keinen Einsparungseffekt. Sie sind als zusätzliche Unterstützung gewünscht. Sie bedürfen einer intensiven Vorbereitung und einer ständigen Begleitung.

Rechnungs- und Statistikwesen

Die Neustart gGmbH hat ein umfangreiches Rechnungs- und Statistikwesen eingeführt. Es lässt eine detaillierte Steuerung zu und informiert über nahezu jedes Merkmal, das für das Controlling erforderlich ist und das Auswertungen, wie sie in Kapitel IV vorgenommen worden sind, erst ermöglichen. Allerdings sind die veröffentlichten Statistiken ohne besonderes Hintergrundwissen nicht immer nachvollziehbar. Die Steuerung der Verteilung zusätzlicher Stellen auf die Standorte bedarf ebenfalls der Überprüfung. (8 Punkte)

Zum Rechnungs- und Statistikwesen haben wir als Sozialarbeiter mehr Fragen als Antworten. Wir sind fasziniert von den vielen statistischen Berechnungen, die die Firma Neustart gGmbH dem Evaluationsteam zur Verfügung gestellt hat. Uns waren diese Informationen bisher unbekannt. Als Mitarbeiter erhalten wir monatlich lediglich die Plausibilitätskontrolle zur Korrektur und ggf. werden noch alle Vierteljahre die Fallzahlen für die Bewährungshilfe der eigenen Dienststelle mitgeteilt. Nur wenige Abteilungsleiter machen die aktuellen Zahlen der Einrichtung oder Abteilung transparent.

Doch nun zu unseren Fragen, auf die wir Antworten suchen:

- Die Beamten AKA werden kapitalisiert beim Ausscheiden der Personen. Wie lange bekommt die Firma diese Ersatzleistungen?
- Profitiert von den niedrigeren Gehältern der Neustart-Mitarbeiter nur die Firma oder werden die Beträge regelmäßig vom Land angepasst?
- Ist es richtig, dass in den Berechnungen auf Seite 138 nicht berücksichtigt wurde, dass Neustart-Mitarbeiter 3,5 Stunden pro Woche weniger arbeiten als Beamte? Diese Differenz wird jedenfalls nicht ausgewiesen. Dadurch wären zur Bewältigung des gleichen Arbeitspensums 9,3% mehr Neustart-Mitarbeiter als Beamte erforderlich.
Rechnung: 273 Angestellte entsprechen ca. 250 Beamten (Seite 138)
- Das Pro-Kopf Verhältnis von Mitarbeitern zu Führungskräften (einschließlich Einrichtungsleitern) von 1:13 (Seite 134) wird sehr hoch eingeschätzt. Salopp ausgedrückt: Es gibt zu viele Häuptlinge und zu wenig Indianer. Besteht hier nicht Einsparungspotential?
- Das Netzwerk Straffälligenhilfe bekommt jährlich laut Justizministeriums-Homepage 1.715.000 € (Stand 2011) für die Vermittlung von Probanden in gemeinnützige Arbeit bei entsprechenden Auflagen und im Rahmen des Projekts „Schwitzen statt Sitzen“. Davon steht nichts in der Evaluation. Müssten diese Kosten nicht auch eingerechnet werden? Schließlich wurde diese Leistungen bis 2006 von der Gerichtshilfe und der Bewährungshilfe erbracht.
- Wurde zu den IT-Kosten der Firma Neustart auch die Bezahlung der beiden Beamten in Vollzeitstellen im Zentralbereich hinzugerechnet? Diese sind ausschließlich für die Betreuung der PC zuständig und haben mit der praktischen Arbeit von Bewährungs- und Gerichtshelfern nichts mehr zu tun.
- Die Personalverwaltung durch den LBV und die Konto- und Kassenführung durch die LOK kosten zusammen 59.000 € jährlich (Seite 192). Die Firma Neustart BW bezahlte dem Mutterkonzern in Österreich laut Jahresabschlussbericht 2013 vom 08.04.2014, im Neustart Intern veröffentlicht, 2.710.007,90 € (11,3 % der Gesamtkosten) für Rechnungswesen, Lohnbuchhaltung, Bilanzierung, das Fortbildungsprogramm, das Qualitätsmanagement, die Erstellung sämtlicher Drucksachen und Flyer bis hin zum EDV-Support (ebenda, Seite 3). Wie erklärt sich diese enorme Differenz?
- Darüber hinaus bezahlte die Firma Neustart gGmbH weitere 389.000 € an den Verein Neustart Österreich (ebenda, Seite 4). Das Justizministerium als Aufsicht führende Behörde kennt möglicherweise den Verwendungszweck dieser Zahlung. Uns als Mitarbeitern erschließt sich die Notwendigkeit dieses Geldtransfers allerdings nicht.
- Nach Prof. Dölling liegt der Verwaltungs- und Managementanteil bei 20 % (Seite 135). Gibt es hier nicht ein erhebliches Einsparungspotential durch Stellenabbau?
- Für Neustart-Mitarbeiter ist nach 10 Jahren eine Lohnsteigerung von 33,6 % (von 2.545 € auf 3.400 €) allein aufgrund der Firmenzugehörigkeit (Seniorität) vorgesehen (Seite 135). Wurden diese beträchtlichen Mehrkosten beim Vergleich der Organisationsformen einkalkuliert?
- Könnten die Kosten der Marketingabteilung von 261.000 € (laut Bilanz für das Jahr 2013) erheblich reduziert werden?
- Die Firma bildet Rücklagen für einen möglichen Sozialplan. Diese Rücklagen betragen nach der Bilanz von 2013 inzwischen 5.033.213,26 €. Warum werden zum jetzigen Zeitpunkt unbefristete Stellen ausgeschrieben und besetzt, obwohl nicht abzusehen ist, wie das Parlament im Herbst entscheiden wird?

Fazit: Wir sehen umfassende Einsparmöglichkeiten für den Fall einer Rückführung der Bewährungs- und Gerichtshilfe und des Täter-Opfer-Ausgleichs in Baden-Württemberg in staatliche Regie.

Stellenzulage bei Führungsverantwortung

Soweit dies dienstrechtlich und tarifvertraglich möglich ist, wurden Funktionszulagen eingeführt. Für den Bereich der Sozialarbeiter sollten diese neben dem Grad an Spezialisierung und Erfahrung zusätzlich die vom jeweiligen Beschäftigten erbrachte Leistung berücksichtigen. (6 Punkte)

Es wurde ein Spezialistentum eingeführt, dessen Nutzen für den einzelnen Mitarbeiter vor Ort unklar ist. Sollen diese Spezialisten nur theoretisch beraten oder auch praktisch unterstützen? Unser Eindruck ist, dass nicht mehr die Kollegen vor Ort geschult werden, sondern die Spezialisten, die ihr Wissen dann an die übrigen Mitarbeiter weitergeben sollen (Multiplikatoren). Dadurch sollen vermutlich Fortbildungskosten eingespart werden.

Selbst wenn die Spezialisten für ihren Mehraufwand entschädigt werden, ist möglicherweise der Einsparungseffekt für die Firma, die nur wenige Spezialisten und nicht mehr viele Bewährungshelfer fortbilden muss, erheblich höher.

Fazit: Stellenzulagen bei Führungsverantwortung und besonderer Spezialisierung sind grundsätzlich zu begrüßen. Doch muss gewährleistet sein, dass diese Regelung nicht auf Kosten einer breiten Qualifizierung von Mitarbeitern geht.

Eindrücke der Mitarbeiter (Mitarbeiterzufriedenheit)

53 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (67 % der Landesbediensteten, 27 % der Neustart-Angestellten) und 22 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion nehmen an, dass ein Mitarbeiter, der Neustart kritisiert, berufliche Nachteile erleiden muss. ... Von den Bewährungshelfern, die bereits vor der Übertragung der Bewährungshilfe auf Neustart in der Bewährungshilfe tätig waren, geben 69 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 25 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion an, dass ihre Arbeitsmotivation seit der Übertragung schlechter geworden ist. ... Nach Angaben von 62 % der Landesbediensteten ist es bei den Vorschlägen von Neustart zur dienstlichen (Regel-)Beurteilung zu Abwertungen, persönlichen Kränkungen und Demütigungen gekommen. Die von vielen Bewährungshelfern als belastend empfundenen Arbeitsbedingungen schlagen sich darin nieder, dass sich zwar die ganz überwiegende Mehrheit der Bewährungshelfer mit der Aufgabe als Bewährungshelfer identifiziert, eine Identifikation mit Neustart aber vielfach nicht vorliegt. Von den Bewährungshelfern ohne Führungsfunktion identifizieren sich 93 % und von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion 95 % mit der Aufgabe der Bewährungshilfe (vgl. Tab. 32). Eine Identifikation mit Neustart bejahen dagegen nur 27 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (6 % der Landesbediensteten, 62 % der Neustart-Angestellten) und 64 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion (Tab. 33). (S.157 f.)

In Stuttgart wird es voraussichtlich keinen Personalrat mehr geben, weil nicht genügend Kollegen gefunden wurden, die bereit waren zu kandidieren. In Freiburg ist es nur mit Mühe gelungen, genügend Kandidaten zu finden. Es gibt unter den Beschäftigten eine hohe Identifizierung mit der Aufgabe, aber wenig mit der Firma Neustart (Seite 158). Die Gefahr von Burnout bejahen 78 % der Landesbediensteten, 46 % (!) der Neustart-Mitarbeiter und 52 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion (Seite 157).

Das Ergebnis der Mitarbeiterbefragung durch Trigon wird von der Firma schöngeredet. Das Gesamtergebnis ist im Vergleich zu anderen Firmen nach Trigon weit unter dem üblichen Durchschnitt.

Fazit: Die Zahlen zeichnen ein eindeutiges Bild. Es gelingt der Firma nicht, ein konstruktives und positives Arbeitsklima zu schaffen.

Vergleiche verschiedener Organisationsformen

Bei der Entscheidung, wie Bewährungs- und Gerichtshilfe zu organisieren sind, verfügt das Land über großen Gestaltungsspielraum. Es bestehen nur wenige zwingende Beschränkungen. Da es sich bei der justiznahen Sozialarbeit allenfalls um einen Randbereich hoheitlicher Tätigkeit handelt, gilt insbesondere der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG, der den ausschließlichen Einsatz von Beamten zur Folge hätte, nicht. Es steht somit eine Vielzahl möglicher Organisationsformen zur Verfügung.

Der Fachverband Bewährungshilfe Baden-Württemberg befürwortet eine Rückführung in staatliche Regie. Selbst wenn künftig mit angestellten Landesbediensteten gearbeitet wird, ergeben sich viele Vorteile. Das Land definiert selbst, was an fachlicher Qualität erwartet wird. Auf Veränderungen kann flexibel und nach den regionalen Erfordernissen reagiert werden.

Es können erhebliche Kosten eingespart werden. Eine Personalreduktion ist möglich, wenn 9 Einrichtungsleiter AKA wegfallen. Auch die IT- Stellen (2 AKA) und die Rechtsabteilung (2 AKA) können gestrichen bzw. die dort tätigen Beamten in den Betreuungsbetrieb zurückgeführt werden. Im Zentralbereich Sozialarbeit kann mindestens 1 AKA eingespart werden. Die Marketingabteilung mit 2 AKA ist entbehrlich. Das ergibt eine Einsparung von 16 AKA.

Die Einsparung beschränkt sich auf nicht produktive Stellen. Das Betreuungspersonal wäre davon nicht betroffen.

Der Fachverband unterstützt die Forderung des Evaluationsteams nach einer Senkung der Fallzahlen in der Bewährungshilfe (bestenfalls 30, höchstens 60 Probanden pro Bewährungshelfer, Seite 189). Durch die eingesparten Personalkosten könnten mehr Bewährungshelferstellen geschaffen werden, um diesem Ziel näher zu kommen.

Eine flache Hierarchie befürwortet auch das Evaluationsteam Dölling (Seite 120). Das persönliche Engagement der Beschäftigten könnte wieder konstruktiv für die eigentlichen Aufgaben verwertet werden.

Fazit: Die Rückführung der Bewährungs- und Gerichtshilfe in staatliche Regie würde die Effektivität und die Effizienz erhöhen.

Zusammenfassung:

Die Zusammenfassung soll sich mit der Frage beschäftigen: Was hätte das Land Baden-Württemberg davon, wenn es die Privatisierung zurücknehmen würde?

Diese Frage lässt sich aus unserer Sicht eindeutig beantworten. Denn die Liste der Vorteile ist lang:

- Das Land Baden-Württemberg würde zukünftig wieder selbst definieren, was als fachliche Qualität erwartet wird. Die Bedürfnisse der Gerichte und Staatsanwaltschaften könnten berücksichtigt werden. Auch regionalen Besonderheiten könnte Raum geboten werden.
- Die zur Verfügung stehenden Mittel könnten flexibel eingesetzt und optimiert werden. Erhebliche Kosten könnten eingespart werden.
- Zufriedene Mitarbeiter würden die Effektivität steigern und die Bewährungs- und Gerichtshilfe durch ihr Engagement voranbringen, z. B. auch durch ihre ehrenamtliche Tätigkeit in anderen justiznahen Verbänden oder Organisationen. Die aktive Mitwirkung, besonders in Fachverbänden oder bei den Vereinen der Straffälligenhilfe, ist seit der Privatisierung stark zurückgegangen, auch weil außerdienstliches Engagement nicht erwünscht ist.
- Die Zusammenarbeit mit den anderen Bundesländern würde die Möglichkeit einer bundesweiten Annäherung eröffnen, die für alle beteiligten Länder gewinnbringend und inspirierend sein könnte. Es gäbe keine Außenseiterstellung innerhalb des Bundes mehr. Das Land Baden-Württemberg würde nicht nur die Darstellung der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs verbessern, sondern auch die des Landes selbst nach außen und in der Fachöffentlichkeit.
- Eine verbesserte Kooperation mit anderen Verbänden und Einrichtungen (z. B. Straffälligenhilfe, JVA) würde die fachliche Qualität steigern.

- Die Sozialen Dienste der Justiz könnten ohne zusätzliche Verträge und Verhandlungen neue und notwendige Aufgaben übernehmen und Schwerpunkte setzen, z. B. in der Gruppenarbeit oder der Prävention, aber auch regionale Notwendigkeiten berücksichtigen.
- Als Teil der Justiz bestünde eine enge und unentbehrliche Anbindung an die Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Die Rückführung der Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und des Täter-Opfer-Ausgleichs würde sich für das Land Baden-Württemberg insgesamt auszahlen, inhaltlich und auch finanziell. Zweifellos wäre dieser Schritt zunächst mit sehr viel Arbeit verbunden. Der Fachverband Bewährungshilfe Baden-Württemberg würde Sie dabei im Rahmen seiner Möglichkeiten gerne unterstützen.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, uns zur Evaluation äußern zu dürfen und hoffen, dass Sie unsere Argumente, zur staatlichen Regie zurückzukehren, überzeugen.

Wir haben uns bei dieser Stellungnahme nur mit den wichtigsten Aspekten beschäftigt. Gerne können wir zu Detailfragen nochmals konkreter Stellung nehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Ruth Altenburger
im Auftrag der Mitglieder
des Fachverbands Bewährungshilfe
Baden-Württemberg