

Annehmen

*nicht
aufgeben*

Straffälligenhilfe im Umbruch

Chancen und Risiken von Privatisierungsbemühungen der Justiz

Dokumentation des Fachtags
des Evangelischen Fachverbandes für Gefährdetenhilfe im
Diakonischen Werk Bayern

am 14.07.2005 in Nürnberg

Diakonisches Werk
der Evang.-Luth. Kirche in Bayern e.V.
Pirckheimerstraße 6
90408 Nürnberg

Ansprechpartner:
Michael Frank
Tel.: 0911 / 93 54 – 439
Fax: 0911 / 93 54 – 471
e-mail: frank.michael@diakonie-bayern.de
www.diakonie-bayern.de

Stand: Dezember 2005

MIT LEIB UND SEELE

Ihre
Diakonie



Vorwort

Die Freie Straffälligenhilfe auf dem Scheideweg !? – So oder so ähnlich könnte die Frage lauten, beobachtet man die jüngsten Entwicklungen in Baden Württemberg. Dort hat man in einem Pilotprojekt begonnen, Jugendgerichtshilfe und Bewährungshilfe an einen Privatanbieter zu vergeben. Ähnliche Überlegungen sind aus anderen Bundesländern, aber auch aus dem benachbarten Ausland zu hören. Die ersten Ergebnisse aus diesem Umschichtungsprozess werden mit Sicherheit von vielen mit großer Spannung erwartet.

Die Übergabe von Justiz-Aufgaben an Freie Träger/ Privatanbieter stellt vielleicht den massivsten Paradigmenwechsel in der Geschichte der Straffälligenhilfe dar. Staatliche Aufgaben an Freie Träger oder Privatanbieter zu übergeben und somit wesentliche Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten aus der Hand zu geben, geht das denn? Des weiteren werfen derartige Entwicklungen Fragen grundsätzlicher Art auf, die die Prämissen der Freien Straffälligenhilfe betreffen und die im Vorfeld thematisiert werden müssen. Freie Straffälligenhilfe muss sich hier, wenn sie ihre Eigenständigkeit bewahren will, deutlich positionieren. Risiken – aber auch mögliche Chancen müssen ausgelotet, kommuniziert und gegenüber den politischen Entscheidungsträgern und Gestaltern vertreten werden. Dabei kann und darf es nicht um ein „Mitmachen um jeden Preis“ gehen.

Der Evangelische Fachverband für Gefährdetenhilfe im Diakonischen Werk Bayern möchte mit der vorliegenden Dokumentation bei den Leserinnen und Lesern weitere Diskussionen anregen und die Notwendigkeit einer Weiterarbeit an dieser Thematik unterstreichen.

Peter Selensky

1. Vorsitzender des Evangelischen Fachverbandes für Gefährdetenhilfe

Inhaltsübersicht

Fachreferate

Bewährungs- und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft
Michael Steindorfner 4

Chancen und Risiken von Privatisierungsbemühungen der Justiz
Prof. Dr. Michael Lindenberg 17

Planspiel: Private Haftanstalt in Phillipsburg?

Erläuterungen zum Planspiel – Rollenbeschreibungen
Friedrich Leinberger/Oliver Erhardt-Born/Michael Radtke 21

Ergebnisse des Planspiels
Arbeitsgruppen 1-5 29

Positionspapier des Evangelischen Fachverbandes Gefährdetenhilfe

Straffälligenhilfe im Umbruch – Chancen und Risiken von
Privatisierungsbemühungen der Justiz (in Bearbeitung) 33

Ministerialdirektor
Michael Steindorfner

Bewährungs- und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft

(Referat anlässlich des Fachtags des Evang. Fachverbandes für Gefährdetenhilfe am
14. Juli 2005 in Nürnberg)

Anrede,

Ausgangssituation

Die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, damit einhergehend die desolate Haushaltssituation und die Notwendigkeit, trotz zunehmender Ressourcenknappheit die Rechtspflege weiterhin auf hohem Qualitätsniveau funktionsfähig zu erhalten, ist nach dem Wiederaufbau eines Rechtsstaats in den neuen Bundesländern in den neunziger Jahren vielleicht die größte Herausforderung der Justiz seit Bestehen der Bundesrepublik. Es gibt viele Ansätze und Lösungsmöglichkeiten für die zentrale Ausgangsfrage: „Wie werden wir in Zukunft mit weniger Personal mehr oder mindestens gleichviel Geschäft in gleich guter oder vielleicht noch besserer Qualität erledigen können, ohne dabei die Arbeitssituation der Bediensteten in der Justiz zu verschlechtern?“

Eine Antwort muss meines Erachtens lauten: Die Justiz muss sich künftig auf ihre Kernaufgaben beschränken. Was Dritte, nicht staatliche Einrichtungen, genauso gut oder vielleicht noch besser erledigen können, muss und darf nicht mehr weiterhin staatliche Aufgabe sein. Nur so wird es beispielsweise gelingen, allein die enormen Pensionslasten staatlicher Bediensteter in den Griff zu bekommen.

Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen wird mittel- und langfristig nur gelingen, wenn wir uns grundsätzlichen und – ich räume ein – auch weitreichenden Reformen in den Arbeitsabläufen, Organisationsstrukturen und Aufgabenzuschnitten nicht verweigern. Wer behauptet, es brauche keine Reformen, weil die Justiz und mit ihr beispielsweise die Bewährungs- und Gerichtshilfe ja gute Arbeit leiste, der liegt – entschuldigen Sie meine Direktheit – falsch. Es geht nämlich bei den dringend notwendigen Reformen gar nicht darum, ein heute vielleicht bestehendes oder nicht bestehendes Qualitätsdefizit zu beheben. Ziel der Reformen ist vielmehr, bei künftig ganz sicher deutlich zurückgehenden Ressourcen in der Justiz die dadurch entstehenden Defizite mit Entlastungsmaßnahmen unterschiedlichster Art wieder auszugleichen, um die meines Erachtens jetzt durchaus bestehende hohe Qualität zu bewahren.

Was für die Justiz im Ganzen gilt, gilt auch für die Sozialarbeit in der Justiz im Besonderen. Die Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg hat in mehr als fünfzig Jahren ihres Bestehens in Baden-Württemberg – und nur dafür kann ich sprechen – trotz schwieriger Rahmenbedingungen mit besonders großem Engagement das Beste aus einer nicht ganz optimal aufgestellten Sache gemacht. Ich stehe dazu, dass sie insgesamt trotz steigender Probandenzahlen Sozialarbeit auf hohem Niveau geleistet hat. Die gesellschaftlichen Entwicklungen, die ständig gewachsenen Anforderungen und auch die Veränderungen im Werteverständnis, nicht zuletzt aber auch ein gewandeltes Selbstverständnis der Bewährungs- und Gerichtshelfer, gaben uns schon unabhängig von der Haushaltssituation Anlass, die derzeitigen Strukturen in der Bewährungs- und Gerichtshilfe zu überdenken. Wir haben uns sehr gründlich mit einer Strukturanalyse befasst und kamen zu dem Ergebnis, dass wir nur mit grundsätzlichen Reformen in den Strukturen, Inhalten und Arbeitsabläufen die fachliche Qualität der Bewährungs- und Gerichtshilfe sicherstellen sowie die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in diesem Bereich dauerhaft und nachhaltig verbessern können.

Die Landesregierung von Baden-Württemberg hat deshalb Ende 2003 in diesem Kontext entschieden, die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe in unserem gesamten Bundesland zum 1. Januar 2007 auf einen freien Träger zu übertragen. Zur Vorbereitung

dieser flächendeckenden Übertragung läuft seit Beginn dieses Jahres in den Bezirken Stuttgart und Tübingen ein entsprechendes Pilotprojekt.

Als Amtschef des Justizministeriums Baden-Württemberg habe ich diese Grundsatzentscheidung für eine Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe schon lange gefordert und mich für die Umsetzung dieser Idee mit Nachdruck stark gemacht. Ich bin fest davon überzeugt, dass die Übertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger die beste Möglichkeit darstellt, bei immer knapper werdenden Ressourcen die Qualität der bisher geleisteten Sozialarbeit langfristig nicht nur zu erhalten, sondern sogar zu steigern.

Aus vielen Diskussionen im Vorfeld des Projektstarts insbesondere mit den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, aber auch mit Vertretern von Vereinen der freien Straffälligenhilfe und mit ehrenamtlich Engagierten weiß ich, dass unser Schritt in eine Bewährungshilfe in freier Trägerschaft auch skeptisch, teilweise sogar ängstlich beobachtet wird. Angst entsteht vor allen Dingen aus Ungewissheit und Mangel an Informationen. Deshalb freue ich mich, dass Sie mir die Gelegenheit geben, Sie heute über unseren Weg informieren zu dürfen.

Ich möchte versuchen, Ihnen zwei Fragen zu beantworten:

Erstens die Frage nach dem „warum“ – Warum haben wir uns in Baden-Württemberg dafür entschieden, die Bewährungs- und Gerichtshilfe zu privatisieren?

Zweitens die Frage nach dem „wie“ – Wie sieht die Übertragung auf einen freien Träger inhaltlich aus? In diesem Zusammenhang kann ich Ihnen gerne auch schon etwas über unsere bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung in den Pilotbezirken berichten.

II. Gründe für eine Übertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger

Zunächst aber einmal zur Frage nach dem „warum“.

Damit kein Missverständnis entsteht, möchte ich eines ganz deutlich vorweg feststellen: Der Grund hierfür war gewiss nicht mangelndes Engagement unserer Bewährungs- und Gerichtshelfer. Im Gegenteil – ich betone es noch einmal –, die Bewährungs- und Gerichtshelfer in Baden-Württemberg haben trotz schwierigster Rahmenbedingungen gute Arbeit geleistet und sie tun dies nach wie vor. Nur ihrem Einsatz ist es zu verdanken, dass beispielsweise trotz stetig steigender Probandenzahlen Sozialarbeit auf vernünftigem Niveau geleistet werden konnte.

Das System hatte aber auch deutliche Schwächen: Es fehlten jegliche überprüfbaren Qualitätsstandards für die Arbeit der Bewährungs- und Gerichtshilfe. Eine Fachaufsicht über die Arbeit der Bewährungs- und Gerichtshelfer fand aus Gründen, auf die ich später noch eingehen werde, faktisch nicht statt. Die Qualität der Arbeit stand damit im Belieben jedes einzelnen Mitarbeiters, was je nach Engagement des Einzelnen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen konnte. Innerhalb der Bewährungshilfe fehlte zudem eine Führungsstruktur. Die geschäftsführenden Bewährungshelfer nahmen jedenfalls in Baden-Württemberg keine Führungsverantwortung als Vorgesetzte wahr. Sie waren fast ausschließlich im Bereich der der Behördeorganisation tätig, was sich nicht selten auf die bloße Überwachung des Büromaterialnachschiebs beschränkte. Folge waren sehr unterschiedliche Probandenzahlen und damit erheblich differierende Arbeitsbelastungen zwischen den einzelnen Bewährungshelfer. Noch stärkere Unterschiede waren in der Arbeitsbelastung zwischen Bewährungs- und Gerichtshilfe festzustellen. Während die Bewährungshelfer teilweise ihre Probanden nur noch mühsam im gebotenen Umfang betreuen konnten, mussten die Leiter mancher Staatsanwaltschaften bei ihren Mitarbeitern immer wieder massiv dafür werben, überhaupt Aufträge an die Gerichtshilfe zu geben.

Anreize, die Arbeit zwischen den einzelnen Dienststellen und innerhalb der einzelnen Dienststellen effizient zu gestalten und zu verteilen, gab es nicht. Dies führte wegen nicht koordinierter örtlicher Zuteilung der Probanden in der Praxis beispielsweise zu erhöhten Reisekosten, die bei besserer Planung erheblich hätten reduziert werden können. Im Ergebnis ist kritisch festzustellen, dass die fehlende Anbindung der Bewährungs- und Gerichtshilfe an die Justizbehörden auch dazu führte, dass diese oft als „fünftes Rad am Wagen“ behandelt wurde. Folge davon war auch eine schlechte Ausstattung der Dienststellen insbesondere mit moderner EDV, was wiederum ein effizienteres Arbeiten verhinderte.

Was uns neben den Schwächen im System noch veranlasst hat zu handeln, war die Tatsache, dass sich selbst das bisherige Niveau unter den dramatisch verschärften haushaltsmäßigen Vorgaben nicht mehr länger hätte halten lassen. Ich will hier keinen Vortrag über die desolante Lage der öffentlichen Kassen halten. Obwohl ich glaube, dass man hierauf nicht oft genug hinweisen kann, weil sich viele Bürger den absoluten Ernst der Situation und die Auswirkungen auf sie selbst bisher nicht hinreichend klar machen. Die gefühlte Situation weicht oft erheblich von der tatsächlichen Lage ab, weil aufgrund des kreditfinanzierten Wohlstands die Sicht auf unsere wirkliche Notlage immer noch nicht frei ist.

Lassen Sie mich hierzu nur ein paar wenige Fakten aus meinem Bundesland nennen, das bekanntlich zu den „reichen“ Bundesländern zählt: Allein die Justiz in Baden-Württemberg musste in den letzten Jahren bereits an die 800 Stellen abbauen, bereits beschlossene Abbaupflichtungen in nochmals gleicher Höhe stehen für die nächsten Jahre noch aus. Trotz der massiven Einsparungen in allen Ressorts des Landes ist es uns in diesem Jahr wieder nur mit größter Mühe gelungen, überhaupt noch einen verfassungsgemäßen Haushalt zu verabschieden. Baden-Württemberg hat inzwischen über 40 Milliarden Euro Schulden, allein die dafür notwendigen jährlichen Zinszahlungen in Höhe von ca. 2 Mrd. Euro überschreiten betragsmäßig den gesamten Jahresjustizhaushalt um 50 Prozent. Bei dieser Sachlage und den aktuellen Wirtschaftszahlen muss man kein Hellseher sein, wenn man prognostiziert, dass wir noch immer eher am Anfang als am Ende unserer Einsparprogramme stehen. Und lassen Sie

mich in diesem Zusammenhang gleich mit dem so häufig gehörten Vorschlag aufräumen, die Justiz müsse aufgrund ihres Stellenwertes für den Rechtsstaat und ihres gemessen am Gesamthalt ohnehin kleinen Haushaltsvolumens von Einsparungen ganz ausgenommen werden. Glauben Sie wirklich, dass für den Bürger ein funktionierendes Gesundheitswesen, die Arbeitsplatzsicherung, die Altersversorgung oder zukunftsfähige Bildungschancen weniger existentiell bedeutend sind. Wer ernsthaft glaubt, man könnte auf diese von Einsparungen ebenfalls schwer gebeutelten Bereiche auch noch einen von der Justiz nicht erbrachten Einsparanteil draufsatteln, der – meine Damen und Herren – lebt auf einem anderen Stern. Natürlich wird unsere Haushaltssituation auch weiterhin Auswirkungen auf die Justiz insgesamt und damit auch auf die Sozialhilfe in der Justiz haben.

Ihre Tagung steht unter der Überschrift „Straffälligenhilfe im Umbruch“. Dieser Umbruch hat ganz unabhängig von irgendwelchen Privatisierungsgedanken bundesweit längst begonnen. Denn eines ist sicher: Auch für die Bewährungs- und Gerichtshilfe werden für die in den letzten Jahren eher mehr und schwieriger gewordenen Aufgaben zukünftig immer weniger Personal- und Sachmittel zur Verfügung stehen. Schon heute müssen unsere Bewährungshelfer bis zu 100 Probanden gleichzeitig betreuen. Würden wir nichts unternehmen, würde die Zahl der Probanden pro Sozialarbeiter weiter ansteigen und eine inhaltlich verantwortungsvolle Sozialarbeit käme eher früher als später zum Erliegen. Hinzu kommt, dass auch die inhaltliche Arbeit der Bewährungs- und Gerichtshelfer bei einer zunehmend schwierigeren Klientel in den letzten Jahren nicht gerade leichter geworden ist. Das erfordert noch mehr Zeit und Aufwand für jeden Einzelnen.

Bei einer Bestandsaufnahme unseres bisherigen Systems mussten wir konstatieren, dass in unserer bisher staatlich betriebenen Bewährungs- und Gerichtshilfe die Inhalte und die Qualität der justiznahen Sozialarbeit fast ausschließlich auf dem individuellen Engagement des jeweiligen Sozialarbeiters beruhen. Es ist nicht unsere Aufgabe, in dieser Situation die Hände in den Schoß zu legen und zu warten, bis der Karren an die Wand gefahren ist. Nein, es ist unsere Aufgabe, durch Gestaltung von Strukturen und Abläufen und durch die Einführung von Qualitätsstandards dafür Sorge zu tragen, dass

diese Qualität personenunabhängiger wiederholbar wird. Auf neudeutsch heißt das dann: Qualitätssicherung.

Eine umfassende fachliche und organisatorische Strukturreform der Bewährungshilfe sowie die Definition fachlicher Standards ist das Gebot der Stunde völlig unabhängig davon, unter welcher Trägerschaft dies geschieht. Dem haben wir bereits im Jahr 2003 mit einer Arbeitsgruppe unter Leitung des Justizministeriums und unter Mitarbeit vieler sehr engagierter Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer Rechnung getragen. Ihr Auftrag war es, unabhängig von der am Ende zu wählenden Organisationsform Reformvorschläge für eine Strukturreform der Bewährungshilfe zu erarbeiten.

Die Diskussionen und Ergebnisse in der Arbeitsgruppe haben uns dann letztendlich aber auch bewogen, die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger zu übertragen. Ich will Ihnen gerne verdeutlichen, warum wir dieser Lösung den Vorzug vor einer Reform im staatlichen Bereich gegeben haben.

Sozialarbeit lebt von Innovationen und der Schnelligkeit, mit der auf veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Problemlagen der Probanden reagiert werden kann. Das dafür notwendige Innovationspotenzial kann in der Fläche in staatlicher Trägerschaft nur schwer vorgehalten und gepflegt werden. Die Landgerichtspräsidenten, die bisher die Dienst- und Fachaufsicht über die Bewährungshilfe in ihrem Bezirk innehatten, haben oft schon wegen der räumlichen Trennung, des fehlenden sozialarbeiterischen Wissens und wegen der Überlastung mit anderen Aufgaben faktisch nicht die Möglichkeiten, ihren Führungsaufgaben im Bereich der Bewährungshilfe in ausreichendem Maße nachzukommen. Dem gegenüber sind freie Träger schon auf Grund ihrer Organisationsstruktur und weil sie in die Welt der Sozialarbeit ganz anders eingebunden sind weit besser in der Lage, auf Veränderungen mit fachlichen Konzepten schnell zu reagieren und damit die Professionalität und zukunftsgerichtete Profilierung der Betreuungsarbeit zu sichern.

Mit dem Verein Neustart aus Österreich haben wir für unser Pilotprojekt einen freien Träger als Partner gewonnen, der unsere Erwartungen bislang voll erfüllt. Das dort

vorhandene organisatorische, betriebswirtschaftliche, aber vor allem auch sozialarbeiterische Know-how ist dem bei uns in der Justizorganisation vorhandenen Wissen in diesem Bereich schon auf Grund der jahrelangen Erfahrung überlegen. Die Kapazität zu inhaltlicher Reform, zur Effizienzverbesserung und zur Aktivierung von Ehrenamtlichen mit ihrem großen Potenzial, die Neustart mit seiner bis in die 60er-Jahre zurück reichenden Erfahrung jetzt mitbringt, hätten wir nicht gehabt und wahrscheinlich nie erreicht. Darum bin ich überzeugt: mit dem Schritt zur privaten Trägerschaft gehen wir den richtigen Weg, um eine inhaltlich überzeugende Justizsozialarbeit auf lange Sicht zu sichern.

III. Wie sieht diese Übertragung aus?

Bevor ich Ihnen einen kurzen Überblick über den aktuellen Stand im Pilotprojekt gebe, lassen Sie mich aber noch auf die Frage des „wie“ etwas näher eingehen: Wie haben wir bzw. wie wollen wir die Übertragung der Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger in Baden-Württemberg umsetzen?

Mit dem Landesgesetz über die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug vom 13. Juli 2004 haben wir die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür geschaffen, die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger zu übertragen. (Anders als dies in der Einleitung zum Programm des heutigen Fachtages dargestellt ist, gilt dies aber nicht für die Aufgaben der Jugendgerichtsgerichtshilfe. Diese bleibt weiterhin bei den Jugendämtern der örtlichen Träger der Jugendhilfe angesiedelt.)

Wir haben uns entschieden, die Übertragung der Aufgaben zunächst in einem Pilotprojekt in zwei sehr großen und für das Land repräsentativen Bezirken (nämlich im eher städtisch geprägten Stuttgart und im eher ländlich geprägten Tübingen) durchzuführen, um mit den dort gewonnen Kenntnissen die heute schon feststehende flächendeckende Umsetzung noch besser vorbereiten zu können.

Entscheidend für den Erfolg des Gesamtprojekts war und ist die Auswahl eines geeigneten freien Trägers. Um einen solchen – zunächst für die Pilotbezirke – zu finden, haben wir unser Projekt im deutschsprachigen Raum ausgeschrieben. Insgesamt sieben Bewerber hatten sich für die Übernahme der Aufgabe interessiert. Die Auswahl des geeignetsten Bewerbers erfolgte durch einen Vergabeausschuss, in dem neben Mitarbeitern des Justizministeriums auch je ein besonders qualifizierter Bewährungshelfer, Gerichtshelfer und ein Repräsentant der Justiz vertreten waren. Grundlage für unsere Entscheidung bildeten fachliche Kriterien, die vorab in einer Vergabematrix zusammengefasst waren. Dazu gehörten insbesondere die fachliche Kompetenz des Bewerbers, die Projektorganisation und die Vorkehrungen zur Qualitätssicherung.

Wie ich bereits erwähnt habe, hat der Verein Neustart, der in Österreich seit den 60er Jahren die Aufgaben der Straffälligenhilfe mit großem Erfolg bewältigt, den Zuschlag für unser Pilotprojekt erhalten. Der Verein Neustart hat zur Durchführung des Projekts in Baden-Württemberg eine gemeinnützige GmbH gegründet, die unser Vertragspartner ist.

Die Grundlage der Zusammenarbeit zwischen der Neustart GmbH und dem Land Baden-Württemberg bildet der zwischen den Parteien geschlossene General- und Dienstleistungsüberlassungsvertrag. Zentraler Punkt des Generalvertrags sind die Regelungen über die fachliche Qualität der zu leistenden Sozialarbeit. Im Rahmen der bereits erwähnten Arbeitsgruppen haben unsere Bewährungshelfer zusammen mit weiteren Vertretern der Justiz und des Justizministeriums – nach sehr engagiert geführten Diskussionen – ausführliche fachliche Richtlinien für die Arbeit der Bewährungshilfe verfasst. Diese Richtlinien wurden für ganz Baden-Württemberg Mitte letzten Jahres zusammen mit einer neuen Verwaltungsvorschrift über die Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Sozialarbeit im Justizvollzug in ganz Baden-Württemberg in Kraft gesetzt und – das ist das entscheidende – als Qualitätsmindeststandard für den freien Träger festgeschrieben. Das Justizministerium hat zudem die Fachaufsicht über den freien Träger und könnte deshalb – sollten die fachlichen Standards nicht eingehalten werden – auch auf diesem Weg korrigierend

eingreifen. Der oft erhobene Vorwurf, wir gäben ohne Not wesentliche Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten auf, stimmt für unser Projekt in Baden-Württemberg also nicht.

Der mit „Dienstleistungsüberlassung“ überschriebene Teil des Vertragswerkes beschäftigt sich mit der Stellung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Durch den Dienstleistungsüberlassungsvertrag werden lediglich die Dienstleistungsergebnisse der Bewährungs- und Gerichtshelfer, nicht etwa deren Arbeitsverhältnisse selbst, auf den freien Träger übertragen.

Der Status der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Beamte oder Angestellte im öffentlichen Dienst bleibt von der Dienstleistungsüberlassung ebenso unberührt wie die daraus resultierenden Rechte und Pflichten. Das Land überträgt dem freien Träger allerdings das fachliche Weisungsrecht und gewisse organisatorische Dienstherrenbefugnisse (z.B. Urlaubsgewährung) zur Ausübung.

IV. Erste Erkenntnisse aus dem Systemwechsel

Schon die ersten Monate des Pilotprojekts zeigen, dass sich unsere Erwartungen erfüllen.

Neustart hat in wenigen Monaten die Voraussetzungen für einen professionellen EDV-Einsatz geschaffen. Im nächsten Schritt wird die in Österreich bereits seit langem erprobte und für die Besonderheiten in Baden-Württemberg angepasste Neustart-eigene Software eingeführt, die neben einer Rechtsdatenbank eine nach fachlichen und organisatorischen Gesichtspunkten ausgerichtete Fall-Dokumentation ermöglicht und den Bewährungshelfern zukünftig den Verwaltungsanteil ihrer Arbeit erheblich vereinfachen wird. Die vollständige Entwicklung eines entsprechenden Programms in Eigenregie wäre für uns nicht finanzierbar gewesen.

In den Pilotbezirken wurden von Neustart zwischenzeitlich mehrere Teams gebildet, die sich mit verschiedenen fachlichen Themen der Sozialarbeit beschäftigen und deren Ziel es ist, für die Zukunft einheitliche Qualitätsstandards zu schaffen. Eines der zentralen

Teams beschäftigt sich mit dem Aufbau der ehrenamtlichen Bewährungshilfe in Baden-Württemberg. Auch hier hoffen wir, von der großen Erfahrung des privaten Trägers profitieren zu können. Neustart plant - wie in Österreich mit Erfolg praktiziert - persönlich qualifizierte ehrenamtliche Bewährungshelfer einzusetzen, um einfacher gelagerte Fälle unter fachlicher Betreuung eines erfahrenen Sozialarbeiters eigenverantwortlich zu betreuen. Dies soll die hauptamtlichen Bewährungshelfer entlasten, so dass diesen mehr Zeit für die betreuungsintensiven Probanden bleibt.

In einem anderen Team wird die Fortbildung der Bewährungs- und Gerichtshelfer neu organisiert. Zukünftig soll die Fortbildung gezielter nach dem tatsächlichen Bedarf angeboten werden. Weitere Arbeitsgruppen beschäftigen sich mit Qualitätsmanagement, dem weiteren Aufbau der Rechtsdatenbank als Hilfestellung für alle Mitarbeiter und mit Marketing. In allen Gruppen arbeiten engagierte Bewährungs- und Gerichtshelfer aus den Pilotbezirken mit. Neustart informiert alle Mitarbeiter darüber hinaus mit zweiwöchentlichen Rundschreiben über den Fortgang des Projekts und die Entwicklungen in den einzelnen Teams. In einer Resonanzgruppe mit regelmäßigen Treffen haben die Mitarbeiter die Möglichkeit, dem Projektleiter von Neustart unmittelbar über ihre Erfahrungen im Projekt, ihre Wünsche und ggf. Befürchtungen zu berichten.

Wenn wir heute die Chancen und Risiken der Privatisierung diskutieren, erscheint mir die Mitarbeiterbeteiligung ein besonders wichtiger Punkt zu sein: Soweit ich es überblicken kann, hatten Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Deutschland nie zuvor eine so große und reelle Chance, ihr eigenes zukünftiges Arbeitsfeld in dem Maße fachlich mitzugestalten, wie dies derzeit in den Pilotbezirken in Baden-Württemberg der Fall ist. Neustart hat aus Österreich kein fertiges Konzept mitgebracht, das bei uns eins zu eins umgesetzt werden soll. Uns geht es zusammen mit unserem Partner Neustart vielmehr darum, gemeinsam mit dem bei uns vor Ort vorhandenen Know-how, das bisherige System zu analysieren und wo nötig zu reformieren.

Auch die Zusammenarbeit zwischen der Bewährungs- und Gerichtshilfe und den freien Vereinen der Straffälligenhilfe soll analysiert und weiter optimiert werden. Die freien Vereine in Baden-Württemberg sind seit vielen Jahrzehnten mit erfahrenen und hoch motivierten haupt- und ehrenamtlichen Helfern erfolgreich in der freien Straffälligenhilfe aktiv. Dabei werden sie nicht nur durch Straf- und Bußgelder sondern auch unmittelbar durch das Justizministerium bei ihrer wichtigen Arbeit finanziell unterstützt. Die Zuschüsse des Ministeriums sind seit Beginn des Pilotprojekts – anders als vorher von vielen befürchtet wurde – sogar nochmals erhöht worden.

Dies zeigt sich, wenn wir die Zuschüsse für die Straffälligenhilfe aus dem Justizressort im laufenden Doppelhaushalt im Vergleich zum letzten Haushalt betrachten: Unverändert geblieben sind die Zuschüsse an die beiden justiznahen Verbände für die Entlassenenhilfe in Höhe von 116.000 EURO, der Zuschuss für die externen Suchtberatungen in Höhe von 700.000 EURO, einschließlich des Sports mit drogenabhängigen Gefangenen und für die Arbeitstherapie mit süchtigen Gefangenen sowie der Zuschuss von 100.000 EURO für den Fonds „Psychotherapie und Bewährung“. Um hundert Prozent erhöht auf 100.000 EURO wurde der Zuschuss an die Ambulanz für Sexualstraftäter bei der Bewährungshilfe Stuttgart e.V. Erhöht wurde auch der Zuschuss für „Schwitzen statt Sitzen“ um 80.000 EURO auf immerhin 350.000 EURO. Gerettet werden konnte der Zuschuss für das Strafvollzugsmuseum in Höhe von 20.000 EURO. Gestrichen wurde lediglich der Zuschuss an den Resozialisierungsfonds in Höhe von 30.000 EURO. Er kann dies wegen seiner soliden wirtschaftlichen Lage derzeit verkraften.

Die freie Straffälligenhilfe in Baden-Württemberg wird seitens des Justizhaushalts derzeit also in einem Umfang finanziell gefördert wie nie zuvor, Mittelkürzungen erfolgen im Wesentlichen nicht.

V. Ausblick

Auch zukünftig werden straffällig gewordene Menschen auf die Unterstützung durch freie Vereine angewiesen sein. Neustart wird die Zusammenarbeit mit den freien Trägern

noch intensivieren, um ein möglichst flächendeckendes und dauerhaft verlässliches Angebot an Unterstützungsleistungen durch die freien Vereine zu erreichen. Durch eine stärkere Vernetzung innerhalb der sozialen Dienste der Justiz – zu denen etwa auch die Sozialarbeiter im Justizvollzug gehören – sowie mit den freien Einrichtungen der Straffälligenhilfe soll die durchgehende Betreuung der Probanden gesichert und Doppelarbeit vermieden werden.

Bei allen Überlegungen über die Art und Weise unseres Vorgehens dürfen wir eines nicht aus den Augen verlieren: Die Integration von straffällig gewordenen Menschen ist eine sehr zentrale und wichtige Aufgabe. Unser Ziel muss es sein, dass diejenigen, die am Rande der Gesellschaft stehen und unsere Hilfe dringend benötigen und die leider keine starke Lobby haben, die von ihnen benötigte Hilfe so schnell und gut wie möglich bekommen.

Die Straffälligenhilfe befindet sich – so schreiben Sie es treffend in der Überschrift zu dieser Tagung – derzeit im Umbruch. Unsere gemeinsame Aufgabe ist es, alles dafür zu tun, dass auch in Zeiten knapper Ressourcen eine verantwortungsvolle Sozialarbeit möglich bleibt. Ich bin sicher, dass wir in Baden-Württemberg zusammen mit unseren Mitarbeitern, dem freien Träger und den freien Vereinen der Straffälligenhilfe auf einem sehr guten Weg sind, dieses Ziel zu erreichen.

Privatisierung in der Strafjustiz?

(Zusammenfassung des Referats)

Kann man von Privatisierung sprechen?

Wie bekannt, ist das Adjektiv "privat" aus dem lateinischen "privatus" entlehnt. Dieser Begriff meint, dass etwas der Herrschaft beraubt wird, damit gesondert für sich steht und dem öffentlichen Einfluss entzogen ist. Davon kann aber bei der Privatisierung im Strafjustizsystem keinesfalls die Rede sein. Denn eine diesem Begriffsinhalt folgende Privatisierung würde ja bedeuten, dass der Staat die Herrschaft über den Vollzug aufgibt und ihn unberührt für sich stehen lässt. Es kann jedoch noch nicht einmal davon gesprochen werden, dass der Staat lediglich private Aktivitäten kontrolliert, die nicht von ihm ausgehen, wie es etwa bei Besteuerungen oder gewerbeaufsichtlichen und kartellrechtlichen Maßnahmen der Fall ist. Sondern selbst bei vollständig "privatisierten" Strafanstalten lässt er lediglich von ihm selbst ausgewählte, immer in seinem Interesse liegende und von ihm ausgehende Aufgaben von nicht-staatlichen Organisationen durchführen, deren Handeln er einer festgelegten staatlichen Kontrolle unterwirft. Das wird schon daran deutlich, dass ohne förmliche strafrechtliche Sanktionen und strafprozessual genau geregelte Verfahren private Initiativen im Vollzugsbereich nicht denkbar sind.

Nach meiner Ansicht ist es daher weitaus treffender, den Begriff der "Privatisierung" als ein Etikett aufzufassen, hinter dem sich der eigentliche Inhalt verbirgt: unter dem Begriff der Privatisierung soll eine (weitere, teilweise) Übertragung der sozial bedeutsamen Aufgaben des Strafvollzugs in die Hände von an Gewinn orientierten kommerziellen Interessenten stattfinden. Damit ist die Privatisierung ihrem materiellen Inhalt nach notwendig eine Kommerzialisierung, also die Überführung einer sozialen Handlung in einen gegen Geld getauschten Dienst. Und da im Strafvollzug die Anbindung an den Staat und seine Interessen besonders ausgeprägt ist, der sich ja weiterhin die Zulieferung, Oberleitung und Kontrolle vorbehält, macht es wenig Sinn und verschleiert zudem das eigentliche Vorhaben, von "Privatisierung" zu sprechen.

Daher sollte etwa nicht auf die Errichtung privat betriebener, aber unter hoheitlicher Kontrolle des Staates stehenden Haftanstalten bzw. von dem Vorhaben "Justizvollzugsanstalten in privater Trägerschaft" abgehoben werden, sondern von der Errichtung kommerziell betriebener, aber unter hoheitlicher Kontrolle des Staates stehenden Haftanstalten" bzw. von dem Vorhaben "Justizvollzugsanstalten in kommerzieller Trägerschaft" die Rede sein. Dies beschreibt das Vorhaben angemessener Verflechtung "privater" und staatlicher Interessen im Strafvollzug

Trotz dieser kritischen Anmerkung lässt sich nicht in Abrede stellen, dass Freiheitsentzug ohne kommerziellen Beistand auch in der Vergangenheit nicht möglich gewesen ist. Idealtypisch lässt sich der Entwicklungsgang der kommerziellen Anteile im modernen Staat in vier Stufen nachzeichnen:

Auch nach der umfassenden Verstaatlichung des Freiheitsentzuges im 19. Jahrhundert versorgte ein privater, kommerzieller Unterbau die Strafanstalten mit Lebensmitteln, Neubauten, Ausbildung, Arbeit, Instandhaltung, aber auch gemeinnütziger, helfender Privatinitiative. Den dominant gewordenen Leitgedanken, dass Strafvollzug hoheitliche Aufgabe sei, haben diese privaten Geschäfte allerdings nicht berührt.

In Verbindung mit der gefängniskritischen Debatte seit etwa 1970 haben sich die Angebote der privaten, aber gemeinnützig organisierten Non-Profit Unternehmen ungemein vermehrt. Im Zuge der Diversionbewegung sind diese Betriebe von rein altruistischen, am Einzelfall orientierten Institutionen in managementorientierte Dienstleistungsunternehmen verwandelt worden, die ganz überwiegend den großen, durchsetzungsstarken Wohlfahrtsverbänden angeschlossen sind. Ohne ihre Angebote wäre dem im Strafvollzugsgesetz unter anderem normierten Gebot der Resozialisierung nicht nachzukommen gewesen. Diese privaten "Freien Träger" haben großen Einfluss: ihre Stellungnahmen, ihre Betreuungs- und Wohnraumangebote u.a. wirken maßgeblich auf die eigentlich hoheitliche staatliche Aufgabe der "Vollzugsgestaltung".

Nach der Eroberung von Randbereichen des Vollzuges durch private, aber noch gemeinnützige Non-Profit Unternehmen beginnen nun die ersten For-Profit Unternehmen, in das bislang sorgsam ausgesparte Innere des Gewaltkerns einzudringen. Hier stellt sich daher zur Zeit die Frage, ob das Gewaltmonopol dadurch zwar nicht normativ, wohl aber empirisch unterlaufen wird. Erst an diesem Punkt wird die Diskussion in Deutschland offensichtlich brisant - obwohl die Eingriffe der für die Non-

Profit Organisationen arbeitenden Drogenberater, Heimleiter und Sozialarbeiter sicher tiefere Einschnitte in die Biographien der Gefangenen darstellen als die Kontrolle von Essensausgabe und Hofgang durch private Wachleute etwa in sogenannten "Abschiebegefängnissen."

Auf dieser Stufe ist die Kommerzialisierung durch Private vollständig vollzogen. Bau, Management, Betrieb und Unterhalt sind dem Geschäftsinteresse unterworfen. Der Staat hat sich aus seiner aktiven Gestaltungsrolle in ein passives Wächteramt zurückgezogen. Die Entwicklung kommerziell betriebener Haftanstalten im angelsächsischen Raum Dieser Stand der 4. Stufe ist allerdings bislang lediglich in den angelsächsischen Ländern erreicht. Es ist daher sinnvoll, in einem kleinen Exkurs auf die einschlägige Entwicklung vor allem in den USA hinzuweisen. Dort stiegen die Ausgaben für Gefängnisneubauten seit 1979 um 612 Prozent und damit doppelt so schnell wie die Kosten für den Betrieb von Anstalten, deren Steigerungsrate immerhin noch 328 Prozent betrug. Und während 1986 schon \$53.5 Milliarden für den Strafvollzug ausgegeben wurden, waren es 1990 bereits \$74 Milliarden. Im Jahre 1991 war dann eine Populationsgröße von über 1,2 Millionen erreicht - die seither weiter dramatisch gestiegen ist -, von denen allerdings zu diesem Zeitpunkt weniger als 2% aller U.S.- Inhaftierten in kommerziell gemanagten Gefängnissen einsaßen. Dennoch hatte dieser Bereich eine jährliche Steigerungsrate von über 50% zu verzeichnen, und bis zum Jahr 2000 waren ca. 10% der gesamten U.S. amerikanischen Gefängnispopulation in Privatgefängnissen untergebracht.

Da sich die Gefängnispopulation derzeit mit einer jährlichen Steigerungsrate um ca. 13% weiter entwickelt, gilt das Geschäft der Einsperrung in den USA als eine bedeutende Wachstumsbranche. In diesem Zusammenhang muss allerdings gesehen werden, dass trotz dieses Einsatzes kommerziell betriebener Gefängnisse der volkswirtschaftlich teure Trend zur expansiven Einsperrung nicht gebremst werden konnte. Die Vermutung, dass sich durch den Einsatz kommerziell gemanagter Haftanstalten Kosten einsparen lassen, lässt sich aus den hier in Kürze dargestellten Erfahrungen daher nicht notwendig ableiten.

Erhöhte Einflussnahme kommerzieller Gesichtspunkte?

Eine letzte Bemerkung soll sich auf die Frage der durch eine Kommerzialisierung auf der 4. Stufe sich mit großer Wahrscheinlichkeit verändernden Strukturen des Strafvollzugs beziehen. Denn bei einem expansiven Gefängnis"Markt" stellt sich die Frage, ob nicht

eine "monetary colonization of criminal justice" mit dem Resultat zu erwarten ist, dass am kommerziellen Erfolg orientierte Mechanismen wie Profit, Effizienz, Wettbewerb und Geld die eigentlich nur normativ zu rechtfertigenden Ziele des Strafvollzugs in einer Weise verändern, die unter verfassungsrechtlichen und praktischen, aber auch unter betriebswirtschaftlichen Aspekten nicht zu rechtfertigen sind. Es ist also zu berücksichtigen, dass es, wie etwa in den Vereinigten Staaten, zu neuen Allianzen kommen könnte, die sich zu einem "bestrafungsindustriellen Komplex" formen, der sich seinem normativen Anlass weitgehend entzieht. Zur Illustration seien hier einige Meldungen über diese neuen Allianzen angeführt: so hat die kalifornische Gewerkschaft der Strafvollzugsbediensteten, deren Zahl von 4.000 in 1980 auf 23.240 in 1994 stieg, 1990 die Wahlkampagne des amtierenden Gouverneurs mit \$900.000 unterstützt. In Texas haben seinerzeit Lokalpolitiker allen Anstaltsbediensteten freie Mitgliedschaft in dem örtlichen "Country Club" zugesichert, falls das Gefängnis in ihrem Kreis gebaut wird. Die Gemeinde Braham in Minnesota bekam schließlich ein Gefängnis dadurch, dass sie eine Quadratmeile Land umsonst zur Verfügung stellte. In Großbritannien setzte sich ein Beamter im Innenministerium bei der Vertragsvergabe für eine kommerzielle Anstalt entschieden für eine bestimmte Unternehmensgruppe ein, in deren Dienste er neun Monate später eintrat. "Don't miss this chance to tap into the \$65 billion local jails markets," wurde die Industrie in dem Monatsblatt der "American Correctional Association", der einflussreichsten bundesweiten Organisation der Strafvollzugsbediensteten, aufgefordert.

Damit ist nicht gesagt, dass diese Entwicklung in Deutschland zwingend zu erwarten ist, falls eine Kommerzialisierung auf der 4. Stufe Wirklichkeit werden sollte.

Planspiel

Private Haftanstalt in Phillipsburg?

Allgemeine Informationen für alle Gruppenteilnehmer/innen und die Spielleitung

Phillipsburg ist eine Stadt mit 500.000 Einwohnern im Bundesland Fuldaland. In Phillipsburg gibt es eine JVA mit 700 Plätzen für Untersuchungs- und Strafgefangene.

Die Arbeitsgruppe "Mobilisierung privaten Kapitals" des fuldaländischen Landtags unter der Federführung des Finanzministeriums hatte den Auftrag, vor dem Hintergrund der schwierigen Situation der öffentlichen Haushalte die Möglichkeiten für den Einsatz von Public-Private-Partnership (PPP) anhand von möglichen Pilotprojekten zu prüfen. In ihrem Bericht hat die Arbeitsgruppe eine Reihe von PPP-Handlungsfeldern identifiziert und konkrete Vorschläge für PPP-Pilotprojekte gemacht, darunter auch den Umbau und Betrieb einer Justizvollzugsanstalt.¹

Der Landtag begrüßt das Vorhaben eines Umbaus und Betriebes einer Justizvollzugsanstalt im Großraum Phillipsburg im Rahmen eines PPP-Pilotprojektes. Er bittet die Landesregierung, die Voraussetzungen für eine zügige Realisierung zu schaffen.

Der Rechtsausschuss im Landtag hat nun zu einer Anhörung und Diskussion „Private Haftanstalt in Phillipsburg?“ eingeladen. Als Redner/innen sind vorgesehen:

- Herr Dr. Borgman, Geschäftsführer von International Private Prisen Corporation (IPPC) Ltd.
- Herr Min.-Dirigent Dr. Wagenheber, Abt.- Leiter Strafvollzug Im Justiministerium des Landes Fuldaland

¹ Die Formulierung dieser Idee ist entnommen aus Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in NRW (Drucksache 13/4059 vom 24. Juni 2003; Dokument im Original unter www.landtag.nrw.de; ansonsten sind in den Rollenbeschreibungen Ähnlichkeiten mit lebenden Personen rein zufällig.

- Herr Ltd. Regierungsdir. Folkerts, Leiter der JVA Phillipsburg
- Frau Schneider, Geschäftsführerin des Straffälligenhilfe-Vereins Neue Zukunft e.V., Phillipsburg
- Frau Petermann, Sozialinspektorin in der JVA Phillipsburg und Vorsitzende der Landesarbeitsgemeinschaft der Sozialarbeiter/innen in Vollzug in Fuldaland

Rollenbeschreibungen

Herr Dr. Borgman, Geschäftsführer von International Private Prison Corporation (IPPC) Ltd.

Entsprechend dem Firmenmotto "Build and they will come" bietet die IPPC dem Land Fuldaland den Umbau der Justizvollzugsanstalt Phillipsburg an. Durch den Neubau von zwei Gefängnisgebäuden wird die Anzahl der maximalen Haftplätze von 700 auf über 1.600 erhöht. Die praktizierte doppelte Belegung von Einzelzellen wird beibehalten.

Kosteneffizienz und wirtschaftliche Rentabilität stehen an erster Stelle. Innerhalb des bestehenden Areals der JVA Phillipsburg könnten daher auf den unrentablen für Freizeit- und religiöse Aktivitäten genutzten Flächen neue Gefängnisstrakte und Fertigungshallen gebaut werden.

Obwohl die Anzahl der Häftlinge mehr als verdoppelt wird, kann IPPC Wachpersonal einsparen. IPPC wird die derzeitige Anzahl der Überwachungskameras in der JVA Phillipsburg vervierfachen. Moderne CCTV-Überwachungssysteme werden die Haftinsassen rund um die Uhr kontrollieren, dafür wird das Personal gezielt für die neuen Technologien umgeschult. Es wird eine effizientere Kontrolle bei reduziertem Personalstand angestrebt.

Der Staat soll IPPC pro Häftling bezahlen, IPPC wird hohe Gewinne erzielen. Die Häftlinge In der Justizvollzugsanstalt Phillipsburg werden verpflichtet, gegen geringen Lohn zu arbeiten. Die Insassen werden ausschließlich in Geschäften in der Justizanstalt einkaufen können, die als Tochtergesellschaften von IPPC betrieben werden. Damit ist

sichergestellt, dass der Lohn der Häftlinge zum großen Teil an das Unternehmen zurückfließt. Nach dem Vorbild britischer Gefängnisse wird es Besuchern untersagt sein, den Häftlingen Süßigkeiten oder Hygieneartikel mitzubringen; so lassen sich die Profite von IPPC in der Justizvollzugsanstalt maximieren.

IPPC strebt Kooperation mit anderen Unternehmen an, die wie in US-Gefängnissen in der Justizvollzugsanstalt Phillipsburg Fertigungsanlagen errichten sollen. IPPC plant, die Arbeitspflicht für Häftlinge auszuweiten (auch auf U-Gefangene) und effizienter zu gestalten. Denn je mehr in fuldaländischen Gefängnissen produziert wird, desto billiger und konkurrenzfähiger werden fuldaländische Produkte. Statt kostenintensiver staatlicher Haftanstalten wird die privatisierte JVA Phillipsburg zu einem Profit-Center umgewandelt. Die Landesregierung ist gefordert, dafür die nötigen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Geplant ist - ähnlich wie in den USA - einen Investment-Fonds für den Neubau privater Haftanstalten aufzulegen. Renommiertere Banken haben bereits lebhaftes Interesse signalisiert. Damit werden die öffentlichen Kosten für Bau und Betrieb von JVAen erheblich gesenkt.

IPPC schließt sich der offensiven Werbekampagne Corrections Corporation of America an: "Wir helfen Landesregierungen in Deutschland, um der auch in Zukunft steigenden Wachstumsrate der Kriminalität und besonders der Gewaltverbrechen, der Jugend- und Kinderkriminalität auch nur einigermaßen gewachsen zu sein. Deshalb unterbreiten wir Ihrer Regierung vertrauensvoll unsere kompletten Anstaltsprojekte mit sehr günstigen und langjährigen Pachtverträgen und sehr speziellen Dienstleistungen."

Für die deutsche Variante der Resozialisierung plant IPPC, deutsche Partner als Subunternehmer mit dem Betreuungsmanagement zu beauftragen, wobei auf IPPC-Seite möglichst hohe Leistungserwartungen mit einer relativ geringen Zahlungsbereitschaft korrelieren. Mit entsprechenden Vereinen und Firmen wurden bereits erste Gespräche geführt.

**Herr Min.-Dirigent Dr. Wagenheber, Abt.- Leiter Strafvollzug im Justizministerium
des Landes Fuldaland**

Die Firma IPPC Ltd. hat sich an die Justizministerin gewandt mit dem Angebot, die JVA Phillipsburg zur betreiben und erheblich zu erweitern.

Damit würden für die Landesregierung mehrere Probleme gleichzeitig gelöst:

das Problem der Kapazität (steigende Gefangenenzahlen)

das Problem der Kosten (IPPC verspricht 20 % weniger Betriebskosten,
Zahlung nach Häftling / pro Kopf)

das Problem der Pensionen der JVA-Bediensteten

Die Anzahl der Inhaftierten im Land ist in den letzten 10 Jahren um 30% gestiegen. Kriminologischen Untersuchungen zufolge ist die Kriminalitätsfurcht gestiegen und die Bevölkerung, insbesondere im Großraum Phillipsburg, macht - nach zwei medial spektakulär aufbereiteten Ausbrüchen im letzten Jahr - deutliches Interesse an höheren Sicherheitsstandards bei den Haftanstalten und der Politik geltend.

Die Anzahl der verfügbaren Haftplätze reicht trotz Doppelbelegung der vorhandenen Hafträume nicht mehr aus.

Die Situation in den Haftanstalten ist nach einem internen Bericht u.a. gekennzeichnet durch:

- einen hohen Krankenstand der Mitarbeiter/innen, v.a. im Allgemeinen Vollzugsdienst,
- einen Berg von nicht bezahlbaren Überstunden, den die Mitarbeiter/innen vor sich her schieben,
- angespannte Sicherheitslage innerhalb der Haftanstalten (es kommt vermehrt zu Übergriffen und Ausbrüchen)
- hohe Arbeitslosigkeit unter den Inhaftierten (u.a. mangels Aufträgen aus der Wirtschaft)

- geringe Effektivität im Bereich der Resozialisierung (mangelhafte Entlassungsvorbereitung aufgrund Überlastung des anstaltsinternen Sozialdienstes, gestiegene Rückfallquoten)

Seitens des Justizministeriums wird die Generalbeauftragung für Umbau und Betrieb der JVA Phillipsburg als Pilotprojekt unterstützt. Die Vertragsgespräche sind bereits weit fortgeschritten. Es herrscht weitgehend Übereinstimmung in allen Punkten.

Herr Ltd. Regierungsdir. Folkerts, Leiter der JVA Phillipsburg

Herr Folkerts hat gerade die Leitung der JVA übernommen. Für ihn geht es einerseits um die Frage der Folgen einer Privatisierung für seine Befugnisse und Kompetenzen. Er engagiert sich sehr für seine JVA und möchte seinen Bediensteten, deren Vertrauen er gerade gewonnen hat, weitreichende Änderungen ersparen.

Als Landesbediensteter hat er andererseits loyal zu seinem Dienstherrn, der Justizministerin, zu stehen. Es fällt ihm daher nicht leicht, seine Argumente wohlformuliert vorzutragen:

Seiner Ansicht nach ist unklar, wie mit dem Problem der Ausübung von staatlichem Zwang umzugehen ist. Seiner Ansicht nach können solch hoheitliche Aufgaben nur von Staatsbediensteten wahrgenommen werden. Aus dienstrechtlicher Perspektive steht für ihn auch das Argument des Vertrauensschutzes für die bisherigen Bediensteten zur Debatte.

Gleichzeitig sieht er folgende Probleme des Vollzugs in Fuldaland:

- einen hohen Krankenstand der Mitarbeiterinnen, v. a. im Allgemeinen Vollzugsdienst,
- einen Berg von nicht bezahlbaren Überstunden, den die Mitarbeiterinnen vor sich her schieben,
- angespannte Sicherheitslage innerhalb der Haftanstalten (es kommt vermehrt zu Übergriffen und Ausbrüchen)
- hohe Arbeitslosigkeit unter den Inhaftierten (u.a. mangels Aufträgen aus der Wirtschaft)

- geringe Effektivität im Bereich der Resozialisierung (mangelhafte Entlassungsvorbereitung aufgrund Überlastung des anstaltsinternen Sozialdienstes, gestiegene Rückfallquoten)

Herr Folkerts hat gerade damit begonnen, in seiner Anstalt diese Probleme gemeinsam mit dem Allgemeinen Vollzugsdienst und den Fachdiensten anzugehen.

Frau Schneider, Geschäftsführerin des Straffälligenhilfe-Vereins Neue Zukunft e.V., Phillipsburg

Frau Schneider ist seit fünf Jahren Geschäftsführerin des Vereins Neue Zukunft e.V. Der Verein hat in den letzten Jahren sehr expandiert, ist inzwischen der größte freie Träger der Straffälligenhilfe vor Ort und betreibt mit inzwischen 10 Mitarbeiter/innen eine Reihe von Projekten der Straffälligenhilfe, u. a. auch im Jugendbereich. Gegründet wurde der Verein vor 20 Jahren zur Unterstützung Haftentlassener. Dieser Bereich stellt nach wie vor eine zentrale Aufgabe von Neue Zukunft e.V. dar.

Im Rahmen der Haftentlassenenhilfe stellt der Verein seit Jahren immer wieder unzureichende Entlassungsvorbereitungen durch den Sozialdienst der JVA bei den Inhaftierten fest, die dann später nur mit Mühe durch die Mitarbeiter/innen des Straffälligenhilfe-Vereins Neue Zukunft e.V. kompensiert werden können,

Gleichzeitig wird die finanzielle Situation des Vereins immer schwieriger. Das Land Fuldaland und die Stadt Phillipsburg haben in den letzten beiden Jahren für einige Projekte die Zuschüsse erheblich gekürzt und auch die Geldbußen gehen erheblich zurück. Frau Schneider muss Kündigungen für ihre Mitarbeiter/innen in Erwägung ziehen. Mitarbeiter/innen, die analog BAT bezahlt werden, sind in großer Sorge um ihre Arbeitsplätze, auch vor dem Hintergrund der ohnehin extrem angespannten Arbeitsmarktlage in Phillipsburg und Umgebung. Der Vorstand hat die Geschäftsführerin beauftragt, ein solides Finanzierungskonzept für die nächsten Jahre zu erarbeiten.

Frau Schneider hat kürzlich einen Anruf von einem Mitarbeiter der Firma International Private Prison Corporation (IPPC) Ltd. erhalten. Bei diesem Anruf erfuhr sie erstmalig,

dass die Firma der Landesregierung und dem Justizministerium konkret den Ausbau und Betrieb der JVA Phillipsburg in privater Regie angeboten hat. Der Mitarbeiter bot auch dem Verein Neue Zukunft e.V. an, gegen Kostenerstattung das Betreuungsmanagement für die private Haftanstalt zu übernehmen.

Frau Petermann, Sozialinspektorin in der JVA Philippsburg und Vorsitzende der Landesarbeitsgemeinschaft der Sozialarbeiter/innen (LAG) in Vollzug in Fulda

Frau Petermann arbeitet seit vielen Jahren in der JVA Phillipsburg. Ihre Arbeitsbedingungen haben sich seit Jahren sukzessive verschlechtert. So ist sie persönlich in Ihrer Funktion als Sozialarbeiterin inzwischen für die Betreuung von 120 Strafgefangenen im Regelvollzug zuständig. Dies führt dazu, dass sie den Sorgen und Bedürfnissen der Gefangenen nicht mehr annähernd gerecht werden kann. Bei schwieriger gewordener Klientel und gestiegenem Verwaltungsaufwand hat sich in den letzten Jahren die verbleibende Zeit für die Betreuung von einzelnen Inhaftierten und die Vorbereitung von Entlassungen deutlich minimiert. Für ihre Kolleg/innen in der JVA gilt das Gleiche.

Auch landesweit hat sich die Situation zugespitzt. Neue Stellen werden vom Justizministerium nicht zugewiesen, und ein Teil der bestehenden Stellen wurde in letzter Zeit in die Sozialtherapie von Sexualstraftätern abgezogen. Damit verbleiben immer weniger Fachkräfte für die Betreuung von Strafgefangenen im Regelvollzug.

Noch relativ unklar sind derzeit die Konsequenzen einer Privatisierung der JVA Phillipsburg für den Sozialdienst. Nach Diskussionen mit den LAG-Kolleginnen befürchtet Frau Petermann nicht nur eine schlechtere Betreuung der Inhaftierten (weitere Personaleinsparungen, evtl. sinkende Ausbildungsstandards, weitere Zurückdrängung des Resozialisierungsgedanken etc.), sondern auch eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, z.B. schlechtere Bezahlung der Sozialarbeiter/innen in den Haftanstalten, keine Verbeamtungen und damit keine Beförderungsmöglichkeiten mehr bis hin zur völligen Privatisierung des Sozialdienstes,

der weitreichende Folgen für die Arbeitsplatzsicherheit und die beruflichen Perspektiven der Sozialarbeiter/innen im Justizvollzug hätte.

Die LAG hat In ihrer letzten Sitzung Frau Petermann den Auftrag erteilt, weitere Argumente zu suchen und sich anlässlich der Landtagsanhörung als LAG-Vorsitzende entschieden gegen eine Privatisierung des Vollzugs und des Sozialdienstes im Vollzug zu wenden.

Ergebnisse der Arbeitsgruppen

1. Arbeitsgruppe: Dr. Borgman, Geschäftsführer IPPC

Argumente für Privatisierung der JVA durch IPPC:

- Sichere Arbeitsplätze
- Unternehmen ist flexibel und arbeitet hoch effizient
- Gute Schulungsprogramme
- Optimierung der Sicherheitsbedingungen bei gleichzeitiger Verbesserung der sozialen Situation der Inhaftierten
- Auch U-Häftlinge werden beschäftigt
- Gezielte Kontakte zu Firmen bewahren Arbeitsplätze und schaffen Arbeitsmöglichkeiten innerhalb der JVA
- Resozialisierung von innen: Beratungsstellen von außen werden innerhalb der JVA tätig
- Transparenz unserer Arbeit durch Gefangenenbeirat

Vorgespräche wurden geführt mit:

- Freier Träger: Verein „Zukunft e. V.“, 10 Mitarbeiter sollen übernommen werden zu BAT-Bedingungen, Mitarbeit am Konzept als Voraussetzung.

Diese Bedingungen sind für uns nicht akzeptabel, die Vergabe des Sozialdienstes wird öffentlich ausgeschrieben.

- Herr Dr. Wagenheber, Justizministerium

Schwerpunkte sind: Kosten senken, geschultes Personal

- LAG –Straffälligenhilfe, Frau Petermann

Vorgespräche führten zu keinem Ergebnis

2. Arbeitsgruppe: Herr Min.-Dirigent Dr. Wagenheber, Abt.- Leiter Strafvollzug im Justizministerium des Landes Fuldaland

(Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe liegen leider noch nicht vor)

3. Arbeitsgruppe: Herr Ltd. Regierungsdir. Folkerts, Leiter der JVA Phillipsburg

In der Gruppe wurde kontrovers diskutiert. Als wesentlich erschien der Gruppe, dass für Privatisierungsmaßnahmen in einer Vollzugsanstalt nur Teilbereiche in Frage kommen können.

Auf keinen Fall kann hier der allgemeine Vollzugsdienst davon betroffen sein. Hoher Krankenstand der Bediensteten und hohes Überstundenaufkommen bedingen sich wechselseitig. Hier wären vielschichtige Analysen der Beschäftigungssituationen erforderlich. Ein Patentrezept gibt es selbstverständlich nicht.

Man war sich einig, dass mehr Arbeit herangeschafft werden muss. Über das wie existierten aber nur vage Vorstellungen.

Zu den Problemen der Entlassungsvorbereitung wurde der Vorschlag eingebracht, den Sozialdienst in der Justizvollzugsanstalt umzustrukturieren und die Arbeitsfelder neu zu verteilen. Ein Sozialarbeiter der JVA sollte sich ausschließlich mit der Anwerbung, Ausbildung und Begleitung von ehrenamtlichen Mitarbeitern befassen. Aufgabe der ehrenamtlichen Mitarbeitern sollte die Entlassungsvorbereitung und die Begleitung und Nachbetreuung der Haftentlassenen sein.

Der Protagonist der Rolle des Ltd. Reg. Dir. Folkerts bezog sich in seinen Ausführungen auf die folgenden Hauptpunkte, wie sie in der Gruppe erarbeitet wurden:

- Nur Teilbereiche einer JVA sind privatisierungsfähig.
- Aus Sicherheitsgründen kann der allgemeine Vollzugsdienst (aus Sicht der Gruppe) nicht privatisiert werden.
- Vorschlag, die Einwerbung von Arbeitsaufträgen aus der Industrie für die JVA an eine Marketingfirma auf Honorarbasis auszulagern.
- Zur Verbesserung der Effizienz den Sozialdienst der JVA umzustrukturieren. (siehe oben).
- Wegen Krankenstand und Überstunden soll die Organisationsstruktur der JVA überprüft und auf Schwachstellen hin untersucht werden.
- Es sollte keine Zerschlagung von „Humankapital“ stattfinden. (keine Massenhafte Frühpensionierung von Beamten, wie zuvor in andern staatlichen Unternehmen geschehen).

4. Arbeitsgruppe: Frau Schneider, Geschäftsführerin des Straffälligenhilfe-Vereins Neue Zukunft e.V., Phillipsburg

Es wurden im Verein gleich zu Beginn viele offene Fragen gestellt wie z.B. Geht es nur um die Übernahme des Sozialdienstes und dessen Aufgaben oder geht der mögliche Auftrag weiter? Es wurde angesprochen, ob man sich weiter im üblichen BAT-Rahmen bewegen könnte und betont, dass man die Qualität auf alle Fälle sicherstellen müsste, kein Billigangebot, sondern hohen Standard. Von Vorteil wäre es, in etwa die Kostenstruktur (Mitarbeiterzahl, Alterstruktur, Einstufungen, Anstellungsverhältnis, usw.) des bestehenden Sozialdienstes zu kennen, damit man in etwa einen Vergleichswert hat.

Wenig später kam die Mitarbeiterin des IPPC und führte aus, dass die Gefangenenzahl in der JVA fast verdoppelt werden und unser Verein einen Teil der Mitarbeiter übernehmen sollte. Dies traf die Gruppe etwas überrascht, damit war man nicht vorbereitet. Hier gingen auch die Meinungen darüber auseinander, ob man das wollte.

Die interne Diskussion ging dann weiter, nachdem man die Dame der IPPC, die selbst nicht genau wusste, wie weit die Übernahme gehen sollte, wieder hinaus geschickt hatte. Diskutiert wurde jetzt, dass man ein gemeinsames Konzept des Vollzugs vorlegen sollte und Perspektiven der Betreuung innerhalb und außerhalb des Vollzugs zu berücksichtigen hat.

Die eigenen Ressourcen wurden betont, die der Verein durch seine hochmotivierten MitarbeiterInnen hat, im Gegensatz zu den Realitäten in der JVA, wo nur ein geringer Teil der Gefangenen überhaupt Kontakt zum Sozialdienst sucht. Mit dem neuen Konzept möchte man möglichst viele Inhaftierte erreichen und dafür sorgen, dass die Entlassvorbereitungen für die breite Mehrheit der Gefangenen erreicht werden kann.

Das Statement für den Landtag:

Frau Schneider betonte im Landtags-Hearing, dass wir im Verein „Unsere Zukunft“ Wert darauf legen, die Qualität in der Straffälligenarbeit hoch zu halten. Man müsse immer sehen, welche Perspektiven die Inhaftierten haben und die Arbeit darauf ausrichten.

Nicht nur Technik und Sicherheit seien die Themen, sondern auch Standards im Betreuungsmanagement, die eingehalten werden müssen. In der freien Straffälligenhilfe lägen sehr viele Ressourcen, über die die Justiz auf Grund ihrer Stellung gar nicht verfügen kann (schnellere Reaktion auf neue Bedürfnisse und Problemlagen des

Klientels; Möglichkeit, bestimmte Maßnahmen oder Projekte über Spenden zu finanzieren; eher bessere technische Ausstattungen zu bekommen usw.)
Insgesamt müsse sich soziale Arbeit besser positionieren und die gesellschaftspolitische Diskussion anregen.

5. Arbeitsgruppe: Frau Petermann, Sozialinspektorin in der JVA Philippsburg und Vorsitzende der Landesarbeitsgemeinschaft der Sozialarbeiter/innen (LAG) in Vollzug in Fuldaland

- gesetzlicher Anspruch von Gefangenen auf Resozialisierung
- bei rein wirtschaftlichem Unternehmen sehr große Gefahr, dass alleine die Profiterzielung im Vordergrund steht; der „Mensch selbst“ könnte dabei auf der Strecke bleiben
- wirtschaftliche Leistung würde damit mit Leistung an Personen vermischt; nicht Sinn von sozialer Arbeit, würde Gefahr bedeuten
- gewisse Ethik/Moral darf nicht auf's Spiel gesetzt werden
- langjähriges Berufs-Know-How spricht für uns
- Statistiken in Ländern mit privatisierter Justiz fallen nicht positiver aus

(Anmerkung: während der Ausarbeitung war spürbar, wie schwierig es ist, schlagkräftige Argumente für die Rolle zu entwickeln)

Positionspapier
„Straffälligenhilfe im Umbruch – Chancen und Risiken von
Privatisierungsbemühungen der Justiz“

Das Positionspapier befindet sich in der Endabstimmung und wird in Kürze – auch an dieser Stelle – veröffentlicht.