

Mitteilung
der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2010 des Rechnungshofs zur Haushalts- und
Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
– Beitrag Nr. 10: Übertragung der Bewährungs- und Ge-
richtshilfe auf einen freien Träger**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 15. März 2012 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 15/1331 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

- 1. in der bereits laufenden Evaluation der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs auch Fragen der Wirtschaftlichkeit aufzunehmen;*
- 2. den Landtag über das Ergebnis der Evaluation bis 31. Dezember 2013^{*)} zu unterrichten.*

Bericht

Mit Schreiben vom 26. März 2014, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium über das Ergebnis der Evaluation der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs durch Übermittlung des anliegenden Abschlussberichts.

^{*)} Der hierzu mit Schreiben des Staatsministeriums vom 29. November 2013 begehrten Fristverlängerung bis einschließlich 31. März 2014 wurde zugestimmt.

Eingegangen: 27. 03. 2014 / Ausgegeben: 31. 03. 2014

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

*Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeich-
net mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.*

Evaluation der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs in Baden-Württemberg

 2014



Baden-Württemberg

JUSTIZMINISTERIUM

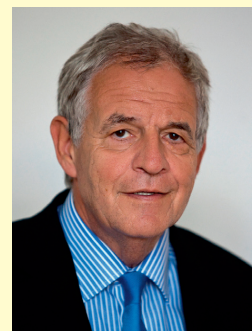
Vorwort

🦁 Bewährungs- und Gerichtshilfe erfüllen wichtige Aufgaben der Justiz. Sie fördern die Resozialisierung straffällig gewordener Menschen und tragen so zum Schutz der Gesellschaft vor Straftaten bei. Dieser Bedeutung entspricht eine intensive Debatte der vergangenen Jahrzehnte darüber, was Bewährungs- und Gerichtshilfe leisten können und nach welchem Selbstverständnis sie arbeiten. Die verstärkte Aufmerksamkeit, die die justiznahe Sozialarbeit seit den 1970er Jahren erfuhr, lenkte den Blick aber auch auf die Notwendigkeit struktureller und fachlicher Weiterentwicklungen. Die umfangreichen Reformbemühungen, die in den letzten Jahren in allen Bundesländern eingesetzt haben und zum Teil noch andauern, zeugen davon.

Baden-Württemberg hat die gesetzlichen Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs im Jahr 2007 auf einen freien Träger überführt. Es ist damit einen eigenen Weg gegangen, um die Qualität der Erfüllung dieser Aufgaben dauerhaft zu sichern. Der Vertrag des Landes mit dem freien Träger endet mit Ablauf des Jahres 2016.

Über die Zeit ab 2017 müssen wir jetzt entscheiden. Die Regierungsfractionen haben daher vereinbart, die Reform kritisch, aber ergebnisoffen zu evaluieren. Dabei richten wir den Blick nach vorn. Die Evaluation soll den aktuellen Stand umfassend bewerten und aufzeigen, wo Verbesserungsbedarf besteht. Wichtig war dabei, alle Betroffenen persönlich zu Wort kommen zu lassen, insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die Evaluation hat das Justizministerium durchgeführt. Für die stark fachlich geprägte Untersuchung der Qualität der Sozialarbeit und der Organisation haben wir Wissenschaftler zugezogen. Für diese Aufgabe konnten wir Professor Dr. Dieter Dölling und Professor Dr. Dieter Hermann vom Institut für Kriminologie der Universität Heidelberg sowie Professor Dr. Horst Entorf vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Frankfurt am Main gewinnen. Ihnen allen danke ich herzlich. 🦁



Rainer Stickelberger MdL
Justizminister

Inhaltsübersicht

Vorwort	I
Inhaltsverzeichnis.....	III
Abkürzungsverzeichnis	XIII
 Zusammenfassung	 1
 Einführung.....	 11
 I. Entwicklung der Straffälligenhilfe in Baden-Württemberg	 15
1. Freie Straffälligenhilfe (bis 1960).....	15
2. Verstaatlichung (1970-2000).....	16
3. Reformbedarf (seit 2000).....	20
 II. Reform.....	 23
1. Erste Reformschritte.....	23
2. Freie Trägerschaft.....	26
3. Reformziele.....	30
 III. Rechtliche Rahmenbedingungen.....	 35
1. Verfassungsrecht.....	35
2. Dienstrecht.....	45
3. Sonstiges.....	46
4. Zusammenfassung.....	50
 IV. Fachliche Qualität.....	 51
1. Ziele und Aufbau der Untersuchung	51
2. Bewährungshilfe	54
3. Gerichtshilfe.....	103
4. Täter-Opfer-Ausgleich.....	113
5. Organisation und Effizienz.....	120
6. Zusammenfassung.....	163
 V. Kosten	 173
1. Überblick.....	173
2. Kostenentwicklung.....	174
3. Hypothetische Kostenentwicklung ohne Reform	186
4. Plankostenrechnung (Reform in staatlicher Trägerschaft).....	189
5. Analyse.....	193

IV | Inhaltsübersicht

VI. Erfolgskontrolle.....	197
1. Überblick.....	197
2. Zielerreichungskontrolle.....	198
3. Wirkungskontrolle	206
4. Vollzugswirtschaftlichkeit	207
5. Maßnahmenwirtschaftlichkeit	218
6. Ergebnis.....	219
VII. Ländervergleich	221
1. Reformbemühungen	221
2. Organisationsform	221
3. Fachsoftware.....	222
4. Qualitätsmanagement	222
5. Differenzierte Betreuungsintensität.....	223
6. Ehrenamtliche Bewährungshilfe	223
VIII. Vergleich verschiedener Organisationsformen	225
1. Übersicht.....	225
2. Organisationsformen	226
3. Kriterien.....	227
4. Bewertung.....	230
5. Zusammenfassung.....	236

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	I
Inhaltsübersicht	III
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Zusammenfassung	1
Einführung	11
I. Entwicklung der Straffälligenhilfe in Baden-Württemberg	15
1. Freie Straffälligenhilfe (bis 1960)	15
2. Verstaatlichung (1970-2000)	16
a. Organisation	18
b. Dienstliche Stellung der Beschäftigten	18
c. Ehrenamtliche Bewährungshelfer	18
d. Fachliche Standards?	19
3. Reformbedarf (seit 2000)	20
a. Organisationsdefizit und hohe Belastung	20
b. Keine fachlichen Standards und Qualitätskontrolle	21
c. Unzureichende Ausstattung	22
II. Reform	23
1. Erste Reformschritte	23
a. Reformdiskussionen	23
b. Erste Qualitätsstandards	25
c. Pilotprojekt	26
2. Freie Trägerschaft	26
a. Struktur	27
(1) Organisation	27
(2) Fachlichkeit	27
b. Merkmale	28
(1) Beleihung	28
(2) Gemeinnützigkeit und Gesellschafter	29
(3) Landesbedienstete und Angestellte	29
3. Reformziele	30
a. Ziele	30
(1) Steigerung der Qualität	30
(2) Steigerung der Effizienz	31
b. Maßnahmen	31
c. Geeignetheit	33

III. Rechtliche Rahmenbedingungen.....	35
1. Verfassungsrecht.....	35
a. Funktionsvorbehalt (Art. 33 Abs. 4 GG, Art. 77 Abs. 1 LV).....	35
(1) Tatbestand	36
(2) Ausnahmen	38
(3) Ergebnis.....	39
b. Garantie des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG).....	39
(1) Eingliederung in die Verwaltungshierarchie.....	40
(2) Amtsangemessenes Funktionsamt	41
(3) Ergebnis.....	43
c. Gesetzgebungskompetenz.....	43
(1) Konkurrierende Gesetzgebung	44
(2) § 20 BeamStG	44
(3) Ergebnis.....	45
d. Gesamtergebnis Verfassungsrecht.....	45
2. Dienstrecht.....	45
a. Versetzung.....	45
b. Nichtbeamte als Vorgesetzte	45
3. Sonstiges.....	46
a. Datenschutz	46
(1) Landesdatenschutzgesetz.....	46
(2) Verletzung von Privatgeheimnissen (§ 203 StGB).....	47
b. Behördeneigenschaft des freien Trägers.....	49
4. Zusammenfassung.....	50
IV. Fachliche Qualität.....	51
1. Ziele und Aufbau der Untersuchung.....	51
a. Ziele.....	51
b. Tätigkeitsfelder und Organisationsstruktur der Neustart gGmbH.....	51
c. Methoden.....	52
(1) Dokumentenanalysen.....	52
(2) Gruppendiskussionen.....	53
(3) Onlinebefragungen	53
(4) Befragung der Klienten der Bewährungshilfe	54

2.	Bewährungshilfe	54
a.	Qualitätsstandards.....	54
(1)	Die Notwendigkeit von Qualitätsstandards	54
(2)	Die Ziele der Bewährungshilfe	54
(3)	Die Phasen der Bewährungshilfe	55
(4)	Die Eingangsphase.....	55
(a)	Kontaktaufnahme, Information und Aufbau einer Arbeitsbeziehung.....	55
(b)	Datenermittlung.....	56
(c)	Datenauswertung.....	57
(d)	Erstellung eines Arbeitsplans.....	57
(e)	Berichterstattung.....	58
(5)	Der Hilfe- und Kontrollprozess	58
(a)	Der Hilfeprozess.....	58
(b)	Der Kontrollprozess	59
(c)	Berichterstattung.....	59
(d)	Anregung der Beendigung der Unterstellung.....	59
(6)	Die Abschlussphase	60
(a)	Das Abschlussgespräch	60
(b)	Schlussbericht	60
(7)	Die Entlassungsvorbereitung	60
(8)	Fristen für die Arbeitsschritte	61
(9)	Dokumentation	61
(10)	Datenschutz	61
(11)	Fallzuweisung	62
(12)	Spezialisierung.....	62
(13)	Fachaufsicht.....	62
(14)	Beschwerdemanagement	62
b.	Die Konzeption der Bewährungshilfe in Baden-Württemberg	63
c.	Praktische Umsetzung	64
(1)	Widerrufe: Ländervergleiche in der Rechtspflegestatistik	64
(a)	Einführung: Gang der Untersuchung, Vorstellung der Erfolgsindikatoren.....	64
(b)	Widerrufsquoten im Zeit- und Ländervergleich.....	65
(c)	Bewährungserfolgsquoten im Zeit- und Ländervergleich.....	71
(d)	Anwendung der Methode der Differenzen-in-Differenzen.....	73
(e)	Berechnung kontrafaktischer Widerrufsquoten	74
(f)	Zusammenfassung	75

VIII | Inhaltsverzeichnis

(2)	Neustart-Statistiken	75
(a)	Reliabilität der Neustart-Statistiken	75
(b)	Vergleich zwischen Soll- und Ist-Zustand	77
(c)	Regionale Disparitäten	78
(3)	Klientendokumentation zur Bewährungshilfe	79
(4)	Bewährungshilfeberichte	87
(5)	Gruppendiskussionen	88
(6)	Onlinebefragungen über die Bewährungshilfe	96
(7)	Klientenbefragung	102
3.	Gerichtshilfe	103
a.	Qualitätsstandards für die Gerichtshilfe	103
(1)	Notwendigkeit von Qualitätsstandards	103
(2)	Das Ziel der Gerichtshilfe	103
(3)	Der Beschuldigtenbericht	104
(a)	Die Ermittlungen	104
(b)	Der Bericht	104
(c)	Hilfe für den Beschuldigten	105
(4)	Der Opferbericht	105
(5)	Mitteilung des Verfahrensausgangs an die Gerichtshilfe	105
(6)	Fristen, Dokumentation, Datenschutz, Fachaufsicht, Beschwerdemanagement	105
b.	Die Konzeption der Gerichtshilfe in Baden-Württemberg	106
c.	Praktische Umsetzung	106
(1)	Neustart-Statistiken	106
(a)	Entwicklung der Aufträge	106
(b)	Auslastungsgerechtigkeit	106
(2)	Klientendokumentation zur Gerichtshilfe	107
(3)	Gerichtshilfeberichte	109
(4)	Gruppendiskussionen	110
(5)	Onlinebefragungen	112
4.	Täter-Opfer-Ausgleich	113
a.	Qualitätsstandards	113
(1)	Notwendigkeit von Qualitätsstandards	113
(2)	Das Ziel des TOA	113
(3)	Voraussetzungen des TOA	114
(4)	Vorgehen beim TOA	114
(a)	Kontaktaufnahme und Einzelgespräche	114
(b)	Ausgleichsgespräch	114
(c)	Indirekte Vermittlung	116
(d)	Ausgleichsvereinbarung	116

(e)	Abschlussbericht	115
(f)	Mitteilung der justiziellen Entscheidung, Fristen	115
(5)	Dokumentation, Datenschutz, Fachaufsicht, Beschwerdemanagement...	115
b.	Die Konzeption des TOA in Baden-Württemberg	116
c.	Praktische Umsetzung	116
(1)	Neustart-Statistiken	116
(a)	Entwicklung der Aufträge	116
(b)	Auslastungsgerechtigkeit	116
(2)	Klientendokumentation zum TOA	116
(3)	TOA-Berichte	118
(4)	Gruppendiskussionen	119
(5)	Onlinebefragungen	119
5.	Organisation und Effizienz	120
a.	Allgemeine Qualitätsstandards	120
b.	Praktische Umsetzung in Baden-Württemberg	121
(1)	Aufbau- und Prozessorganisation	121
(a)	Klienten, Personal und Dienstleistungen	121
(b)	Zur Datenlage	124
(c)	Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle	124
(d)	Problemlagenbewertung und Betreuungsstufen	127
(e)	Betreuungsstufen und Widerrufswahrscheinlichkeit	133
(f)	Management-, Führungs- und Personalstrukturen	134
(g)	Anreizstrukturen und Gehaltsgefüge der Mitarbeiter	135
(h)	Entwicklung ausgewählter Kostenkomponenten	136
(i)	Hypothetische Personalkosten mit und ohne Neustart gGmbH	137
(2)	Das Standortkonzept	138
(a)	Qualitätsstandards	138
(b)	Das Standortkonzept	139
(c)	Regionale Angebote und Standortorganisation	140
(d)	Regionale Heterogenität der Zahl der Klienten pro Sozialarbeiter	140
(e)	Überprüfung von Optimierungspotenzialen	141
(f)	Führungsstrukturen auf Standortebebene	144
(g)	Zusatzqualifikationen und Spezialistentum	145
(h)	Ausstattung	145
(3)	Mittelverteilung auf die Standorte	145
(4)	Gruppendiskussionen	147
(5)	Online-Befragungen	153
6.	Zusammenfassung	163

V. Kosten	173
1. Überblick	173
2. Kostenentwicklung.....	174
a. Allgemeines.....	174
(1) Maßgeblicher Zeitraum.....	174
(2) Kostenarten.....	175
b. Gesamtkosten 2004 bis 2012	176
(1) Landespersonal	176
(2) Vertragsentgelt	177
(3) Sonstige Kosten	180
(4) Gesamtkosten	182
c. Prognose 2013 bis 2016.....	182
(1) Landespersonal	183
(2) Vertragsentgelt	183
(3) Sonstige Kosten	184
(4) Gesamtprognose.....	185
d. Gesamtüberblick über die Kostenentwicklung.....	186
3. Hypothetische Kostenentwicklung ohne Reform	186
a. Allgemeines.....	186
b. Personalkosten.....	187
c. Sonstige Kosten	187
d. Hypothetische Gesamtkosten.....	188
e. Prognose.....	188
4. Plankostenrechnung (Reform in staatlicher Trägerschaft).....	189
a. Allgemeines.....	189
b. Personalkosten.....	190
c. IT-Kosten	191
d. Sonstige Kosten	192
e. Plangesamtkosten	193
5. Analyse.....	193
a. Ergebnisse im Überblick.....	193
b. Vergleich Gesamtkosten mit und ohne Reform	194
c. Vergleich Gesamtkosten zu Plankosten.....	195

VI. Erfolgskontrolle.....	197
1. Überblick.....	197
a. Methoden.....	197
b. Kernaussagen.....	198
2. Zielerreichungskontrolle.....	198
a. Indikatoren der Zielerreichung.....	199
b. Zustand 2004	201
c. Zustand 2012.....	203
d. Grad der Zielerreichung.....	205
3. Wirkungskontrolle	206
4. Vollzugswirtschaftlichkeit	207
a. Allgemeines.....	207
b. Leistungsentwicklung	207
(1) Quantitative Leistungsmerkmale.....	208
(a) Arbeitskraftanteile	208
(b) Fortbildungen.....	208
(c) Grad der Zielerreichung.....	208
(d) Leistungskennzahlen.....	208
(2) Nichtquantitative Leistungsmerkmale.....	211
c. Kostenentwicklung.....	212
d. Leistung-Kosten-Verhältnis.....	212
(1) Leistungsmerkmale.....	212
(a) Leistungsquote.....	212
(b) Nicht messbare Leistungsmerkmale.....	214
(2) Effizienzrendite.....	215
(a) Haushaltsvorteile	215
(b) Steigerung der Effizienz.....	215
(3) Effizienz ausgewählter Kostenkomponenten.....	216
(a) Spezifische Kosten der freien Trägerschaft.....	216
(b) Standortkonzept.....	218
(c) Marketing und Öffentlichkeitsarbeit.....	218
5. Maßnahmenwirtschaftlichkeit.....	218
6. Ergebnis.....	219

VII. Ländervergleich	221
1. Reformbemühungen	221
2. Organisationsform	221
3. Fachsoftware	222
4. Qualitätsmanagement	222
5. Differenzierte Betreuungintensität	223
6. Ehrenamtliche Bewährungshilfe	223
VIII. Vergleich verschiedener Organisationsformen	225
1. Übersicht	225
2. Organisationsformen	226
a. Eingliederung in die Justizverwaltung	226
b. Eigenständige Behörde	226
c. Anstalt des öffentlichen Rechts	226
d. Juristische Person des Privatrechts	227
3. Kriterien	227
4. Bewertung	230
a. Personalkosten	230
b. Landeseinfluss und Know-how	232
c. Personalwirtschaft	233
d. Effizienz durch Eigenständigkeit	234
e. Errichtung und Reformfähigkeit	235
f. Umsatzsteuer	235
5. Zusammenfassung	236

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort	e. V.	eingetragener Verein
a. F.	alte(r) Fassung	EAB	Ehrenamtsbetreuung
Abs.	Absatz	ebd.	ebenda
ADB	Bundesverband Arbeitsgemein- schaft Deutscher Bewährungs- helferinnen und Bewährungshel- fer e. V.	EDV	elektronische Datenverarbeitung
		EL	Einzellieferung
		etc.	et cetera
		EV(N/H/BA)	Entlassvorbereitung (Nachsorgekonferenz/Haft- besuch/besonderer Aufwand)
AfA	Absetzung für Abnutzung	f./ff.	folgende(r)
AG	Aktiengesellschaft	FA	Führungsaufsicht
AGB	Neue Arbeitsgemeinschaft Bewährungshilfe Baden- Württemberg	Fn.	Fußnote
AKA	Arbeitskraftanteil(e)	GABl.	Gemeinsames Amtsblatt
allg.	allgemein	GBI.	Gesetzblatt
Alt.	Alternative	GG	Grundgesetz
AO	Abgabenordnung	gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts	GH	Gerichtshilfe
Art.	Artikel	GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Aufl.	Auflage	GmbHG	Gesetz betreffend die Gesell- schaften mit beschränkter Haftung
Az.	Aktenzeichen		Herausgeber
BAFISBAÜbnG	Gesetz zur Übernahme der Beamten und Arbeitnehmer der Bundesanstalt für Flug- sicherung	Hrsg.	in der Regel
BeamtStG	Beamtenstatusgesetz	i. d. R.	inklusive
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz	inkl.	Informationstechnologie
BfAIPG	Gesetz über das Personal der Bundesagentur für Außen- wirtschaft	IT	Information und Kommunikation
BGBI.	Bundesgesetzblatt	luK	in Verbindung mit
BGH	Bundesgerichtshof	i. V. m.	Jugendgerichtsgesetz
BK	Bürokommunikation	JGG	Justizsozialarbeitergesetz
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz	JSG	keine Angaben
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache	k. A.	Klientendokumentation
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	KliDoc	Landesarbeitsgemeinschaft für Bewährungshilfe
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesver- fassungsgerichts	LAG	Landesbeamtenengesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	LBeamtG	Landesgesetzes über die Bewäh- rungs- und Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug vom 1. Juli 2004, GBl. 2004, Seite 469, 504
BVerwGE	Entscheidungen des Bundes- verwaltungsgerichts	LBGS	Landesamt für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg
BW	Baden-Württemberg	LBV	Landesdisziplinargesetz
BWH	Bewährungshilfe	LDG	Landesdatenschutzgesetz
BwKoopG	Kooperationsgesetz der Bundes- wehr	LDSG	Lieferung
BWpVerwPG	Gesetz über das Personal der Bundeswertpapierverwaltung	Lfg.	Landeshaushaltsordnung
bzw.	beziehungsweise	LHO	littera (Buchstabe)
ca.	circa	lit.	Landesoberkasse Baden- Württemberg
d. h.	das heißt	LOK	Landespersonalvertretungs- gesetz
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH	LPVG	Landtagsdrucksache
DVO LBGS	Durchführungsverordnung zum LBGS vom 2. Januar 2008, GBl. 2008, Seite 30	LT-Drs.	Landesverfassung Baden- Württemberg
		LV	

XIV | Abkürzungsverzeichnis

max.	maximal
MFV	Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg
Mio.	Million(en)
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer(n)
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungs- recht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungs- recht – Rechtsprechungsreport
o. g.	oben genannte(r/n/m)
OLG	Oberlandesgericht
RGBI.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
Rz.	Randziffer
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
Tab.	Tabelle
T Euro	tausend Euro
TOA	Täter-Opfer-Ausgleich
TVG	Tarifvertragsgesetz
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tsd.	Tausend
u. ä.	und ähnliche(r/s/n/m)
USt.	Umsatzsteuer
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
v. a.	vor allem
VG	Verwaltungsgericht
VgA	Vermittlung in gemeinnützige Arbeit
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwV/VV	Verwaltungsvorschrift
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
zit.	zitiert

Zusammenfassung

🦊 Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Täter-Opfer-Ausgleich in Baden-Württemberg sind auf einem guten Weg. Die fachliche Qualität der Arbeitsergebnisse sollte zwar weiter verbessert werden. Die strukturellen Grundentscheidungen haben sich jedoch aus fachlicher Sicht insgesamt als richtig erwiesen.

Im Zuge einer grundlegenden Strukturreform wurden die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs im Jahr 2007 auf einen freien Träger übertragen. Anlass der Reform waren strukturelle Defizite im damals bestehenden System, insbesondere eine erhebliche personelle Unterdeckung, weitgehend fehlende Standards und mangelnde Fachaufsicht. Heute entspricht die justiznahe Sozialarbeit in vielen Bereichen den fachlichen Anforderungen. Teilweise sind Maßnahmen zur Sicherung der Qualität allerdings noch nicht vollständig verwirklicht. Die geltenden fachlichen Standards sollten in einigen Bereichen stärker berücksichtigt werden. Insoweit besteht weiterer Verbesserungsbedarf. Verstärkte Anstrengungen müssen an der praktischen Umsetzung der bestehenden fachlichen und organisatorischen Vorgaben ansetzen.

Erneute strukturelle Eingriffe sind dagegen aus fachlicher Sicht nicht erforderlich. Die fachlich-strukturelle Qualität konnte deutlich gesteigert werden. Es ist gelungen, ein differenziertes Qualitätsmanagement aufzubauen. Heute werden erheblich mehr Mitarbeiter beschäftigt, als dies innerhalb der Justizverwaltung möglich war. Die laufenden Kosten haben sich dennoch nicht erhöht. Das zeigt, dass das System effizienter arbeitet als zuvor. Damit wurde das übergreifende Ziel der Reform erreicht.

🦊 Die Wirtschaftlichkeit konnte deutlich gesteigert werden.
Die fachlich-strukturelle Qualität ist gestärkt worden, während die Gesamtkosten konstant gehalten werden konnten.

Überblick

Reform

Anlass der Reform waren **strukturelle Defizite** der früheren Organisationsform. Bei guter fachlicher Qualifikation der einzelnen Beschäftigten mangelte es an den erforderlichen organisatorischen Rahmenbedingungen, um die Qualität dauerhaft zu sichern. Dieser Bereich der Sozialarbeit war geprägt durch fehlende Strukturen, ein fehlendes fachliches Leitbild und eine nur wenig effiziente Organisationsform. Verbindliche fachliche Vorgaben für die Tätigkeit der Mitarbeiter gab es nicht. Die Weiterbildung – ein wichtiger Aspekt der Qualitätssicherung – lag überwiegend in der Verantwortung jedes Einzelnen. Ein übergreifender, zentral organisierter Qualitätssicherungsprozess fehlte, ebenso wie fachliche Leitungsstrukturen. Die dringend benötigte personelle Aufstockung blieb aus, sodass die Beschäftigten unter einer hohen Belastung litten. Die Ausstattung der Dienststellen mit modernen Arbeitsmitteln war unbefriedigend. Der Reformbedarf war daher nahezu unbestritten.

Zur Verbesserung dieser Situation entschloss sich das Land zu einer grundlegenden Strukturreform. Übergreifendes Ziel der Reform war die nachhaltige Sicherung der Aufgabenerfüllung in der gebotenen Qualität, ohne dafür die Ausgaben erhöhen zu müssen.

 Die Reform zielte auf eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit. Die Qualität der Aufgabenerfüllung sollte dauerhaft gesichert werden, ohne dazu die Ausgaben erhöhen zu müssen.

Zu diesem Zweck wurden Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie der Täter-Opfer-Ausgleich zu einer eigenständigen Struktur zusammengefasst. Um möglichst flexibel und effizient handeln zu können, sollte ein freier Träger mit ihm zugewiesenen Mitteln und unter der Aufsicht des Landes im Wesentlichen frei über die Organisation der Erfüllung dieser Aufgaben entscheiden können. Nach einer europaweiten Ausschreibung übertrug das Land die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs auf einen gemeinnützigen Träger, die Neustart gGmbH mit Sitz in Stuttgart.

Weitere zentrale **Maßnahmen**, um das Reformziel zu erreichen, waren die Einführung fachlicher Führungsstrukturen, verbindlicher sozialarbeiterischer Qualitätsstandards und moderner Arbeitsmittel. Des weiteren wurden die Einführung eines Fortbildungskonzepts beschlossen, die Zusammenführung von Bewährungs- und Gerichtshilfe, die Optimierung der Standortstruktur, ein Konzept über die Zusammenarbeit mit anderen freien Trägern sowie der Ausbau der ehrenamtlichen Bewährungshilfe.

Evaluation

Die vorliegende Evaluation hat nicht nur überprüft, in welchem Ausmaß diese **Ziele erreicht** worden sind. Die Untersuchung hat die Bewährungshilfe, die Gerichtshilfe und den Täter-Opfer-Ausgleich auch im Übrigen umfassend durchleuchtet. Überprüft wurden die **rechtliche** und **organisatorische Ausgestaltung**, die **fachliche Qualität**, die **Kostenstruktur** und die **Wirtschaftlichkeit**.

Anlass, aus **grundsätzlichen Erwägungen** strukturelle Änderungen oder eine prinzipielle Neuausrichtung der bestehenden **Organisationsform** vorzunehmen, gibt es nicht. Dazu bestehen weder rechtliche noch fachliche Gründe.

Rechtlich spricht nichts gegen eine Fortführung des gegenwärtigen Modells. Die Übertragung der Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen gemeinnützigen freien Träger bewegt sich innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen. Weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung verbieten das traditionelle Rechtsinstitut der Beleihung einer nichtstaatlichen Einrichtung mit solchen Aufgaben, die nicht zum Kernbereich der hoheitsrechtlichen Befugnisse gehören. Dies trifft auch für die justiznahe Sozialarbeit zu, zumal sie unter der uneingeschränkten Aufsicht des Landes steht. Mit der Rechtsstellung der noch im Landesdienst beschäftigten Bewährungs- und Gerichtshelfer ist es vereinbar, dass sie ihren Dienst unter der fachlichen Anleitung eines freien Trägers versehen.

Auch aus **fachlicher Sicht** haben sich keine Gründe gezeigt, die gegen die derzeitige Organisationsform sprächen. Die strukturellen Veränderungen, die mit der Einführung der freien Trägerschaft einhergingen, entsprechen grundsätzlich dem Stand der Wissenschaft (z. B. Leitungsstrukturen und eine Fachaufsicht, die durch Fachkollegen ausgeübt wird). Kaum ausgeprägte Systeme der Qualitätssicherung, wie sie früher in der Bewährungs- und Gerichtshilfe auch in Baden-Württemberg zu finden waren, sind aus fachlicher Sicht nicht mehr vertretbar. Die derzeitige Organisationsform entspricht in ihren Grundentscheidungen den Anforderungen.

 **Aus fachlichen Gründen sind strukturelle Reformschritte nicht erforderlich.**

Im Einzelnen führt die Untersuchung zu folgenden Ergebnissen:

Wirtschaftlichkeit

Die Evaluation hat die Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems gemessen. Deren Steigerung ist das übergeordnete Reformziel. Dazu wurde die Entwicklung der Leistung derjenigen der Gesamtkosten gegenübergestellt. Daraus ergibt sich eine positive Entwicklung des **Leistung-Kosten-Verhältnisses**.

Leistung

Die Leistung, die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie der Täter-Opfer-Ausgleich erbringen, ist in ihrer Gesamtheit nicht unmittelbar messbar. Um sie dennoch erfassen zu können, stellt die Untersuchung auf verschiedene Aspekte ab.

Die vor der Reform nur schwach ausgeprägten oder sogar vollständig fehlenden **Elemente der Qualitätssicherung** wurden eingeführt und zu einem großen Teil praktisch verwirklicht. Der freie Träger hat – bei weiteren Optimierungsmöglichkeiten – fachliche Leitungsstrukturen etabliert, die mit Fachpersonal besetzt sind. Es bestehen verbindliche fachliche Standards für alle Leistungsbereiche. Jeder Mitarbeiter kann auf moderne Bürokommunikationstechnik zugreifen. Der freie Träger stellt eine elektronische Fachanwendung zur Verfügung, deren Funktionen dem bundesweiten Standard entsprechen, die von den Mitarbeitern allerdings bislang als zu wenig handhabbar empfunden wird. Auch weitere Maßnahmen wurden fast vollständig oder überwiegend umgesetzt (optimierte Standortstruktur, Zusammenführung der Leistungsbereiche, Ausbau der ehrenamtlichen Bewährungshilfe). Teilweise sind hier aber auch weitere Anstrengungen erforderlich, insbesondere bei der Kooperation mit anderen freien Trägern und dem Justizvollzug.

Der **Leistungsumfang** ist auch gemessen am Output gestiegen. Aufgrund einer geringeren Zahl von betreuten Personen pro Mitarbeiter und einer im Vergleich zum früheren Zustand differenzierteren Verteilung der Betreuungsintensität je nach Betreuungsbedarf erbringt das Gesamtsystem heute eine höhere Gesamtleistungsmenge als vor der Reform. Werden den betreuten Personen und der Intensität ihrer Betreuung Leistungspunkte zugewiesen, lässt sich eine Steigerung um 24 % von 2004 (25.000 Leistungspunkte) auf 2012 (31.000 Leistungspunkte) feststellen.

Die insgesamt eingesetzten Arbeitskraftanteile haben sich von 311 (2004) auf 376 (2012) erhöht. Dies entspricht einem Zuwachs von 65 Arbeitskraftanteilen (+ 21 %). Im Bereich Bewährungshilfe sank die Zahl der betreuten Personen pro Sozialarbeiter (Betreuungsquote) von 95 (2004) auf 70 (2012) (– 26 %). Im bundesweiten Vergleich befindet sich Baden-Württemberg damit auf einem sehr guten Platz. Nur in zwei Bundesländern sind die Betreuungsquoten niedriger (68 in Brandenburg und 65 in Nordrhein-Westfalen).

 **Die Gesamtleistung, die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie der Täter-Opfer-Ausgleich erbringen, ist seit der Reform deutlich gestiegen.**

Kosten

Die Gesamtkosten der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs wurden unter verschiedenen Blickwinkeln untersucht. Die Gesamtkosten bestehen aus Kosten des Landespersonals, Sachkosten und dem an den freien Träger gezahlten vertraglichen Entgelt.

Die jährlichen Gesamtkosten betrugen in 2012 25,861 Mio. Euro. Während der Dauer des Vertrages mit dem freien Träger (2007 bis 2016) werden jährlich durchschnittlich 24,889 Mio. Euro Gesamtkosten anfallen. In 2004, dem letzten Jahr vor den ersten Reformmaßnahmen, betrugen die Gesamtkosten 23,542 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der Inflation entsprach diesem Betrag in 2012 ein Wert von 26,838 Mio. Euro.

 Die Gesamtkosten wurden durch die Reform trotz der erheblichen organisatorischen Veränderungen nicht erhöht.

Wäre die Reform unterblieben und bestünde der frühere Zustand fort, beliefen sich die jährlichen Gesamtkosten zwischen 2007 und 2016 auf 24,929 Mio. Euro (tatsächlich: 24,889 Mio. Euro).

 Die jährlichen Gesamtkosten der freien Trägerschaft entsprechen im Wesentlichen den Kosten, die ein nicht reformiertes System verursacht hätte.

Hätte die Reform in einem rein staatlichen System verwirklicht werden müssen, wären dagegen erhebliche Mehrkosten entstanden. Während im Jahr 2012 tatsächlich Gesamtkosten in Höhe von 25,861 Mio. Euro angefallen sind (durchschnittliche jährliche Gesamtkosten während der Vertragslaufzeit: 24,889 Mio. Euro), betrügen diese Kosten in einem rein staatlichen System 28,434 Mio. Euro.

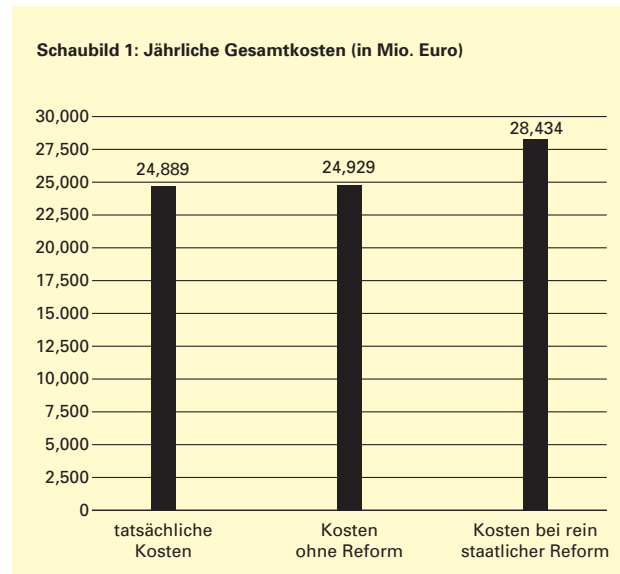
 Das gegenwärtige System ist erheblich günstiger als eine Organisationsform, die die heute erreichten qualitativen Verbesserungen in einem rein staatlichen System hätte erzielen müssen. In 2012 konnten über 2,5 Mio. Euro eingespart werden.

Diese Kostendifferenz beruht vor allem auf zwei Gründen:

 Um den heutigen Standard halten zu können, müsste das Land 65 zusätzliche Stellen einrichten, hauptsächlich in den Besoldungsgruppen A 9 bis A 13.

 Der freie Träger stellt die fachlich erforderliche IT-Ausstattung und damit verbundene Dienstleistungen um 38% günstiger zur Verfügung als das Land für marktübliche Angebote ausgeben müsste.

Zusammenfassend verursacht das reformierte System im Wesentlichen dieselben Kosten wie sie heute im früheren, nicht reformierten Zustand anfielen. Es ist erheblich günstiger als eine Form, die den heutigen Standard in rein staatlicher Trägerschaft hätte erreichen müssen:



Leistung-Kosten-Verhältnis

Ein Vergleich der Entwicklung des Leistungsumfangs mit der Entwicklung der Kosten zeigt, dass die Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems deutlich verbessert werden konnte. Während wesentliche Qualitätskriterien teilweise deutlich ausgebaut werden konnten, ist eine Kostensteigerung vermieden worden. Im Vergleich zu einer fachlichen Reform, die in einem rein staatlichen System hätte verwirklicht werden müssen, führt die freie Trägerschaft sogar zu erheblichen Einsparungen.

 **Bewährungs- und Gerichtshilfe arbeiten heute deutlich effizienter als früher.**

Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit kommt in verschiedenen Zahlen zum Ausdruck:

 **Die Gesamtleistungsmenge pro Kosteneinheit ist um 13 % gestiegen.**

 **Die Menge der Arbeitskraftanteile pro Kosteneinheit ist um 9 % gestiegen.**

 **Im Vergleich zu einem rein staatlichen System verursacht die gegenwärtige Organisationsform 14 % weniger Gesamtkosten.**

Auch intern arbeitet das System wirtschaftlich. Möglichkeiten zu weiteren Effizienzsteigerungen wurden kaum ausgemacht. Zwar sind mit der freien Trägerschaft einzelne Kosten verbunden, die in einem rein staatlichen Modell nicht anfielen: insbesondere hat der freie Träger mit Blick auf die begrenzte Vertragsdauer eine Sozialplanrücklage gebildet, die sich allerdings nur bei Beendigung des Vertrags in echte Ausgaben wandelt (von der Umsatzsteuerpflicht ist der freie Träger als gemeinnütziges Mitglied eines freien Wohlfahrtsverbands dagegen vollständig befreit). Diesem Aufwand stehen aber die oben beschriebenen Effizienzsteigerungen und Einsparungen gegenüber, die jene spezifischen Kosten der freien Trägerschaft um ein Vielfaches übertreffen. Auch das Standortkonzept entspricht dem Effizienzprinzip. Durch eine Umstrukturierung in Außenbereichen könnte möglicherweise ein geringerer Betrag zusätzlich eingespart werden. Der für Öffentlichkeitsarbeit betriebene Aufwand sollte kritisch diskutiert werden, um Möglichkeiten einer Reduzierung auszuloten.

Fachliche Qualität

Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie der Täter-Opfer-Ausgleich in Baden-Württemberg sind den Anforderungen entsprechend organisiert. Bereits vor 2007 wurden diese Leistungsbereiche von qualifizierten Mitarbeitern getragen. Die früheren strukturellen Defizite hatten aber auch Auswirkungen auf die Qualität der Aufgabenerfüllung. Heute entsprechen die fachlichen Vorgaben in den drei Bereichen fast vollständig dem Stand der Wissenschaft. Die praktische Umsetzung dieser Vorgaben kann dagegen in verschiedener Hinsicht noch verbessert werden.

Bewährungshilfe

Die **fachlichen Vorgaben** in der Bewährungshilfe entsprechen weit überwiegend dem Stand der Wissenschaft. Dies gilt z. B. für die Doppelfunktion von Hilfe und Kontrolle, für die Aufgliederung in Eingangs-, Folge- und Abschlussphase, für das System der Betreuungsstufen und die Zusammenarbeit mit dem Justizvollzug.

 **Die fachlichen Vorgaben in der Bewährungshilfe entsprechen im Wesentlichen den Anforderungen.**

Näher geregelt werden sollte zusätzlich der Übergang von der Bewährungshilfe in den Justizvollzug nach einem Widerruf der Strafaussetzung. Ferner sollten die Vorgaben um einzelne Gesichtspunkte in den Bereichen Erstgespräch (soll auch dem Beziehungsaufbau dienen, Angaben des Klienten sollen überprüft werden), Leistungsumfang (auch Gruppen- und Projektarbeit) und Berichtsqualität (Quellen angeben, Tatsachen und Stellungnahmen trennen) ergänzt werden. Diese Ergänzungen können durch Erweiterung der einschlägigen Verwaltungsvorschriften und des Qualitätshandbuchs verwirklicht werden.

Die Auswertung der erhobenen Daten zeigt, dass die bestehenden fachlichen **Vorgaben** nicht immer **eingehalten** werden. Dabei kann aufgrund der eingesetzten Untersuchungsmethoden allerdings häufig nicht zwischen Implementierungs- und Dokumentationslücken unterschieden werden. Die elektronische Falldokumentation zeigt z. B., dass vorgegebene Gesprächs- und Berichtsfristen nicht vollständig eingehalten werden, dass die Instrumente zur Einstufung der erforderlichen Betreuungsintensität in einer Reihe von Fällen nicht wie vorgesehen gehandhabt

werden und dass das bestehende Konzept der Entlassvorbereitung nur teilweise verwirklicht worden ist. Ob die diesbezüglichen Vorgaben nicht umgesetzt oder ob ihre Umsetzung unzureichend dokumentiert wurde, geht aus der Auswertung nicht hervor. Die Bewährungshilfeberichte für das Gericht haben inhaltliche Lücken (z. B. fehlende Angaben über die Informationsquellen, über die Intensität und Art und Weise der Betreuung, über die Analyse der Situation der Klienten) und weisen zum Teil qualitative Schwächen auf. Insofern bestehen allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den Berichten.

 **Durch die stärkere Nutzung der Mittel der fachlichen Anleitung und Aufsicht können bei Umsetzung und Dokumentation der fachlichen Vorgaben und bei der Qualität der Bewährungshilfeberichte noch bessere Ergebnisse erzielt werden.**

Die **Widerrufsquote** (Anteil der widerrufenen Strafaussetzungen an den beendeten Bewährungsungen insgesamt) ist, bei allen Unsicherheiten im Detail, traditionell eine wichtige Messgröße des Erfolgs der Bewährungshilfe. In Baden-Württemberg liegt die Widerrufsquote und damit die Zahl der nicht durch einen Straferlass beendeten Bewährungsungen konstant niedrig. Sie liegt deutlich unterhalb der Quoten der Vergleichsgruppen (andere Bundesländer und Bundesdurchschnitt). Baden-Württemberg hat insofern die im Bundesvergleich erfolgreichste Bewährungshilfe.

Die Verwendung **ehrenamtlicher Bewährungshelfer** entspricht den fachlichen Anforderungen. Danach können sie mit voller Fallverantwortung oder zur Unterstützung der Hauptamtlichen eingesetzt werden. Sie müssen in jedem Fall sorgfältig ausgewählt, geschult und angeleitet werden. Insoweit hat die Untersuchung keine Defizite gezeigt. Ehrenamtliche werden v. a. bei tendenziell weniger gravierenden Delikten und bei Klienten mit geringerem Betreuungsbedarf eingesetzt. Die Gefahr, das von der Landesregierung verfolgte Ziel einer großen Zahl Ehrenamtlicher könne dazu führen, dass ihnen nicht geeignete Fälle zugewiesen oder dass nicht geeignete Personen ausgewählt werden, hat sich nicht verwirklicht. Zwei Drittel der Richter und über vier Fünftel der Staatsanwälte sind der Auffassung, der Umfang des Einsatzes Ehrenamtlicher sei genau richtig oder solle sogar noch ausgeweitet werden.

 **Der Einsatz ehrenamtlicher Bewährungshelfer ist sachgerecht.**

Unter den hauptamtlichen Bewährungshelfern ist freilich der Eindruck weitverbreitet, der Einsatz Ehrenamtlicher führe nicht zu ihrer eigenen Entlastung, da die Ehrenamtlichen ausgewählt, geschult und betreut werden müssen.

Gerichtshilfe

Die **Konzeption** der Gerichtshilfe entspricht ebenfalls den an sie zu stellenden Anforderungen. Aufgabe und Vorgehensweise sind zutreffend festgelegt, Täter und Opfer werden angemessen berücksichtigt. Zutreffend wird die Neutralität des Gerichtshelfers betont, die Vorgaben für die Gerichtshilfeberichte sind fachlich angemessen.

 Die Konzeption der Gerichtshilfe ist sachgerecht.

Ergänzt werden können die Vorgaben um den Hinweis, dass die Angaben der Betroffenen gegebenenfalls überprüft werden müssen sowie, dass Betroffene über Hilfsangebote informiert und solche vermittelt werden sollten, soweit dazu Bedarf besteht.

In der **Praxis** zeigt sich auch im Bereich der Gerichtshilfe, dass die fachlichen Vorgaben entweder nicht durchgehend eingehalten oder ihre Einhaltung nicht durchgehend dokumentiert wird. Die elektronische Fachanwendung kann insofern stärker auf die Gerichtshilfe ausgerichtet werden, um die Dokumentation und damit die Qualitätssicherung weiter auszubauen. Die Gerichtshilfeberichte enthalten teilweise Lücken (zu erwartende Angaben fehlen) und qualitative Schwächen.

 Die Qualität der Aufgabenerledigung und der Dokumentation kann auch im Bereich der Gerichtshilfe durch entsprechende Maßnahmen der fachlichen Anleitung weiter verbessert werden.

Täter-Opfer-Ausgleich

Auch die **Konzeption** des Täter-Opfer-Ausgleichs entspricht den Anforderungen, soweit die fachliche Aufgabe definiert wird. Die bestehenden Vorgaben sollten allerdings künftig die Neutralität des Sozialarbeiters klarstellen. Ferner sollte die traditionelle Fokussierung des Täter-Opfer-Ausgleichs auf bestimmte Delikte überdacht werden.

 Der Täter-Opfer-Ausgleich sollte nicht länger auf bestimmte Delikte beschränkt sein, sondern allen Fällen offenstehen, in denen Täter und Opfer die Bedingungen erfüllen.

Die **Praxis** auch des Täter-Opfer-Ausgleichs zeigt Schwächen bei der Implementierung der fachlichen Vorgaben oder der Dokumentation der Tätigkeit. Verstärkte Aufmerksamkeit sollte in Zukunft der Qualität der Täter-Opfer-Ausgleich-Berichte zuteilwerden. Diese enthalten zum Teil erhebliche Lücken.

 Die im Täter-Opfer-Ausgleich verfassten Berichte müssen verbessert werden.

Organisation

Die strukturellen Grundentscheidungen, nach denen die Bewährungs- und Gerichtshilfe und der Täter-Opfer-Ausgleich heute organisiert sind, entsprechen den Anforderungen an eine moderne und effiziente **Organisationsform**, die der fachgerechten Erfüllung ihrer Aufgaben dient. Im Gegensatz zum Zustand, der vor der Reform herrschte, gibt es heute eine Leitungsstruktur, die eine zentrale Steuerung und Qualitätskontrolle zulässt, die ein adäquates Personalmanagement ermöglicht, die fachliche Weiterentwicklungen koordiniert und für eine im Wesentlichen sachgerechte Ausstattung sorgt (über deren Ausgestaltung im Detail allerdings unterschiedliche Auffassungen bestehen). Insbesondere wurden die früheren, nur schwach

ausgeprägten und durch fachfremde Personen geführten Formen der Fachaufsicht durch eine Struktur kollegialer Leitung ersetzt, die von Fachpersonal ausgeübt wird, das selbst in der Bewährungs- bzw. Gerichtshilfe tätig ist oder vor Übernahme der Leitungsfunktion dort tätig war. Diese Zentralisierung, Strukturierung und Verwaltung ausschließlich durch Fachpersonal wurde ermöglicht durch das Heraustrennen der Sozialarbeit aus der übrigen Justizverwaltung. Die organisatorische Verselbständigung und neu eingeführte Strukturiertheit der Sozialarbeit hat sich im Vergleich zu den früheren Einzellösungen – Anbindung der Mitarbeiter an ein Gericht oder eine Staatsanwaltschaft, kaum übergreifende fachliche Impulse, schwache Vernetzung, keine übergeordnete Steuerung, keine gemeinsamen Standards – bewährt.

Auch mit Blick auf die Organisation besteht in manchen Bereichen aber noch immer Verbesserungsbedarf. So sollten insbesondere die Kooperation mit anderen Institutionen verbessert und einzelne Elemente der internen Abläufe überprüft werden. Diese Verbesserungen lassen sich aber innerhalb des bestehenden Systems erreichen. Gründe, das Gesamtsystem erneut tiefgreifenden Änderungen auszusetzen, hat die Untersuchung nicht aufgezeigt.

Die organisatorischen Grundentscheidungen entsprechen im Wesentlichen den Anforderungen.

Bei der Untersuchung der Organisationsqualität in der Praxis haben die Ablauf- und Prozessorganisation sowie das Standortkonzept besondere Aufmerksamkeit erfahren.

Ablauf- und Prozessorganisation

Die Ablauf- und Prozessorganisation innerhalb des freien Trägers wurde eingehend untersucht.

Es wurden keine gravierenden Mängel in der Ablauf- und Prozessorganisation festgestellt.

Erhebliche Bedeutung kommt der **elektronischen Fachanwendung** zu, die der freie Träger zur Verfügung stellt. Sie dient der Fallbearbeitung, der Aktenführung sowie der Dokumentation und enthält ein umfangreiches Qualitätshandbuch. Mit dieser elektronischen Aktenbearbeitung nimmt die Sozialarbeit eine Vorreiterrolle innerhalb der Justizverwaltung ein, wo die elektronische Akte noch nicht zum Standard gehört. Das EDV-gestützte Controlling des freien Trägers hat aufgrund der vielfältigen Möglichkeiten der statistischen Auswertung die vorliegende Untersuchung erst ermöglicht.

Die Fachanwendung erlaubt den nötigen Überblick, erleichtert die Übergabe an Kollegen und ermöglicht, überregional flexibel auf Ungleichgewichte zu reagieren. Die darin enthaltenen Datenfelder entsprechen dem bundesweiten Standard. Allerdings erscheint das darin enthaltene Qualitätshandbuch, das die fachlichen Vorgaben näher differenziert, nicht übersichtlich. Aufgrund einer als unzureichend empfundenen Handhabbarkeit ist die Fachanwendung bei vielen Beschäftigten unbeliebt, die zudem einen hohen Dokumentationsaufwand beklagen.

Die elektronische Aktenbearbeitung entspricht dem bundesweiten Standard. Allerdings sollte die Benutzeroberfläche der eingesetzten Fachsoftware verbessert werden, da sie von vielen Nutzern als zu umständlich und wenig intuitiv empfunden wird.

Die EDV-gestützte Dokumentation der Arbeit hat allerdings einen hohen Stellenwert. Aus fachlicher Sicht ist sogar die Aufnahme einer Vielzahl weiterer Punkte in die Dokumentation erforderlich. Insofern besteht ein Zielkonflikt – möglichst umfassende Datenerhebung und Dokumentation einerseits, möglichst geringe Arbeitsbelastung durch Datenverarbeitung und Dokumentation andererseits –, der durch einen kontinuierlichen Beteiligungsprozess mit allen Mitarbeitern gelöst werden sollte.

Die Untersuchung durchleuchtet auch ausführlich die internen **Führungs- und Gehaltsstrukturen** des freien Trägers. In letzterer Hinsicht fällt auf, dass auch die Angestellten des freien Trägers, ebenso wie die Landesbeschäftigten, vorrangig nach der Dauer der Zugehörigkeit („Erfahrungsstufen“) bezahlt werden. Hier könnte künftig ein Entlohnungsmodell in Betracht gezogen werden, das zumindest auch auf die Leistungen der Mitarbeiter abstellt.

Standortkonzept

Das Standortkonzept, das das Land mit dem freien Träger vereinbart hat, verfolgt das sachgemäße Prinzip von wenigen, aber personell gut ausgestatteten Standorten in Ballungsgebieten und vielen, personell schwächer ausgestatteten Sprech- und Außenstellen in ländlichen Gebieten. Es hat die frühere schematische Zuordnung der Dienststellen an die Gerichte und Staatsanwaltschaften zugunsten eines am Bedarf orientierten Konzepts abgelöst.

 **Das heutige Standortkonzept entspricht dem Effizienzprinzip.**

Die Auslastung der Standorte schwankt mit Blick auf die regionale Verteilung der ehrenamtlichen Bewährungshelfer, die Zahl der Teamleiter für Ehrenamtliche und die Zahl der Probanden pro Arbeitskraftanteil. Eine Überprüfung von alternativen Standortkonzepten hat keine signifikanten Verbesserungsmöglichkeiten ergeben. Allein durch einzelne Modifikationen bei Sprech- bzw. Außenstellen wären geringfügige Einsparungen möglich, denen freilich Kosten der Umstrukturierung gegenüberstünden. Mit Blick auf die interne Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Standorte muss überprüft werden, ob insoweit geeignete Kriterien angelegt werden.

Alternative Organisationsformen

Die Untersuchung möglicher alternativer Organisationsformen für die strukturelle Ausgestaltung der Bewährungs- und Gerichtshilfe zeigt, dass das Land insoweit grundsätzlich über eine erhebliche Flexibilität verfügt. Möglich, insbesondere rechtlich zulässig ist jede der insofern in Betracht kommenden Rechtsformen. Diese sind die vollständige Eingliederung in die Landesverwaltung, die Errichtung einer eigenständigen Behörde (Fälle der unmittelbaren Staatsverwaltung), die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts sowie der Betrieb einer eigenen oder, entsprechend dem gegenwärtigen Stand, die Beauftragung einer von Dritten gehaltenen juristischen Person des Privatrechts, insbesondere einer gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Fälle der mittelbaren Staatsverwaltung).

Faktisch determinierendes Kriterium sind allerdings die **Personalkosten**. Soll die derzeitige Höhe dieser Kosten als Obergrenze festgelegt werden, kommt nur eine Lösung in Betracht, die es ermöglicht, die gegenwärtige Kostenstruktur fortzuführen. Dies ist nicht bei allen Organisationsformen der Fall. Ein weiteres wichtiges Kriterium ist die **organisatorische Verselbständigung** der Einrichtung. Nur sie ermöglicht, den bereits begonnenen und noch weiter erforderlichen Ausbau des Qualitätsmanagementsystems zu verwirklichen. 

Einführung

 In Baden-Württemberg werden die gesetzlichen Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs seit 1. Januar 2007 landesweit von einem freien Träger, der Neustart gemeinnützige GmbH, wahrgenommen. Grundlage dieser Aufgabenüberführung ist § 7 des Landesgesetzes über die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug (LBGS). Im Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/Die Grünen und der SPD Baden-Württemberg ist vorgesehen:

Die Übertragung der Aufgaben der Gerichts- und Bewährungshilfe auf einen freien Träger werden wir umfassend und kritisch evaluieren. Die Evaluierung umfasst die Durchleuchtung des mit der Neustart GmbH abgeschlossenen Vertrages auf Kündigungs- bzw. Optimierungsmöglichkeiten. (S. 62)

Diesen Auftrag erfüllt die vorliegende Untersuchung.

1.

Ziel der Evaluation ist, eine fachliche Grundlage für die politische Entscheidung über die Zukunft der Bewährungshilfe in Baden-Württemberg zu erarbeiten. Es muss entschieden werden, ob diese Aufgaben neu ausgeschrieben oder ob sie zurück in eine rein staatliche Trägerschaft geführt werden. Dazu muss überprüft werden, ob die gesetzlichen und vertraglichen Anforderungen erfüllt werden. Ferner muss Optimierungspotential aufgezeigt werden, um Verbesserungsprozesse zu initiieren und so eine Grundlage für anstehende Entscheidungen zu schaffen.

2.

Eine Evaluation der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs betritt **Neuland**. Eine umfassende Bewertung dieser Teilbereiche der justiznahen Sozialarbeit wurde bisher noch nicht vorgenommen. Die Untersuchung steht damit vor einer mehrfachen Herausforderung. Sie kann auf keine Vorarbeiten oder Erfahrungen aus früheren Untersuchungen zurückgreifen. Sie soll außerdem einen Gegenstand bewerten, der sich einer übergreifenden und einheitlichen Beurteilung entzieht: Die Qualität der Sozialarbeit lässt sich nur schwer messen. Bereits auf die Frage, was gute Sozialarbeit ausmacht, ist keine einfache Antwort zu finden. Auch das in Zeiten knapper Kassen wichtige Kriterium der Wirtschaftlichkeit ist nicht einfach zu bestimmen. Wann arbeitet die Bewährungshilfe effizient? Wenn ein Mitarbeiter möglichst viele Klienten betreut, oder wenn er möglichst viel Zeit für den einzelnen Klienten hat, um durch intensivere Betreuung die Wahrscheinlichkeit des Rückfalls zu reduzieren? Ersteres Verhältnis hat die unmittelbaren, kurzfristigen (Personal-)Kosten im Blick, letzteres die mittelbaren, eher langfristigen (Kriminalitäts-)Kosten für Justiz und Gesellschaft.

Dieser Herausforderung setzt die vorliegende Evaluation eine größtmögliche Vielfalt an Perspektiven entgegen. Es gibt keine einheitliche Formel, mit der das komplexe System der justiz-

nahen Sozialarbeit bewertet werden könnte. Weder genügen Leistungskennziffern, noch Einsparmöglichkeiten, Betreuungsquoten oder einzelne Fachstandards, wenn diese Kriterien isoliert betrachtet werden. Erst aus einer Zusammenschau möglichst vieler Einzelaspekte ergibt sich ein aussagekräftiges Gesamtbild.

3.

Die verschiedenen Untersuchungsmethoden müssen sich am Ziel der Evaluation orientieren. Sie soll die Grundlage der Entscheidung über die Zukunft der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs ab 2017 sein, wenn der Vertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Träger der Bewährungs- und Gerichtshilfe, der Neustart gemeinnützige GmbH, ausläuft. Um entscheiden zu können, ob die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe neu ausgeschrieben werden und ob dazu die den Bietern zu stellenden Bedingungen modifiziert werden müssen, oder ob diese Aufgaben in eine rein staatliche Trägerschaft überführt werden sollen, muss Klarheit über folgende **Fragen** bestehen:

- Werden die gesetzlichen Vorgaben erfüllt?
- Werden die fachlichen Standards erfüllt?
- Entspricht die Organisation den Anforderungen?
- Wie ist die Kostenstruktur und welche Auswirkungen hat die Organisationsform auf die Gesamtkosten?
- Arbeitet das System wirtschaftlich?

Um den Stand, auf dem sich Bewährungs- und Gerichtshilfe gegenwärtig befinden, besser einordnen zu können, werden diese Fragen außerdem in den Gesamtkontext der Reform, die zur Überführung der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger führte, eingebettet. Dazu wird dargestellt, welche Gründe die Reform erforderlich machten und welche Ziele der damalige Gesetzgeber verfolgte.

4.

Kapitel I zeichnet die **Entwicklung der Straffälligenhilfe** in Baden-Württemberg nach. Der Schwerpunkt liegt auf den Jahren seit 1970 und insbesondere ab 2000, um den damaligen Reformbedarf aufzuzeigen. Kapitel II stellt die **Reform** dar und geht näher auf die damit verfolgten Ziele ein. Kapitel III zeigt die **rechtlichen Rahmenbedingungen** auf. Es ermittelt vor allem, welchen verfassungsrechtlichen Beschränkungen die Organisation staatlicher Aufgaben unterworfen ist.

Kapitel IV bildet den Schwerpunkt der Untersuchung. Es behandelt ausführlich die **fachliche Qualität** der Teilbereiche Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Täter-Opfer-Ausgleich. Soweit erforderlich, wird auch die **Organisation** untersucht, insbesondere auf Möglichkeiten der Effizienzsteigerung. Dieser Teil der Untersuchung wurde von Professor Dr. Dieter Dölling und Professor Dr. Dieter Hermann vom Institut für Kriminologie der Universität Heidelberg sowie Professor Dr. Horst Entorf vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Frankfurt am Main durchgeführt. Die Sachverständigen haben dieses Kapitel in eigener Verantwortung

verfasst, während die übrigen Teile der Untersuchung vom Evaluationsteam des Justizministeriums erarbeitet wurden.

Kapitel V stellt die **Kosten** des Gesamtsystems vor der Reform und seit 2007 bis heute dar. Außerdem enthält es eine Prognose sowie verschiedene Berechnungen der Kosten, die in anderen Organisationsformen anfallen würden. Kapitel VI untersucht, inwieweit die mit der Reform verfolgten Ziele erreicht wurden. Kern dieses Kapitels ist eine **Wirtschaftlichkeitskontrolle**. Kapitel VII vergleicht einzelne Strukturelemente zwischen den Bundesländern. Kapitel VIII gibt einen Überblick über mögliche **alternative Organisationsformen**.

5.

Der gesetzliche Auftrag, den Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie der Täter-Opfer-Ausgleich erfüllen und dessen Wahrnehmung Gegenstand dieser Untersuchung ist, wird durch das Strafrecht und Strafprozessrecht festgelegt.

Das Gericht kann einen im Strafverfahren Verurteilten der **Bewährungshilfe** unterstellen (§ 56d StGB, § 24 JGG). Dazu setzt es die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe oder einer Jugendstrafe von bis zu zwei Jahren von Anfang an oder nach Teilverbüßung zur Bewährung aus (§§ 56, 57, 57a StGB, §§ 21, 88 JGG). Ziel einer Strafaussetzung zur Bewährung ist die Erprobung des Verurteilten in Freiheit. Ausgehend von der Erwartung, dass sich der Verurteilte bereits durch die drohende (weitere) Strafvollstreckung von der Begehung neuer Straftaten abhalten lässt, wird der staatliche Strafanspruch in Fällen, bei denen dies verantwortet werden kann, zeitlich befristet zurückgestellt. Die Dauer dieser Zeitspanne (Bewährungszeit) wird gleichzeitig mit der Strafaussetzung bestimmt. Sie beträgt im Erwachsenenstrafrecht (§ 56a StGB) zwischen zwei und fünf Jahren, im Jugendstrafrecht regelmäßig zwischen zwei und drei Jahren (vgl. § 22 JGG), in Ausnahmefällen auch ein Jahr bis zu vier Jahren.

Dem Bewährungshelfer kommt die Doppelfunktion zu, dem Verurteilten helfend zur Seite zu stehen und die Erfüllung etwa erteilter Weisungen und Auflagen zu überwachen. Hinsichtlich beider Komponenten seiner Doppelfunktion kann das Gericht dem Bewährungshelfer Weisungen erteilen.

Kommt es während der Bewährungszeit zu keinen Schwierigkeiten, wird der Verurteilte insbesondere nicht erneut straffällig und erfüllt er die ihm aufgegebenen Bewährungsweisungen und -auflagen und arbeitet er zudem mit seinem Bewährungshelfer zusammen, erlässt das Gericht nach Ablauf der Bewährungszeit die zur Bewährung ausgesetzte Strafe (§ 56g StGB, § 26a JGG). Andernfalls droht der Widerruf der Strafaussetzung mit anschließender Strafvollstreckung beziehungsweise bei weniger gravierenden Verstößen die Verlängerung der Bewährungszeit oder die Auferlegung weiterer Bewährungsweisungen oder -auflagen (§ 56f StGB, § 26 JGG).

Die Bewährungshilfe ist auch in die Betreuung und Überwachung der nach der Entlassung aus der Straftat oder dem Maßregelvollzug unter **Führungsaufsicht** stehenden Straftäter eingebunden.

Die Führungsaufsicht ist eine Maßregel der Besserung und Sicherung. Sie hat ihre Rechtsgrundlage in §§ 61 Nr. 4, 68 ff. StGB und dient vornehmlich dem Schutz der Bevölkerung vor Straftätern, die aufgrund gerichtlicher Entscheidung (§ 68 Abs. 1 StGB) oder aufgrund gesetzlicher Vermutung („Vollverbüßerregelung“ des § 68f StGB) als besonders rückfallgefährdet gelten. Um Rückfalltaten zu verhindern, stehen diese Straftäter unter der Aufsicht von Führungsauf-

sichtsstellen, die in Baden-Württemberg bei acht Landgerichten eingerichtet wurden. Jeder unter Führungsaufsicht stehenden Person wird ein Bewährungshelfer zur Seite gestellt. Auch diese Tätigkeit des Bewährungshelfers ist grundsätzlich von der oben beschriebenen Doppelfunktion (vgl. § 68a Abs. 2 StGB einerseits und § 68a Abs. 3 StGB andererseits) gekennzeichnet, die der Bewährungshelfer im Einvernehmen mit der Führungsaufsichtsstelle auszuüben hat.

Aufgabe der **Gerichtshilfe** ist die Unterstützung der justiziellen Entscheidungsträger – Gerichte, Staatsanwaltschaften und Gnadenbehörden – bei im Straf- und Gnadenverfahren erforderlichen Entscheidungen.

Bei zahlreichen im Verlauf eines Strafverfahrens zu treffenden Entscheidungen sind Gerichte und Staatsanwaltschaften auf die Kenntnis näherer Umstände zur Person und zum Lebensschnitt des Täters oder des Opfers angewiesen. Es ist Aufgabe der Gerichtshilfe, diese Informationen zu beschaffen. Im Erkenntnisverfahren unterstützt die Gerichtshilfe die Staatsanwaltschaft bei der Ermittlung von für die Bemessung der Rechtsfolge wesentlichen Umständen (§ 160 Abs. 3 Satz 2 StPO). Dazu gehören Opferberichte, z. B. über die Schwere der psychischen und physischen Verletzungen, und Täterberichte, z. B. über Persönlichkeit und soziales Umfeld. Im Vollstreckungsverfahren kann sich das Gericht der Gerichtshilfe bedienen, um die erforderlichen Informationen zu erhalten, etwa für die Entscheidung über eine Strafrestaussatzung zur Bewährung oder den Widerruf einer bereits gewährten Strafaussatzung (§ 463d StPO). Schließlich wird die Gerichtshilfe im Gnadenverfahren tätig, um die für den Gnadenentscheid bedeutsamen persönlichen Verhältnisse des Gesuchstellers zu ermitteln.

Der **Täter-Opfer-Ausgleich** ist ein in § 46a StGB, § 10 Abs. 1 Nr. 7 JGG und § 155a f. StPO geregeltes Instrument zur außergerichtlichen Konfliktschlichtung im Erwachsenen- und Jugendstrafrecht. Er wird üblicherweise vor allem bei weniger schweren Delikten wie Diebstahl, Sachbeschädigung, Bedrohung oder Beleidigung eingesetzt. Die Anregung zu einem Täter-Opfer-Ausgleich kann vom Täter, vom Opfer, vom Staatsanwalt, der Polizei oder dem Gericht, aber auch von jedem sonstigen Beteiligten ausgehen und ist in jeder Phase des Ermittlungs- oder Strafverfahrens möglich.

Kernelement des Täter-Opfer-Ausgleichs ist ein Ausgleichsgespräch unter Anwesenheit eines neutralen Schlichters. Am Ende dieses Gesprächs kann der Abschluss einer Ausgleichsvereinbarung stehen. Diese kann von einer formlosen Entschuldigung bis zu umfangreichen Regelungen über Schadenersatz, Schmerzensgeld oder Rentenzahlungen reichen. Vorteile eines erfolgreichen Täter-Opfer-Ausgleichs für das Opfer können die schnelle und kostenfreie Erlangung von Schadensausgleich sowie die Chance sein, sein persönliches Sicherheitsgefühl wieder zurückzugewinnen. Der Täter kann beim Täter-Opfer-Ausgleich unter Umständen Strafmilderung bis hin zum Absehen von Strafverfolgung erlangen. 

Entwicklung der Straffälligenhilfe in Baden-Württemberg

Die Ursprünge der Bewährungs- und Gerichtshilfe liegen in der freien Trägerschaft. Sie waren geprägt von privatem Engagement und Staatsferne (1.). Dabei blieb es auch, nachdem die justiznahe Sozialarbeit 1954 Eingang in das Strafrecht gefunden hatte. Seit den 1980er Jahren integrierte das Land die Bewährungs- und Gerichtshilfe immer mehr in die Verwaltungsstrukturen. Allerdings waren damit keine fachlichen Impulse verbunden. Die notwendige Professionalität konnte nicht institutionalisiert werden (2.). So war zu Beginn des letzten Jahrzehnts ein nicht unerheblicher Reformbedarf immer deutlicher geworden (3.).

1. Freie Straffälligenhilfe (bis 1960)

Bestrebungen, die Bedingungen des Strafvollzugs menschenwürdig zu gestalten, lassen sich in Europa bis in das 18. Jahrhundert zurückverfolgen.¹ Sie waren von der Überzeugung getragen, dass Mindeststandards im Umgang mit Strafgefangenen nicht nur eine zwingende Konsequenz der Tugendpflicht (Kant) zur Achtung der Würde eines jeden Menschen kraft seines bloßen Menschseins sind, sondern zugleich unerlässliche Voraussetzungen des Schutzes der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten. Zu diesen Bedingungen gehören auch die Aussicht des Straftäters, bei entsprechenden Prognosen von Strafe ganz oder teilweise verschont zu bleiben, und der Umgang des Staates mit diesem Täter.

Diese Bestrebungen waren nichtstaatlich initiiert. Sie gingen von Einzelbürgern, privaten Initiativen oder weltanschaulichen Vereinigungen aus. In Württemberg und in Baden wurden die ersten Vereine, die sich um Strafgefangene oder Entlassene kümmerten, in den 1830er Jahren gegründet. Dieses private Engagement fand auch der Gesetzgeber der noch jungen Bundesrepublik vor, als er 1954 die Bewährungshilfe im Strafgesetzbuch verankerte. Er verzichtete freilich auf deren nähere Ausgestaltung, sodass es den Ländern oblag, die Bewährungshilfe fachlich und organisatorisch umzusetzen. Dabei konnte Baden-Württemberg von Anfang an auf das traditionell starke private Engagement bauen. In Stuttgart etwa bestand seit 1951 der „Verein zur Förderung der Bewährungshilfe Stuttgart e.V.“,² in Heilbronn gründete sich 1954 der Verein „Jugendhilfe Unterland e.V.“.² Bewährungs- und Gerichtshilfe waren in Baden-Württemberg zunächst ausschließlich in freier Trägerschaft.

1955 begann das Land in Folge der bundesgesetzlichen Entwicklung, hauptamtliche Bewährungshelfer zu beschäftigen. Grundlage war ein gemeinsamer Organisationserlass des Justizministeriums und des Innenministeriums.³ Der Erlass war als vorläufige Regelung gedacht, um mit der Bewährungshilfe in staatlicher Trägerschaft zunächst erste Erfahrungen zu sammeln, um zugleich aber möglichst rasch mit ihrem Aufbau beginnen zu können. Eine endgültige Regelung war einem späteren Zeitpunkt vorbehalten. Dem entsprach, dass Bewährungshelfer nicht als Beamte, sondern als Angestellte beschäftigt wurden. In nicht unerheblichem Umfang wurden Bewährungshelfer eingestellt, die zuvor bei den Vereinen tätig gewesen waren.

¹ Zur historischen Entwicklung der Bewährungshilfe siehe etwa *Amrein*, Umbruch in der Bewährungshilfe, 2008, 4 ff.

² Zur Geschichte dieser Vereine siehe die Informationen unter www.bewaehrungshilfe-stuttgart.de und www.jugendhilfe-unterland.de.

Die Zahl der Probanden, aber auch die der hauptamtlichen Bewährungshelfer stiegen stetig. Die Zahl der von einem Beschäftigten betreuten Personen (Betreuungsquote) bewegte sich zwischen 60 bis 70 Probanden pro Bewährungshelfer:

Tab. 1: Betreuungsquote 1963-1973⁴

Jahr	Probanden	Bewährungshelfer	Quote*
1963	3.830	55	69,64
1965	3.699	67	55,21
1968	4.123	68	60,63
1969	4.606	69	66,75
1970	5.327	79	67,43
1971	5.867	85	69,02
1972	6.368	98	64,98
1973	7.102	112,5	63,13

* Probanden pro Bewährungshelfer

2. Verstaatlichung (1970-2000)

Mit der gesetzlichen Verankerung der Bewährungshilfe im Strafgesetzbuch (1954), deren inhaltlicher Weiterentwicklung und der gesetzlichen Normierung von Gerichtshilfe und Führungsaufsicht (1975) stieg nicht nur die Zahl der zu Betreuenden immer deutlicher. Auch die fachlichen Anforderungen an die Bewährungs- und Gerichtshelfer wurden immer höher. Insbesondere die verstärkte Gewichtung des Hilfeaspekts, der neben der Aufgabe der Kontrolle die Bewährungshilfe charakterisiert (§ 56d Abs. 3 Satz 1 StGB), verdeutlichte den Wandel des bisherigen fachlichen Ansatzes, der sich nicht länger darauf beschränkte, negative Folgen der Strafmaßnahmen zu mildern, sondern jetzt selbst zu den für die Einwirkung auf den Straftäter zur Verfügung stehenden Maßnahmen gehörte.⁵ Dieser fachliche Wandel stellte die Straffälligenhilfe mehr und mehr vor die Herausforderung, im erforderlichen Umfang hinreichend qualifizierte Bewährungs- und Gerichtshelfer zu akquirieren.⁶

Ein auf die Initiative des damaligen baden-württembergischen Justizministers Dr. Traugott Bender zurückgehender Bericht aus dem Jahr 1974 wertete die Erfahrungen der ersten 20 Jahre Bewährungshilfe aus.⁷ Der Bericht empfahl, die Sozialarbeit in der Justiz wegen ihrer stark gestiegenen Bedeutung auch in fachlich-organisatorischer Hinsicht gesetzlich zu regeln. Diese Emp-

³ Gemeinschaftlicher Erlass des Justizministeriums und des Innenministeriums „Organisation der Bewährungshilfe in Baden-Württemberg“ vom 28. März 1955, Die Justiz 1955, 134.

⁴ Bericht der Kommission für Bewährungs- und Gerichtshelfer beim Justizministerium Baden-Württemberg, Vorschläge zur Lage der Bewährungshelfer und Gerichtshelfer, Juli 1974, 15 (Zahlen jeweils zum Jahresende). Die Angaben des Jahres 1973 legen nahe, dass es sich – entgegen der Bezeichnung als „Bewährungshelfer“ – bei der Zahl 112,5 eher um Arbeitskraftanteile handeln dürfte, was jedoch nicht mehr verifiziert werden kann.

⁵ Vgl. Kommissionsbericht, Fn. 4.

⁶ Zur Situation in den 1970er Jahren siehe Tögel, Organisationsformen der Sozialarbeit in der Justiz, in: Bewährungshilfe 4/1982, 365 ff.

⁷ Vgl. Fn. 4.

fehlung wurde aufgenommen und 1979 mit dem Justizsozialarbeitergesetz verwirklicht.⁸ Erst dieses Gesetz löste die 1955 als Übergangslösung erlassenen vorläufigen Regelungen als endgültige Lösung ab. Das kurze Gesetz lautete im Wesentlichen:

§ 1 Sozialarbeiter der Justiz

- (1) Als Sozialarbeiter der Justiz nehmen die Bewährungshelfer bei den Landgerichten und beim Amtsgericht Stuttgart die Aufgaben der Bewährungshilfe, die Gerichtshelfer bei den Staatsanwaltschaften die Aufgaben der Gerichtshilfe und die Sozialarbeiter im Vollzug die Aufgaben der Sozialarbeit bei den Vollzugsanstalten wahr.
- (2) Die Sozialarbeiter der Justiz sollen die staatliche Anerkennung als Sozialarbeiter oder als Sozialpädagoge besitzen. Sie werden bei Vorliegen der beamtenrechtlichen Voraussetzungen in das Beamtenverhältnis berufen.
- (3) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten, soweit nichts anderes bestimmt ist, für die hauptamtlichen Sozialarbeiter der Justiz.

§ 2 Zusammenarbeit

Die Sozialarbeiter der Justiz sind zur engen Zusammenarbeit untereinander sowie mit den Gerichten, Staatsanwaltschaften und Vollzugsanstalten verpflichtet. Das Justizministerium fördert diese Zusammenarbeit durch Errichtung von Arbeitsgemeinschaften für Sozialarbeiter der Justiz.

§ 3 Vorgesetzter und Dienstvorgesetzter

- (1) Vorgesetzter und unmittelbarer Dienstvorgesetzter der Bewährungshelfer beim Landgericht ist der Präsident des Landgerichts, beim Amtsgericht Stuttgart der Präsident des Amtsgerichts. Bei der Erfüllung der Aufgaben im Einzelfall ist der Bewährungshelfer an die Anweisungen des Richters oder der Gnadenbehörde gebunden.
- (2) Vorgesetzter und unmittelbarer Dienstvorgesetzter der Gerichtshelfer ist der Leiter der Staatsanwaltschaft. Der Gerichtshelfer wird im Auftrag einer Staatsanwaltschaft, eines Gerichts oder einer mit Gnadensachen oder mit Registervergünstigungen befaßten Stelle tätig. (...)

§ 4 Referenten für Bewährungs- und Gerichtshilfe

- (1) Zur Vornahme von Dienstprüfungen und zur Unterstützung bei der Aufsicht bestellen die Präsidenten der Landgerichte und der Präsident des Amtsgerichts Stuttgart mit Zustimmung des Justizministeriums einen Richter ihres Bezirks, der in Angelegenheiten der Bewährungshilfe erfahren ist, zum Referenten für Bewährungshilfe.
- (2) Das Justizministerium bestimmt geschäftsführende Bewährungshelfer; ihnen können einzelne Verwaltungsaufgaben übertragen werden.
- (3) Der Generalstaatsanwalt bei dem Oberlandesgericht bestellt mit Zustimmung des Justizministeriums einen Staatsanwalt seiner Behörde zum Referenten für Gerichtshilfe. Dieser hat die Gerichtshilfe im Oberlandesgerichtsbezirk zu koordinieren; Absatz 1 gilt im übrigen entsprechend.

§ 5 Geschäftsverteilung

Die Präsidenten regeln im Benehmen mit den geschäftsführenden Bewährungshelfern die Verteilung der Geschäfte unter den Bewährungshelfern. Gericht und Gnadenbehörde sind bei der Bestellung des Bewährungshelfers an die Geschäftsverteilung gebunden; sie können in Einzelfällen davon abweichen, wenn dies im Interesse der wirksamen Betreuung und Beaufsichtigung des Verurteilten erforderlich ist.

§ 6 Ehrenamtliche Bewährungshelfer

Ehrenamtliche Bewährungshelfer werden vom Richter oder der Gnadenbehörde zur gewissenhaften Amtsführung und zur Verschwiegenheit auch nach Beendigung der Bestellung verpflichtet. Sie haben Anspruch auf Erstattung ihrer notwendigen Auslagen.

⁸ Landesgesetz über die Sozialarbeiter der Justiz vom 13. Dezember 1979, GBl. 1979, 550. Das Gesetz trat mit Ablauf des 13. Juli 2004 außer Kraft

Die das Gesetz ergänzende Verwaltungsvorschrift wurde 1981 bekannt gemacht.⁹ Aus den Reformempfehlungen und den zu ihrer Umsetzung verfolgten rechtlichen Maßnahmen ergibt sich folgendes Bild:

a. Organisation

Neben der Bewährungshilfe erfasste das Gesetz auch die Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug. Alle Bereiche der Sozialarbeit wurden als gleichwertig angesehen, da sie eine gemeinsame Grundlage hatten. Zwar verfolgten diese Berufsgruppen unterschiedliche Aufgaben, sie sollten aber gleichwohl eng zusammenarbeiten. Nicht zuletzt über institutionalisierte Arbeitsgemeinschaften sollte der kontinuierliche Austausch sichergestellt werden.

Die Sozialarbeiter waren organisatorisch den Justizbehörden angegliedert, Dienstvorgesetzter war der Behördenleiter. Zur Erledigung der Verwaltungsaufgaben und Entlastung der Behördenleiter wurde bei jeder Dienststelle ein geschäftsführender Bewährungshelfer bestellt. Die Aufsicht übten bei den Gerichten tätige Richter als Referenten für Bewährungs- und Gerichtshilfe aus. Zwar war der Bewährungshelfer an die Weisungen des Gerichts gebunden, das ihn auch bestellte (§ 56d Abs. 4 StGB). Gleichwohl hatte sich die Notwendigkeit gezeigt, Geschäftsverteilung und Zuständigkeiten durch Vorgesetzte regeln zu lassen.¹⁰ Dies führte zu einer ersten, freilich schwachen hierarchischen Gliederung der Bewährungs- und Gerichtshilfe.

b. Dienstliche Stellung der Beschäftigten

Trotz der zahlreicher und vielfältiger werdenden Aufgaben und der ständig steigenden Belastung war es nicht möglich, die dazu erforderlichen zusätzlichen Stellen zu schaffen. Die Justiz verfügte schon damals nicht über die Mittel, einen umfassenden, alle Aspekte sozialer Arbeit abdeckenden Sozialdienst zu unterhalten. Sie war vielmehr auf die Unterstützung durch die freien Träger der Straffälligenhilfe angewiesen.

Die beim Land beschäftigten Sozialarbeiter sollten allerdings in das Beamtenverhältnis berufen werden, soweit die rechtlichen Voraussetzungen dafür vorlagen. Die einschlägige Verwaltungsvorschrift legte fest, dass im Falle von Neueinstellungen, bei denen eine sofortige Verbeamtung nicht möglich ist, im Arbeitsvertrag die Einwilligung des Bewerbers zur späteren Übernahme ins Beamtenverhältnis festzuhalten war.

c. Ehrenamtliche Bewährungshelfer

Der Bundesgesetzgeber sah von Beginn an vor, Bewährungshilfe auch ehrenamtlich auszuüben (§ 56d Abs. 5 StGB). Diese Möglichkeit griff das Land organisatorisch auf. Ende 1980 waren in Baden-Württemberg 119 ehrenamtliche Bewährungshelfer tätig.¹¹ Seit 1987 wurden hauptamtliche Bewährungshelfer teilweise freigestellt, um neue ehrenamtliche Bewährungshelfer zu gewinnen und zu unterstützen. Diese Freistellungen konnten aufgrund der Haushaltssituation aller-

⁹ Verwaltungsvorschrift zum Landesgesetz über die Sozialarbeiter der Justiz (VV-JSG) vom 22. Juni 1981, Die Justiz 1981, 303.

¹⁰ § 56d Abs. 4 Satz 1 StGB ordnet nur die Bestellung durch das Gericht an, nicht aber auch die Auswahl des Bewährungshelfers (näher *Groß*, in: Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 2. Aufl. 2012, Band 2, § 56d Rn. 11).

¹¹ *Tögel* (Fn. 6), 375 (dort Fußnote 42).

dings nicht im erforderlichen Umfang ausgebaut werden. Akquise und Betreuung Ehrenamtlicher wurden daher vermehrt von Vereinen übernommen. In 2004 waren im Landgerichtsbezirk Stuttgart 45 Ehrenamtliche tätig, im Landgerichtsbezirk Ravensburg 40 und im Landgerichtsbezirk Karlsruhe 18.

d. Fachliche Standards?

Bis in die 1970er Jahre existierten keine dienstlichen Vorgaben über die fachliche Tätigkeit der Bewährungs- und Gerichtshelfer. Auch im fachlichen und wissenschaftlichen Diskurs bestand keine Einigkeit über die im Bereich der justiznahen Sozialarbeit anzuwendenden Methoden. Weder existierten wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse, noch war unter den Bewährungshelfern eine gemeinsame Basis ihres Handelns oder ein gemeinsames Rollenverständnis vorhanden. Aus den Reihen der Bewährungshelfer wurde eine „tiefe Unsicherheit“ ausgemacht, „von der alle Sozialarbeit mindestens hinsichtlich ihrer Zielsetzung gekennzeichnet ist“.¹²

Inhaltliche dienstliche Vorgaben gab es zunächst überhaupt nicht. Die Verwaltungsvorschrift zum Justizsozialarbeitergesetz von 1981¹³ beschränkte sich auf einige allgemeine Aspekte der Tätigkeit, die freilich lediglich deskriptiver Art waren. So lauteten etwa die Vorgaben für die Bewährungshilfe hinsichtlich der eigentlichen Arbeit mit dem Probanden (Ziffer II. 6. „Aufgaben“):

- 1) Der Bewährungshelfer steht dem Probanden helfend und betreuend zur Seite. Er überwacht im Einvernehmen mit dem Gericht oder der Gnadenbehörde die Erfüllung der Auflagen und Weisungen sowie der Anerbieten und Zusagen. Er berichtet über die Lebensführung des Probanden in Zeitabschnitten, die das Gericht oder die Gnadenbehörde bestimmt; bei besonderen Anlässen berichtet er unaufgefordert. Gröbliche oder beharrliche Verstöße gegen Auflagen, Weisungen, Anerbieten oder Zusagen teilt er dem Gericht oder der Gnadenbehörde mit.
- (2) Aufsicht und Hilfe folgen aus derselben Maßnahme des Gerichts oder der Gnadenbehörde und ergänzen sich. Von der Persönlichkeit, den Lebensverhältnissen und der Entwicklung des Probanden wird es abhängen, ob die eine oder andere Seite im Vordergrund steht.
- (3) Zu den Aufgaben des Bewährungshelfers gehört (...) auch die Mitwirkung bei der Gewinnung und Anleitung ehrenamtlicher Helfer.
- (4) Soweit die Bewältigung des gesamten Geschäftsanfalls nicht möglich ist, gehört es zu den Dienstpflichten des Bewährungshelfers, eigenverantwortlich und in jedem Einzelfall abzuwägen, welche Maßnahme unaufschiebbar ist und welche Maßnahme noch zurückgestellt werden kann.

Diese Vorgaben wurden in den folgenden Jahren nur geringfügig weiterentwickelt. So wurde die Aufgabenbeschreibung 1997 um den Zusatz ergänzt,

Bewährungshelfer arbeiten nach den Methoden der Sozialarbeit. Dazu gehören insbesondere Einzelfall- und Gruppenarbeit.¹⁴

¹² Friedmann, Bewährungshilfe – Versuch einer Standortbestimmung, in: Bewährungshilfe 1/1978, 14 (17).

¹³ Oben Fn. 9.

¹⁴ VV-JSG in der Fassung vom 16. April 1997, Die Justiz 1997, 202, Ziffer II. 5. (3).

Somit existierten für die Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg bis zu Beginn der 2000er Jahre keine näheren fachlichen Vorgaben, die dienstlich verbindlich festlegten, wie die Arbeit am Probanden auszuüben war. Allerdings bestanden persönliche Initiativen einzelner Bewährungshelfer und solche von Verbänden und Berufsgruppierungen.¹⁵ Letztlich war es dieses persönliche Engagement der Beschäftigten, das die Entwicklung der justiznahen Sozialarbeit seit den 1950er Jahren entscheidend geprägt und vorangebracht hatte. Gleichwohl war in der Praxis kaum vorherzusagen, nach welchem methodischen Konzept und mit welcher fachlichen Tiefe ein Proband betreut wurde. Konzeption und Qualität der Betreuung variierten daher erheblich. Nicht zuletzt litten darunter auch die Richter und Staatsanwälte vorgelegten Berichte, denen kein einheitliches Konzept zugrundelag.

3. Reformbedarf (seit 2000)

Zu Beginn der 2000er Jahre waren Bewährungs- und Gerichtshilfe geprägt durch hohe Belastung bei unbefriedigender organisatorischer und fachlicher Ausstattung.

a. Organisationsdefizit und hohe Belastung

Bewährungs- und Gerichtshilfe waren organisatorisch getrennte Einheiten. Die Bewährungshelfer waren den Landgerichten (in Stuttgart zusätzlich dem Amtsgericht Stuttgart) zugeordnet und unterstanden der Dienstaufsicht des Gerichtspräsidenten. Dagegen waren die Gerichtshelfer den Staatsanwaltschaften zugeordnet und unterstanden der Dienstaufsicht des Leitenden Oberstaatsanwalts.

Diese Trennung war insofern naheliegend, als Bewährungs- und Gerichtshilfe unterschiedliche Aufgaben haben. Allerdings hatte dies u. a. zur Folge, dass Schwankungen der Arbeitsbelastung beider Gruppen nicht ausgeglichen werden konnten. Aufgrund der geringeren Zahl an Aufträgen wirkte sich diese Trennung insbesondere unter den Gerichtshelfern negativ aus. Gingen weniger Aufträge ein, als dies der vorhandenen Arbeitskraft entsprach, waren die Betroffenen unterbeschäftigt, ohne dass sie auf Aufträge aus anderen Bereichen der justiznahen Sozialarbeit hätten ausweichen können. Gingen zu viele Aufträge ein, konnten diese nicht auf einen größeren Kollegenkreis verteilt werden. Die Personalsteuerung war dadurch deutlich erschwert und nur wenig effizient.

Die Situation der Bewährungshilfe war durch eine immer höhere Belastung der Beschäftigten geprägt.¹⁶ Bis 2004, dem letzten Jahr vor der Strukturreform, stieg die Zahl der Probanden stetig, während der Umfang der zur Verfügung stehenden (hauptamtlichen) Arbeitskraftanteile stagnierte. Die Betreuungsquote, die bis in die 1970er Jahre zwischen 60 und 70 Probanden pro Bewährungshelfer gelegen hatte,¹⁷ war daher massiv auf bis zu 95 Probanden pro Arbeitskraftanteil angestiegen:

¹⁵ Siehe etwa *Thum*, Die „Standard-Diskussion“ in der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Bewährungshelfer und Bewährungshelferinnen (ADB), in: *Bewährungshilfe* 2/1994, 150 ff.; siehe auch *Friedmann* (Fn. 12).

¹⁶ *Schöch*, Bewährungshilfe und humane Strafrechtspflege, in: *Bewährungshilfe* 3/2003, 211 (214 ff.), hält die Bewährungshilfe bis 2003 sogar für „überlastet“.

¹⁷ Siehe oben, Seite 16.

Tab. 2: Betreuungsquote 2000-2004

Jahr	Probanden	AKA	Quote*
2000	20.314	244,05	83,24
2001	20.615	244,14	84,44
2002	21.900	246,15	88,97
2003	23.031	243,8	94,47
2004	22.821	239,55	95,27

* Probanden pro Arbeitskraftanteil

Die Ressourcen wurden jedoch nicht erhöht. Die gestiegene Belastung konnte aufgrund der strikten Trennung zwischen Bewährungs- und Gerichtshilfe auch nicht aufgefangen werden.

Die freien Träger waren traditionell eine wichtige Unterstützung der staatlichen Angebote und eine unverzichtbare Ergänzung im Gesamtgefüge der Hilfeleistungen für Straffällige. Aufgrund der fehlenden übergreifenden Struktur hing die Zusammenarbeit staatlicher Stellen mit den freien Trägern jedoch von lokalen Besonderheiten und persönlichen Beziehungen ab. Das Angebot war unübersichtlich und regional höchst different. Auch dies verstärkte die hohe Varianz der Arbeitsbedingungen und -ergebnisse der Bewährungshelfer.

An diesem von fehlender Koordination geprägten Mischsystem von staatlicher und freier Straffälligenhilfe setzte grundsätzliche Kritik an, die auf fehlende Effizienz und ungesicherte Qualität hinwies und letztlich deutlich machte, dass die – jetzt: staatliche – Bewährungshilfe noch immer keine tragfähige Organisationsform innerhalb der Landesverwaltung gefunden hatte.

b. Keine fachlichen Standards und Qualitätskontrolle

Bei guter Qualifikation der einzelnen Beschäftigten fehlte jede institutionalisierte Form von Überprüfung und Sicherung der fachlichen Qualität der Aufgabenwahrnehmung. Ein übergreifendes fachliches Gesamtkonzept gab es nicht.

Außerhalb der wissenschaftlichen und fachlichen Diskussion, d. h. in dienstlich verbindlicher Form, fehlten Qualitätsstandards als Richtlinien und Anweisungen. Die einheitliche Umsetzung der Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe war damit nicht gewährleistet. Es hing vom einzelnen Beschäftigten ab, welche Behandlung die Probanden erfuhren. Auch die Art der Aktenführung differierte. Insbesondere aber waren Struktur, Inhalt und Qualität der Berichte an Gerichte und Staatsanwaltschaften uneinheitlich. Fachliche Weiterentwicklungen, Innovationen und Austausch, der gemäß § 2 des Justizsozialarbeitergesetzes von 1979 zur Dienstpflicht gehörte, waren organisatorisch kaum gesichert, sondern hingen im Wesentlichen vom freiwilligen Engagement der Mitarbeiter ab. Aspekte eines Qualitätsmanagements beschränkten sich auf lokale Initiativen einzelner Gruppen oder Dienststellen. Ein strukturierter und dienststellenübergreifender Prozess fand nicht statt.

Fortbildungen wurden durch die zehn „Arbeitsgemeinschaften für Sozialarbeiter der Justiz“ organisiert.¹⁸ Innerhalb der einzelnen Arbeitsgemeinschaften gab es eine gewisse Vernetzung

¹⁸ Die örtliche Aufteilung der Arbeitsgemeinschaften entsprach den 17 Landgerichtsbezirken, von denen teilweise mehrere zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengefasst waren.

zwischen Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie den Sozialarbeitern im Justizvollzug. Eine Koordination der dort behandelten fachlichen Themen zwischen den Arbeitsgemeinschaften der einzelnen Landgerichtsbezirke gab es in der Regel jedoch nicht. Die für Fortbildungen zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel deckten die anfallenden Kosten meist nicht, sodass private Zuzahlungen auch bei dienstlich angeordneten Fortbildungen erforderlich waren.

Eine echte Qualitätssicherung scheiterte aber nicht nur an der fehlenden Verbindlichkeit fachlicher Vorgaben. Es mangelte auch an wirksamer Kontrolle der praktischen Erfüllung der Aufgaben. Dienstprüfungen oblagen den Referenten für Bewährungs- und Gerichtshilfe, die als Richter freilich fachfremd waren. Ihnen standen nur wenige konkrete Vorgaben zur Verfügung, deren Einhaltung sie überprüfen konnten. Gleiches galt für die dienstlichen Beurteilungen, die zu Fragen der sozialarbeiterischen Qualität kaum konkret Stellung beziehen konnten. Eine Inflation von Spitzennoten war die Folge. Der geschäftsführende Bewährungshelfer schließlich verfügte nicht über fachliche Weisungsrechte gegenüber seinen Kollegen. Weder wirkte sich seine Funktion in einer besoldungsrechtlichen Besserstellung aus, noch war die Frage der teilweisen Freistellung zur Wahrnehmung organisatorischer Aufgaben einheitlich geregelt.

c. Unzureichende Ausstattung

Die Arbeitsplätze waren nicht durchgehend mit angemessener Bürokommunikationstechnik ausgestattet. Teilweise mussten die Beschäftigten ohne Computer arbeiten. Nur wenige Arbeitsplätze verfügten über einen Internetanschluss. Die vorhandene Hardware – bei Gerichten und Staatsanwaltschaften ausrangierte Geräte – war veraltet und blieb damit weit hinter dem in der Justiz üblichen Standard zurück. Teilweise waren Geräte privat beschafft oder über die Bewährungshilfevereine finanziert worden. Eine durchgehende elektronische Fallbearbeitung fand damit nicht statt. Soweit Fachsoftware vorhanden war – eingesetzt wurden die Programme „Pro-Reso“, „RESOC98“ und „PROBAND“ –, war diese technisch veraltet und verursachte einen hohen Betreuungsaufwand, sofern Pflegemaßnahmen überhaupt noch möglich waren. Der Bedarf an Ersatz war zwar dringend. Mit Verweis auf die Haushaltslage blieb die erforderliche Modernisierung aber aus. 

Reform

Der Reformbedarf in der Bewährungs- und Gerichtshilfe war zuletzt nahezu unbestritten. Eine unzureichende übergreifende Organisation, ein fehlendes System zur Qualitätssicherung, die mangelhafte Ausstattung und eine unbefriedigende Effizienz waren deutlich geworden. Die Integration der Bewährungs- und Gerichtshilfe in die staatliche Trägerschaft war nicht gelungen. Nachdem die Popularität der justiznahen Sozialarbeit in den 1970er Jahren ihren Höhepunkt erreicht hatte, setzte ein Nachdenken darüber ein, wie die Resozialisierung von Straftätern künftig gesichert werden kann.¹ Auch in Baden-Württemberg gab es eine Vielzahl von Forderungen und Vorschlägen, die zu ersten Reformmaßnahmen in den Jahren 2004 bis 2007 führten (1.). Sie mündeten in der grundlegenden Strukturreform, die die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe landesweit auf einen freien Träger überführte (2.). Ziele der Reform waren die dauerhafte Sicherung der Qualität und eine Steigerung der Effizienz der Aufgabenerfüllung (3.).

1. Erste Reformschritte

Der offensichtliche Reformbedarf führte zu einer intensiven Diskussion über die Zukunft der Bewährungs- und Gerichtshilfe. Sie wurde auch im Berufsverband der Bewährungshelfer geführt. Die dort vertretenen höchst unterschiedlichen Vorstellungen führten schließlich zur Spaltung in den 1990ern. Die jetzt getrennten Verbände konnten ihre Auseinandersetzung freilich nicht zu einem konkreten Ergebnis führen (a.). Das Justizministerium griff die Debatte daher auf. Unter Beteiligung der Praxis konnte Anfang der 2000er Jahre ein Teil der fachlichen Forderungen umgesetzt werden (b.). Um eine umfassende und grundlegende Reform der Organisationsform vorzubereiten, wurde in einem örtlich und zeitlich begrenzten Pilotprojekt eine Bewährungs- und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft erprobt (c.).

a. Reformdiskussionen

Die Berufsverbände beteiligten sich intensiv an der Reformdiskussion. Mit welcher Heftigkeit sie geführt wurde, zeigt das Schicksal der Berufsverbände in Baden-Württemberg. Bis 1993 waren die Bewährungshelfer in der Landesarbeitsgemeinschaft für Bewährungshilfe Baden-Württemberg (LAG) organisiert. Landesarbeitsgemeinschaften gibt es auch in anderen Bundesländern. Sie sind im Bundesverband Arbeitsgemeinschaft Deutscher Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer e. V. (ADB) organisiert. Auch innerhalb des baden-württembergischen Landesverbandes wurden Auseinandersetzungen darüber ausgetragen, welche Rolle Qualitätsstandards in der sozialen Arbeit spielen sollten und wie die Bewährungshilfe künftig zu organisieren sei. Hierbei prallten eine Vielzahl zum Teil konträrer Auffassungen aufeinander. Dieser Richtungsstreit führte dazu, dass sich ein Teil der Mitglieder der LAG abgespaltete und 1994 die Neue Arbeitsgemeinschaft Bewährungshilfe Baden-Württemberg (AGB) gründete. Dieser Verband ist mittlerweile aufgelöst. Auch die LAG scheint heute nicht mehr aktiv betrieben zu werden. Allerdings formierte sich im Jahr 2011 der Fachverband Bewährungshilfe Baden-Württemberg als „Zusammenschluss hauptamtlicher Bewährungs- und Gerichtshelfer und der im Täter-Opfer-Ausgleich tätigen Mitarbeiter in Baden-Württemberg“.²

¹ Kästner, Bewährungshilfe aus der Sicht der unteren Aufsichtsbehörde, in: *Bewährungshilfe* 3/1994, 307 ff.

² Siehe <http://fachverband-bwh-bw.de/>.

Die Auseinandersetzung zwischen den Berufsverbänden kulminierte in der Verabschiedung zweier konträrer Positionspapiere, in denen die Verbände ihre jeweiligen Positionen zusammenfassten. 1996 legten sie ihre Vorstellungen dem Justizministerium vor. Die AGB beklagte unklare, unzureichend definierte Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen, an denen zudem fachfremde Personen beteiligt seien. Ferner monierte sie eine fehlende Zuständigkeit für Querschnittsaufgaben und eine fehlende konzeptionelle Entwicklung. Um die gewünschte Verantwortlichkeit, Qualität und Fachlichkeit zu erhalten und um Effektivität und Effizienz zu steigern, forderte die AGB im Wesentlichen eine Stärkung der Hierarchisierung. Das im Einzelnen erläuterte Reformmodell sah weitreichende Änderungen vor: Die Dienstbesprechungen sollten aufgewertet werden, indem das dort gefundene Ergebnis eine größere Verbindlichkeit erhalten und auch durchgesetzt werden sollte. Die geschäftsführenden Bewährungshelfer sollten echte Leitungsfunktionen bekommen und an der Dienst- und Fachaufsicht mitwirken. Beim Landgericht sollte eine Leitungsebene eingeführt werden, die mit Sozialarbeitern besetzt werden sollte. Deren Aufgaben sollten Führungsfunktionen sowie Elemente der Aufsicht umfassen und sich auf den fachlich-methodischen Teil richten. Der „Leiter der Bewährungshilfe“ sollte der Vorgesetzte der in den Dienststellen des Landgerichtsbezirks beschäftigten Bewährungshelfer sein und auch die Funktion des Vorbeurteilers übernehmen. Beim Justizministerium sollte eine einheitliche Stelle für übergreifende Aufgaben eingerichtet werden.

Dagegen wendete sich die LAG ausdrücklich gegen eine „Strukturveränderung“. Eine solche führe zu erhöhter Bürokratie und zu Einbußen an fachlicher Qualität. Leistungszulagen für Führungsfunktionen (bis A 13), die ohnehin nur in geringer Zahl geschaffen werden könnten, führten lediglich zu noch größerer Unzufriedenheit. Dem sei eine allgemeine, also von Befähigung und Leistung der Beschäftigten unabhängige Stellenanhebung („A 11/A12“) vorzuziehen. Die beamtenrechtliche Regelbeurteilung sollte konsequenterweise abgeschafft und durch fachliche Kontrollformen ersetzt werden. Die geschäftsführenden Bewährungshelfer sollten durch die Beschäftigten gewählt werden, ihr Amt sollte zeitlich begrenzt sein und anstelle eines Beförderungsamtes sollte eine Sonderzulage für die Dauer des Amtes treten. Wie diese Forderungen im Einzelnen umzusetzen seien, sollte noch ausgearbeitet werden. Dazu kam es, soweit ersichtlich, jedoch nicht.

Auch von anderen Seiten wurden Reformvorschläge eingebracht. Die Diskussion war freilich höchst heterogen. Einigkeit bestand weder über die zu erreichenden Ziele noch die inhaltliche Schwerpunktsetzung oder die gebotene fachliche Ausrichtung. Während sich Teile der Bewährungshelfer gegen jede Vorgabe fachlicher Standards und gegen jede Art von Fachaufsicht aussprachen und sogar die ersatzlose Abschaffung der Regelbeurteilung forderten, wurde im Übrigen überwiegend die Notwendigkeit der fachlichen und organisatorischen Weiterentwicklung betont.³ Zentraler Aspekt hinter diesen Überlegungen war die Forderung, die justiznahe Sozialarbeit müsse professioneller werden.⁴ Ungeachtet aller Unklarheiten über Ziele, Inhalte und fachliche Standards⁵ wurde eine verbindliche Methodik und eine (wie auch immer ausgestaltete) Kontrolle ihrer Einhaltung und damit der fachlichen Qualität der Sozialarbeit weitgehend als notwendig erachtet.⁶ Ein übergreifender, institutionalisierter Prozess, der diese Themen geordnet vorangetrieben hätte, setzte jedoch nicht ein.

³ Siehe etwa Klug, Professionalität in der Bewährungshilfe, in: *Bewährungshilfe* 3/2000, 263 ff.; Thum, Die „Standard-Diskussion“ in der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Bewährungshelfer und Bewährungshelferinnen (ADB), in: *Bewährungshilfe* 2/1994, 150 ff.; Kurze, Personal- und Organisationsentwicklung in den Sozialen Diensten der Justiz, Projektskizze der Kriminologischen Zentralstelle e. V., 1999.

⁴ Klug (Fn. 3), 263 ff.; Thum (Fn. 3), 153.

⁵ Zu den damals höchst gegenläufigen Auffassungen Thum (Fn. 3), 151 ff.

⁶ Schöch, Bewährungshilfe und humane Strafrechtspflege, in: *Bewährungshilfe* 3/2003, 211 (221); Klug (Fn. 3), 273; Kurze (Fn. 3), *passim*.

Kritik kam schließlich auch von den Rechnungsprüfungsämtern. Nach einer Untersuchung der Bewährungs- und Gerichtshilfestellen in Heilbronn und Stuttgart von Mai 1997 bis April 1998 empfahl das Rechnungsprüfungsamt Stuttgart eine Neustrukturierung der sozialen Dienste der Justiz, um Arbeit und Wirkung der Justizsozialarbeit zu optimieren.⁷ Bei der vorgefundenen Zersplitterung von Zuständigkeiten in der Personal- und Sachmittelverwaltung sowie in der Dienst- und teilweise in der Fachaufsicht und angesichts unterschiedlicher Regelungen in der Zuweisung von Aufgaben auf die geschäftsführenden Bewährungshelfer könnten die Personal- und Sachmittelressourcen nicht effizient und effektiv genutzt werden. Berufliche Standards seien landeseinheitlich zu regeln. Die Tätigkeit sei zu wenig einzelfallübergreifend organisiert. Auch die Öffentlichkeitsarbeit könne verbessert werden. Das Rechnungsprüfungsamt empfahl, eine neue Einrichtung zu schaffen, in der die sozialen Dienste der Justiz zentral organisiert seien, sodass übergreifende Fragen zentral geklärt, Aufgaben der einzelnen Dienststellen oder Beschäftigten aber vor Ort wahrgenommen werden können.

b. Erste Qualitätsstandards

Im Jahr 2002 richtete das Justizministerium unter Beteiligung der Praxis eine Projektgruppe ein, um die Fachdiskussion zu institutionalisieren und zu einem Ergebnis zu führen. Die Projektgruppe hatte den Auftrag, Vorschläge für eine Reform der Bewährungs- und Gerichtshilfe zu erarbeiten. Sie sollte verbindliche Standards, Anforderungsprofile für Sozialarbeiter und ein fachspezifisches Beurteilungswesen entwickeln, die Funktion des geschäftsführenden Bewährungshelfers neu definieren, das Fortbildungswesen verbessern, die Kooperation mit freien Trägern einheitlich konzipieren, die Einführung einer möglichst spezifischen Hard- und Software prüfen und einen umfassenden Qualitätsmanagementprozess erarbeiten. Zum anderen sollte auch eine grundsätzliche Umgestaltung des bestehenden Systems durch Überführung der Aufgaben auf einen freien Träger untersucht werden.

Ein praktisches Ergebnis des Projekts war der Erlass der Verwaltungsvorschrift „Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Sozialarbeit im Justizvollzug“, die von den „Richtlinien für das Bewährungshilfeverfahren und die Führungsaufsicht“ als Anlage ergänzt wurde.⁸ Die Verwaltungsvorschrift selbst enthielt Aussagen zum Dienstverhältnis und zur Organisation. Näher geregelt waren die Aufgaben des geschäftsführenden Bewährungshelfers sowie das Beurteilungswesen, einschließlich näherer Angaben zum Anforderungsprofil. Die Richtlinien enthielten erstmals nähere fachliche Vorgaben. Hinsichtlich der anzuwendenden Methoden hob die Richtlinie die Eigenverantwortlichkeit des Bewährungshelfers hervor und legte ihn allgemein auf „die methodischen Grundlagen der Sozialarbeit“ fest (Erster Teil, Ziffer II. 2.). Näher vorgegeben waren Beginn und Ablauf des Verfahrens, das sich in Eingangs-, Folge- und Abschlussphase gliederte (Zweiter Teil). Für die eigentliche Arbeit mit dem Probanden machte die Richtlinie den „aktuellen Stand der Wissenschaft“ zur Maßgabe (Dritter Teil, Ziffer I. 1.). Je nach Erforderlichkeit waren verschiedene Betreuungsintensitäten vorgegeben (Intensivbetreuung, Betreuung, Beratung, Begleitung/Kontakt, Formeller Kontakt). In Unterscheidung von Einzelfall- und Gruppenarbeit enthielten die Richtlinien eine Reihe von „Angeboten“, die je nach Bedarf einzusetzen waren (Dritter Teil, Ziffer II.).

⁷ Staatliches Rechnungsprüfungsamt Stuttgart, Prüfungsmitteilung, 1998.

⁸ Verwaltungsvorschrift des Justizministeriums vom 23. Juli 2004, Az. 4263/0232, Die Justiz 2004, 314.

Diese Verwaltungsvorschrift wurde mit Wirkung vom 8. Mai 2009 durch eine namensgleiche Nachfolgeregelung ersetzt, die auch gegenwärtig in Kraft ist.⁹ Der Anwendungsbereich der Richtlinien wurde auf die Gerichtshilfe und den Täter-Opfer-Ausgleich ausgedehnt und um entsprechende fachliche Vorgaben ergänzt.¹⁰ Hauptteil und Richtlinien wurden aufgrund der bisherigen Erfahrungen überarbeitet und vertieft. Neu eingeführt wurden z.B. nähere Vorgaben zur Verlaufsdocumentation, die zusätzlich zu den Berichten vorzunehmen ist. Die verschiedenen Betreuungsintensitäten wurden als „Betreuungsstufen“ 1 bis 5 weiter ausdifferenziert.

Mit Blick auf die künftige Organisation von Bewährungs- und Gerichtshilfe zeigte sich jedoch, dass die nötigen Veränderungen innerhalb der Justizverwaltung nur mit einem unrealistischen Kostenaufwand möglich gewesen wären. Strukturelle Veränderungen waren somit weiterhin nicht absehbar.

c. Pilotprojekt

Bereits im Jahr 2002 hatte die Haushaltsstrukturkommission des Landes eine umfassende Verwaltungsreform beschlossen, von der auch die Justiz nicht ausgenommen war. Auch deren Strukturen mussten konzentriert und gebündelt werden. Als Teil dieser Verwaltungsreform war für den Bereich der Bewährungs- und Gerichtshilfe eine grundlegende Strukturreform vorgesehen, die gleichzeitig die nötigen organisatorischen Weiterentwicklungen verwirklichen sollte.

Die damalige Landesregierung beschloss 2003, zunächst ein Pilotprojekt der Bewährungs- und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft durchzuführen. Kern des Projekts war die Übertragung der Aufgaben der justiznahen Sozialarbeit auf eine von der Landesverwaltung getrennte, nichtstaatliche Einrichtung, die zwar unter der Aufsicht des Landes stehen sollte, dabei aber mit den ihr zugewiesenen Mitteln im Wesentlichen frei über die Organisation der Erfüllung ihres Auftrags entscheiden können sollte. Die dadurch erwartete höhere Effizienz des freien Trägers sollte die erforderlichen Reformmaßnahmen ermöglichen, ohne zusätzliche Haushaltsmittel, insbesondere in Form zusätzlicher Planstellen, bereitstellen zu müssen.¹¹ Das Konzept des Justizministeriums sah vor, die freie Trägerschaft zunächst zeitlich und örtlich begrenzt versuchsweise einzuführen. In den Landgerichtsbezirken Stuttgart und Tübingen sowie im Bezirk des Amtsgerichts Stuttgart wurde nach einer europaweiten Ausschreibung die Neustart gGmbH mit den Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs betraut. Das Pilotprojekt wurde in den Jahren 2005 und 2006 durchgeführt.

2. Freie Trägerschaft

Nach Abschluss des Pilotprojekts wurde der freie Träger landesweit mit den Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe betraut. Sinn und Zweck der reformierten Struktur ist, dass der freie Träger mit den ihm zugewiesenen Mitteln, innerhalb des gesetzlichen Rahmens und unter der Aufsicht des Landes im Wesentlichen frei über die Organisation der Erfüllung seiner Aufgaben entscheiden können soll. Aufgrund seiner vertraglichen und gesetzlichen Pflichten schul-

⁹ Verwaltungsvorschrift des Justizministeriums vom 8. Mai 2009, Az. 4263/0283, Die Justiz 2009, 151.

¹⁰ Richtlinie für das Bewährungs- und Gerichtshilfeverfahren, die Bewährungshilfe in der Führungsaufsicht und den Täter-Opfer-Ausgleich, Anlage 1 zur VwV vom 8. Mai 2009 (Fn. 9).

¹¹ Ausführlich zu den Zielen und der Struktur der freien Trägerschaft sogleich unter 2.

det der freie Träger dem Land die gesamte Aufbau- und Ablauforganisation in der Bewährungs- und Gerichtshilfe. Das Land hat einen Anspruch gegen den freien Träger auf die sachgerechte Erfüllung seiner Aufgaben.

Die Reform der Struktur der Bewährungs- und Gerichtshilfe beruht somit im Wesentlichen auf dem Aufbau einer selbständigen Struktur des freien Trägers und der Etablierung eines Qualitätssicherungssystems (a.). Die weiteren prägenden Merkmale der Reform bestehen in der förmlichen Beileihung des freien Trägers, dessen Gemeinnützigkeit und der besonderen Rechtsstellung der Landesbediensteten (b.).

a. Struktur

(1) Organisation

Kernaspekte der Reform sind die organisatorische Vereinheitlichung der Bewährungs- und der Gerichtshilfe und deren Trennung von der sonstigen Justizverwaltung. Dies betrifft insbesondere die fachlich-technische Struktur, wird aber durch die vom Justizministerium geführte Aufsicht und dessen Verantwortung für die im Landesdienst beschäftigten Mitarbeiter begrenzt.

Die freie Trägerschaft führt in mehrfacher Hinsicht zu einer organisatorischen Trennung von der übrigen Justizverwaltung. Der freie Träger ist im Wesentlichen selbst für die technische Ausstattung verantwortlich und greift insofern nicht auf technisch-organisatorische Ressourcen der Justiz zurück. Dies gilt auch für Informations- und Kommunikationstechnik. Der freie Träger hat landesweit eine spezifische Fachsoftware eingeführt. Dies gilt aber auch für die örtliche Struktur der Niederlassungen. Gemeinsam haben das Land und der freie Träger ein Standortkonzept entwickelt, das nicht mehr wie bisher den Landgerichtsbezirken entspricht, sondern sich am spezifischen Bedarf der justiznahen Sozialarbeit orientiert. Die neun Regionen Stuttgart, Oberrhein, Heilbronn-Franken, Donau-Iller und Göppingen, Südlicher Oberrhein, Schwarzwald-Baar-Heuberg, Bodensee-Oberschwaben und Konstanz, Rhein-Neckar-Odenwald sowie Neckar-Alb wurden auf ihren Einzugsbereich und auf strukturelle Zusammenhänge überprüft. In einer zentralen Stadt jeder Region sind Einrichtungszentralen etabliert worden (Stuttgart, Freiburg, Heilbronn, Karlsruhe, Mannheim, Ravensburg, Reutlingen, Rottweil und Ulm). Die örtliche Auswahl wurde danach getroffen, wo der Sitz wichtiger Behörden liegt, ob es sich um einen Verkehrsknotenpunkt handelt und nach der Einwohnerzahl. Ausgehend vom Bedarf (Erreichbarkeit, kurze Wege etc.) wurden in den Regionen auch Außenstellen und Sprechstellen eingerichtet. Insgesamt bestehen über 40 Standorte.

Bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterliegt der freie Träger der Aufsicht durch das Justizministerium (§ 7 Abs. 3 und 4, § 8 Nr. 5 Satz 1 und Nr. 7 LBGS). Dies erfasst die Fach- und die Finanzaufsicht und bezieht sich sowohl auf die Recht- als auch auf die Zweckmäßigkeit. Das Justizministerium führt zudem die unmittelbare Dienstaufsicht über die Landesbeschäftigten (§ 8 Nr. 1 Satz 4, Nr. 5 Satz 2 LBGS).

(2) Fachlichkeit

Zentraler Aspekt der Strukturreform in fachlicher Hinsicht ist die Einführung eines Qualitätssicherungssystems, also die Festlegung der Aufgabenerfüllung auf verbindliche fachliche Vorgaben sowie deren Durchsetzung und Weiterentwicklung. Dazu wurde der freie Träger verpflichtet, auf Grundlage der Verwaltungsvorschrift des Justizministeriums über die Bewährungs- und

Gerichtshilfe¹² spezifische und differenzierte Qualitätsstandards aufzustellen und durch deren Weiterentwicklung zu garantieren, dass sie dem jeweils aktuellen Stand genügen. Die Fallbearbeitung muss auf Grundlage einer Fachsoftware erfolgen, die der freie Träger ebenso einbringt wie die sonstige leistungsfähige Sachausstattung.

Die Fachaufsicht wurde grundlegend reformiert. Insbesondere wurde die frühere fachfremde Leistungskontrolle abgeschafft. Die Fachaufsicht wird jetzt durchgehend von Personen ausgeübt, die dem von ihnen beaufsichtigten Bereich fachlich angehören. Abteilungs- und Einrichtungsleiter sowie der Geschäftsführer des freien Trägers für den Bereich Sozialarbeit sind in sozialer Arbeit ausgebildet. Der Geschäftsführer des freien Trägers für den Bereich wirtschaftliche Angelegenheiten und ihm nachgeordnete Führungskräfte in Bereichen wie Recht oder Öffentlichkeitsarbeit verfügen über den Anforderungen ihrer Tätigkeit entsprechende Ausbildungen (Betriebswirtschaft, Rechtswissenschaft etc.). Instrumente der Fachaufsicht sind Fallbesprechungen, Fallscreening, Überprüfung der Dokumentation und Mitarbeitergespräche. Weitere Maßnahmen zur Qualitätssicherung sind kollegialer Austausch, Aus- und Fortbildungen sowie Supervision. Zur Implementierung dieser Maßnahmen der Qualitätssicherung ist der freie Träger auf eine geeignete Leitungsstruktur festgelegt.

b. Merkmale

(1) Beleihung

Die landesweite Übertragung der Aufgaben der Bewährungshilfe, der Gerichtshilfe und des Täter-Opfer-Ausgleichs erfolgte zum 1. Januar 2007 im Wege der Beleihung. Grundlage der Beleihung ist § 7 Abs. 1 des Landesgesetzes über die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug (LBGS)¹³ und der mit dem freien Träger geschlossene Vertrag. Nach § 7 Abs. 2 LBGS muss der freie Träger „durch seine Zuverlässigkeit, die durch seine bisherige Tätigkeit erworbenen Erfahrungen und Kenntnisse auf dem Gebiet der sozialen Arbeit sowie durch geeignete personell-organisatorische Maßnahmen die Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben sicherstellen“ können. Nach einer europaweiten Ausschreibung wurde der Zuschlag der Neustart gemeinnützige GmbH mit Sitz in Stuttgart erteilt.

Zu den von der Beliehenen zu erbringenden Leistungen gehören insbesondere:

- die gesetzlich oder von Justizbehörden und Gerichten angeordneten Tätigkeiten der Bewährungs- und Gerichtshilfe auch im Rahmen der Führungsaufsicht und beim Täter-Opfer-Ausgleich,
- die Kooperation mit anderen im Bereich der Bewährungs- und Gerichtshilfe tätigen Dienststellen oder Einrichtungen,
- die für die Stiftung „Resozialisierungsfonds Dr. Traugott Bender“ (Unterstützung überschuldeter Klienten durch zinslose Darlehen) bislang durch die beauftragten Bewährungshelfer erbrachten Leistungen, einschließlich einer eventuell nach Ablauf der Unterstellungszeit erforderlichen Nachbetreuung der Probanden hinsichtlich der Rückzahlung der Kredite,

¹² Oben Fußnote 9.

¹³ Vom 1. Juli 2004, GBl. 2004, 469, 504.

- Tätigkeiten der Bewährungs- und Gerichtshilfe, die bisher im Wege der Amtshilfe in Einzelfällen für andere Justizbehörden erbracht werden (v. a. Kontaktgespräche für den Justizvollzug), sowie
- Tätigkeiten zur Vorbereitung der Bewährungshilfe im Rahmen der Entlassvorbereitung.

Grundlage der Arbeit des freien Trägers ist die Verwaltungsvorschrift des Justizministeriums über die Bewährungshilfe, die Gerichtshilfe und die Sozialarbeit im Justizvollzug vom 8. Mai 2009.¹⁴ Die Vertragslaufzeit endet am 31. Dezember 2016.

(2) Gemeinnützigkeit und Gesellschafter

Der freie Träger ist gemeinnützig. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden ausschließlich zweckgebunden, selbstlos und nicht zur Begünstigung von Personen oder Institutionen verwendet. Die Gemeinnützigkeit der Gesellschaft wird jährlich durch Wirtschaftsprüfer bestätigt. Das vom Land gezahlte Entgelt wird ausschließlich zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben verwendet. Die Gesellschaft erzielt keine Umsätze mit Dritten. Dank ihrer Gemeinnützigkeit ist die Gesellschaft Mitglied im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband – Landesverband Baden-Württemberg e.V.¹⁵ und damit von der Umsatzsteuer vollständig befreit (§ 4 Nr. 18 UStG). Bis zum Eintritt in den Verband Ende 2012 kam die Gesellschaft in den Genuss des reduzierten Umsatzsteuersatzes in Höhe von 7 %.

Einzigster Gesellschafter der Neustart gGmbH ist der österreichische gemeinnützige Verein Neustart mit Sitz in Wien.¹⁶ Dieser Verein nimmt in Österreich seit etwa 50 Jahren die Aufgaben der justiznahen Sozialarbeit wahr.

(3) Landesbedienstete und Angestellte

Die in der Bewährungs- und Gerichtshilfe Beschäftigten setzen sich zusammen aus Landesbediensteten (Beamte und Angestellte) und Angestellten des freien Trägers. Alle arbeiten einheitlich nach Vorgaben des freien Trägers. Teil des Vertrages ist eine auf Grundlage des § 8 Nr. 1 LBGS getroffene Vereinbarung über die Überlassung der Dienstleistung der Landesbediensteten an den freien Träger. Deren Rechtsstellung, insbesondere ihre dienst- oder arbeitsrechtliche Verbindung zum Land bleibt unberührt. Sie sind jedoch den fachlichen Weisungen des freien Trägers unterworfen, der dem Land gegenüber für eine einheitliche und zweckmäßige Aufgabenerfüllung verantwortlich ist (§ 8 Nr. 3 LBGS). Um diese fachliche Vernetzung zwischen den Beschäftigten des Landes und dem freien Träger praktisch zu ermöglichen, wurden die Dienststellen der Bewährungs- und Gerichtshilfe reformiert (§ 8 Nr. 10 LBGS, § 1 der Durchführungsverordnung zum LBGS [DVO LBGS]¹⁷). Niederlassungen des freien Trägers und Dienststellen des Landes sind aufeinander abgestimmt und treten nach außen als einheitliche Einrichtungen der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf. Landesbedienstete, die etwa aus Altersgründen ausscheiden, werden durch Angestellte des freien Trägers ersetzt.

¹⁴ Oben Fn. 9.

¹⁵ Siehe www.paritaet-bw.de.

¹⁶ Struktur und Organisation des Vereins sind einsehbar unter www.neustart.at.

¹⁷ Vom 2. Januar 2008, GBl. 2008, 30.

3. Reformziele

Das Land stützt die Reform auf ein ganzes Bündel an Motiven. Sie sind im Wesentlichen in der Begründung zum Landesgesetz über die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug¹⁸ und in einer Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage wiedergegeben.¹⁹ Diese Motive lassen sich in drei Gruppen einteilen: Die zu erreichenden Ziele, die Maßnahmen, durch die diese Ziele erreicht werden sollen, und Prämissen, weshalb diese Maßnahmen aus Sicht des Gesetzgebers zur Erreichung der Ziele geeignet sind.

a. Ziele

Durch die umfassende Verwaltungsstrukturreform der gesamten Justizverwaltung, in die die Reform der Bewährungs- und Gerichtshilfe eingebettet war, sollte „die bisher hohe Qualität der Justiz erhalten, zugleich sollen aber die Kosten reduziert werden“.²⁰ Diese übergreifenden Ziele der großen Strukturreform – Qualitätssicherung und Kostenreduzierung – präzisiert der Gesetzgeber für den Teilbereich der Bewährungs- und Gerichtshilfe wie folgt:

Angesichts der derzeit äußerst schwierigen Haushaltslage dürfte es auf absehbare Zeit (...) weder möglich sein, dem in den vergangenen Jahren erheblich gestiegenen Geschäftsanfall durch Personalverstärkung angemessen Rechnung zu tragen, noch innerhalb des staatlichen Systems notwendige, umfassende strukturelle Reformmaßnahmen umzusetzen, um die Qualität der Bewährungshilfe auch in Zukunft zu sichern und eine Optimierung des Leistungsangebots zu erreichen.²¹

Danach sind die mit der Reform der Bewährungs- und Gerichtshilfe verfolgten Ziele die Sicherung der Aufgabenerledigung in der erforderlichen fachlichen Qualität unter Vermeidung eines höheren Mittelaufwands. Abstrakt formuliert soll eine Steigerung der Wirksamkeit durch eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit erreicht werden: Höhere Qualität bei gleichen oder geringeren Kosten.

(1) Steigerung der Qualität

Steigerung der Wirksamkeit bedeutet Verbesserung der fachlichen Qualität der Aufgabenerfüllung. Der Gesetzgeber benennt verschiedene Indikatoren, die aus seiner Sicht Aussagen über die Qualität zulassen. Danach sind Bewährungs- und Gerichtshilfe von guter Qualität, wenn sie über verbindliche Standards verfügen, die dem aktuellen Stand entsprechen,²² wenn es eine Organisation gibt, die die Einhaltung und Fortentwicklung dieser Standards sichert,²³ und wenn eine die Aufgabenerfüllung fördernde Sachausstattung vorhanden ist.²⁴ In Fachkreisen und in fast allen

¹⁸ Gesetzentwurf der Landesregierung zum Verwaltungsstruktur-Reformgesetz vom 12. Mai/2. Juni 2004, LT-Drs. 13/3201, 311 ff.

¹⁹ Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion GRÜNE vom 12. Juli 2006, LT-Drs. 14/114.

²⁰ LT-Drs. 13/3201, 311.

²¹ LT-Drs. 13/3201, 312.

²² Vgl. LT-Drs. 13/3201, 312.

²³ Vgl. LT-Drs. 14/114, 12.

²⁴ Vgl. LT-Drs. 14/114, 13; LT-Drs. 13/3201, 312.

anderen Bundesländern seien „die Etablierung fachlicher Führungsstrukturen, die verbindliche Vorgabe sozialarbeiterischer Standards und [der] Einsatz moderner Kommunikationsmittel“ einhelliges Ziel.²⁵

(2) Steigerung der Effizienz

Steigerung der Wirksamkeit bedeutet Erhöhung der Effizienz, d. h. Verbesserung des Leistung-Kosten-Verhältnisses. Ziel sei, „eine Effizienzrendite von 10 bis 15 % [zu] erwirtschaften“.²⁶ Freilich geht aus der Gesetzesbegründung nicht hervor, was mit dem Begriff der Effizienzrendite genau gemeint ist. Unmittelbare finanzielle Einsparungen dieses Umfangs seien jedenfalls kurz- und mittelfristig nicht beabsichtigt.²⁷ Einsparungen seien nicht das primäre Ziel.²⁸ Vielmehr verweist das Land mehrfach auf die Notwendigkeit der Qualitätssteigerung ohne Möglichkeit der Ressourcensteigerung.²⁹ Die Landesregierung formuliert:

Inhaltliches Ziel der Übertragung ist die nachhaltige Sicherung der fachlichen Qualität der Justizsozialarbeit (...). Angesichts der absehbaren wirtschaftlichen und haushalterischen Rahmenbedingungen setzt dies eine deutliche Steigerung der Effizienz der Leistungserbringung voraus. Dies kann nur bei einer nachhaltigen Verbesserung der Strukturen der Sozialen Dienste gelingen.³⁰

Die Verbesserung der Leistung-Kosten-Relation soll somit in erster Linie durch Erhöhung der Leistung erreicht werden, eine Senkung der absoluten Kosten ist dagegen nicht unmittelbar beabsichtigt.

b. Maßnahmen

Um diese Ziele zu erreichen, benennt der Gesetzgeber verschiedene Maßnahmen.

(a) Der Steigerung der Wirksamkeit dient insbesondere die Einführung eines Systems zur Qualitätssicherung. Dieses System besteht aus verschiedenen Komponenten, insbesondere aus dem Ausbau verbindlicher Qualitätsstandards und der Institutionalisierung der Kontrolle ihrer Einhaltung.³¹ Das bedingt die Erstellung und Pflege von Handreichungen für alle Mitarbeiter mit Erläuterungen zu den einzuhaltenden Abläufen und Standards sowie den rechtlichen Grundlagen der jeweiligen Tätigkeiten. Die inhaltlichen Vorgaben sollen durch eine fachliche Leitungsstruktur zur Stärkung der Fachaufsicht flankiert werden. Dazu gehört die Auswahl und Einsetzung von Dienststellen- und gegebenenfalls Abteilungsleitern sowie hauptamtlichen Führungskräften für die Anleitung und Begleitung ehrenamtlicher Bewährungshelfer.³² Außerdem soll ein umfassendes modulares Fortbildungskonzept für alle Mitarbeiter geschaffen und ausgebaut

²⁵ LT-Drs. 14/2070, 5.

²⁶ LT-Drs. 13/3201, 312.

²⁷ Lediglich langfristig führe das Konzept der freien Trägerschaft dazu, dass Planstellen und die damit verbundenen Versorgungslasten eingespart würden; LT-Drs. 13/2105, 2.

²⁸ So ausdrücklich LT-Drs. 14/2070, 5.

²⁹ Etwa LT-Drs. 13/3201, 312. Siehe auch LT-Drs. 13/2105, 2: Entlastung des Haushalts von zusätzlichen Planstellen und Investitionen, die ohne die Reform künftig erforderlich wären.

³⁰ LT-Drs. 14/114, 12.

³¹ LT-Drs. 13/3201, 312.

³² LT-Drs. 14/114, 12.

werden.³³ Vorgesehen ist auch eine Stellenzulage für Sozialarbeiter mit Führungsverantwortung, um die Übernahme von Verantwortung im Bereich der Fachaufsicht zu honorieren.³⁴ Schließlich soll ein Rechnungs- und Statistikwesen eingerichtet und betrieben werden, das den landes- und bundesrechtlichen Anforderungen genügt.³⁵

Weitere Maßnahmen betreffen die Sachausstattung, die allgemein deutlich verbessert werden soll. So sollen die hardwaremäßigen Voraussetzungen für eine vernetzte PC-Ausstattung aller permanent besetzten Dienststellen sowie die Bereitstellung und Administration der Geräte konzipiert und durchgeführt werden.³⁶ Außerdem soll eine aufgabengerechte elektronische Falldokumentation eingeführt und gepflegt werden, die die elektronische Dokumentation der Ersterhebung und des Betreuungsverlaufs ermöglicht, um Berichte für Zuweiser zu erstellen sowie für die Abwicklung des laufenden Schriftverkehrs und der Verwaltungsaufgaben.³⁷

Unter dem Aspekt der Qualitätssteigerung ist auch der Ausbau des in Baden-Württemberg traditionell in der Bewährungshilfe verwurzelten Ehrenamts zu sehen. Dazu soll ein Konzept zur Gewinnung, Auswahl, Aus- und Fortbildung und fachlichen Begleitung von ehrenamtlichen Bewährungshelfern durch hauptamtliche Mitarbeiter erstellt und umgesetzt werden. Der Einsatz Ehrenamtlicher dient auch dazu, die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe in der Gesellschaft zu verankern. Ehrenamtliche sollen den Betroffenen besondere Kompetenzen und Erfahrungen zugutekommen lassen oder schlicht mehr Zeit mitbringen.³⁸

Schließlich soll die Kooperation mit anderen freien Trägern der Straffälligenhilfe planvoll organisiert werden. Dazu gehört ein Konzept zur verbindlichen Zusammenarbeit unter Sicherung der notwendigen fachlichen Standards nebst Umsetzung desselben, insbesondere in Bezug auf die Vermittlung in gemeinnützige Arbeit, die bis dahin noch von Mitarbeitern der Gerichts- und Bewährungshilfe wahrgenommen wurde.³⁹

(b) Einige dieser Maßnahmen dienen auch der Steigerung der Effizienz, so etwa die Verbesserung der Sachausstattung, die Stärkung der fachlichen Begleitung und Kontrolle und insbesondere die Einführung einer leistungsfähigen Software. Beispielsweise sollen Bewährungshilfefälle durch ein elektronisches Aktenscreening regelmäßig darauf hin geprüft werden, ob tatsächlich weiterhin Betreuungsbedarf besteht, um so die Aufhebung der Unterstellung bei Gericht anregen zu können.⁴⁰ Auch der Ausbau der ehrenamtlichen Bewährungshilfe soll einen positiven Effekt auf die Effizienz insofern haben, als dadurch hauptamtliche Mitarbeiter entlastet werden.⁴¹

Die Standorte der Bewährungs- und Gerichtshilfe sollen nicht länger an den Bezirken der Gerichte bzw. Staatsanwaltschaften orientiert sein, sondern am spezifischen regionalen Bedarf der Probanden. Die Standortstruktur soll funktionsgerecht sein und sich an den verfügbaren Immobilien sowie der Minimierung von Wegezeiten und Reisekosten orientieren.⁴² Die organisatorische Trennung von Bewährungs- und Gerichtshilfe soll zugunsten einer Bündelung beider Bereiche unter einen Träger aufgehoben werden, um durch eine flächendeckend einheitliche Struktur die Ressourcen besser nutzen zu können.⁴³

³³ LT-Drs. 14/114, 13; LT-Drs. 13/3201, 312.

³⁴ LT-Drs. 13/3201, 312.

³⁵ LT-Drs. 14/114, 13.

³⁶ LT-Drs. 14/114, 12; 13/3201, 312.

³⁷ LT-Drs. 14/114, 13; LT-Drs. 13/3201, 312.

³⁸ Vgl. LT-Drs. 14/114, 14 f.

³⁹ LT-Drs. 14/114, 13.

⁴⁰ LT-Drs. 14/1688, 3.

⁴¹ LT-Drs. 14/114, 13.

⁴² LT-Drs. 14/114, 12.

⁴³ LT-Drs. 14/114, 9 f.; LT-Drs. 13/3201, 312.

c. Geeignetheit

Schließlich führt der Gesetzgeber eine Reihe von Gründen an, weshalb die genannten Maßnahmen gerade in freier Trägerschaft erfolgreich umgesetzt werden könnten. Freie Träger seien aufgrund ihrer Organisationsstruktur mehr als staatliche Stellen zu einer Steigerung des Innovationspotentials in der Lage. So könne die Fähigkeit zu Veränderungen erhöht werden, um auf gesellschaftlichen Wandel schneller zu reagieren.⁴⁴ In privatrechtlichen Strukturen sei ein flexiblerer Personaleinsatz möglich. Leitungsspannen seien kürzer, organisatorische Maßnahmen leichter durchsetzbar und die erforderliche landesweite Vernetzung besser zu erreichen. Der freie Träger solle im Wesentlichen frei entscheiden können, wie er seine Ressourcen optimal einsetze. Schließlich verspricht sich der Gesetzgeber Synergieeffekte durch Erfahrungen des freien Trägers, die dieser in der Bewährungs- und Gerichtshilfe bereits gemacht haben muss, um gemäß § 7 Abs. 2 LBGS mit diesen Tätigkeiten betraut werden zu können.⁴⁵ 

⁴⁴ LT-Drs. 13/3201, 312.

⁴⁵ LT-Drs. 14/114, 9 f.; LT-Drs. 13/3201, 312.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Die freie Trägerschaft in der Bewährungs- und Gerichtshilfe hat zu verschiedenen rechtlichen Fragestellungen geführt, die im Wesentlichen mit der geänderten Organisationsform zusammenhängen. Nach einer – zögerlichen – Integration der freien Straffälligenhilfe in die staatlichen Verwaltungsstrukturen werden diese Aufgaben noch immer unter der Aufsicht des Landes erfüllt, heute aber wieder in privatrechtlicher Form. Die dadurch aufgeworfenen Rechtsfragen sind umstritten und erst teilweise durch die Gerichte entschieden worden.

Das Grundgesetz stellt verfassungsrechtliche Vorgaben über die Form auf, in der das Land die justiznahe Sozialarbeit organisieren kann. Entscheidend ist, ob diese Aufgaben durch nicht zur unmittelbaren Landesverwaltung gehörende Einrichtungen erfüllt werden dürfen sowie, ob die reformierte Organisationsform mit der dienstlichen Stellung der noch beim Land Beschäftigten vereinbar ist. Insofern ist unmittelbar das Verfassungsrecht relevant (1.), aufgrund des Beamtenstatus vieler Beschäftigter aber auch das einfachgesetzliche Dienstrecht (2.). In der Praxis stellen sich schließlich weitere Rechtsfragen mit Blick auf den Datenschutz und die Behördeneigenschaft des freien Trägers (3.).

1. Verfassungsrecht

Das Grundgesetz etabliert einen Rechtsrahmen, innerhalb dessen der Staat die Wahrnehmung seiner Aufgaben organisieren kann. Im vorliegenden Zusammenhang sind der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG (a.) und die Garantie des Berufsbeamtentums in Art. 33 Abs. 5 GG relevant (b.). Für die insoweit getroffenen gesetzgeberischen Maßnahmen muss das Land ferner über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz verfügen (c.).

a. Funktionsvorbehalt (Art. 33 Abs. 4 GG, Art. 77 Abs. 1 IV)

Nach Art. 33 Abs. 4 GG ist die „Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse (...) als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlichen-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“ (gleichlautend Art. 77 Abs. 1 der Landesverfassung). Dieser Funktionsvorbehalt ist die institutionelle Garantie eines Mindesteinsatzbereichs des Berufsbeamtentums.¹ Er verpflichtet die Träger öffentlicher Gewalt dazu, die ständige Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in der Regel Beamten zu übertragen, nicht aber Angestellten des öffentlichen Dienstes oder Beliehenen und erst Recht nicht rein privaten Organisationen.² Durch die in § 7 LBGS vorgesehene Überführung der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger werden diese Aufgaben (auch) von Nichtbeamten in privatrechtlicher Struktur erfüllt. Insofern ist die freie Trägerschaft am Funktionsvorbehalt zu messen.

Dieser ist zuvörderst eine Organisationsnorm,³ die objektive Vorgaben über die Struktur staatlicher Aufgabenwahrnehmung trifft. Es handelt sich um ein Strukturprinzip.⁴ Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dient diese objektiv-rechtliche Verfassungsnorm nicht

¹ Masing, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band I, 2. Aufl. 2004, Art. 33 Rn. 60.

² Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 9. Aufl. 2007, Art. 33 Rn. 40.

³ Pieroth (Fn. 2), Art. 33 Rn. 40.

⁴ BVerfG, NVwZ 1988, 523.

dem Schutz oder den Interessen des Einzelnen und begründet daher grundsätzlich keine Individualrechte.⁵ Einzelpersonen können sich somit grundsätzlich nicht auf den Funktionsvorbehalt berufen. Das gilt jedenfalls für betroffene Beamte, deren Schutz die Vorschrift in keinem Falle dient.⁶ Dagegen kann Art. 33 Abs. 4 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie jede andere Norm des Verfassungsrechts⁷ von Bürgern als verletzt gerügt werden, die von hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung in ihren Grundrechten betroffen sind.⁸

(1) Tatbestand

Der Funktionsvorbehalt ist nur dann einschlägig, wenn es sich bei den übertragenen Aufgaben um „hoheitsrechtliche Befugnisse“ handelt.

(a) Dazu gehören jedenfalls Befugnisse zum Grundrechtseingriff im engeren Sinne, wenn also die öffentliche Gewalt durch Befehl oder Zwang unmittelbar beschränkend auf grundrechtlich geschützte Freiheiten einwirkt.⁹ Über den genauen Gehalt des Begriffes im Übrigen besteht keine Einigkeit. Das Meinungsspektrum reicht von der strikten Beschränkung auf die klassische Eingriffsverwaltung bis zur Gleichsetzung von hoheitsrechtlichen mit öffentlichen bzw. staatlichen Aufgaben.¹⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage noch nicht entschieden.¹¹

Beide Extrempositionen überzeugen nicht. Gegen die Einbeziehung aller öffentlichen Aufgaben sprechen Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Zweck der Vorschrift.¹² Träfe diese strenge Auslegung zu, wäre die Praxis von Bund, Ländern und Gemeinden, zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch Angestellte einzusetzen, verfassungswidrig. Die Gegenposition, die den Begriff der hoheitsrechtlichen Befugnisse ausschließlich auf die klassische Eingriffsverwaltung reduziert, kann sich zwar auf den Wortlaut berufen (besondere Befugnisse, die Hoheitsträgern vorbehalten sind), ist aber mit der Entstehungsgeschichte und dem Zweck der Regelung ebenfalls nicht zu vereinbaren. Der Parlamentarische Rat zielte durch die gewählte Formulierung zwar auf eine zurückhaltende Verbeamtungspraxis ab, wollte aber auch Aspekte der Leistungsverwaltung einbezogen wissen.¹³ Die Garantiewirkung des Funktionsvorbehalts soll auch die rechtsstaatlich gebundenen Handlungsweisen der gestaltenden und leistenden Felder sozialstaatlicher Verwaltung personell gewährleisten.¹⁴ Mit unterschiedlichen Akzentuierungen im Detail wird daher zu Recht überwiegend darauf abgestellt, welche Relevanz das Verwaltungshandeln für die Grundrechte der Betroffenen hat.¹⁵ Gemein ist diesen Positionen, dass nur unterstützende (Hilfs-)Tätigkeiten in keinem Fall erfasst werden sollen.¹⁶

⁵ BVerwG, NVwZ-RR 2001, 253.

⁶ BVerfGE 130, 76; mit Blick auf beamtete Bewährungshelfer in Baden-Württemberg ebenso VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 22. Januar 2013, 4 S 2968/11, Rz. 52 (zit. nach juris).

⁷ Grundlegend BVerfGE 6, 32.

⁸ BVerfGE 130, 76.

⁹ Statt aller BVerfGE 130, 76.

¹⁰ Siehe die Nachweise bei *Jachmann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Band. 2, 4. Aufl. 2000, Art. 33 Abs. 4 Rn. 31.

¹¹ Ausdrücklich offenlassend zuletzt BVerfGE 130, 76.

¹² Näher *Lübbe-Wolff*, in: Dreier (Fn. 1), 1. Aufl. 1998, Art. 33 Rn. 56 ff.

¹³ *Lübbe-Wolff* (Fn. 12), Art. 33 Rn. 59.

¹⁴ *Badura*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Band 4, 60. EL Oktober 2010, Art. 33 Rn. 56.

¹⁵ *Jachmann* (Fn. 10), Art. 33 Abs. 4 Rn. 34; *Badura* (Fn. 14), Art. 33 Rn. 56; *Lübbe-Wolff* (Fn. 12), Art. 33 Rn. 59; ebenso wohl auch *Pieroth* (Fn. 2), Art. 33 Rn. 41.

¹⁶ *Jachmann* (Fn. 10), Art. 33 Abs. 4 Rn. 35 f.; *Pieroth* (Fn. 2), Art. 33 Rn. 41; *Lübbe-Wolff* (Fn. 12), Art. 33 Rn. 57.

(b) Nach diesem Maßstab beinhalten die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe keine hoheitsrechtlichen Befugnisse.¹⁷ Eingriffe sind damit nicht verbunden.¹⁸ Diese Aufgaben sind auch im Übrigen nicht von einer Grundrechtsrelevanz, die einen Vorbehalt zugunsten des Beamtentums rechtfertigte. Zwar stehen die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe in engem Verhältnis zur – äußerst eingriffsintensiven – Tätigkeit der Gerichte, Staatsanwaltschaften und Gnadenbehörden. Diese Institutionen üben hoheitsrechtliche Befugnisse par excellence aus. Es ist aber gerade deren Tätigkeit, die den hier maßgeblichen, dem Funktionsvorbehalt unterfallenden Aufgabenkreis konstituiert. Dieser ist keineswegs geprägt oder wesentlich charakterisiert von den Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe. Es handelt sich im Verhältnis zum Gesamtgepräge um eine eher untergeordnete Tätigkeit zur Unterstützung der Gerichte, Staatsanwaltschaften und Gnadenbehörden bei der Tatsachenermittlung.¹⁹ Diese treffen Entscheidungen, für die sie Informationen benötigen (über die Persönlichkeit des Täters, über die Einhaltung von Auflagen etc.). Bewährungs- und Gerichtshilfe beschaffen diese Informationen. Gleichzeitig stehen sie den Verurteilten helfend und betreuend zur Seite. Insoweit sind sie auf freiwillige Kooperation des Verurteilten angewiesen. Alle grundrechtsrelevanten Entscheidungen werden dagegen von den Gerichten, Staatsanwaltschaften oder Gnadenbehörden getroffen. Bewährungs- und Gerichtshilfe unterstützen diese Institutionen bei der Vorbereitung dieser Entscheidungen, indem sie ihre Wahrnehmungen weiterleiten. Die besondere Grundrechtsrelevanz ergibt sich aus der Verarbeitung der Informationen zu nach außen wirkenden Entscheidungen durch den Richter oder Staatsanwalt. Dies übersieht, wer aus der Ursächlichkeit etwa eines Bewährungshilfeberichts für die Entscheidung des Gerichts eine „faktische Machtkonstellation“ ableiten möchte und daher eine hinreichende Grundrechtsrelevanz annimmt.²⁰ Bewährungs- und Gerichtshilfe treffen keine Entscheidungen. Sie ersetzen auch nicht die Entscheidungstätigkeit der Justiz, sondern unterstützen unselbstständig deren Vorbereitung. Hilfstätigkeiten gehören aber in keinem Fall zu den hoheitsrechtlichen Befugnissen im Sinne des Art. 33 Abs. 4 GG.²¹

Von diesem Ergebnis geht auch der Bundesgesetzgeber aus, der in § 56d Abs. 5 StGB die Möglichkeit vorsieht, Aufgaben der Bewährungshilfe auf ehrenamtliche Nichtbeamte zu übertragen. Diese Möglichkeit ist unbegrenzt. Der Gesetzgeber geht somit davon aus, dass dieser Einsatz von Nichtbeamten nicht erst aufgrund einer Ausnahme möglich ist, die quantitativ und qualitativ begrenzt sein müsste (dazu sogleich), sondern dass die Bewährungshilfe bereits nicht dem Tatbestand des Art. 33 Abs. 4 GG unterfällt. Das Gleiche gilt für die große Zahl von Bundesländern, die die Bewährungs- und Gerichtshelfer ganz oder teilweise im Angestelltenverhältnis beschäftigen und dabei ebenfalls nicht den Funktionsvorbehalt verletzen.

¹⁷ Ebenso *Buri*, Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Aufgaben der Strafrechtspflege, in: Dessecker (Hrsg.), Privatisierung in der Strafrechtspflege, 2008, 56 (63 f.).

¹⁸ Anders *Sterzel*, Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe, 2006, 63 ff.

¹⁹ Einzige Ausnahme: Der Bewährungshelfer hat im Jugendstrafrecht „das Recht auf Zutritt zu dem Jugendlichen. Er kann von dem Erziehungsberechtigten, dem gesetzlichen Vertreter, der Schule, dem Ausbildenden Auskunft über die Lebensführung des Jugendlichen verlangen“ (§ 24 Abs. 3 Satz 2 JGG).

²⁰ Für die Gerichtshilfe ausdrücklich BGH, Urteil vom 26. September 2007, 1 StR 276/07, Rz. 14 (zit. nach juris): „Die Gerichtshilfe ist ein (...) unselbstständiges Ermittlungsorgan zur Unterstützung der Sachverhaltsaufklärung durch die Staatsanwaltschaft und das Gericht“.

²¹ So aber *Sterzel* (Fn. 17), 65 f.

²² *Jachmann* (Fn. 10), Art. 33 Abs. 4 Rn. 36; *Lübbe-Wolff* (Fn. 12), Art. 33 Rn. 57.

(2) Ausnahmen

Selbst wenn es sich bei den Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe um hoheitsrechtliche Befugnisse handelte, könnten insoweit Ausnahmen vom Funktionsvorbehalt greifen. Solche Ausnahmen sieht der Tatbestand des Art. 33 Abs. 4 GG („in der Regel“) ausdrücklich vor. Dergleichen zulässige Einschränkungen des Funktionsvorbehalts haben nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine quantitative und eine qualitative Dimension.²²

(a) In quantitativer Hinsicht darf von der Ausnahmemöglichkeit kein Gebrauch gemacht werden, der dazu führt, dass der vorgesehene Regelfall faktisch zum zahlenmäßigen Ausnahmefall wird. Der insoweit zu wählende Bezugsrahmen lässt sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts unterhalb der Bundes- bzw. Landesebene kaum willkürfrei identifizieren.²³ Selbst wenn man vorliegend dennoch auf den unterhalb der Landesverwaltung liegenden Bezugsrahmen der Landesjustizverwaltung oder sogar der Strafrechtspflege auf Landesebene abstellte, wären die Bereiche der Bewährungs- und Gerichtshilfe zahlenmäßig Ausnahmefälle.

(b) In qualitativer Hinsicht muss die Ausnahme durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt sein, der dem Sinn der Ausnahmemöglichkeit entspricht.

(aa) Ein sachlicher Grund liegt vor, wenn er auf Erfahrungen mit gewachsenen Strukturen Bezug nimmt oder auf Besonderheiten der jeweiligen Tätigkeit, die im Hinblick auf den Zweck des Funktionsvorbehalts relevant sind. Gründe, die sich in gleicher Weise auch für beliebige andere hoheitsrechtliche Tätigkeiten anführen ließen, die der Sache nach also nicht nur Ausnahmen betreffen, scheiden als mögliche Rechtfertigungsgründe aus. Der sachliche Grund muss ferner im Verhältnis zur Grundrechtsintensität von hinreichendem Gewicht sein. Schließlich muss die Ausnahme so ausgestaltet sein, dass der Zweck des Funktionsvorbehalts nicht gefährdet ist.²⁴

(bb) Die vorliegend vom Gesetzgeber mit der Beleihung verfolgten Ziele sind im Wesentlichen eine Steigerung von Wirksamkeit (Verbesserung der Qualität) und Wirtschaftlichkeit (Steigerung der Effizienz) der Bewährungs- und Gerichtshilfe.²⁵ Diese abstrakt formulierten Ziele haben keinen spezifischen Bezug zur Bewährungs- und Gerichtshilfe, sie können vielmehr an alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung angelegt werden. Auch sind Einsparungen, die mit der Effizienzsteigerung erreicht werden sollen, nicht als solche ein sachlicher Grund, der eine Ausnahme vom Funktionsvorbehalt rechtfertigt.²⁶ Allerdings macht der Gesetzgeber deutlich, dass er den Weg der freien Trägerschaft deshalb wählt, weil diese Ziele in der Vergangenheit gerade im spezifischen Bereich der Bewährungs- und Gerichtshilfe nicht erreicht wurden und innerhalb der bisherigen Struktur auch nicht erreicht werden können. Es ist in der Vergangenheit trotz jahrzehntelanger Bemühungen nicht gelungen, die einheitliche Handhabung von Qualitätsstandards wirksam durchzusetzen, eine landesweit vergleichbare Fachlichkeit zu etablieren, die organisatorischen Strukturen (Vernetzung, örtliche Verteilung) zu verbessern und eine echte Fachaufsicht durch fachlich qualifiziertes Personal zu gewährleisten. Bewährungs- und Gerichts-

²² BVerfGE 130, 76, Rz. 144 ff. (zit. nach juris).

²³ Ebd., Rz. 144.

²⁴ Ebd., Rz. 145 f., 149.

²⁵ LT-Drs. 13/3201, 312 ff., auch zum Folgenden. Ausführlich oben, Seite 30 ff.

²⁶ Ebd. (Fn. 24), Rz. 147.

hilfe arbeiten nach Standards der sozialen Arbeit, während die Organe der Justizverwaltung, denen die dort Beschäftigten in der Vergangenheit zugeordnet waren, im Wesentlichen nach juristischen und verwaltungsrechtlichen Vorgaben arbeiten. Diese Einbindung der sozialarbeiterisch tätigen Bewährungs- und Gerichtshilfe in die Justizverwaltung hatte der Gesetzgeber als ursächlich für den vorgefundenen Reformstau ausgemacht und wollte daher fachspezifische Leitungsstrukturen einführen. Soweit die Reform die organisatorische Struktur betrifft, konnten die insofern verfolgten Maßnahmen nicht verwirklicht werden, ohne die Sozialarbeit aus der Justizverwaltung herauszutrennen. Die Standorte mussten von Gerichten und Staatsanwaltschaften gelöst werden, um sie am Bedarf auszurichten. Die Leiter der Gerichte und Staatsanwaltschaften konnten nicht länger Dienstvorgesetzte der Bewährungs- und Gerichtshelfer sein, wenn fachliche Leitungsstrukturen aufgebaut werden sollten, die zudem überregional organisiert werden mussten, um fachliche Standards durchsetzen zu können. Damit begründet der Gesetzgeber die Reform mit fachlichen Aspekten, die im Vergleich zur sonstigen Landesverwaltung die Bewährungs- und Gerichtshilfe in besonderem Maße treffen. Diese Begründung nimmt, wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert, „auf Erfahrungen mit gewachsenen Strukturen (...) Bezug“.²⁷

Ferner verfügt der Gesetzgeber bei der Frage, ob sich die angestrebten Maßnahmen in der Zukunft als wirksam erweisen werden, über einen Einschätzungsspielraum.²⁸ Dass dieser vorliegend überschritten sein könnte, ist nicht ersichtlich. Die Beleihung gefährdet auch nicht den Zweck des Funktionsvorbehalts. Der freie Träger unterliegt der Aufsicht durch das Land, die sich nicht nur auf die Rechtmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung erstreckt.²⁹ Die gesetzlichen Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe sind durch diese enge Aufsicht hinreichend gesichert. Sie sind schließlich für die Betroffenen von allenfalls geringer Grundrechtsrelevanz, sodass auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht verletzt ist.

(3) Ergebnis

Die freie Trägerschaft der Bewährungs- und Gerichtshilfe verstößt nicht gegen Art. 33 Abs. 4 GG.

b. Garantie des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG)

Art. 33 Abs. 5 GG enthält eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums.³⁰ Art und Inhalt des Beamtenverhältnisses werden durch die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ bestimmt.³¹ Diese Grundsätze sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unmittelbar geltendes objektives Recht.³² Soweit ein Grundsatz ihre persönliche Rechtsstellung betrifft, ist er auch ein (verfassungsbeschwerdefähiges) subjektives, daher auch als grundrechtsgleich bezeichnetes Recht der Beamten.³³

Die freie Trägerschaft in der Bewährungs- und Gerichtshilfe führt dazu, dass auch beamtete Bewährungshelfer den fachlichen Weisungen des freien Trägers und der durch diesen ausgeübten Fachaufsicht unterworfen sind. Diese Kooperationsform ist am Maßstab des Art. 33

²⁷ Ebd., Rz. 146.

²⁸ Ebd., Rz. 150.

²⁹ Siehe dazu näher oben Seite 27 sowie unten Seite 42 f.

³⁰ BVerfGE 107, 218.

³¹ Badura (Fn. 14), Art. 33 Rn. 50.

³² BVerfGE 9, 268; 11, 203.

³³ BVerfGE 8, 1; 105, 73; Badura (Fn. 14), Art. 33 Rn. 53; Jachmann (Fn. 10), Art. 33 Abs. 5 Rn. 40; anders Pieroth (Fn. 2), Art. 33 Rn. 44.

Abs. 5 GG zu messen. Zu prüfen ist, ob ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums fordert, dass Beamte uneingeschränkt in die Verwaltungshierarchie ihres Dienstherrn eingebunden sind, sowie, ob der Anspruch der Beamten auf ein angemessenes Funktionsamt verletzt ist.

(1) Eingliederung in die Verwaltungshierarchie

Die beamteten Bewährungs- und Gerichtshelfer unterliegen den Weisungen und der Fachaufsicht des freien Trägers, während die übrigen Dienstherrnenbefugnisse, insbesondere die den Status der Beamten und die Disziplinalgewalt betreffenden (§ 8 Nr. 4 Satz 1 LBGS) sowie die unmittelbare Dienstaufsicht (§ 8 Nr. 1 Satz 4 LBGS), beim Land bleiben. Insofern besteht eine Lockerung der Einbindung der Beamten in die Verwaltungshierarchie des Landes. Dies wäre mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar, wenn es einen Grundsatz gäbe, nach dem Beamte uneingeschränkt und ausschließlich in die Hierarchie ihres Dienstherrn eingebunden sein müssen.

(a) Nur vereinzelt wird angenommen, ein Gebot der „uneingeschränkten Einbindung in die behördliche Hierarchie“ gehöre zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums.³⁴ Das Verwaltungsgericht Sigmaringen hält die freie Trägerschaft in der Bewährungs- und Gerichtshilfe deshalb für unzulässig. Zur Begründung verweist es u. a. auf das Bundesverwaltungsgericht, das in einem obiter dictum formulierte, dass die Einheitlichkeit des dienstlichen Weisungsrechts das „typische Gepräge“ des Beamtenverhältnisses begründe.³⁵ Demgegenüber betont das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg, dass ein solcher Grundsatz in seiner bisherigen Rechtsprechung nicht vorkomme.³⁶ Das „enge und sehr formale Verständnis des Verwaltungsgerichts (...) schlosse nicht nur jeglichen Einsatz von Beamten bei nicht dienstherrnenfähigen Stellen (vgl. § 20 Abs. 1 Nr. 1 BeamStG – Zuweisung zu öffentlichen Einrichtungen ohne Dienstherrnereignis –; § 56 Abs. 1 BeamStG – Dienstleistung im Verteidigungsfall) aus. Auch das Institut der Abordnung, bei welcher sachliches Weisungsrecht und die Zuständigkeit für statusberührende Entscheidungen typischerweise auseinanderfallen, geriete dazu in Widerspruch.“³⁷ Die vom Verwaltungsgericht Sigmaringen in Bezug genommene Formulierung des Bundesverwaltungsgerichts qualifiziere die Uneingeschränktheit der Einbindung nicht als hergebrachten Grundsatz. Das Bundesverfassungsgericht hebt ferner die jüngere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hervor, wonach auch Nichtbeamte Vorgesetzte von Beamten sein könnten.³⁸ Schließlich verweist das Bundesverfassungsgericht auf „naheliegende (...) Überlegungen, wonach Entscheidungsbefugnisse auf einen Nichtdienstherrn zur Ausübung übertragbar sind, solange dem Dienstherrn diesbezügliche Kontroll- und Eingriffsbefugnisse verbleiben.“³⁹

(b) In der Tat charakterisiert die hierarchische Einbindung der Beamten zwar typischerweise ihr Dienstverhältnis. Allein deshalb sind Ausschließlichkeit und Uneingeschränktheit dieser Einbindung jedoch keine hergebrachten Grundsätze im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG. Um solche handelt es sich nur bei dem Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums, mindestens unter der

³⁴ VG Sigmaringen, Beschluss vom 26. Juni 2008, 6 K 512/07, Rz. 72, 87 ff., 97, m. w. N. (zit. nach juris).

³⁵ BVerwGE 69, 303, Rz. 43 (zit. nach juris).

³⁶ BVerfG, Beschluss vom 21. Juni 2011, 2 BvL 15/08, Rz. 40.

³⁷ Ebd.

³⁸ Ebd., Rz. 41.

³⁹ Ebd., Rz. 42.

Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.⁴⁰ An einer solchen wenigstens „ganz überwiegenden“ Anerkennung als verbindlich fehlt es hier. Im Gegenteil ist etwa die Abordnung ein traditionelles Instrument des Dienstrechts. Gehört die den abgeordneten Beamten (oder Richter) aufnehmende Dienststelle nicht zum Dienstherrn (z. B. Abordnung eines Landesbeamten an eine Bundesbehörde), fallen die statusbezogenen Dienstherrnenbefugnisse und das fachliche Weisungsrecht auch über Dienstherrnengrenzen hinweg auseinander. Gleiches gilt für das Rechtsinstitut der Zuweisung von Beamten an eine nicht dienstherrenfähige Stelle (§ 20 BeamStG). Schließlich ist auch auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinzuweisen, wonach auch solche Personen Vorgesetzte von Beamten sein könnten, die nicht in beamten- oder arbeitsrechtlichen Beziehungen zum Dienstherrn stehen.⁴¹ In diesen Fällen ist die Eingliederung des Beamten in die Hierarchie seines Dienstherrn nicht uneingeschränkt.

Die Staatspraxis kennt eine Vielzahl weiterer Fälle des Einsatzes von Beamten in privatrechtlich organisierten Einrichtungen, wie z. B. der Einsatz von Beamten in Wirtschaftsunternehmen, mit denen die Bundeswehr eine Kooperation eingegangen ist (§ 1 BwKoopG), die Wahrnehmung von Aufgaben der Flugsicherung in der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH durch Beamte (§ 1 Abs. 1 BAFISBAÜbnG), die Umwandlung der Württembergischen Gebäudebrandversicherungsanstalt in eine Versicherungs-AG im Jahr 1993,⁴² spezialgesetzliche Zuweisungen im Rahmen der Privatisierung der Bundeswertpapierverwaltung und der Bundesagentur für Außenwirtschaft (§ 2 Abs. 1 und 2 BWpVerwPG, § 2 BfAIPG), sowie die Bahn- und die Postreform. Auch einzelne mitbestimmungsrechtliche Regelungen setzen voraus, dass Beamte in privatrechtlich organisierten Einrichtungen eingesetzt werden können, und zwar über die Zuweisung im Sinne des § 20 Abs. 2 BeamStG hinaus: § 5 Abs. 1 Satz 3 BetrVG bezieht sich allgemein und umfassend auf Beamte, „die in Betrieben privatrechtlich organisierter Unternehmen tätig sind“. Auch § 97a LPVG betrifft ausdrücklich einen Fall der Überlassung der Dienstleistungsergebnisse von Landesbeamten.

Die Anerkennung eines Grundsatzes, der diese bundes- und landesgesetzlich vorgesehenen Lockerungen der hierarchischen Einbindung von Beamten verfassungswidrig machte, lässt sich vor diesem Hintergrund nicht feststellen. Konsequenterweise hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg mit Blick auf die Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg festgestellt, dass ein entsprechender hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums nicht existiere.⁴³

(2) Amtsangemessenes Funktionsamt

Aus Art. 33 Abs. 5 GG folgt ferner der Anspruch eines Beamten auf die Verleihung eines dem statusmäßigen Amt entsprechenden Funktionsamtes. Das Funktionsamt bezeichnet nicht nur den (abstrakten) Aufgabenkreis, der dem Beamten zugewiesen ist (Amt im abstrakt-funktionellen Sinne), sondern auch den konkreten Dienstposten (Amt im konkret-funktionellen Sinne).⁴⁴

Wären die beamteten Bewährungshelfer dienstrechtlich unmittelbar dem freien Träger zugeordnet, bestünden Zweifel daran, ob ihnen ein angemessenes Amt im konkret-funktionellen Sinne zugewiesen ist. Als privatrechtlich organisierte Einrichtung ist der freie Träger nicht dienst-

⁴⁰ BVerfGE 107, 218.

⁴¹ BVerwGE 108, 274; Beschluss vom 20. August 2004, 2 B 64.04.

⁴² Vgl. GBl. 1993, 505.

⁴³ VGH Baden-Württemberg (Fn. 6), Rz. 60 ff. (zit. nach juris).

⁴⁴ BVerwGE 132, 31.

herrenfähig (§ 2 BeamtStG). Auch die Voraussetzungen einer Zuweisung im Sinne des § 20 BeamtStG liegen nicht vor, da das Land am freien Träger gesellschaftsrechtlich nicht beteiligt ist (vgl. § 20 Abs. 2 Alt. 2 BeamtStG: „privatrechtlich organisierte Einrichtung der öffentlichen Hand“). Um eine solche direkte Zuweisung handelt es sich vorliegend aber nicht. Die Beamten sind vielmehr Dienststellen des Landes zugewiesen, an denen sie ihre Dienstleistung nach den fachlichen Vorgaben des freien Trägers und unter der Aufsicht des Landes erbringen.

(a) Der Reform liegt eine Überlassung der Dienstleistungsergebnisse der Beamten an den freien Träger zugrunde (§ 8 Nr. 1 Satz 1 LBGS). Der Gesetzgeber beabsichtigte, dass die beim Land Beschäftigten gerade nicht dem freien Träger zugewiesen werden. Vielmehr sollte

unter Aufrechterhaltung des öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses zum bisherigen Dienstherrn und unter Wahrung der Rechtsstellung der Beschäftigten nur das Ergebnis der Dienstleistungen dem freien Träger zur Verfügung gestellt wird, nicht etwa die Beamten selbst einem Privaten zugewiesen werden.⁴⁵

Die Überlassung der Dienstleistung wurde dadurch realisiert, dass die früheren Dienststellen der Bewährungs- und Gerichtshilfe an den Gerichten und Staatsanwaltschaften aufgelöst und neue Dienststellen gegründet wurden (§ 8 Nr. 10 LBGS, § 1 DVO LBGS). Die zum Zeitpunkt der Reform in der Bewährungs- und Gerichtshilfe beschäftigten Beamten wurden gemäß § 36 LBeamtG a. F. (entspricht § 24 LBeamtG n. F.) an die neu gegründeten Dienststellen versetzt, deren amtliche Bezeichnung „Einrichtungen“ lautet.⁴⁶ Zusammen mit den Niederlassungen des freien Trägers treten sie nach außen einheitlich auf. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg spricht insofern von einer Doppelnatur der Standorte der Bewährungs- und Gerichtshilfe, die sowohl staatliche Dienststellen als auch Niederlassungen des freien Trägers beherbergen.⁴⁷ Weisungsrechte und Fachaufsicht, die dem freien Träger übertragen wurden (§ 8 Nr. 1, 2, 4 und 6 LBGS), ermöglichen die erforderliche fachliche Vernetzung, die zusammen mit der räumlichen Verzahnung das vom Gesetzgeber beabsichtigte Konzept verwirklicht.

(b) Da die beamteten Bewährungs- und Gerichtshelfer somit an Dienststellen des Landes eingesetzt werden, haben sie ein konkret-funktionelles Amt (Dienstposten) beim Land als ihrem Dienstherrn. Dieser Dienstposten ist nicht nur formal aufgrund der gesetzlichen Regelung in § 8 Nr. 10 LBGS dem Verwaltungsaufbau des Landes zugeordnet, sondern auch materiell. Das Land behält die den Status der Beamten und die Disziplinargewalt betreffenden Befugnisse (§ 8 Nr. 4 Satz 1 LBGS) sowie die unmittelbare Dienstaufsicht (§ 8 Nr. 1 Satz 4 LBGS) und nimmt alle sonstigen Dienstherrnenbefugnisse wahr, die nicht ausdrücklich dem freien Träger übertragen wurden. Dem Träger obliegen damit zwar Teile der rein sachbezogenen Kontrolle über die Tätigkeit der Bewährungs- und Gerichtshelfer. Er verfügt jedoch über keinerlei Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung seiner Weisungen und übt auch nicht die personenbezogene Kontrolle über die Beamten aus. Dergleichen Befugnisse werden uneingeschränkt und ausschließlich durch das Justizministerium wahrgenommen.

⁴⁵ LT-Drs. 13/3201, 316.

⁴⁶ Ziffer I. 2. (2) der Verwaltungsvorschrift „Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Sozialarbeit im Justizvollzug“ vom 8. Mai 2009, Az. 4263/0283, Die Justiz 2009, 151.

⁴⁷ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 5. Februar 2013, 4 S 1569/12, Rz. 27 (zit. nach juris).

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts bewirkt die Ausübung der rein sachbezogenen Kontrolle über die Tätigkeit von Beamten durch eine privatrechtlich organisierte Einheit nicht, dass der Aufgabenbereich der betroffenen Beamten nicht mehr als Inhalt ihres funktionellen Amtes beim Dienstherrn angesehen werden könne.⁴⁸ Es hat daher das Konzept der Dienstleistungsüberlassung grundsätzlich gebilligt. Die Beamten würden nicht an den privaten Dritten „ausgeliehen“, sondern versähen ihren Dienst nach wie vor beim Dienstherrn und erfüllten auf diesem Weg gerade dessen vertragliche Verpflichtung, dem Dritten die Dienstleistung zur Verfügung zu stellen.⁴⁹

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Blick auf die freie Trägerschaft der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich seit dieser Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 1984 das Beamtenrecht auch und gerade durch die höchstrichterliche Rechtsprechung noch einmal weiterentwickelt habe.⁵⁰ Nach dem oben⁵¹ zu dieser Entwicklung Gesagten ist keine Verengung der Möglichkeiten des Einsatzes von Beamten in privatrechtlich organisierten Einrichtungen festzustellen, sondern im Gegenteil eine Erweiterung. Insbesondere hält es das Bundesverfassungsgericht für „naheliegend“, dass fachliche Weisungsrechte auf Dritte übertragen werden können, solange dem Dienstherrn diesbezügliche Kontroll- und Eingriffsbefugnisse verbleiben.⁵² Dergleichen Befugnisse bestehen hier. Der freie Träger unterliegt der Aufsicht des Justizministeriums, das auf diesem Wege über umfassende Kontroll- und Eingriffsbefugnisse verfügt. Diese sind gesetzlich (§ 8 Nr. 7 LBGS) und vertraglich abgesichert. Sie beziehen sich nicht nur auf die Rechtmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung durch den freien Träger, auch und gerade gegenüber den Beamten. Der zwischen dem Land und dem freien Träger geschlossene Vertrag differenziert nicht nur die Aufsichtsbefugnisse des Landes näher aus, sondern legt auch fest, dass die Befugnisse des freien Trägers gegenüber den Beamten „im Auftrag des Landes“, also in dessen Namen und mit Wirkung für und gegen das Land ausgeübt werden. Das Land hat Auskunfts- und Beauftragungsrechte und kann verlangen, Maßnahmen aufzuheben, oder solche selbst durchführen.

Nach der Rechtsprechung ist daher auch für das vorliegend gewählte Modell der Dienstleistungsüberlassung davon auszugehen, dass es mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbar ist. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat konsequenterweise festgestellt, dass die freie Trägerschaft keine Rechte der beamteten Bewährungshelfer verletzt.⁵³

(3) Ergebnis

Die Übertragung von Weisungsrechten gegenüber den Beamten auf den freien Träger verstößt nicht gegen Art. 33 Abs. 5 GG.

c. Gesetzgebungskompetenz

Die landesrechtlich in § 8 Nr. 1 Satz 1 LBGS vorgesehene Möglichkeit der Dienstleistungsüberlassung hat Parallelen zur bundesrechtlich in § 20 BeamStG geregelten Zuweisung. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlass dieser Vorschrift folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG

⁴⁸ BVerwGE 69, 303, Rz. 43.

⁴⁹ Ebd.

⁵⁰ BVerfG (Fn. 36), Rz. 41.

⁵¹ Seite 40 f.

⁵² BVerfG (Fn. 36), Rz. 41.

⁵³ VGH Baden-Württemberg (Fn. 6), Rz. 53 (zit. nach juris).

(„Statusrechte und -pflichten der Beamten“). Es handelt sich um einen Fall der konkurrierenden Gesetzgebung. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes für den Erlass des § 8 Nr. 1 Satz 1 LBGS muss daher im Hinblick darauf hinterfragt werden, ob es angesichts der bundesrechtlichen Regelung der Zuweisung die Möglichkeit der Dienstleistungsüberlassung noch einführen durfte.

(1) Konkurrierende Gesetzgebung

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Hat er davon Gebrauch gemacht, entsteht eine Sperrwirkung zulasten der Gesetzgebung der Länder. Dennoch erlassene Landesgesetze sind, unabhängig von einem etwaigen inhaltlichen Widerspruch, nichtig.⁵⁴ Ob diese Sperrwirkung eintritt, hängt davon ab, ob der Bund eine Sachmaterie erschöpfend und damit abschließend geregelt hat.⁵⁵ Dies muss durch Auslegung des entsprechenden Bundesrechts ermittelt werden, durch eine Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes, einschließlich der Motive des Gesetzgebers.⁵⁶

(2) § 20 BeamtStG

Die für die Frage der erschöpfenden Regelung maßgebliche Bezugsgröße ist die Verwendung von Beamten im Zusammenhang mit privatrechtlichen Einrichtungen. Das vorliegende Modell gehört somit zur selben Sachmaterie, in die auch § 20 BeamtStG fällt. Aus dem Wortlaut dieser Vorschrift folgt jedoch nichts für die Annahme, dass damit der gesamte Sachbereich abschließend geregelt sein sollte. Auch die Gesetzesbegründung enthält keine Hinweise,⁵⁷ auch nicht diejenige zur Vorgängerregelung (§ 123a Abs. 2 BRRG).⁵⁸ Dies ist umso bemerkenswerter, als zum Zeitpunkt der Einführung der Zuweisung im Jahre 1990 die die Dienstleistungsüberlassung billigende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 1984 bereits vorlag. Hätte der Bundesgesetzgeber diese Rechtsprechung korrigieren wollen, hätte er dies offengelegt. Demgegenüber zeigen verschiedene Vorschriften desselben Gesetzgebers, dass die Verwendung von Beamten bei privatrechtlich organisierten Einrichtungen durchaus auch an anderer Stelle geregelt ist.⁵⁹ Bei § 20 BeamtStG kann es sich also nicht um eine abschließende Regelung handeln. Sie steht anderen dienstrechtlichen Maßnahmen der Landesgesetzgeber nicht entgegen.⁶⁰

Die zu einem gegenteiligen Ergebnis führende Auffassung, wonach § 20 BeamtStG andere als die dort genannten Konstellationen nicht erfasse und daher den zulässigen Rechtsrahmen erschöpfend abstecke,⁶¹ übersieht nicht nur die (bundes-)gesetzlichen Spezialregelungen, sondern beruht auch auf einem Zirkelschluss. Soll ermittelt werden, ob ein bestimmter Regelungsgehalt abschließend ist, kann das bejahende Ergebnis nicht damit begründet werden, dass er andere Möglichkeiten nicht vorsieht. Denn ob er abschließend ist, soll gerade ermittelt werden.

⁵⁴ *Pieroth* (Fn. 2), Art. 72 Rn. 11.

⁵⁵ BVerfGE 85, 134.

⁵⁶ *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 10) Art. 72 Abs. 1 Rn. 66.

⁵⁷ BT-Drs. 16/4027, 26; ebenso VGH Baden-Württemberg (Fn. 6), Rz. 57 (zit. nach juris).

⁵⁸ BT-Drs. 13/5057, 64.

⁵⁹ Ausführlich oben, Seite 41.

⁶⁰ Ebenso VGH Baden-Württemberg (Fn. 6), Rz. 57 (zit. nach juris).

⁶¹ *Sterzel* (Fn. 17), 113 f.

(3) Ergebnis

§ 20 BeamtStG ist keine abschließende Regelung. Das Land Baden-Württemberg hat die für die Einführung der Dienstleistungsüberlassung erforderliche Gesetzgebungskompetenz.

d. Gesamtergebnis Verfassungsrecht

Das Modell der freien Trägerschaft der Bewährungs- und Gerichtshilfe in seiner vorliegend gewählten Ausprägung ist mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung vereinbar.

2. Dienstrecht

Dienstrecht ist auch Verfassungsrecht (Art. 33 Abs. 5 GG). Insoweit bestehen keine Bedenken (s. o.). Allerdings sind in der Praxis auch Fragen mit Blick auf das einfachgesetzliche Dienstrecht aufgetaucht.

a. Versetzung

Im Zuge der Reform wurden die Beamten versetzt. Diese Versetzungen wurden indes nicht aufgrund der Dienstleistungsüberlassung erforderlich. Die Maßgabe, den Dienst so zu verrichten, dass das Land seine Verpflichtung aus dem mit dem freien Träger geschlossenen Vertrag erfüllt, erfordert keine Versetzung oder andere, das statusbezogene oder das funktionelle Amt der Beamten berührende Verfügungen. Sie beruht vielmehr auf der allgemeinen Befugnis des Dienstherrn, dienstliche Anordnungen zu erteilen (§ 35 Satz 2 BeamtStG).⁶² Diese Befugnis wurde im vorliegenden Zusammenhang in § 8 LBGS spezialgesetzlich normiert. Versetzungen waren nur deshalb erforderlich, weil das Land die örtliche Verteilung und die Struktur seiner Dienststellen grundlegend reformierte und sie mit den Niederlassungen des freien Trägers eng vernetzte.⁶³ Die früheren Dienststellen wurden aufgelöst, neue gegründet. Somit erfolgte keine – unzulässige – „Versetzung“ zu dem freien Träger, sondern an die aufgrund § 8 Nr. 10 LBGS eigens neu geschaffenen Dienststellen. Dieser Wechsel von den früheren Dienststellen zu anderen Dienststellen desselben Dienstherrn (des Landes) machte die Versetzungen erforderlich. Sie finden ihre Grundlage in § 36 LBeamtG a. F., der § 24 LBeamtG n. F. entspricht.⁶⁴

b. Nichtbeamte als Vorgesetzte

Aufgrund der Übertragung von Weisungsbefugnissen auf den freien Träger sind auch Nichtbeamte Fachvorgesetzte von beamteten Bewährungs- und Gerichtshelfern. Dies gilt teilweise für die Einrichtungsleiter, unter denen auch Angestellte des freien Trägers sind, sowie für die beiden Geschäftsführer. Diese können fachliche Weisungen erteilen und führen die Fachaufsicht. Die Dienstaufsicht dagegen obliegt ausschließlich dem Justizministerium.

⁶² BVerwGE 69, 303, Rz. 32 (zit. nach juris).

⁶³ Siehe oben Seite 42.

⁶⁴ VGH Baden-Württemberg (Fn. 47), Rz. 20 ff. (zit. nach juris).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg ist der fehlende Beamtenstatus der Fachvorgesetzten unproblematisch. Auch solche Personen können Vorgesetzte von Beamten sein, die nicht in beamten- oder arbeitsrechtlichen Beziehungen zum Dienstherrn stehen.⁶⁵ Dies führt z. B. dazu, dass die Beteiligung von Personen ohne Beamtenstatus am Beurteilungsverfahren zulässig ist.⁶⁶ Endbeurteiler ist mit dem Leiter des zuständigen Personalreferats im Justizministeriums ohnehin ein Beamter. Allein der Geschäftsführer des freien Trägers als Vorbeurteiler sowie die unmittelbaren Fachvorgesetzten, die Beurteilungsbeiträge verfassen, sind teilweise Nichtbeamte. Bei diesen kommt es nicht auf den Status an, sondern darauf, ob sie die Leistung und Befähigung des zu beurteilenden Beamten aus eigener Anschauung kennen.⁶⁷

3. Sonstiges

a. Datenschutz

Im Zusammenhang mit der Einführung einer neuen Fachsoftware zur Bearbeitung der Bewährungs- und Gerichtshilfefälle sind auch Vorgaben des Datenschutzes zu beachten.

(1) Landesdatenschutzgesetz

Diese Software ist im Hinblick auf das Landesdatenschutzgesetz durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz überprüft worden. Er ist zu folgendem Ergebnis gekommen:

Das besondere Augenmerk galt der sog. Klientendokumentation „KliDoc“, welche unter Verwendung eines Accounts einer Mitarbeiterin aus der Einrichtung Heilbronn vor Ort stichprobenweise geprüft wurde. Es handelt sich bei KliDoc um ein automatisiertes Verfahren zur Dokumentation der Betreuung der Probanden, welches ursprünglich vom Verein Neustart/Wien entwickelt worden ist. Dieser betreibt denn auch die IT-Infrastruktur für die Anwendung, auf welche die Neustart gGmbH über einen Browser zugreift. Rechtlich ist diese grenzüberschreitende Kooperation zwischen der deutschen Neustart gGmbH und ihrer österreichischen „Mutter“ in einem Vertrag geregelt, welcher die Administration der Klientendokumentation durch den Verein „Neustart/Wien“ als Datenverarbeitung im Auftrag ausweist, das heißt als eine Datenverarbeitung, für welche der Auftraggeber – also die Neustart gGmbH – in datenschutzrechtlicher Hinsicht allein verantwortlich bleibt. Dass der Auftragnehmer in Österreich ansässig ist, stellt dabei kein grundsätzliches Problem dar, da öffentliche Stellen nach Maßgabe des § 3 Abs. 5 LDSG nicht nur inländische Stellen, sondern auch Personen und Stellen aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit der Verarbeitung personenbezogener Daten im Auftrag betrauen dürfen. Nicht verschwiegen sei allerdings, dass die Arbeit mit KliDoc im Hinblick auf die berufliche Schweigepflicht staatlich anerkannter Sozialarbeiter und staatlich anerkannter Sozialpädagogen bei manchen Beteiligten dennoch Vorbehalten begegnet; diese Kontroverse war jedoch nicht Gegenstand unserer Vor-Ort-Kontrolle.

In KliDoc werden neben den Personalien des Probanden und dessen Angaben zu seiner beruflichen, finanziellen, sozialen und gesundheitlichen Situation auch Daten über den erteilten Auftrag und den gerichtlichen Auftraggeber, die Ziele der Betreuung, die Betreuungskontakte sowie gegebenenfalls auch Daten einer Lebenspartnerin bzw. eines Lebenspartners des Klienten dokumentiert. Die Erhebung und Speicherung dieser personenbezogenen Daten muss sich am datenschutzrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit messen lassen. Es konnte jedoch nicht festgestellt werden, dass einzelne Datenfelder, welche die Klientendokumentation ausweislich ihres Verzeichnisses dem Sachbearbeiter zur Verfügung stellt, schlechthin überflüssig waren. Freilich steht – wie wir in unserem Kontrollbericht an die Neustart gGmbH betont haben – der zuständige Bewährungshelfer in der Pflicht, eigenverantwortlich zu

⁶⁵ BVerwG, Beschluss vom 20. August 2004, 2 B 64.04.

⁶⁶ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21. Juni 2011, 4 S 1341/11; Beschluss vom 8. März 2011, 4 S 249/11.

⁶⁷ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 8. März 2011, 4 S 249/11.

prüfen, welche dieser Informationen für die Bearbeitung des konkreten Bewahrungshilfefalles im strengen datenschutzrechtlichen Sinne erforderlich, das heißt unverzichtbar sind, und die Datenerhebung auf diese zu beschränken.

Neben Art und Umfang des gespeicherten Datenbestandes war insbesondere die Struktur der vergebenen Zugriffsberechtigungen im Rahmen der Klientendokumentation von Interesse. Wesentliche Mängel vermochten meine Mitarbeiter jedoch auch insoweit nicht festzustellen.⁶⁸

(2) Verletzung von Privatgeheimnissen (§ 203 StGB)

Die vom Landesdatenschutzbeauftragten angesprochenen Vorbehalte „bei manchen Beteiligten“ beziehen sich auf die Frage, ob sich Bewährungs- und Gerichtshelfer bei Verwendung der Software wegen der Verletzung von Privatgeheimnissen gemäß § 203 StGB strafbar machen können. In Bezug auf Bewährungs- und Gerichtshelfer kommt eine Strafbarkeit nach dieser Vorschrift in zwei Varianten in Betracht. Zum einen wird ein Täter bestraft, dem ein fremdes Geheimnis als „staatlich anerkanntem Sozialarbeiter oder staatlich anerkanntem Sozialpädagogen“ (§ 203 Abs. 1 Nr. 5 StGB) anvertraut ist, zum anderen derjenige, dem ein solches Geheimnis als „Amtsträger“ (§ 203 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 StGB) anvertraut ist. Ob Bewährungs- und Gerichtshelfer solche Sozialarbeiter oder Sozialpädagogen sind, die von § 203 Abs. 1 Nr. 5 StGB erfasst sind, ist umstritten. Dass sie dagegen „Amtsträger“ im Sinne des § 203 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 StGB sind, ist weitgehend unbestritten. In beiden Alternativen besteht die Tathandlung darin, dass fremde Geheimnisse „unbefugt offenbart“ werden. Nur wenn die Verwendung der Fachsoftware ein solches unbefugtes Offenbaren ist, können sich Bewährungs- und Gerichtshelfer strafbar machen.

(a) Ein Offenbaren von Daten ist durch Verwenden einer Fachanwendung nur insofern denkbar, als diese Daten von anderen als dem sie eingebenden Beschäftigten eingesehen werden können. Die in die „Klientendokumentation“ eingegebenen Daten können nur von solchen Personen eingesehen werden, die dienstlich dazu befugt sind: Vorgesetzte zur Ausübung der Fachaufsicht, Kollegen im Vertretungsfall sowie Nachfolger bei Ausscheiden des Sachbearbeiters. Insofern besteht kein Unterschied zu Akten, die in Papierform geführt werden. Einzelne Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Fachanwendung werden vom Gesellschafter des freien Trägers übernommen, dem Verein Neustart in Wien. Dort findet allerdings keine Datenverarbeitung statt; diese wird ausschließlich vom freien Träger durchgeführt. Die Muttergesellschaft übernimmt lediglich die Programmierung der Fachanwendung (Fehlerbehebung, Fortentwicklung etc.) und Administratorentätigkeiten. Zur Programmierung ist ein Zugriff auf die Daten nicht notwendig und auch nicht möglich, da dort zunächst eine Testversion auf einem separaten, dort installierten Server entwickelt wird und nach Fertigstellung auf den beim freien Träger stehenden Server ohne Zugriff auf einzelne Datensätze überspielt wird. Bei der Administratorentätigkeit wird ein Zugriff auf Daten nur dann gewährt, wenn der zuständige Beschäftigte darum ausdrücklich ersucht und dies zur Lösung des Problems erforderlich ist. Dabei handelt es sich um eine datenschutzrechtlich ausdrücklich erlaubte Auftragsdatenverarbeitung im Sinne von § 3 Abs. 5 und § 7 LDSG.

⁶⁸ 29. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz in Baden-Württemberg, 2008/2009, 61 f., abrufbar unter www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de.

(b) Da somit ausschließlich Personen Zugang zu den Daten haben, die dazu befugt sind und diesen Zugang auch bei Akten in Papierform hätten, erfüllt dies die Voraussetzung der Tathandlung („unbefugt offenbaren“) nach, soweit ersichtlich, einhelliger Auffassung nicht. § 203 Abs. 2 StGB ist auf den Informationsaustausch innerhalb einer Behörde⁶⁹ generell nicht anzuwenden, weil dort die Vorschrift nach Sinn und Zweck nicht eingreift,⁷⁰ oder jedenfalls weil die aus der gesetzlichen Aufgabe folgenden Befugnisse zur Datenverarbeitung rechtfertigend wirken.⁷¹ Aber auch § 203 Abs. 1 StGB gilt im Falle der Bewährungs- und Gerichtshelfer nicht innerhalb der Behörde. Gesetzliche Befugnisse oder Pflichten zur Verarbeitung von Daten wirken auch hier tatbestandsausschließend,⁷² jedenfalls aber rechtfertigend.⁷³

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat dies für die Vorlage von Akten durch einen Bewährungshelfer an seinen Fachvorgesetzten ausdrücklich bestätigt. Bei Absatz 2 der Vorschrift

besteht ganz allgemein für die Weitergabe von Informationen an zuständige Mitarbeiter innerhalb derselben Behörde regelmäßig keine Schweigepflicht, sodass schon der Tatbestand nicht gegeben ist. (...) Das Gleiche gilt, soweit § 203 Abs. 1 Nr. 5 StGB in Betracht kommen könnte. (...) Denn die Herausgabe der Akten zur Anfertigung eines Beurteilungsbeitrags ist Voraussetzung für die Schaffung einer möglichst fundierten Grundlage für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen. Dabei geht es um eine Maßnahme, die im weiteren Sinne der Dienstaufsicht zuzuordnen ist.⁷⁴

Dogmatisch folgt dies für Bewährungshelfer daraus, dass diesen – im Gegensatz zu anderen der in § 203 Abs. 1 Nr. 1 bis 4a StGB genannten Berufsgruppen – Umstände nicht als Person anvertraut werden, die von dem Betroffenen frei gewählt wurde und der dieser daher ein besonderes Vertrauen entgegenbringt. Aus seiner Perspektive gibt der Betroffene die Umstände vielmehr der Einrichtung als solcher preis, hier der Bewährungshilfe.⁷⁵ Weder stehen Klienten der Bewährungshilfe freiwillig unter Bewährung, noch haben sie die Person des für sie zuständigen Bewährungshelfers frei gewählt. Der Bewährungshelfer ist, als Beamter oder als Angestellter, in eine Behördenhierarchie eingebunden. Er wird nicht selbständig tätig, sondern ist weisungsgebunden. Er wird im Auftrag des Gerichts tätig. Er erhebt Daten, aus denen das Gericht daraus Schlüsse für die Bewährungsunterstellung des Betroffenen zieht. Daten werden dem Bewährungshelfer daher nicht aufgrund eines persönlichen Vertrauens und erst Recht nicht mit der Erwartung offenbart, der Bewährungshelfer gebe sie nicht weiter.

⁶⁹ Im Rahmen des § 203 StGB gilt, wie bei § 1 Abs. 4 VwVfG, kein organisationsrechtlicher, sondern ein funktionaler Behördenbegriff; *Lenckner/Eisele*, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 28. Aufl. 2010, § 203 Rn. 19a, 45.; da er öffentliche Aufgaben wahrnimmt, ist der freie Träger Behörde im Sinne dieser Vorschrift.

⁷⁰ VG Freiburg, Urteil vom 19. Februar 2013, 3 K 1399/11; OLG Frankfurt, Beschluss vom 17. Februar 2003, 3 ARs 6/03; *Fischer*, Strafgesetzbuch, 60. Aufl. 2013, § 203 Rn. 41; *Schünemann*, in: Leipziger Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 6, 12. Aufl. 2010, § 203 Rn. 44; *Lackner/Kühl*, Strafgesetzbuch, 26. Aufl. 2007, § 203 Rn. 21; *Lenckner/Eisele* (Fn. 69), § 203 Rn. 45.

⁷¹ *So Hoyer*, in: Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch, 125. Lfg. Oktober 2010, § 203 Rn. 35 ff.

⁷² VG Düsseldorf, Urteil vom 18. August 2006, 13 K 5904/04; VG Freiburg (Fn. 70); *Schünemann* (Fn. 70), § 203 Rn. 37; *Lenckner/Eisele* (Fn. 69), § 203 Rn. 19a; offenbar auch *Fischer* (Fn. 70), § 203 Rn. 17.

⁷³ *Lackner/Kühl* (Fn. 70), § 203 Rn. 20; *Schünemann* (Fn. 70), § 203 Rn. 154.

⁷⁴ Urteil vom 18. August 2006, 13 K 5904/04.

⁷⁵ Vgl. *Lenckner/Eisele* (Fn. 69), § 203 Rn. 19a; allg. *Fischer* (Fn. 70), § 203 Rn. 30b; ausführlich *Schenkel*, Keine berufsbezogene Schweigepflicht hauptamtlicher Bewährungshelfer nach § 203 I Nr. 5 StGB, NSZ 1995, 67 ff.

(c) Schließlich wollte der Gesetzgeber mit der Formulierung „Sozialarbeiter“ oder „Sozialpädagoge“ die Bewährungshelfer gerade nicht erfassen. Der – insofern missglückte – Wortlaut des § 203 Abs. 1 Nr. 5 StGB beruht auf einem Kompromiss zwischen Bundestag und Bundesrat. Ersterer lehnte die Aufnahme von Sozialarbeitern zunächst vollständig ab, der Bundesrat wollte (nur) Sozialarbeiter der freien Wohlfahrtspflege unter Absatz 1 fassen, da diese von den Betroffenen typischerweise aus freien Stücken aufgesucht würden und besonderes Vertrauen genössen. Bewährungshelfer sollten dagegen ausschließlich unter Absatz 2 fallen, da ihnen dieses besondere, auf der Erwartung der Verschwiegenheit gründende Vertrauen gerade nicht zuteilwerde. Eine andere Auslegung führe „zu untragbaren Ergebnissen“, weil dann die Bewährungshelfer Erkenntnisse nicht einmal weitergeben dürften, wenn sie diese „im Rahmen einer dienstlichen oder gutachterlichen Berichterstattung“ gewonnen hätten, „selbst wenn ihnen das Geheimnis in amtlicher Eigenschaft (z. B. als Amtsarzt oder als Bewährungshelfer) (...) bekanntgeworden ist“.⁷⁶

(d) Konsequenterweise ist in der Geschichte der Bewährungs- und Gerichtshilfe noch niemals ein Beschäftigter deswegen nach § 203 StGB verurteilt worden, weil er im Rahmen des dienstlich Notwendigen seine Arbeit dokumentiert und dadurch Kollegen oder Vorgesetzten Einsicht gewährt hat.

b. Behördeneigenschaft des freien Trägers

In verschiedenen Zusammenhängen ist schließlich danach gefragt worden, ob der freie Träger eine Behörde sei. Freilich kennt die Rechtsordnung keinen einheitlichen Begriff der Behörde. Dieser kann vielmehr verschiedene Bedeutungen haben, die vom jeweiligen Sachzusammenhang abhängen.

Selbst beim Begriff der Behörde als Dienststelle im Sinne des Beamtenrechts sind verschiedene Bedeutungen zu unterscheiden. Beim Begriff der Dienststelle im personalvertretungsrechtlichen Sinne kommt es auf die organisatorische Verselbständigung einer Einheit und die darauf bezogene Entscheidungs- und Handlungskompetenz ihres Leiters an, da daran das Zusammenwirken mit der Personalvertretung anknüpft.⁷⁷ Diese Kriterien sind bei den Einrichtungen der Bewährungs- und Gerichtshilfe erfüllt, weshalb dort auch Personalvertretungen existieren. Davon unterscheidet sich der Behörden- bzw. Dienststellenbegriff im dienstrechtlichen Sinne, auf den es für die das Status- und Funktionsamt berührenden Maßnahmen auf Grundlage etwa des Beamtenstatus- und des Landesbeamtengesetzes ankommt. Im Allgemeinen, d. h. soweit keine gesetzlichen Sonderregelungen bestehen, erfasst der Behördenbegriff die mit gewisser Selbständigkeit ausgestatteten organisatorischen Einheiten von Personen und Sachen, die dazu berufen sind, staatliche Aufgaben wahrzunehmen.⁷⁸ Hier kommt es auf die Einbindung des Beamten in die Hierarchie seines Dienstherrn bzw. einer anderen dienstherrnfähigen Einheit an. In diesem Sinne sind die Niederlassungen des freien Trägers schon deshalb keine Dienststellen, weil er nicht dienstherrnfähig ist.⁷⁹

Ausschließlich auf die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben stellt der Begriff der Behörde im Sinne des Verwaltungsverfahrensrechts ab. Gemäß § 1 Abs. 4 VwVfG des Bundes, gleichlautend § 1 Abs. 2 VwVfG des Landes, ist eine Behörde im Sinne dieses Gesetzes „jede Stelle, die Auf-

⁷⁶ BT-Drs. 7/550, Seiten 238 und 473; im Ergebnis ebenso *Schenkel* (Fn. 75).

⁷⁷ BVerwG, Beschluss vom 13. März 2013, 6 PB 4/13; Beschluss vom 18. Januar 1990, 6 P 8/88.

⁷⁸ BVerwG, Beschluss vom 19. März 2012, 6 P 6.11.

⁷⁹ Zum Dienststellenbegriff ausführlich oben, Seite 42 f.

gaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“. Ziel dieses verfahrensrechtlichen, funktionalen Behördenbegriffs⁸⁰ ist, die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben schlechthin den das Rechtsstaatsprinzip näher ausdifferenzierenden Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu unterwerfen. Daher können auch Privatpersonen, nichtrechtsfähige Vereinigungen und Beliehene Behörden sein.⁸¹ In diesem Sinne handelt es sich beim freien Träger um eine Behörde.

Anders verhält es sich mit § 256 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) StPO. Danach können „Erklärungen öffentlicher Behörden“ in der Verhandlung verlesen werden. Behörden in diesem Sinne sind nach öffentlichem Recht eingerichtete, mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraute Stellen des Staates oder eines anderen Trägers öffentlicher Verwaltung, die in ihrem Bestand von den jeweils leitenden Beamten unabhängig sind.⁸² Dies entspricht dem funktionalen Behördenbegriff des § 1 Abs. 4 VwVfG. Dennoch entspricht es einhelliger Auffassung, dass Berichte der Bewährungs- und Gerichtshilfe nicht nach dieser Vorschrift verlesen werden können.⁸³ Diese Rechtslage hat sich durch die Reform nicht geändert. Auch vor 2007 konnten dergleichen Berichte nicht verlesen werden. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Träger der Bewährungs- und Gerichtshilfe eine Behörde in diesem Sinne ist. Entscheidend ist vielmehr, dass Bewährungs- und Gerichtshelfer Erklärungen in der Regel nicht „als“ Behörde bzw. Träger ihrer Aufgaben abgeben, sondern Äußerungen tätigen, die auf ihren Wahrnehmungen als natürliche Person beruhen und nicht nach Durchlaufen der Behördenhierarchie entstanden sind.⁸⁴ Damit ist der Anwendungsbereich des § 256 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) StPO, der auf für eine Behörde abgegebene Erklärungen abstellt, nicht eröffnet.

4. Zusammenfassung

Gegen die reformierte Struktur der Bewährungs- und Gerichtshilfe bestehen keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Weder verstößt die freie Trägerschaft gegen den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG oder gegen hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG, noch verletzt die Überlassung der Dienstleistung der beamteten Bewährungs- und Gerichtshelfer deren Anspruch auf ein angemessenes Funktionsamt oder sonstige dienstrechtliche Vorgaben. Durch den Gebrauch einer Fachsoftware machen sich die in der Bewährungs- und Gerichtshilfe Beschäftigten nicht strafbar. 

⁸⁰ Schliesky, in: Knack/Henneke, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl. 2010, § 1 Rn. 68.

⁸¹ Schliesky (Fn. 80), § 1 Rn. 75.

⁸² Meyer-Goßner, Strafprozessordnung, 56. Aufl. 2013, § 256 Rn. 11.

⁸³ Siehe nur OLG Karlsruhe, Beschluss vom 12. Oktober 2011, 3 (4) Ss 523/11 – AK 231/11; Meyer-Goßner (Fn. 82), § 256 Rn. 15; Diemer, Karlsruher Kommentar zur StPO, 6. Aufl. 2008, § 256 Rn. 5; Stuckenberg, in: Löwe-Rosenberg, Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, Band 6, zweiter Teilband, 26. Aufl. 2013, § 256 Rn. 32.

⁸⁴ Für die Gerichtshilfe Meyer-Goßner (Fn. 82), § 256 Rn. 15, § 160 Rn. 26; Stuckenberg (Fn. 83), § 256 Rn. 32. Das früher zur Begründung zusätzlich angeführte Argument, dass keine Erklärungen über Tatsachen nach § 256 StPO verlesen werden dürften, die im laufenden Verfahren selbst ermittelt wurden, ist durch die Einführung von Abs. 1 Nr. 5 der Vorschrift, die dies ausdrücklich zulässt, obsolet geworden.

Fachliche Qualität

Die Evaluation sucht Antworten auf die Frage, ob die justiznahe Sozialarbeit fachlich den Anforderungen entspricht. Dazu untersucht sie die fachliche Qualität der Bereiche Bewährungshilfe (2.), Gerichtshilfe (3.) und Täter-Opfer-Ausgleich (4.) sowie die Güte und Effizienz der Organisation (5.). Dieser Teil der Untersuchung wurde durch Professor Dr. Dieter Dölling und Professor Dr. Dieter Hermann vom Institut für Kriminologie der Universität Heidelberg sowie Professor Dr. Horst Entorf vom Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Frankfurt am Main als Sachverständige durchgeführt. Über diese wissenschaftliche Evaluation wurde eine umfangreiche Dokumentation angelegt. Der Abschlussbericht umfasst etwa 700 Seiten. Dessen Ergebnisse gibt das folgende, ebenfalls von den Sachverständigen verfasste Kapitel wieder.

1. Ziele und Aufbau der Untersuchung

a. Ziele

Zur Untersuchung der fachlichen Qualität der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs müssen zunächst für diese Aufgabenbereiche Qualitätsstandards herausgearbeitet werden. Dann ist zu prüfen, inwieweit diese Qualitätsstandards in Baden-Württemberg umgesetzt sind. Die Erarbeitung der Qualitätsstandards erfolgte anhand der einschlägigen Literatur, Qualitätsstandards anderer Bundesländer und internationaler Dokumente. Zur Prüfung der Umsetzung wurde ein Bündel empirischer Forschungsmethoden eingesetzt.

Im Folgenden wird unter b. die gegenwärtige Situation der Bewährungshilfe, der Gerichtshilfe und des Täter-Opfer-Ausgleichs in Baden-Württemberg kurz skizziert. Anschließend werden unter c. die bei der Evaluation eingesetzten empirischen Forschungsmethoden dargestellt. Die Befunde der Evaluation werden sodann für die Tätigkeiten der Bewährungshilfe (unter 2.), der Gerichtshilfe (3.) und des Täter-Opfer-Ausgleichs (4.) sowie für die Organisation (5.) beschrieben.

b. Tätigkeitsfelder und Organisationsstruktur der Neustart gGmbH

Nach dem Bericht der Neustart gGmbH über das Jahr 2011 wurden deren Aufgaben wie folgt umgesetzt: 337 hauptamtliche und 513 ehrenamtliche Bewährungshelfer haben 21.471 Bewährungsprobanden betreut; das sind 26.069 Unterstellungen (einschließlich Führungsaufsichtsfälle). Zudem wurden 167 Darlehensanträge im Rahmen der Stiftung „Resozialisierungsfonds Dr. Traugott Bender“ bewilligt. Die 3.496 Aufträge an die Gerichtshilfe beinhalteten 2.842 Beschuldigten- und 654 Opferberichte. Außerdem erhielt Neustart gGmbH 1.422 Aufträge zur Durchführung eines Täter-Opfer-Ausgleichs sowie 1.328 Aufträge zur Durchführung einer Entlassungsvorbereitung.

Der organisatorische Rahmen von Neustart ist durch eine funktionale Differenzierung mit hierarchischer Entscheidungsstruktur gekennzeichnet. An der Spitze steht die Geschäftsführung, die für wirtschaftliche Angelegenheiten, die Organisation der Zentrale und der Einrichtungen sowie für grundlegende Sozialarbeitsfragen zuständig ist. Die Geschäftsführung wird von fünf Zentralbereichen unterstützt: Sozialarbeit, Personal, Marketing und Öffentlichkeitsarbeit, Infrastruktur und Recht. Die nachgeordneten Hierarchiestufen sind Einrichtungsleiter, Abteilungs-

leiter, Sozialarbeiter und Servicekräfte. Zudem gibt es Teamleiter für ehrenamtliche Bewährungshelfer. Die funktionale Differenzierung umfasst neben den Aufgaben der oben aufgeführten Gruppierungen noch Zusatzausbildungen zu Spezialisten für den Umgang mit bestimmten Klientengruppen wie beispielsweise Sexualdelinquenten und für Tätigkeitsfelder wie den Täter-Opfer-Ausgleich.

Eine regionale Differenzierung ist durch die Unterscheidung in Standorte, Außenstellen, Sprechstellen und Außensprechstellen gegeben. Die Standorte umfassen neun regionale Einrichtungen (Freiburg, Heilbronn, Karlsruhe, Mannheim, Ravensburg, Reutlingen, Rottweil, Stuttgart, Ulm). Die Geschäftszentrale befindet sich in Stuttgart.

Die Vorgaben für die Tätigkeit von Neustart sind insbesondere in der Anlage 1 (Richtlinie für das Bewährungs- und Gerichtshilfeverfahren, die Bewährungshilfe in der Führungsaufsicht und den Täter-Opfer-Ausgleich) zur Verwaltungsvorschrift Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Sozialarbeit im Justizvollzug vom 8. Mai 2009 (Die Justiz 2009, S. 151) und in dem eine Anlage zum Beleihungs-, Durchführungs- und Dienstleistungsüberlassungsvertrag Bewährungs- und Gerichtshilfe bildenden Grundlagenkonzept zur Durchführung der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg und zur Überlassung von Dienstleistungsergebnissen durch das Land Baden-Württemberg an den freien Träger der Bewährungs- und Gerichtshilfe enthalten. Neustart hat ein elektronisches Qualitätshandbuch erstellt, in dem u. a. die für die Mitarbeiter geltenden Regelungen enthalten sind.

Das Ziel von Neustart ist es, die Betreuungszahl der hauptamtlichen Bewährungshelfer zu reduzieren. Dies soll durch die verstärkte Einbeziehung ehrenamtlicher Bewährungshelfer und durch die Standardisierung der Klientenbetreuung erfolgen. Dazu werden in einer Ersterhebung die psychosoziale und wirtschaftliche Situation des Klienten sowie seine Problemlagen erfasst. Auf dieser Grundlage wird Art, Umfang und Intensität der Betreuung festgelegt. Die Einführung von Betreuungsstufen ist eine Form der Rationalisierung und Teil eines Qualitätsmanagementkonzepts. Dazu gehört auch die EDV-gestützte Dokumentation der Tätigkeit der Bewährungshelfer.

Insgesamt gesehen ist Neustart eine Organisation, in der betriebswirtschaftliche Elemente der Organisation und des Managements in eine Non-Profit-Organisation übertragen wurden.

c. Methoden

(1) Dokumentenanalysen

Zur Ermittlung von Qualitätsstandards für Tätigkeit und Organisation der Bewährungshilfe, der Gerichtshilfe und des Täter-Opfer-Ausgleichs wurden die Qualitätsstandards anderer Bundesländer und die Literatur ausgewertet. Zur Evaluation der Bewährungshilfe wurde die vom Statistischen Bundesamt herausgegebene Statistik Rechtspflege Bewährungshilfe (Fachserie 10 Reihe 5) analysiert. Diese Statistik enthält Daten über die Unterstellungen unter hauptamtliche Bewährungshilfe. Außerdem wurden für die Bewährungshilfe, die Gerichtshilfe und den Täter-Opfer-Ausgleich die von Neustart erstellten Statistiken ausgewertet. Zur Erfassung der Strukturen von Neustart wurde der Zentrale von Neustart ein schriftlicher Fragenkatalog vorgelegt. Die Antworten von Neustart, die 170 Seiten mit zahlreichen Anhängen umfassten, wurden ausgewertet. Gegenstand der Auswertung waren außerdem das elektronische Qualitätshandbuch sowie die Klientendokumentation von Neustart.

Die Auswahl der auszuwertenden Berichte der Bewährungshilfe, der Gerichtshilfe und des Täter-Opfer-Ausgleichs erfolgte nach dem Zufallsprinzip. Von den 2011 abgeschlossenen

8.545 Bewährungshilfefällen wurden nach dem Zufallsprinzip in zwei Wellen 50 Fälle ausgewählt – von diesen sollten alle Berichte übermittelt werden. Von den 3.306 abgeschlossenen Gerichtshilfefällen wurden in zwei Wellen 40 Fälle zufällig ausgewählt. Von den 1.250 TOA-Fällen des Jahres 2011 und den 1.602 TOA-Fällen des Jahres 2012 wurden jeweils 20 ausgewählt. Die Berichte wurden anhand von Erhebungsbögen ausgewertet. Die Auswertung erfolgte gemeinsam durch eine Sozialarbeiterin (Bachelor) und einen Juristen (Rechtsanwalt), wobei eine Kategorie des Erhebungsbogens nur bejaht wurde, wenn die Beurteilungen beider Auswerter übereinstimmten.

(2) Gruppendiskussionen

Ziel der Gruppendiskussionen war es, in Erfahrung zu bringen, welche Gesichtspunkte nach der Ansicht von Repräsentanten von Berufsgruppen, die bei Neustart tätig sind oder in die Arbeit der Bewährungshilfe involviert sind, für die Evaluation wichtig sind und deshalb in der Evaluation erhoben werden sollten. Außerdem sollten die Diskussionsteilnehmer berichten, wie sie die Wirklichkeit der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des TOA erleben, inwiefern sie Probleme in ihrem Arbeitsalltag erfahren und welche Stärken und Schwächen der gegenwärtigen Bewährungshilfe sie sehen. Es wurden sechs Gruppendiskussionen mit Vertretern folgender Berufsgruppen durchgeführt: hauptamtliche Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion, hauptamtliche Bewährungshelfer mit Führungsfunktion, ehrenamtliche Bewährungshelfer, Richter und Staatsanwälte, Sozialarbeiter im Strafvollzug und Vertreter der freien Straffälligenhilfe in Baden-Württemberg. Die Auswahl der Teilnehmer erfolgte in nahezu allen Fällen mittels Zufallsstichproben, die zum Teil gewichtet wurden, um sicherzustellen, dass relevante Teilgruppen und alle Regionen im Land repräsentiert sind. Die Gruppendiskussionen wurden anhand von Leitfäden durchgeführt.

(3) Onlinebefragungen

Für die Evaluation der Bewährungshilfe, Gerichtshilfe- und des Täter-Opfer-Ausgleichs wurden Fragebögen für folgende Teilnehmergruppen entwickelt: hauptamtliche und ehrenamtliche Bewährungshelfer, Mitarbeiter der Neustart-Zentrale Stuttgart, Servicekräfte von Neustart, Richter und Staatsanwälte, Sozialarbeiter im Justizvollzug und Mitarbeiter der freien Träger der Straffälligenhilfe. Die Inhalte der Fragebögen wurden, basierend auf den Erkenntnissen der Gruppendiskussionen, auf die jeweils zu befragenden Teilnehmergruppen abgestimmt, woraus sich unterschiedliche Umfänge ergaben. Die Onlinebefragung wurde mithilfe der Software Limesurvey durchgeführt.

Nach Beendigung der Onlinebefragungen ergaben sich folgende Rücklaufquoten: 274 der 357 hauptamtlichen Bewährungshelfer schlossen ihren Fragebogen ab, was eine Rücklaufquote von 77 % ergibt. Bei den ehrenamtlichen Bewährungshelfern liegt diese erheblich niedriger (12 %). Die Mitarbeiter der Neustart-Zentrale und die Servicekräfte liegen mit ihrer jeweiligen Beteiligung von 60 % bzw. 58 % etwa gleich auf. Bei den Richtern und Staatsanwälten ergeben sich ebenfalls nahezu gleiche Rücklaufquoten von 12 % bzw. 13 %. Von den Sozialarbeitern im Justizvollzug (N=148) hat jeder zweite die Onlinebefragung abgeschlossen (51 %), während sich die Rücklaufquote bei den Mitarbeitern der freien Träger der Straffälligenhilfe auf 44 % beläuft. Sieht man von der geringeren Teilnahmebereitschaft bei den Richtern und Staatsanwälten sowie ehrenamtlichen Bewährungshelfer ab, zeigen sich für sozialwissenschaftliche/kriminologische Umfragen überdurchschnittlich hohe Rücklaufquoten.

(4) Befragung der Klienten der Bewährungshilfe

Personen, die von einem Bewährungshelfer in Baden-Württemberg im Rahmen einer Strafaussetzung oder Strafrestauesetzung zur Bewährung oder aufgrund einer Führungsaufsicht seit mindestens 12 Monaten betreut werden, wurden nach ihren Wahrnehmungen und Einschätzungen der Bewährungshilfe in schriftlicher Form befragt. Die Befragung umfasste eine Zeitdauer von 14 Wochen und fand am Jahresanfang 2013 statt. Die Klienten wurden von ihren Bewährungshelfern im Rahmen der routinemäßigen Kontakte angesprochen und gebeten, sich an der Befragung zu beteiligen. Wenn ein Klient seine Bereitschaft zur Beantwortung der Fragen erklärte, erhielt er von dem Bewährungshelfer den Fragebogen sowie einen an das Institut für Kriminologie adressierten und freigemachten Rückumschlag ausgehändigt. Die Klienten wurden gebeten, den Bogen möglichst noch in den Räumen von Neustart auszufüllen, den Bogen in den Rückumschlag zu legen, den Umschlag zu verschließen und zur Weiterleitung an das Heidelberger Institut für Kriminologie beim Bewährungshelfer abzugeben.¹ Alternativ bestand die Möglichkeit, den Fragebogen mitzunehmen, ihn zu einem späteren Zeitpunkt auszufüllen und in anschließend in dem vorbereiteten Rückumschlag in einen Briefkasten der Deutschen Post AG einzuwerfen.

2. Bewährungshilfe

a. Qualitätsstandards

(1) Die Notwendigkeit von Qualitätsstandards

Es besteht heute weitgehend Einigkeit darüber, dass in der Arbeit der Bewährungshilfe bestimmte Qualitätsstandards eingehalten werden müssen.² Die Einhaltung dieser Standards ist Voraussetzung dafür, dass die Bewährungshilfe die ihr übertragenen Aufgaben sachgerecht erfüllen kann. Die Standards geben außerdem dem Bewährungshelfer Orientierungspunkte für die Gestaltung seiner Arbeit, ermöglichen eine Überprüfung dieser Arbeit und machen die Tätigkeit der Bewährungshilfe transparent. Aufgrund der praktischen Erfahrungen in der Bewährungshilfe und wissenschaftlicher Analysen haben sich in den letzten Jahren Qualitätsstandards für die Bewährungshilfe herausgebildet, die in der Fachliteratur und in Standards verschiedener Bundesländer ihren Niederschlag gefunden haben. Die Standards bilden die Grundlagen für die Tätigkeit der Bewährungshilfe, die in jedem Fall einzuhalten sind. Auf dieser Basis kann und soll sich die Einzelfallarbeit des Bewährungshelfers entfalten.

(2) Die Ziele der Bewährungshilfe

Die Ziele der Bewährungshilfe ergeben sich aus den ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben. Nach § 56d Abs. 1 StGB unterstellt das Gericht die verurteilte Person für die Dauer oder einen Teil der Bewährungszeit der Aufsicht und Leitung eines Bewährungshelfers, wenn dies angezeigt ist, um

¹ Eine ähnliche Methode verwendeten *Kawamura-Reindl/Stancu*, *Bewährungshilfe* 2010, 133 (136 f.).

² Vgl. *Grosser/Maelicke*, in: Corneli u. a. (Hrsg.), *Resozialisierung. Handbuch*, 3. Aufl. 2009, 183 (188); *Jesse/Winkler*, *Bewährungshilfe* 2012, 240 (242); *Rensmann*, *Bewährungshilfe* 2007, 227 (229); *Roth*, *Bewährungshilfe* 2005, 402 (403, 404); kritisch *Tappen*, *Bewährungshilfe* 2008, 180 ff.

sie von Straftaten abzuhalten. Im Jugendstrafrecht bestimmt § 24 Abs. 1 Satz 1 JGG, dass der Richter den Jugendlichen in der Bewährungszeit für höchstens zwei Jahre der Aufsicht und Leitung eines Bewährungshelfers unterstellt. Gemäß § 56d Abs. 3 StGB sowie den §§ 24 Abs. 3 und 25 JGG steht der Bewährungshelfer dem Verurteilten helfend und betreuend zur Seite. Er überwacht im Einvernehmen mit dem Gericht die Erfüllung der Auflagen und Weisungen sowie der Anerbieten und Zusagen und berichtet über die Lebensführung des Verurteilten in Zeitabständen, die das Gericht bestimmt. Gröbliche oder beharrliche Verstöße gegen Auflagen, Weisungen, Anerbieten oder Zusagen teilt der Bewährungshelfer dem Gericht mit. Wird der Bewährungshelfer im Rahmen der Führungsaufsicht tätig, steht er nach § 68a Abs. 2 und 3 StGB im Einvernehmen mit der Aufsichtsstelle dem Verurteilten helfend und betreuend zur Seite und unterstützt er die Aufsichtsstelle bei der Überwachung des Verhaltens des Verurteilten und der Erfüllung der Weisungen. Das Ziel der Bewährungshilfe ist es daher, einen Beitrag zur **Rückfallverhinderung** zu leisten. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Bewährungshilfe dem Verurteilten zu helfen und ihn zu überwachen. Sie hat also eine **Hilfs- und Kontrollfunktion**. Nach heute überwiegender Auffassung sind diese beiden Funktionen miteinander vereinbar („doppeltes Mandat“).³

(3) Die Phasen der Bewährungshilfe

Zur Erfüllung seiner Hilfs- und Kontrollfunktion muss der Bewährungshelfer zunächst ermitteln, welcher Hilfe- und Kontrollbedarf bei den Verurteilten besteht. Auf dieser Grundlage muss er einen Arbeitsplan erstellen, in dem festgelegt ist, welche Ziele während der Bewährungshilfe mit welchen Maßnahmen angestrebt werden. Anschließend sind die Maßnahmen umzusetzen. Am Ende der Unterstellungszeit ist der Verlauf der Bewährung zu reflektieren und sind Perspektiven für die Zeit nach der Unterstellung zu entwickeln. Hieraus ergibt sich eine Aufteilung der Tätigkeit des Bewährungshelfers in eine mit der Aufstellung des Arbeitsplans endende Eingangsphase, einen anschließenden Hilfe- und Kontrollprozess und eine Abschlussphase.⁴

(4) Die Eingangsphase

(a) Kontaktaufnahme, Information und Aufbau einer Arbeitsbeziehung

In der Eingangsphase hat der Bewährungshelfer alsbald **Kontakt** mit dem Verurteilten aufzunehmen. Der Bewährungshelfer hat den Klienten in einer für diesen verständlichen Weise über die Aufgaben der Bewährungshilfe sowie die Rechte und Pflichten des Bewährungshelfers und des Klienten zu **informieren**. Der Bewährungshelfer muss sich darum bemühen, eine tragfähige **Arbeitsbeziehung** mit dem Klienten aufzubauen.⁵ Problemorientierte Bewährungshilfearbeit und Beziehungsarbeit stehen nicht in einem Gegensatz, sondern bedingen sich. Elaborierte Techniken des Fall-Managements laufen ins Leere, wenn der Bewährungshelfer keinen Zugang zum Klienten findet, ein guter Kontakt zum Klienten führt nicht weiter, wenn darauf keine sachgerechte Bewährungshilfearbeit aufgebaut wird. Der Bewährungshelfer sollte den Klienten

³ Klug, Bewährungshilfe 2005, 184.

⁴ Siehe Qualitätsstandards im Ambulanten Justizsozialdienst Niedersachsen, 4. Aufl. 2011, 13; Oberlies, Strafrecht und Kriminologie für die Soziale Arbeit, 2013, 153.

⁵ Bezirksamt Eimsbüttel, Fachamt Straffälligen- und Gerichtshilfe, Qualitätsstandards. Dienstanweisung zur Durchführung der Bewährungshilfe für Erwachsene, 2012, 11; Wälzholz-Junius, Bewährungshilfe 2012, 251 f.

mit einer wertschätzenden Grundhaltung gegenüberreten, ihm aber auch fehlerhaftes Verhalten und Grenzen aufzeigen. Kommt ein Kontakt mit dem Klienten trotz mehrfacher Bemühungen nicht zustande, muss der Bewährungshelfer das Gericht informieren.

(b) Datenermittlung

In der Eingangsphase sind diejenigen Umstände zu ermitteln, die für die Gestaltung eines wirksamen Hilfe- und Kontrollprozesses von Bedeutung sind. Hierzu gehören zunächst die Umstände, mit deren Hilfe sich das bei den Probanden bestehende Rückfallrisiko bestimmen, also eine Kriminalprognose aufstellen lässt, denn je höher das Rückfallrisiko ist, desto intensiver muss die Hilfs- und Kontrolltätigkeit der Bewährungshilfe ausfallen (Risikoprinzip). Bei der Erstellung der Kriminalprognose sind die Wahrscheinlichkeit neuer Straftaten und ggf. deren Art und Schwere einzuschätzen („Wahrscheinlichkeitsaussage“ und „Tatbestandsaussage“).⁶ Die Einschätzung des Rückfallrisikos hat anhand von Kriterien zu erfolgen, die sich in der kriminologischen Forschung als relevant für die Kriminalprognose erwiesen haben. Es sind daher zumindest die folgenden Bereiche im Hinblick auf kriminalitätsfördernde oder krimioresistente Ausprägungen zu untersuchen: Sozial- und Legalbiographie, Anlassdelikt und Auseinandersetzung des Klienten mit dem Anlassdelikt, Persönlichkeitseigenschaften, Kognitionen und Einstellungen des Klienten, Wohnen, Ausbildung/Arbeit, Finanzen, persönliche Beziehungen, Freizeitgestaltung, Gesundheit und Suchtmittelmissbrauch. Für die Rückfalleinschätzung können in der Kriminologie anerkannte Kriterienlisten verwendet werden. Es müssen jedoch stets die Besonderheiten des Einzelfalles beachtet werden. Zu ermitteln sind neben den statischen, also unveränderbaren rückfallrelevanten Faktoren insbesondere die dynamischen, also veränderbaren Faktoren. Sie spielen nicht nur für die Risikoeinschätzung eine Rolle, sondern sind auch die Ansatzpunkte für die rückfallpräventive Arbeit mit dem Klienten. Neben den kriminalitätsfördernden Faktoren sind auch die kriminalitätshindernden Faktoren (protektive Faktoren) zu ermitteln. Insoweit ist auf Ressourcen des Klienten und seines Umfeldes zu achten, durch deren Stärkung das Rückfallrisiko gemindert werden kann.

Nach dem Bedürfnisprinzip ist zu ermitteln, welche Umstände für die Delinquenz des Klienten ursächlich sind. Es muss also erhoben werden, in welchem Verhältnis Lebenslage und Persönlichkeit des Klienten zu seiner Delinquenz stehen. Hieraus sind die Interventionen abzuleiten, mit denen gegen die Kriminalitätsursachen vorgegangen wird. Nach dem Ansprechbarkeitsprinzip sind die Fähigkeiten des jeweiligen Klienten zu ermitteln, an denen dann die Interventionen auszurichten sind.⁷ Hierbei ist auch zu erheben, inwieweit der Klient zur Zusammenarbeit mit dem Bewährungshelfer motiviert ist. Motivation ist keine statische Eigenschaft, sondern veränderbar, sodass ggf. durch den Bewährungshelfer eine dem jeweiligen Motivationsstand des Klienten angepasste Motivationsarbeit betrieben werden muss.⁸

Die Ermittlung der relevanten Daten erfolgt insbesondere im Gespräch mit dem Klienten und durch Auswertung der dem Bewährungshelfer zugänglichen Dokumente (z. B. dem Strafurteil). Hinsichtlich der Angaben des Klienten muss der Bewährungshelfer einschätzen, inwieweit die Angaben glaubhaft sind, und die Angaben ggf. durch Hausbesuche, Befragungen Dritter oder Dokumentenauswertungen überprüfen.

⁶ Vgl. Qualitätsstandards in der Bewährungshilfe in Bayern, 6. Aufl. 2012, 14.

⁷ Zum Risiko-, Bedürfnis- und Ansprechbarkeitsprinzip siehe Mayer/Schlatter/Zobrist, Bewährungshilfe 2007, 33 (45 ff.); Roth, Bewährungshilfe 2005, 402 (405).

⁸ Vgl. dazu näher Klug/Schaitl, Soziale Dienste der Justiz, 2012, 53 ff.

(c) Datenauswertung

Auf der Grundlage der erhobenen Daten hat der Bewährungshelfer den Hilfe- und Kontrollbedarf des Klienten herauszuarbeiten. Es muss also ermittelt werden, in welchen Bereichen der Klient der Unterstützung bedarf und welche Überwachungsnotwendigkeiten bestehen. Hierbei dürfen die einzelnen zu bearbeitenden Probleme nicht isoliert gesehen werden. Sie sind vielmehr im Zusammenhang mit der gesamten Lebensführung des Klienten zu betrachten und es ist mit dem Klienten daran zu arbeiten, dass er seine Lebensziele ohne Begehung von Straftaten verfolgen kann.⁹

Nach der Ausprägung des Hilfe- und Kontrollbedarfs können die Klienten in verschiedene Gruppen eingeteilt werden, denen unterschiedlich intensive Hilfs- und Kontrollprozesse zugeordnet sind.¹⁰ So besteht in Bayern eine Unterscheidung zwischen Risikoprobanden, Probanden mit normaler Kontaktdichte und Probanden mit reduzierter Kontaktdichte.¹¹ Mecklenburg-Vorpommern differenziert zwischen den Interventionskategorien Intensivintervention, Standardintervention und formelle Intervention.¹² Sachsen unterscheidet zunächst nach den Kriterien geringer bzw. hoher Hilfebedarf und geringe bzw. hohe Kontrollnotwendigkeit vier Gruppen, fasst dann die beiden Gruppen mit hoher Kontrollnotwendigkeit zu einer Gruppe zusammen und kommt damit zu einer Abstufung in drei Gruppen mit unterschiedlicher Betreuungsintensität: Gruppe 1 (Formal) geringer Hilfebedarf und geringe Kontrollnotwendigkeit, Gruppe 2 (Standard) hoher Hilfebedarf und geringe Kontrollnotwendigkeit und Gruppe 3 und 4 (Intensiv) hoher Hilfebedarf und hohe Kontrollnotwendigkeit sowie geringer Hilfebedarf und hohe Kontrollnotwendigkeit. In Niedersachsen gibt es vier Betreuungsgruppen, je nachdem ob das Rückfallrisiko gering oder hoch ist und ob die Motivation des Klienten zur Mitarbeit gering oder hoch ausgeprägt ist.¹³ Derartige Gruppierungen müssen die unterschiedlichen Hilfs- und Kontrollnotwendigkeiten angemessen abbilden. Zur Vornahme der Einstufungen sind die für die Einschätzung der Klienten relevanten Faktoren in Übersichten zusammenzustellen. Die Gruppierungen dürfen nicht schematisch angewendet werden und dürfen nicht zu einer Vernachlässigung der Besonderheiten des Einzelfalls führen.¹⁴ Vorgenommene Einstufungen sind regelmäßig zu überprüfen.

(d) Erstellung eines Arbeitsplans

Ist der Hilfe- und Kontrollbedarf ermittelt, ist ein Hilfe- und Kontrollplan aufzustellen. In diesem Interventionsplan ist festzuhalten, welche Ziele während der Unterstellungszeit angestrebt werden und mit welchen Maßnahmen diese Ziele erreicht werden sollen. Der Plan ist möglichst gemeinsam mit dem Klienten aufzustellen. Hilfsprozesse finden in Zusammenarbeit mit dem Klienten statt, Kontrollprozesse müssen auch dann durchgeführt werden, wenn der Klient eine

⁹ Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit Mecklenburg-Vorpommern, Qualitätshandbuch Soziale Dienste der Justiz, 2011, 39; Göbbels/Ward/Willis, Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie 2013, 122 ff.: „Good-lives“-Modell.

¹⁰ Cornel, Bewährungshilfe 2011, 379 (392); Kawamura-Reindl, Neue Kriminalpolitik 2004, 59 (61, 62); zum Offender Assessment System OASys in England und Wales siehe Matt/Hentschel, Bewährungshilfe 2007, 330 ff.; zum niederländischen Erfassungssystem RiSc Jäger, Die sozialpädagogische Betreuung von straffälligen Menschen in der Bewährungshilfe – Ein Ländervergleich –, 2010, 48 ff.

¹¹ Qualitätsstandards in der Bewährungshilfe in Bayern, 14 ff.

¹² Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit Mecklenburg-Vorpommern, 43.

¹³ Qualitätsstandards im Ambulanten Sozialdienst Niedersachsen, 26.

¹⁴ Empfehlung CM/Rec [2010]1 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Grundsätze der Bewährungshilfe des Europarats, Nr. 4, Bewährungshilfe 2012, 255 (258).

Zusammenarbeit ablehnt. Auch in diesen Fällen können bestimmte Unterstützungsleistungen angezeigt sein. In schwierigen Fällen kann es angezeigt sein, die Datenauswertung und die Ausstellung des Arbeitsplans in einer Fallkonferenz vorzunehmen. Auch der Arbeitsplan muss regelmäßig überprüft werden.

(c) Berichterstattung

Am Ende der Eingangsphase ist ein Bericht an das Gericht bzw. die Führungsaufsichtsstelle zu erstatten. Gegenstand des Berichts sind die Persönlichkeit, die Lebenssituation und die bisherige Entwicklung des Klienten, die Hintergründe der Delinquenz sowie die Risiken und Chancen für die künftige Entwicklung des Klienten. Der bisherige Verlauf der Bewährung und der Stand der Erfüllung von Auflagen und Weisungen sind darzustellen. Das beabsichtigte Vorgehen ist darzulegen¹⁵ und ggf. sind Anregungen für die Ausgestaltung der Bewährung zu geben.¹⁶ In dem Bericht sind die zugunsten und zulasten des Klienten sprechenden Umstände objektiv darzustellen.¹⁷ Es sind konkrete Tatsachen anzugeben. Die Quellen für die Ermittlung der Tatsachen sind anzuführen.¹⁸ Zwischen Tatsachen und Wertungen ist zu trennen.¹⁹

(5) Der Hilfe- und Kontrollprozess

(a) Der Hilfeprozess

Die Bewährungshilfe hat durch Verbesserung der Lebenssituation und der Handlungskompetenzen der Klienten zur Rückfallverhinderung beizutragen.²⁰ Stehen für erforderliche Hilfen Angebote Dritter nicht zur Verfügung, hat die Bewährungshilfe die Hilfeleistung zu erbringen. Hierbei sollten für bestimmte Aufgabenstellungen (z. B. Schuldenregulierung) Arbeitshilfen erstellt werden, die dann bei Bedarf Anwendung finden können. Es sind möglichst Methoden einzusetzen, deren Wirksamkeit empirisch belegt ist.²¹ Zur Aufgabe des Bewährungshelfers gehört es auch, sich Klarheit über den Stand der Motivation des Klienten zu verschaffen und die Motivation des Klienten zu fördern.

Kann der Hilfebedarf durch ein Angebot eines anderen Trägers erfüllt werden, hat der Bewährungshelfer den Klienten an diesen Träger zu vermitteln. Auch in diesem Fall behält der Bewährungshelfer die Fallverantwortung. Er muss prüfen, ob die Leistung bedarfsgerecht erbracht wird, und ggf. nachsteuern. Die Leistungserbringung durch andere Träger setzt voraus, dass der Bewährungshelfer weiß, welche Angebote zur Verfügung stehen, und dass zwischen der Bewährungshilfe und den anderen Trägern stabile Kooperationsbeziehungen bestehen. Es ist also die Bildung lokaler Netzwerke erforderlich.²²

¹⁵ Mutz, *Bewährungshilfe* 2007, 140 (142).

¹⁶ Breternitz, *Bewährungshilfe* 2007, 111 (127); Mutz, *Bewährungshilfe* 2007, 143 f.

¹⁷ Mutz, *Bewährungshilfe* 2007, 143; vgl. auch Schweizerische Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Bewährungshilfe (SKLB), *Grundlagen und Hauptaufgaben der Bewährungshilfe in der Schweiz*, 2007, 10.

¹⁸ Breternitz, *Bewährungshilfe* 2007, 121 (134); Mutz, a. a. O.

¹⁹ Breternitz, *Bewährungshilfe* 2007, 131.

²⁰ Heinze/Lilje/Schendler, *Bewährungshilfe* 1998, 82 (84).

²¹ Empfehlung CM/Rec [2010]1 des Ministerkomitees, Nr. 104, 105, *Bewährungshilfe* 2012, 268;

Mayer/Schlatter/Zobrist, *Bewährungshilfe* 2007, 33 (45); Roth, *Bewährungshilfe* 2005, 402 (406).

²² Vgl. Qualitätsstandards in der Bewährungshilfe in Bayern, 22; Standards der Bewährungshilfe Rheinland-Pfalz, 2010, 9, 24.

Gruppenarbeit hat sich zu einem festen Bestandteil der Arbeit mit Straffälligen entwickelt. Sie sollte daher in der Bewährungshilfearbeit systematisch verankert werden.²³ Zu denken ist etwa an Gruppenarbeit zur Erlernung sozialer Kompetenzen. Auch Projektarbeit kann angezeigt sein.²⁴

(b) Der Kontrollprozess

Der Bewährungshelfer hat zu überprüfen, ob der Klient die Auflagen und Weisungen erfüllt. Ergeben sich bei der Einhaltung der Auflagen und Weisungen Probleme, wirkt der Bewährungshelfer auf die Erfüllung hin. Gröbliche oder beharrliche Verstöße gegen Auflagen oder Weisungen hat der Bewährungshelfer dem Gericht mitzuteilen. Der Bewährungshelfer hat die Lebensführung des Klienten daraufhin zu beobachten, ob sich Risiken zeigen, die zu einer erneuten Straftat führen können. Sind solche Risiken erkennbar, muss der Bewährungshelfer intervenieren. Es kann sich empfehlen, gemeinsam mit dem Klienten Rückfallvermeidungspläne aufzustellen, die dem Klienten helfen, sich abzeichnende kritische Situationen ohne Begehung erneuter Straftaten zu bewältigen. Bricht der Klient den Kontakt ab und bleiben mehrere Versuche, den Kontakt wieder herzustellen, erfolglos, ist das Gericht zu informieren.²⁵

(c) Berichterstattung

Während des Hilfe- und Kontrollprozesses hat der Bewährungshelfer dem Gericht in regelmäßigen Abständen (ca. 1 Jahr) Zwischenberichte zu erstatten.²⁶ Außerdem ist bei wesentlichen Veränderungen in der Situation des Klienten ein Bericht zu erstellen.²⁷ Schließlich hat der Bewährungshelfer auf Aufforderung des Gerichts zu berichten.

(d) Anregung der Beendigung der Unterstellung

Die Bewährungshilfe sollte nur in den Fällen tätig werden, in denen sie durch Hilfe oder Kontrolle einen Beitrag zur Rückfallverhinderung leisten kann. Der Bewährungshelfer sollte daher die Beendigung der Unterstellung anregen, wenn kein Hilfebedarf mehr besteht oder der Klient – nach Ausschöpfung aller Motivationsmöglichkeiten – die Mitwirkung am Hilfeprozess endgültig ablehnt und kein Kontrollbedarf vorhanden ist.²⁸

²³ Vgl. Qualitätsstandards in der Bewährungshilfe in Bayern, 28 f.; *Heinze/Lilje/Schendler*, Bewährungshilfe 1998, 82 (86, 87, 88); Klug, Bewährungshilfe 2009, 306; *Mutz*, Bewährungshilfe 2007, 140 (145 f.).

²⁴ Siehe Qualitätsstandards in der Bewährungshilfe in Bayern, 29.

²⁵ Qualitätsstandards für den ambulanten Sozialen Dienst der Justiz in Nordrhein-Westfalen, 2008, 19.

²⁶ Siehe Handbuch Soziale Dienste der Justiz im Lande Bremen, 2011, § 22; Standards des Sozialen Dienstes der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt. Handbuch Bewährungshilfe und Führungsaufsicht, 2008, 25; *Heinze/Lilje/Schendler*, Bewährungshilfe 1998, 82 (87); in den Niederlanden fertigen die Bewährungshelfer halbjährlich Berichte für die Justiz an, vgl. *Jäger*, a. a. O., 77.

²⁷ Vgl. Standards der Bewährungshilfe Rheinland-Pfalz, 25.

²⁸ Ausführungsbestimmungen zum hessischen Gesetz über die Organisation der Bewährungshilfe, der Gerichtshilfe und der Führungsaufsicht, JMBL. Hessen 2011, 222 (234); *Heinze/Lilje/Schendler*, Bewährungshilfe 1998, 82 (87).

(6) Die Abschlussphase

(a) Das Abschlussgespräch

Am Ende des Unterstellungszeitraums hat der Bewährungshelfer in einem Abschlussgespräch mit dem Klienten den Verlauf der Bewährung und die Entwicklung des Klienten zu reflektieren.²⁹ Insbesondere ist zu erörtern, inwieweit die angestrebten Ziele erreicht worden sind. Es sind Zukunftsperspektiven zu entwickeln und ein möglicherweise fortbestehender Betreuungsbedarf ist zu ermitteln. Erforderlichenfalls ist eine Nachbetreuung einzuleiten.³⁰

(b) Schlussbericht

In einem Schlussbericht an das Gericht bzw. die Führungsaufsichtsstelle sind der Verlauf der Bewährung, die Entwicklung des Klienten und das aktuelle Rückfallrisiko darzustellen. Insbesondere ist darzulegen, inwieweit mit den getroffenen Maßnahmen die gesetzten Ziele erreicht wurden. Zu der zu treffenden justiziellen Entscheidung ist aus sozialarbeiterischer Sicht Stellung zu nehmen.

(7) Die Entlassungsvorbereitung

In der Zeit nach Entlassung aus dem Strafvollzug finden häufig entscheidende Weichenstellungen für die Resozialisierung statt.³¹ In der Nachentlassungsphase besteht ein besonders hohes Rückfallrisiko. Der Erfolg von Behandlungsbemühungen im Strafvollzug kann in Frage gestellt sein, wenn sich nicht an die Entlassung eine weitere Betreuung des Klienten anschließt.³² Es muss daher sichergestellt werden, dass der Bewährungshelfer bei Klienten, die aus dem Strafvollzug entlassen werden und dann der Bewährungshilfe unterstellt sind, unmittelbar nach der Entlassung die Betreuung aufnimmt. Außerdem müssen die Behandlungs- und Betreuungsmaßnahmen im Vollzug und während der Bewährungshilfe koordiniert werden. Hierzu bedarf es der gegenseitigen Information und Kooperation von Vollzug und Bewährungshilfe.³³

Es ist daher erforderlich, dass der Justizvollzug und die Bewährungshilfe eine gemeinsame Konzeption für die Entlassungsvorbereitung erarbeiten. Diese Konzeption muss mindestens die folgenden Regelungen enthalten: Der Vollzug informiert die Bewährungshilfe rechtzeitig über die bevorstehende Entlassung. Der Vollzug übermittelt der Bewährungshilfe die im Vollzug über den Klienten gewonnenen Erkenntnisse, die für die Gestaltung der Bewährungshilfe von Bedeutung sind. Ggf. findet ein persönlicher Kontakt zwischen dem Klienten und dem Bewährungshelfer vor der Entlassung statt (im Vollzug oder während einer vollzugsöffnenden Maßnahme).³⁴ In schwierigen Fällen kann eine Nachsorgekonferenz unter Beteiligung des

²⁹ Anders/Hirsch, *Bewährungshilfe* 1998, 397 (399).

³⁰ Bezirksamt Eimsbüttel Fachamt Straffälligen- und Gerichtshilfe, Qualitätsstandards. Dienstanweisung zur Durchführung der Bewährungshilfe für Erwachsene, 12; Heinze/Lilje/Schendler, *Bewährungshilfe* 1998, 82 (87).

³¹ Kerner, *Bewährungshilfe* 2006, 43 (46).

³² Zu den in der Nachentlassungsphase bestehenden Problemlagen und Lösungsmöglichkeiten siehe: Optimierung des Übergangsmanagements in den bayerischen Justizvollzugsanstalten. Bericht der Arbeitsgruppe „Übergangsmanagement“, 2012.

³³ Empfehlung CM/Rec (2010)1 des Ministerkomitees, Nr. 39, 59, *Bewährungshilfe* 2012, 261 (263); Optimierung der ambulanten und stationären Resozialisierung in Hamburg. Abschlussbericht der Fachkommission, 2010, 50; Cornel, *Bewährungshilfe* 2011, 379 (390).

³⁴ Vgl. Heinze/Lilje/Schendler, *Bewährungshilfe* 1998, 82 (87).

Bewährungshelfers angezeigt sein. Kurze Zeit nach der Entlassung findet das erste Gespräch des Klienten mit dem Bewährungshelfer statt. Eine Einladung zu diesem Gespräch sollte dem Klienten mit der Entlassung vorliegen.

Muss ein Klient, der unter Bewährungshilfe steht oder gestanden hat, in den Strafvollzug, sollten ebenfalls Übergangsregelungen getroffen werden. So sollten dem Vollzug die von dem Bewährungshelfer über den Klienten erworbenen Erkenntnisse zugänglich gemacht werden und sollte der Bewährungshelfer ggf. an der Vollzugsplanung mitwirken.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat für die Zusammenarbeit zwischen dem Vollzug und der Bewährungshilfe das differenzierte Konzept „InStar“ entwickelt.³⁵ Die Erfahrungen mit diesem Konzept verdienen bei der weiteren Gestaltung der Schnittstellen zwischen Bewährungshilfe und Strafvollzug große Aufmerksamkeit.

(8) Fristen für die Arbeitsschritte

Um einen wirksamen Beitrag zur Rückfallverhinderung zu leisten, muss die Bewährungshilfe ihre Aufgaben zügig erfüllen. Es ist daher sachgerecht, den Bewährungshelfern für die Erledigung der einzelnen Arbeitsschritte Fristen vorzugeben. In den vorliegenden Qualitätsstandards der Bundesländer finden sich daher Fristvorgaben.³⁶ Allerdings darf unter der Einhaltung der Fristen nicht die Gründlichkeit und Qualität der Arbeit leiden. Begründete Abweichungen von den Fristen im Einzelfall müssen möglich sein.

(9) Dokumentation

Für eine wirksame Bewährungshilfearbeit ist eine sachgerechte Dokumentation der Tätigkeit des Bewährungshelfers erforderlich.³⁷ Dokumentiert werden müssen die über die Persönlichkeit, die Situation und die Entwicklung des Klienten erhobenen Daten, das Arbeitskonzept, die Hilfs- und Kontrollmaßnahmen (Arbeitsschritte und Ergebnisse), die erstatteten Berichte und die Einhaltung der Vorgaben für die Tätigkeit des Bewährungshelfers.³⁸ Die Dokumentation sollte EDV-gestützt und leicht handhabbar sein. Die Dokumentation ist auf das Erforderliche zu beschränken, sie darf nicht zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der fachlichen Arbeit der Bewährungshelfer führen.

(10) Datenschutz

Die Tätigkeit der Bewährungshelfer muss den einschlägigen Datenschutzbestimmungen entsprechen. Die Bewährungshelfer sind über das für sie geltende Datenschutzrecht zu informieren. Dies betrifft den Datenschutz innerhalb der Bewährungshilfe, im Verhältnis zur Justiz und im Verhältnis zu Dritten.

³⁵ Vgl. Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit Mecklenburg-Vorpommern, 96 ff.

³⁶ Vgl. etwa Qualitätsstandards der Sozialen Dienste in Thüringen, 2008, 4 ff.

³⁷ Roth, *Bewährungshilfe* 2005, 402 (403 f.).

³⁸ Vgl. Them/Dietrich, *Bewährungshilfe* 2007, 99 ff.; zur Dokumentation im Rahmen des englischen Offender Assessment System siehe Mutz, *Der englische National Offender Management Service und die deutsche Bewährungshilfe*, 2012, 168 f.; zum Dokumentationssystem der niederländischen Bewährungshilfe Jäger, a. a. O., 29 (54, 76, 79, 90).

(11) Fallzuweisung

Der Klient sollte demjenigen Bewährungshelfer zugewiesen werden, der den bei dem Klienten bestehenden individuellen Bedarf am besten erfüllen kann. Hierfür sind z. B. Erfahrungen mit vergleichbaren Fällen und Spezialkenntnisse von Bedeutung. Bei der Fallzuweisung ist auf eine ausgeglichene Belastung der Bewährungshelfer zu achten. Es sollte möglichst eine kontinuierliche Betreuung eines Klienten durch denselben Bewährungshelfer erfolgen.³⁹ Im Hinblick auf die Zahl der Fälle pro Bewährungshelfer werden in der Literatur Fallzahlen von 35 bis 55 empfohlen.⁴⁰ Angestrebt werden sollte jedenfalls eine Zahl von etwa 60 Klienten pro Bewährungshelfer.

(12) Spezialisierung

Für die Betreuung bestimmter Klienten oder den Umgang mit bestimmten Problemstellungen können spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten erforderlich sein.⁴¹ Dem hierfür jeweils bestehenden Bedarf muss die Bewährungshilfe Rechnung tragen. Dies kann entweder dadurch geschehen, dass bestimmte Klientengruppen durch spezialisierte Bewährungshelfer betreut werden,⁴² oder dadurch, dass einzelne Bewährungshelfer sich Spezialwissen erwerben, das sie dann als Berater an die anderen Bewährungshelfer weitergeben.⁴³

(13) Fachaufsicht

Um die Qualität der Arbeit der Bewährungshilfe zu sichern, ist Fachaufsicht notwendig. Diese sollte durch Fachkollegen der Sozialarbeit bzw. Sozialpädagogik wahrgenommen werden, damit gewährleistet ist, dass die Standards der Sozialarbeit bzw. Sozialpädagogik eingehalten werden.⁴⁵ Zur Fachaufsicht gehört die regelmäßige Überprüfung der Arbeit der Bewährungshelfer.

(14) Beschwerdemanagement

Um die Qualität der Arbeit der Bewährungshilfe zu gewährleisten, sollten Verfahren entwickelt werden, in denen Beschwerden der Justiz oder von Klienten entgegengenommen und bearbeitet werden.

³⁹ Vgl. Qualitätsstandards. Handbuch für den Sozialen Dienst der Justiz und den Sozialdienst im Justizvollzug des Landes Sachsen-Anhalt, 2008, 25.

⁴⁰ Siehe *Schaitl/Klug*, Agora 2005, 21; *Anders/Hirsch*, Bewährungshilfe 1998, 399; *Heinze/Lilie/Schendler*, Bewährungshilfe 1998, 86; für andere Staaten werden teilweise erheblich niedrigere Zahlen angegeben, so z. B. für die Niederlande durchschnittlich 25 bis 30 Klienten und für Österreich maximal 30 Klienten pro Bewährungshelfer, vgl. *Jäger*, a. a. O., 88 (170).

⁴¹ *Rensmann*, Bewährungshilfe 2007, 227 (230).

⁴² Vgl. etwa die Schwerpunktbildungen für die Arbeit mit Sexualstraftätern und Gewaltstraftätern in Mecklenburg-Vorpommern, Landesamt für ambulante Straffälligenarbeit Mecklenburg-Vorpommern, 64 ff.

⁴³ Siehe dazu *Klug*, Bewährungshilfe 2007, 29.

⁴⁴ *Grosser/Maelicke*, a. a. O.

⁴⁵ *Rensmann*, Bewährungshilfe 2007, 227 (233).

b. Die Konzeption der Bewährungshilfe in Baden-Württemberg

Die Konzeption der Bewährungshilfe in Baden-Württemberg ist insbesondere in der Verwaltungsvorschrift des Justizministeriums vom 8. Mai 2009 „Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Sozialarbeit im Justizvollzug“,⁴⁶ der Anlage 1 zu dieser Verwaltungsvorschrift „Richtlinie für das Bewährungs- und Gerichtshilfeverfahren, die Bewährungshilfe in der Führungsaufsicht und den Täter-Opfer-Ausgleich“ sowie in den als Anlage zum Beleihungs-, Durchführungs- und Dienstleistungsüberlassungsvertrag Bewährungs- und Gerichtshilfe vom 10. November 2006 vom Justizministerium und der Neustart gGmbH vereinbarten Grundlagenkonzept zur Durchführung der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg, Stand 10.11.2006, niedergelegt. In Übereinstimmung mit den unter a. dargelegten Qualitätsstandards sehen diese Dokumente das Ziel der Bewährungshilfe in der Verhinderung weiterer Straftaten und weisen ihr die Doppelfunktion von Hilfe und Kontrolle zu. Sachgerecht wird die Tätigkeit der Bewährungshilfe in Eingangs-, Folge- und Abschlussphase aufgegliedert. Die Dokumente enthalten ein ambitioniertes System der Betreuungsstufen, das komplexer als in den anderen Bundesländern ist. Für die Arbeitsschritte werden angemessene Fristen vorgegeben. Für die Zusammenarbeit zwischen Justizvollzug und Bewährungshilfe bei der Entlassungsvorbereitung wurden akzeptable Vorgaben erarbeitet. Näher geregelt werden sollte auch die Kooperation beim Übergang von der Bewährungshilfe in den Vollzug nach Widerruf der Strafaussetzung.

In den Vorgaben zum Erstgespräch mit dem Klienten sollten nicht nur die Information des Klienten und die Datenerhebung genannt werden, es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass das Erstgespräch auch dem Aufbau einer tragfähigen Arbeitsbeziehung mit dem Klienten dient. Weiterhin sollte in die Vorgaben aufgenommen werden, dass Angaben des Klienten gegebenenfalls überprüft werden müssen. Als Leistungen der Bewährungshilfe sollten auch die Gruppen- und Projektarbeit genannt werden. Außerdem sollten die Vorgaben an die Berichte ergänzt werden (insbesondere Notwendigkeit von Quellenangaben und Trennung von Tatsachenmitteilungen und Stellungnahmen).

Unter fachlichen Gesichtspunkten werfen die im Grundlagenkonzept enthaltenen Vorgaben für die Entwicklung der Fallzahlen Probleme auf. So soll die Zahl der Klienten von 22.000 auf 16.500 sinken (Grundlagenkonzept, Seite 52) und soll die Zahl der von ehrenamtlichen Bewährungshelfern betreuten Klienten auf 3.302 erhöht werden (Grundlagenkonzept, Seite 17). Diese Vorgaben bringen die Gefahr mit sich, dass im Einzelfall fachlich nicht begründete Entscheidungen getroffen werden. So könnte trotz bestehenden Hilfe- oder Kontrollbedarfs die Aufhebung einer Unterstellung beantragt werden, um die erstrebte Reduzierung der Zahl der Unterstellungen zu erreichen. Je mehr ehrenamtliche Bewährungshelfer eingesetzt werden, desto größer wird die Gefahr, dass zur Erreichung höherer Zahlen von durch ehrenamtliche Bewährungshelfer betreuten Klienten entweder ehrenamtlichen Bewährungshelfern für sie nicht geeignete Fälle übertragen werden oder nicht geeignete ehrenamtliche Bewährungshelfer aufgenommen werden.

⁴⁶ Die Justiz 2009, 151.

c. Praktische Umsetzung

(1) Widerrufe: Ländervergleiche in der Rechtspflegestatistik

(a) Einführung: Gang der Untersuchung, Vorstellung der Erfolgsindikatoren

In diesem Abschnitt wird der Versuch unternommen, den relativen Erfolg der Bewährungshilfe in Baden-Württemberg nach der Übernahme durch die Neustart gGmbH durch einen Vergleich mit anderen Bundesländern zu bewerten. In Übereinstimmung mit weiten Teilen der Literatur werden wir dabei hauptsächlich auf die Widerrufsquote abstellen, jedoch auch die „Bewährungserfolgsquote“ evaluieren. Es sollte jedoch vorausgeschickt sein, dass die Aussagekraft dieser Indikatoren begrenzt ist. Ein besseres Maß wäre die Rückfallquote der Abgangskohorten nach der Betreuung durch die Neustart gGmbH. Länderspezifische Rückfallquoten werden jedoch – trotz der in den bundesweiten Rückfallstudien gesammelten und deshalb eigentlich verfügbaren Daten – vom Bundesamt für Justiz nicht zur Verfügung gestellt. Weiterhin ist zu bedenken, dass eine erfolgreiche (oder erfolglose) Resozialisierung von Straftätern nicht allein auf der Arbeit der Bewährungshilfe beruht. Sie baut im Fall der Strafrestaussatzung auch auf dem Justizvollzug auf, d. h. Erfolg oder Misserfolg sind auch das Ergebnis der Arbeit dieser Institution. Nicht zuletzt sind die Bedingungen in der Familie, in der Gesellschaft, Bildungs- und Sozialkapital, die Situation des Arbeitsmarktes und die gesundheitliche Situation zu nennen, auf die die Bewährungshilfe nur sehr begrenzt einwirken kann, die aber dennoch einen wesentlichen Einfluss auf Erfolgsquoten wie die Zahl der Widerrufe haben.

Da der langfristige Einfluss der Bewährungshilfe über die Bewährungszeit hinaus schwer zu erfassen ist, wird die Erfassung von Strafflosigkeit und Widerrufen während der Bewährungszeit als gangbarer Kompromiss gesehen. Die Publikationen der Statistischen Landesämter (insbesondere „Statistische Berichte Baden-Württemberg, Rechtspflege“) sowie die des Statistischen Bundesamtes – „Rechtspflege: Bewährungshilfe“, Fachserie 10, Reihe 5, die letzte Ausgabe vom 4. Februar 2013 erfasst die Zahlen bis einschließlich 2011 – enthalten Daten zu der Anzahl der jährlich erlassenen Bewährungsstrafen und Widerrufe der Bewährung. Der Quotient aus der Anzahl der Widerrufe zu der Anzahl an beendeten Bewähungen wird als Widerrufsquote bezeichnet und kann als Maß für den Misserfolg der Bewährungshilfe interpretiert werden. Da es neben neuen Straftaten aber auch durch Auflagen- und Weisungsverstöße zu einem Widerruf kommen kann, geht ein Widerruf nicht notwendigerweise mit einer erneuten Straffälligkeit des Klienten einher.⁴⁷ Andererseits zeigt eine Analyse von Weigelt,⁴⁸ dass Wiederverurteilungen oft keineswegs zu einem Widerruf führen: Lediglich bei ca. 38 % der betrachteten Fälle (auf der Grundlage der Daten der bundesweiten Rückfallanalyse aus dem Jahr 1994) war dies der Fall. Dies macht deutlich, dass die Anzahl der Widerrufe nur bedingt aussagekräftig bezüglich der Anzahl der erneuten Straftaten ist.⁴⁹

Eine weitere verfügbare Größe ist der von Hartung⁵⁰ beschriebene „Bewährungszeiterfolg“. Diese Größe basiert auf der Anzahl der beendeten Unterstellungen, welche *nicht* durch Widerrufe beendet wurden. Auch dieses Maß sollte nicht unmittelbar mit der Anzahl der beendeten

⁴⁷ Der Anteil der Widerrufe der Bewährung ohne Wiederverurteilung an der Gesamtzahl der Widerrufe betrug laut Weigelt, *Bewähren sich Bewährungsstrafen?*, 2009, 218, im Jahre 1994 immerhin 12 %.

⁴⁸ A. a. O.

⁴⁹ Es ist davon auszugehen, dass es bei schwereren Delikten häufig zu einem Widerruf der Bewährung kommt.

⁵⁰ *Spezialpräventive Effektivitätsmessung*, 1981.

Unterstellungen ohne neue Straftat in Verbindung gebracht werden. Basierend auf Weigelts Analyse ergibt sich, dass 47 % der durch „Bewährung“ beendeten Unterstellungen (innerhalb der nächsten vier Jahre des in der Rückfallstudie betrachteten Zeitraums) in eine erneute Verurteilung einmündeten. Auch wenn die Analyse des Jahres 1994 nicht eins zu eins auf die gegenwärtige Situation übertragen werden sollte, ist sie gleichwohl ein starkes Indiz für die Unterschiede zwischen widerrufenen Bewährungsungen und der Rückfälligkeit der Klienten.

Trotz der genannten Einschränkungen wird ein Teil unserer Erfolgsanalyse der Neustart gGmbH auf der Anzahl der Widerrufe bzw. der Anzahl der ohne Widerruf beendeten Unterstellungen basieren. Dafür lassen sich zahlreiche Gründe anführen, die ausführlich in der Langfassung des Evaluationsberichts nachzulesen sind (siehe dortiges Kapitel 2.3.1.1).

Im Folgenden soll daher zunächst auf die Widerrufsquote in Baden-Württemberg (BW) abgestellt werden. Insbesondere soll der Verlauf der Quote in BW im Vergleich zu den Verläufen in Vergleichsgruppen betrachtet werden. Als Vergleichsgruppen dienen Bayern und Westdeutschland (ohne BW und Bayern),⁵¹ und zwar vor und nach der Übernahme der Bewährungshilfe im gesamten Land Baden-Württemberg durch die Neustart gGmbH im Jahr 2007. Der Grundgedanke des über die Grenzen hinweg erfolgenden Vorher-Nachher-Vergleichs ist sehr einfach: Offenbaren sich keine Unterschiede relativ zu den anderen Regionen, so dürfte die Übernahme der Verantwortung durch Neustart zumindest nicht mit einer sichtbaren Qualitätsverschlechterung verbunden sein. Allerdings kann ein unreflektierter Blick auf die Gesamtheit aller Widerrufe – ohne Betrachtung der Hintergründe für das Entstehen eines Widerrufs – irreführend sein. So könnten sich ab 2007 die Widerrufsquote in Baden-Württemberg im Verhältnis zum Rest von Deutschland – auch ganz ohne Einfluss von Neustart – aus zahlreichen anderen Gründen verändert haben, z. B. weil sich die Zusammensetzung der Klienten geändert hat.

Die ausführliche Fassung des Evaluationsberichts (siehe den dortigen Abschnitt 2.3.1.2) diskutiert diese Gründe im Detail. Weiterhin wurden Voruntersuchungen durchgeführt, um sicherzustellen, dass etwaige Veränderungen der Indikatoren „Widerrufs- und Bewährungserfolgsquote“ vor und nach der Übernahme durch die Neustart gGmbH nicht auf eine veränderte Zusammensetzung der unterstellten Klientel oder andere Gründe zurückgeführt werden müssen. Wie in der Langfassung des Berichts im Detail nachzulesen ist, ist jedoch auf der Basis der Voruntersuchungen ein direkter Vergleich der Widerrufs- und Bewährungserfolgsquoten der Länder möglich und sinnvoll.

Obige Ausführungen setzen beim Vergleich einer Untersuchungsgruppe (BW) mit einer oder mehrerer Kontrollgruppen (Bayern, Westdeutschland*) an, deren Performanz vor und nach einer Intervention (Übernahme der Bewährungshilfe durch Neustart ab 2007) untersucht wird. In der empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung verwendet man für solche Analysen in formalisierter Form die so genannte Differenzen-in-Differenzen-Methode. In dieser Studie soll auch dieses Verfahren in Ergänzung zu dem rein deskriptiven Vergleich der Zeitreihen eingesetzt werden.

(b) Widerrufsquoten im Zeit- und Ländervergleich

Nach der ausführlichen Beschreibung der Ausgangslage der Bewährungshilfe, deren Fokus auf der Zusammensetzung der Klienten lag, wenden wir uns dem „Misserfolgsparameter“ Widerrufsquote zu. Diese ist wie folgt definiert:

⁵¹ Ferner muss Hamburg wegen fehlender Daten ausgeschlossen werden. Im Folgenden bezeichnet Westdeutschland die Gesamtheit der alten Bundesländer ohne Baden-Württemberg und Bayern und Hamburg.

$$WQ = \frac{B_{\text{Widerruf}}}{B_{\text{Gesamt}}}$$

Die Widerrufsquote vergleicht zwei Flussgrößen. Der Zähler beschreibt die Misserfolge der Bewährungshilfe, der Nenner die gesamten Beendigungen, welche sich größtenteils aus erfolgreichen Beendigungen und den Misserfolgen ergibt. Es stellt sich die Frage, welche Widerrufe zu welchen Beendigungen ins Verhältnis gesetzt werden. Eine Möglichkeit bestünde darin, eine wohldefinierte Eingangskohorte zu betrachten und die Anzahl der Beendigungen durch Widerruf innerhalb dieser Kohorte zu der Größe der Kohorte ins Verhältnis zu setzen. Die Widerrufsquoten auf Basis einer eindeutig bestimmbarer Eingangskohorte zu berechnen, ist aufgrund der gegebenen Datenlage jedoch leider nicht möglich. Die übliche Art der Operationalisierung der Widerrufsquote besteht folglich darin, die Beendigungen durch Widerruf innerhalb eines festen Zeitraums (üblicherweise innerhalb eines Kalenderjahrs) durch die Gesamtzahl der Beendigungen in diesem Zeitraum zu teilen. Die nachfolgende Analyse beruht auf diesem Quotienten. Gemäß obigen Abgrenzungen lautet die allgemeine Definition:

$$\text{Widerrufsquote gesamt} = \frac{\text{alle Widerrufe}}{\text{alle Beendigungen}}$$

wobei

- „alle Widerrufe“ = Widerrufe „nur oder auch wegen neuer Straftat“ im allgemeinen Strafrecht und im Jugendstrafrecht + Widerrufe „aus sonstigen Gründen“ + Verhängung von Jugendstrafen nach § 30 JGG⁵²
- „alle Beendigungen“ = Beendigungen im allgemeinen Strafrecht und im Jugendstrafrecht

In der nachstehenden Tab. 1 wird die Berechnung der Widerrufsquote anhand der Darstellung für das Jahr 2011 und für verschiedene Bundesländer illustriert. Die Tabelle zeigt, dass im Jahr 2011 die Widerrufsquote Baden-Württembergs mit 20 % neben der Berliner Quote (19 %) die niedrigste der gesamten Übersicht ist. Die Quote Westdeutschlands liegt mit 25,7 % deutlich darüber, korrigiert man diesen Wert um Bayern und Baden-Württemberg, so ist die Quote von Westdeutschland* sogar 26,2 %. Bayern liegt mit 29 % am oberen Ende der Skala.

Von Interesse ist ferner, ob die Widerrufe hauptsächlich auf neue Straftaten oder auf sonstiges Fehlverhalten und richterliche Intervention zurückgeführt werden können. In BW ergibt sich entsprechend der Tab. 1 als Quote von „sonstigen Gründen“ zu „neuen Straftaten“ der Wert 0,38, was fast genau dem Wert von 0,40 in Westdeutschland* entspricht. Hier zeigen sich also keine BW-spezifischen Besonderheiten, die auf richterliche Reaktionen nach der Übernahme durch die Neustart gGmbH schließen lassen würden.

⁵² Da es sich bei Verhängung von Jugendstrafen nach § 30 JGG eindeutig um Misserfolge handelt, werden diese bei den Berechnungen der Quoten den Widerrufen hinzugefügt. Aufgrund der kleinen Fallzahlen ergeben sich aber durch diese Komponente nur kleine Veränderungen in der Nachkommastelle der ausgewiesenen Prozentzahlen.

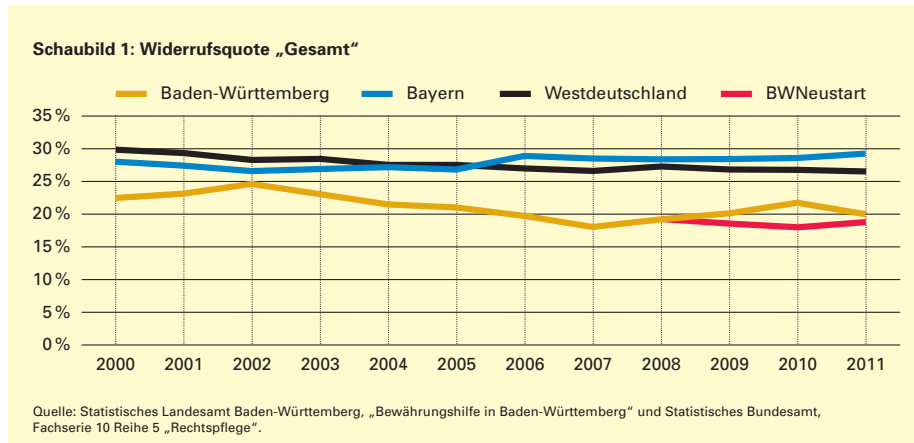
Tab. 1 zeigt auch die Beendigungen durch „Einbeziehung in ein neues Urteil“ gem. § 31 JGG. Die entsprechenden Fälle werden üblicherweise – wie auch hier – nicht in die Berechnung der Widerrufsquote aufgenommen. Es handelt sich zwar in jedem Fall um einen Rückfall, jedoch kommt es häufig wieder zu einer erneuten Unterstellung unter Bewährungsaufsicht. Würde man aber in konsequenter Weise alle Beendigungen durch Einbeziehung in ein neues Urteil als Widerruf zählen und zusätzlich in den Zähler der Widerrufsquote einbeziehen, so würde sich für BW – als konservative Obergrenze – eine Widerrufsquote in Höhe von 28% ergeben. Die analoge Berechnung für die anderen Länder der Übersicht führte überall außer in Hessen (ebenfalls 28%) zu höheren Obergrenzen als in Baden-Württemberg: In Berlin wäre sie dann 29%, in Bayern 36% und in Westdeutschland* 33%.

Tab. 1: Die Widerrufsquote „Gesamt“ und ihre Komponenten, 2011

	Beendigungen		Widerrufe allg. Strafrecht		Widerrufe Jugendstrafrecht		Einbe- ziehung in ein neues Urteil	Jugend- strafe nach § 30 JGG	Wider- rufs- quote gesamt %
	Allg. Straf- recht	Jugend- straf- recht	nur oder auch wegen neuer Straftat	sonst. Gründe	nur oder auch wegen neuer Straftat	sonst. Gründe			
Baden-Württemberg	6.337	2.576	1.096	373	200	123	690	10	20,2
Bayern	6.266	2.786	1.333	661	287	318	636	17	28,9
Berlin	1.841	1.201	415	63	72	24	315	6	19,1
Hessen	4.615	1.075	799	388	68	93	255	6	23,8
Niedersachsen	5.944	1.699	1.333	412	197	128	459	31	27,5
Nordrhein-Westfalen	14.282	4.843	3.488	1.118	443	368	1.392	59	28,6
Rheinland-Pfalz	2.823	1.177	484	258	88	105	332	14	23,7
Schleswig-Holstein	1.584	551	272	156	31	35	197	3	23,3
Westdeutschland* (o. BW+Bay)	32.624	10.951	7.134	2.474	931	767	3.012	121	26,2

Quelle: Statistisches Bundesamt (2013): Rechtspflege: Bewährungshilfe, Fachserie 10, Reihe 5 – 2011; eigene Berechnungen.

Mit Schaubild 1 wird der Frage nachgegangen, ob der positive Eindruck, den man für das Jahr 2011 von der Bewährungshilfe in Baden-Württemberg erhalten kann, auch im längeren Zeitraum Bestand hat und ob er ähnlich auch schon vor der Übernahme durch die Neustart gGmbH existierte. Schaubild 1 zeigt zunächst die Entwicklung der Gesamt-Widerrufsquoten, wie sie in obiger Tab. 1 schon für das Jahr 2011 hergeleitet wurde. Die Grafik erfasst den Zeitraum 2000 bis 2011, wobei 2011 das letzte in den Statistiken der Länder verfügbare Jahr darstellt. Das Anfangsjahr 2000 liegt deutlich vor der Übernahme der Verantwortung durch die Neustart gGmbH, um Abweichungen für den kritischen Betrachter augenfällig machen zu können.



Baden-Württemberg zeichnet sich durch eine konstant niedrige Widerrufsquote aus. Die auf offiziellen Statistiken beruhende und durch „BW“ gekennzeichnete Linie liegt deutlich unterhalb der Widerrufsquoten der Vergleichsgruppen. Eine weitere mit „BW-Neustart“ gekennzeichnete Linie basiert auf Neustart-internen Daten, die nicht ganz konsistent mit denen der Landesstatistik sind. Auf diese Inkonsistenzen wird in Abschnitt 2.3.1.7 „Deskriptive Analyse auf der Grundlage von internen Daten der Neustart gGmbH“ der Langfassung des Evaluationsberichts näher eingegangen.⁵³ Nach der Übernahme durch die Neustart gGmbH erreichte die Widerrufsquote zum 31.12.2007 ihren Tiefststand, was während der verzögerten Wirksamkeit von eventuellen Veränderungen noch wenig von den neuen Verantwortlichkeiten geprägt sein dürfte und nicht überbewertet werden sollte. 2005 hatte die Neustart gGmbH zwar bereits die Bewährungshilfe in den Landgerichtsbezirken Stuttgart und Tübingen übernommen. Die Widerrufsquote in Baden-Württemberg ist jedoch schon von 2002 auf 2004 zurückgegangen. Negativ zu beurteilen könnte, zumindest *prima facie*, der kontinuierliche Anstieg von 2007 bis 2010 sein. Allerdings senkt sich die Widerrufsquote in 2011 wieder ab und liegt damit nicht substantiell über der Widerrufsquote des Jahres 2006, also vor der Übernahme durch die Neustart gGmbH.⁵⁴

Geht man von der Gesamtheit auf die Ebenen des *allgemeinen Strafrechts* und des *Jugendstrafrechts*, so zeigt sich – angesichts des hohen Anteils der nach allgemeinem Strafrecht Verurteilten unter den Klienten der Bewährungshilfe nicht überraschend – für das *allgemeine Strafrecht* ein ähnliches Bild wie wir es schon bei der aggregierten Sichtweise beobachten konnten. Schaubild 2 zeigt für die strafrechtsspezifische Widerrufsquote zwar ein höheres Niveau, jedoch verlaufen die Kurven nahezu parallel zu der Gesamt-Widerrufsquote. Berechnet man speziell die Widerrufsquote für das allgemeine Strafrecht im Jahr 2011, so hat Baden-Württemberg mit 23 % den geringsten Wert (Bayern und Nordrhein-Westfalen jeweils 32 %, Westdeutschland* 29,5 %).

Bei den *Widerrufsquoten für die nach dem Jugendstrafrecht verurteilten Straftäter* (siehe Schaubild 3) fällt eine deutliche Niveaudifferenz zu den Widerrufsquoten nach allgemeinem Strafrecht auf. Die

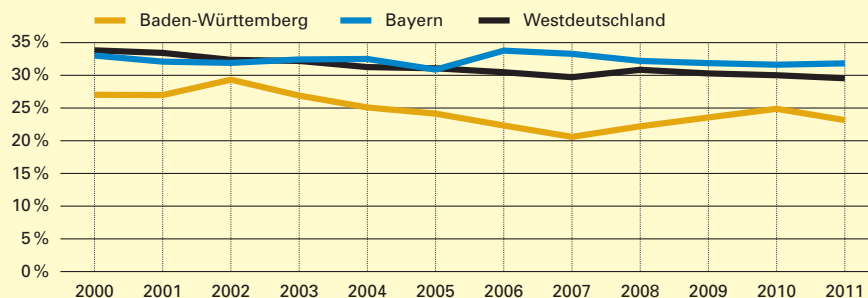
⁵³ Nachrichtlich: Nach Angabe des Justizministeriums (per Mail am 22.07.2013 und 13.08.2013) dürfte man die Ursache der Differenzen mittlerweile gefunden haben.

⁵⁴ Ein Zweistichproben-Test auf Anteilswerte ergibt, dass die Nullhypothese einer konstanten Widerrufsquote zwischen 2006 und 2011 zu einem üblichen Signifikanzniveau von 5 % nicht verworfen werden kann. Der Wert der T-Statistik ist nahe 0.73. Somit deutet der T-Test auf keine signifikante Verschlechterung der Bewährungshilfe bezüglich der Widerrufsquote durch Neustart hin.

Widerrufsquote für das Jugendstrafrecht fällt regelmäßig um mehr als 10 Prozentpunkte niedriger als beim Erwachsenenstrafrecht aus, wobei jedoch zu beachten ist, dass die so berechnete Quote lediglich eine *Untergrenze* darstellt, da sie alle auftretenden Verurteilungen *ohne* Bewährung aus der Kategorie „Einbeziehung in ein neues Urteil“ vollständig ignoriert (Jugendstrafen nach § 30 JGG werden jedoch hinzugezählt). Während der Verlauf in Baden-Württemberg und Westdeutschland* – abgesehen vom Niveauunterschied – dem der zuvor betrachteten Widerrufsquoten ähnelt, fällt in Bayern der Anstieg an Widerrufen für die nach dem Jugendstrafrecht Verurteilten ab dem Jahr 2007 auf. Betrachtet man wiederum speziell die Situation im Jahr 2011 etwas näher, so liegt Baden-Württemberg nach Berlin (8,5 %) und Schleswig-Holstein (12,5 %) mit 12,9 % in der Spitzengruppe (Bayern 22,3 %, Westdeutschland* 16,6 %).

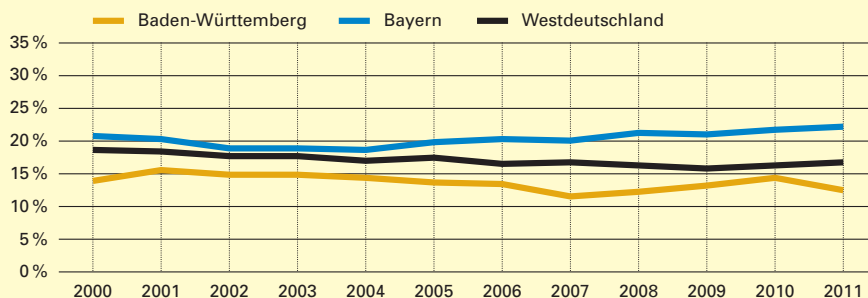
Wenn man diese Quoten als Untergrenzen betrachtet, so kommen die entsprechenden *Obergrenzen* dadurch zustande, dass man die „Einbeziehungen in ein neues Urteil“ *vollständig* zu den Widerrufen addiert und den Zähler des Quotienten entsprechend erhöht. Nach dieser Vorgehensweise ergibt sich für 2011 als *obere Grenze der Widerrufsquote des Jugendstrafrechts* ein Wert von 39,7 %, der in der Reihenfolge der Länder ähnlich gut wie der untere Grenzwert positioniert ist, nämlich hinter Berlin (34,7 %), und Hessen (39,3 %) und vor den anderen Bundesländern der Übersicht (Bayern 45,1 %, Westdeutschland* 44,1 %).

Schaubild 2: Widerrufsquote „Allgemeines Strafrecht“



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, „Bewährungshilfe in Baden-Württemberg“ und Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 5 „Rechtspflege“.

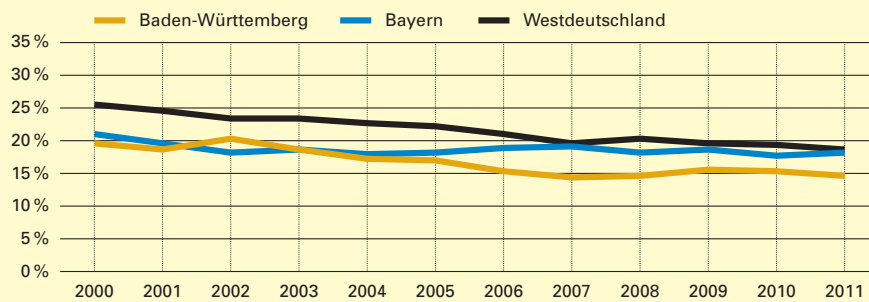
Schaubild 3: Widerrufsquote „Jugendstrafrecht“



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, „Bewährungshilfe in Baden-Württemberg“ und Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 5 „Rechtspflege“.

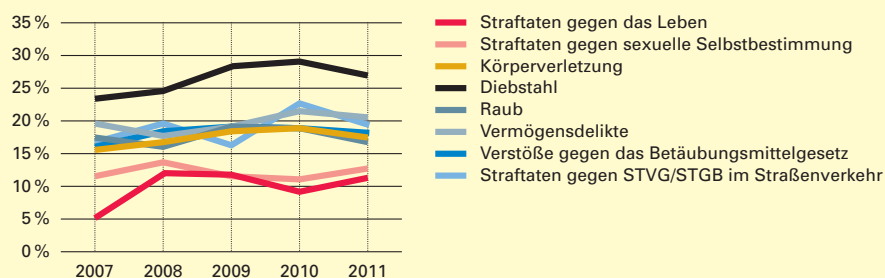
Die alternative Konstruktion einer Gesamt-Widerrufsquote (Jugend- und Erwachsenenstrafrecht), die ausschließlich auf Bewährungsbeendigungen „nur oder auch wegen neuer Straftaten“ basiert (inkl. Jugendstrafe, „sonstige Gründe“ werden hingegen weggelassen), liefert einen eng-gefassten aber dafür umso eindeutigeren Hinweis auf einen gravierenden Rückfall als Grund für den Widerruf der Bewährung. Schaubild 4 zeigt die Entwicklung der entsprechenden Quoten, die für die Gesamtheit von Jugendstrafrecht und Erwachsenenstrafrecht errechnet wurden. Auch in dieser Abgrenzung erreicht die Widerrufsquote für BW ihr Minimum im Jahr 2007, sie schwankt jedoch insgesamt nur wenig um eine mittlere Quote von ca. 15% herum. Die westdeutsche* Widerrufsquote verläuft nahezu parallel, jedoch stets oberhalb der baden-württembergischen. Im Jahr 2011 liegen die meisten Widerrufsquoten auf der Grundlage von „nur oder auch wegen neuer Straftaten“ recht eng beieinander: BW 14,7%, Bayern 18,1%, Schleswig-Holstein 14,3%, Rheinland-Pfalz 14,7%, Westdeutschland* 18,8%.⁵⁵

Schaubild 4: Widerrufsquote auf Basis neuer Straftaten



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, „Bewährungshilfe in Baden-Württemberg“ und Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 5 „Rechtspflege“.

Schaubild 5: Widerrufsquoten nach Straftaten in Baden-Württemberg



Quelle: Daten nach Anfrage an das Statistische Landesamt Baden-Württemberg.

⁵⁵ Falls „Einbeziehung in ein neues Urteil“ vollständig in die Quote „Widerruf wg. neuer Straftat“ aufgenommen würde, so läge 2011 der BW-Wert bei 22%, der von Bayern bei 25% und der von Westdeutschland* bei 25,5%. BW hätte damit den zweitniedrigsten Wert hinter Hessen (20%).

Die deliktspezifischen Widerrufsquoten zeigen das zu erwartende Muster: Straftätergruppen mit niedriger Tatfrequenz, aber gravierender Deliktschwere (z. B. Sexualstraftäter) haben niedrigere Widerrufsquoten als Hochfrequenztäter von weniger schwerwiegenden Delikten (z. B. Diebe) (siehe Schaubild 5).

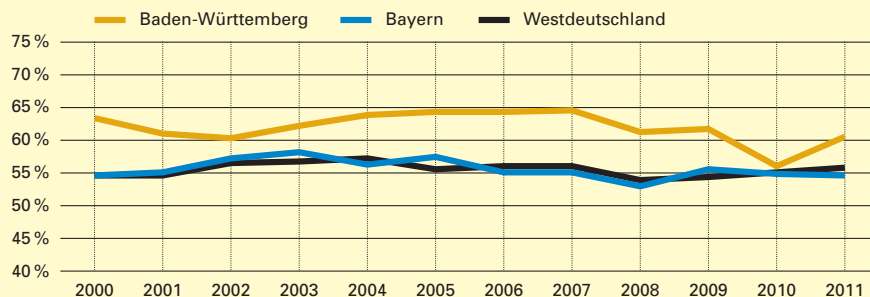
(c) Bewährungserfolgsquoten im Zeit- und Ländervergleich

In Ergänzung zu der Analyse der Widerrufsquote drängt sich die Untersuchung der „Bewährungserfolgsquote“ auf, die in Statistiken – etwas irreführend – auch als „Bewährungsquote“ geführt wird (was mit dem Anteil der Verurteilungen zu einer Bewährungsstrafe verwechselt werden könnte). Sie berechnet sich als Quotient aus der Zahl der erfolgreichen Beendigungen der Bewährungsstrafe und der Gesamtzahl der Beendigungen der Bewährungsunterstellungen in einem Zeitraum (i. d. R. von einem Jahr):

$$BQ = \frac{B_{\text{Bewährung}}}{B_{\text{Gesamt}}}$$

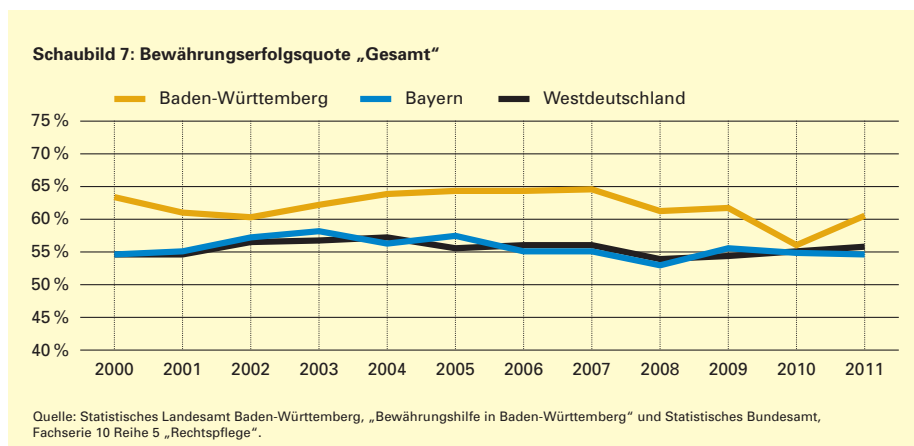
Wenn eine „erfolgreiche“ Betreuung (mit dem üblichen Vorbehalten der Interpretation dieser Quoten) in der Bewährungshilfe darin besteht, die Zeit der Unterstellung ohne Widerruf zu beenden, so gälte trivialerweise eine strikt komplementäre Beziehung zwischen Bewährungs- und Widerrufsquote, bzw. $BQ = 1 - WQ$. Das trifft allerdings so nur für das *allgemeine Strafrecht* zu. Für das *Jugendstrafrecht* gilt diese Beziehung nicht, da Unterstellungen nach der „Einbeziehung in ein neues Urteil“ mit einer erneut verhängten Bewährungsstrafe nicht notwendigerweise aus der Betreuung der Bewährungshilfe herausfallen. Im Folgenden soll eine „erfolgreiche Bewährung“ jedoch möglichst eindeutig mit einer „problemlosen“ Beendigung verknüpft werden, d. h. ohne Widerruf. Da die *Bewährungsquote für die Gesamtheit aller Unterstellungen* zumindest teilweise von der Bewährungsquote der nach Jugendstrafrecht Verurteilten abhängt und somit nicht automatisch $BQ = 1 - WQ$ gilt, wird sie im Folgenden (Schaubild 6) auch grafisch präsentiert.

Schaubild 6: Bewährungserfolgsquote „Jugendstrafrecht“



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, „Bewährungshilfe in Baden-Württemberg“ und Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 5 „Rechtspflege“.

Auch bei der *Bewährung nach Jugendstrafrecht* scheint Baden-Württemberg erfolgreicher als die Vergleichsgruppen. Die maximale Bewährungsquote wird 2007 erreicht. Der baden-württembergische Vorsprung in den Bewährungsquoten „schmilzt“ daraufhin in 2010 zu nahezu identischen Bewährungsquoten zusammen. In 2011 kam es zu einer substantiellen Steigerung der Bewährungsquote. Berechnet man für 2011 auf der Grundlage der Bewährungshilfestatistik des Statistischen Bundesamtes die Quoten für die verschiedenen Bundesländer, so liegt der baden-württembergische Wert in Höhe von 60,3 % unter den in diesem Abschnitt aufgeführten größten Bundesländern (siehe auch Tab. 1) hinter Berlin (65,3 %) und Hessen (60,7 %) an dritter Stelle.⁵⁶ Die bayerische Quote beträgt 54,8 % und die von Westdeutschland* liegt bei 55,9 %.



Die *Gesamt-Bewährungsquote für Erwachsenen- und Jugendstrafrecht* verläuft mehr oder weniger „invers“ zur oben dargestellten Gesamt-Widerrufsquote (siehe Schaubild 7). Der baden-württembergische Hochpunkt wird 2007 erreicht, woraufhin es zu einem stetigen Abfall bis 2010 kam, welcher sich in 2011 zumindest temporär umkehrt. Auch die Niveaudifferenzen zwischen Baden-Württemberg und den Vergleichsgruppen ähneln denen bei der Analyse der gesamten Widerrufsquote und bestätigen die zuvor erzielten Erkenntnisse. Der wie zuvor angestellte Ländervergleich (mit den Ländern der Tab. 1) zeigt für das Jahr 2011 für Baden-Württemberg eine Gesamt-Bewährungsquote von 72,0 %. Das ist der höchste Wert der Übersicht in Tab. 1, der in Hessen mit 71,7 % ungefähr gleich hoch liegt. Lediglich der Stadtstaat Bremen weist (außerhalb der Übersicht) mit 77,1 % einen höheren Wert auf (Berechnung auf der Grundlage der Bewährungshilfestatistik des Statistischen Bundesamtes). Der bayerische Wert beträgt 64,1 % und der von Westdeutschland* 66,9 %.

Abschließend soll die Position Baden-Württembergs im Gefolge der Bewährungserfolgsquoten *aller* westdeutschen Bundesländer (ohne Hamburg, für das keine Werte in der Bewährungshilfestatistik ausgewiesen werden) genutzt werden, um so einen Eindruck von der *relativen* Qualität der Bewährungshilfe zu vermitteln.

⁵⁶ Die Bewährungshilfestatistik des Statistischen Bundesamtes (2013) enthält im Original noch die beiden Kleinststaaten Bremen und Saarland, die im Jahr 2011 Quoten in Höhe von 89,3 % bzw. 61,2 % aufweisen, sowie die neuen Bundesländer Brandenburg (57,7 %) und Mecklenburg-Vorpommern (52,8 %).

Tab. 2: Baden-Württembergs Bewährungserfolgsquoten im Ländervergleich

	Platzierung (in Klammern: Bewährungserfolgsquote)			
	2005	2006	2010	2011
Allgemeines Strafrecht	3 (75,8)	2 (77,7)	3 (75,1)	1 (76,8)
Jugendstrafrecht	2 (64,5)	3 (64,2)	4 (56,1)	5 (60,3)

Anmerkung: Der Ländervergleich bezieht sich auf die 10 westdeutschen Bundesländer ohne Hamburg der Datenquelle Statistisches Bundesamt, Bewährungshilfe, Fachserie 10, Reihe 5, verschiedene Jahrgänge.

Tab. 2 zeigt, dass sich für das *allgemeine Strafrecht* die relative Positionierung nach Übernahme durch die Neustart gGmbH stabilisiert und im Jahr 2011 sogar verbessert hat. Für das *Jugendstrafrecht* zeigt sich hingegen eine Verschlechterung von Platz 2 im Jahr 2005 auf Platz 5 im Jahr 2011. In diesem letzten Jahr der statistischen Übersicht liegen die kleineren Länder Bremen (89,3 %), Berlin (65,3 %), und Saarland (61,2 %) sowie Hessen (60,7 %) vor Baden-Württemberg. Unter den Flächenstaaten ist Hessen jedoch das einzige Bundesland, das sich beim *Jugendstrafrecht* seit der Übernahme der Neustart gGmbH vor Baden-Württemberg geschoben hat. Beim *allgemeinen Strafrecht* lagen 2010 noch Rheinland-Pfalz (76,7 %) und das Saarland (78,7 %) vor Baden-Württemberg. Das Saarland hatte 2006 den Spitzenplatz (80,9 %) inne und wurde im Jahr 2011 erstmals von Baden-Württemberg von diesem verdrängt.

(d) Anwendung der Methode der Differenzen-in-Differenzen

In der empirischen Forschung findet die Differenzen-in-Differenzen Methode häufig bei der Evaluation von Reformen bzw. Politikveränderungen Verwendung.⁵⁷ Um nur einige der zahlreichen Anwendungsbeispiele der Differenzen-in-Differenzen-Methode zu nennen, sei auf die Analyse des Effekts der Einführung von Mindestlöhnen auf das Beschäftigungsniveau von Card und Krueger⁵⁸ sowie die Analyse der Dauer der Schulzeit auf Schülerleistungen von Pischke⁵⁹ hingewiesen. Beide Studien verglichen Ergebnisse vor und nach einer Reform, wobei eine Reform oft auch als „natürliches Experiment“ bezeichnet wird. Z. B. nutzte Pischke die Reform der Einschulungszeiten in Bayern (Untersuchungsgruppe), welche vom Frühling in den Herbst verlegt wurde und dazu führte, dass in der Übergangsphase eine Gruppe an Schülern eine deutlich verkürzte Schulzeit hatte, und vergleicht die durchschnittliche Anzahl der „Wiederholer“ in einer Klasse in Bayern gegenüber derer in anderen deutschen Schulen (Kontrollgruppe).

Im Allgemeinen ist die Differenzen-in Differenzen-Methode für wissenschaftliche Fragestellungen konzipiert, welche sich in den oben beschriebenen Rahmen einbetten lassen. In der Langfassung des Evaluationsberichts werden weitere Details der Methodik und die Möglichkeiten und Grenzen der Anwendbarkeit und Interpretierbarkeit ausführlich diskutiert (siehe Kapitel 2.3.1.6 der Langfassung). Die Kernannahme in dem Kontext der Erfolgsmessung der Bewährungshilfe mittels der Widerrufsquote ist dabei die *Ceteris-Paribus-Bedingung*, d. h. dass ohne die Übernahme durch die Neustart gGmbH in Baden-Württemberg die dortige Widerrufsquote parallel zu den Widerrufsquoten der Kontrollgruppen (weiter-)verlaufen wäre.

⁵⁸ Card/Krueger, Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, in: The American Economic Review 84 (1994), 772-784.

⁵⁹ Pischke, The Impact of Length of the School Year on Student Performance and Earnings: Evidence from the German Short School Years, in: Economic Journal 117 (2007), 1216-1242.

Basierend auf den zahlreichen Ergebnissen der Differenzen-in-Differenzen-Methode (siehe Langfassung des Berichts) lassen sich drei Hauptergebnisse zusammenfassen:

- Für die Jahre 2009-2010 wird, mit Ausnahme der nach Jugendstrafrecht Verurteilten, über alle Kategorien hinweg ein negativer Differenzeffekt (bzw. ein Anstieg der Widerrufsquoten) gegenüber der Zeit vor Neustart geschätzt. Konsistent damit suggerieren die Schätzungen für diese Periode ein Sinken der Differenzen-in-Differenzen-Bewährungsquote. Im Jahr 2011 werden die nachteiligen Ergebnisse durch eine überdurchschnittliche Performanz dann deutlich kompensiert.
- Für die Widerrufsquote der Subpopulation der nach Jugendstrafrecht Verurteilten ergibt sich in der Tendenz mit der Übernahme durch Neustart eine gesunkene Widerrufsquote. Diese positive Tendenz wird durch die Betrachtung der Bewährungsquote nicht bestätigt.
- Fasst man die Jahreseffekte durch Bildung eines geometrischen Mittels zusammen, so bleibt trotz des guten Jahres 2011 ein insgesamt leicht negatives Gesamtbild.

In sehr stark vereinfachter Form lässt sich das Ergebnis der Differenzen-in-Differenzen-Methode wie folgt zusammenfassen: Nach einem positiven Ergebnis der Neustart gGmbH im Jahr 2007 (das mit Neustart wegen der bis dato nur kurzzeitigen Verantwortung nur teilweise in Zusammenhang gebracht werden kann) kam es 2009 und 2010 zu einer Erhöhung der Gesamt-Widerrufsquote von ein bis zwei Prozent relativ zu der Zeit vor der Übernahme und relativ zu der Quote in anderen Bundesländern. Im Jahr 2011 kam es zu einer positiven Wende, bei der verlorenes Terrain teilweise (es verbleiben Differenzen zwischen null bis ein Prozent) zurückgewonnen werden konnte.

(c) Berechnung kontrafaktischer Widerrufsquoten

Basierend auf der Analyse mittels Differenzen-in-Differenzen und unter Nutzung der Widerrufsquote des Statistischen Bundesamtes scheint Baden-Württemberg mit der Neustart gGmbH etwas an Vorsprung gegenüber den Vergleichsgruppen Bayern und Westdeutschland* eingebüßt zu haben. Obwohl die eingangs vorgenommenen deskriptiven Vergleiche es nicht vermuten lassen, ist nicht völlig auszuschließen, dass die Zusammensetzung der Unterstellungen nach Straftaten (z. B. mehr Diebe, weniger Sexualstraftäter) die Widerrufsquoten verfälscht haben könnten. Dieser Hypothese wurde ebenfalls nachgegangen. Hierzu wurde eine Modellrechnung durchgeführt, die den Versuch unternimmt, die folgende Frage zu beantworten:

„Wie hoch wäre die baden-württembergische Widerrufsquote gewesen, wenn die Zusammensetzung der beendeten Unterstellungen in Baden-Württemberg der in Westdeutschland entsprochen hätte?“*

Die auf der entsprechend berechneten so genannten *kontrafaktischen* Widerrufsquote beruhenden Ergebnisse werden an dieser Stelle nicht im Detail aufgeführt, sondern nur kurz zusammengefasst: Es zeigen sich lediglich minimale Unterschiede zwischen der kontrafaktischen und der tatsächlichen Widerrufsquote. Lediglich in 2007 und 2009 ergibt die Änderung der Zusammensetzung der Klienten eine Erhöhung der Widerrufsquote. Mit maximal 0,33 Prozentpunkten fällt diese allerdings vergleichsweise gering aus und führt bei der Differenzen-in-Differenzen-Schätzung zu keiner qualitativen Veränderung der bisherigen Erkenntnisse.

(f) Zusammenfassung

Die Analyse der relativen Erfolgsbewertung im Sinne von *Widerrufen* (für die Gesamtheit von Erwachsenen- und Jugendstrafrecht) zeigt,

- dass die baden-württembergische Widerrufsquote auch nach der Übernahme durch die Neustart gGmbH unterhalb der Widerrufsquoten der Vergleichsgruppen (Bayern, Westdeutschland ohne Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg) liegt,
- dass seit der Übernahme der Amtsgeschäfte durch die Neustart gGmbH der Vorsprung gegenüber den Vergleichsgruppen in der Summe der Jahre 2007 bis 2011 etwas kleiner geworden ist, wofür vor allem die schlechteren Jahre 2009 und 2010 verantwortlich sind,⁶⁰
- dass es 2011 zu einer positiven Wende gekommen ist, bei der verlorenes Terrain teilweise zurückgewonnen werden konnte.

Die Analyse der relativen Erfolgsbewertung im Sinne von Ländervergleichen der *Bewährungserfolgsquoten* hat ferner gezeigt,

- dass Baden-Württemberg mit der Neustart gGmbH im Jahr 2011 im Erwachsenenstrafrecht den Spitzenplatz erzielt hat (2006: Platz 2, 2010: Platz 3),
- während Baden-Württemberg sich mit der Neustart gGmbH seit 2006 im Jugendstrafrecht von Platz 3 auf Platz 5 verschlechtert hat.

In Zukunft sollten daher Anstrengungen im Jugendstrafrecht höhere Priorität bekommen.

(2) Neustart-Statistiken

(a) Reliabilität der Neustart-Statistiken

Reliabilität ist ein Kriterium für die Zuverlässigkeit und somit für die Qualität von Messungen. Diese kann durch einen Vergleich der Ergebnisse verschiedener Messungen derselben Objekte beurteilt werden. In der Tab. 3 werden dazu Angaben der Neustart gGmbH mit der Bewährungshilfestatistik verglichen. Für die Jahre 2009 und 2010 unterscheiden sich die Ergebnisse nur geringfügig.

Der Vergleich zeigt bezüglich der Anzahl der Unterstellungen eine Diskrepanz zwischen den Daten von Neustart und der Bewährungshilfestatistik. In allen drei betrachteten Jahrgängen sind die Zahlen von Neustart kleiner als die in der amtlichen Statistik. Zurzeit läuft ein Klärungsprozess zwischen dem Statistischen Landesamt und Neustart. Bis zur Klärung der Diskrepanzen ist es problematisch, auf der Grundlage der Zahlen Planungen vorzunehmen und Qualitätskontrolle zu betreiben.

⁶⁰ Zu beachten ist, dass diese Schlussfolgerung auf den Daten des Statistischen Landesamtes beruht. Zieht man Neustart-interne Daten heran, so ist diese Leistungsdelle in 2009/2010 nicht sichtbar.

Tab. 3: Vergleich von Zahlenangaben verschiedener Quellen für 2011

Nr.	Vergleichsmerkmal	Neustart-Jahresbericht	Bewährungshilfestatistik Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 5	Interne Statistik Neustart ^a
1	Anzahl Unterstellungen StGB	18.704 ^b	22.483 ^h	--
2	Anzahl Unterstellungen JGG	4.866 ^c	5.884 ⁱ	--
3	Anzahl Unterstellungen insgesamt	23.570 ^d	28.367 ^j	--
4	Widerrufe bei Unterstellungen nach StGB – nur hauptamtliche Bewährungshelfer	--	1.469 ^k	--
5	Widerrufe bei Unterstellungen nach StGB – haupt- und ehrenamtliche Bewährungshelfer	1.506 ^e	--	--
6	Widerrufe bei Unterstellungen nach JGG – nur hauptamtliche Bewährungshelfer	--	323 ^l	--
7	Widerrufe bei Unterstellungen nach JGG – haupt- und ehrenamtliche Bewährungshelfer	403 ^f	--	--
8	Widerrufe insgesamt	1.909 ^g	1.792 ^m	1.507

^a Datei „Daten Evaluation Standortkonzept_07112012.xls“, Tabelle „BWH Abgang Gesamt“

^b Anlage 2, Objekt 5

^c Anlage 2, Objekt 6

^d Summe aus Zeilen 2 und 3

^e Anlage 2, Objekt 8

^f Anlage 2, Objekt 10

^g Summe aus 5 und 7

^h Tabelle 1.2.1

ⁱ Tabelle 1.2.1

^j Tabelle 1.2.1

^k Tabelle 3.2

^l Tabelle 3.2

^m Summe aus Zeilen 4 und 6

Die Nutzung von Statistiken als Mittel des Qualitätsmanagements setzt Transparenz und Verständlichkeit der dokumentierten Zahlen voraus, damit das Instrument auch von Personen genutzt werden kann, die nicht vollständig mit dem Entstehungsprozess der Daten vertraut sind. Hier wäre eine Überarbeitung der entsprechenden Neustart-Dokumente sinnvoll. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: In den Berichten der Neustart gGmbH der Jahre 2009 bis 2011 ist Tabelle 1, Anlage 3 eine Stichtagstabelle zur Tätigkeit der Bewährungshilfe im Rahmen der Führungsaufsicht bei Personen, die nach Erwachsenenstrafrecht verurteilt worden sind. Dort werden Unterstellungen im Rahmen der Führungsaufsicht dokumentiert, differenziert nach Landgerichtsbezirken. In der Tabelle wird die Anzahl der Unterstellungen erfasst: In dieser Datenspalte wird differenziert in „Gesamt“, „davon unbefristet“ und „davon mehrfach“. Die letzte Angabe bezieht sich jedoch nicht auf weitere Unterstellungen im Rahmen der Führungsaufsicht, sondern auf weitere Unterstellungen im Rahmen der Strafaussetzung. Die Bezeichnungen der Tabellenspalten der Neustart-Jahresberichte können irreführend sein.

(b) Vergleich zwischen Soll- und Ist-Zustand

Im Grundlagenkonzept werden Leistungsmengen für die personellen Ressourcen und die Fallzahl der Bewährungshilfe vorgegeben. Ein Vergleich dieser Zahlen mit dem Ist-Zustand ist in Tab. 3 dargestellt.

Tab. 3: Vergleich von Soll- und Ist-Zustand bei hauptamtlichen Bewährungshelfern

Jahr 31.12.	Anzahl Klienten: Ist-Zustand ^a	Anzahl Klienten: Erwartung ^b	Arbeits- kraftanteile Bewäh- rungs- helfer: Ist-Zustand ^c	Arbeits- kraftanteile Bewäh- rungs- helfer: Erwartung ^d	Unter- stellungen pro Arbeits- kraftanteil: Ist-Zustand ^e	Klienten pro Arbeits- kraftanteil: Ist-Zustand ^f	Fallzahl: Planung ^g
2006		22.000		229			96
...							
2009	21.896		274,9		92,8	79,7	
2010	22.154		279,7		92,2	79,2	
2011	21.471		277,0		90,2	77,5	
...							
2016		16.500		229			60

^a Neustart-Jahresbericht, Anlage 2, Objekt 1

^b, ^d und ^g Grundlagenkonzept vom 10. November 2006, S. 52 ff.

^c, ^e und ^f Neustart-Jahresbericht, Anlage 1, Objekt 1

Bei der Planung wurde ein Rückgang der Klientenzahlen angenommen; dies ist nicht eingetroffen – die Klientenzahl blieb weitgehend konstant. Die Reduzierung der Klientenzahl sollte bei gleichbleibender Personalressource zu einem Abbau der Fallzahlen führen. Dies konnte – unter anderem aufgrund der konstanten Klientenzahlen – nur teilweise erreicht werden.

Eine Reduktion der Fallzahlen sollte zudem durch den Einsatz ehrenamtlicher Bewährungshelfer erfolgen. Die geplante und reale Personalentwicklung der Gruppe der ehrenamtlichen Bewährungshelfer ist in Tab. 4 dargestellt.

Tab. 4: Vergleich von Soll- und Ist-Zustand bei ehrenamtlichen Bewährungshelfern

Jahr 31.12.	Anzahl ehrenamtlicher Bewährungshelfer: Ist-Zustand ^a	Erforderliche ehrenamtliche Bewährungshelfer: Planung ^b	Unterstellungen pro ehrenamtlicher Bewährungshelfer: Ist-Zustand ^c	Klienten pro ehrenamtlicher Bewährungshelfer: Planung ^d
2006		100		2,00
2007		400		1,25
2008		667		1,50
2009	355	833	1,59	1,80
2010	468	1.000	1,78	2,00
2011	513	1.017	2,12	2,31

^a und ^c Neustart-Jahresbericht, Anlage 1, Tabelle 1

^b und ^d Grundlagenkonzept vom 10. November 2006, S. 17.

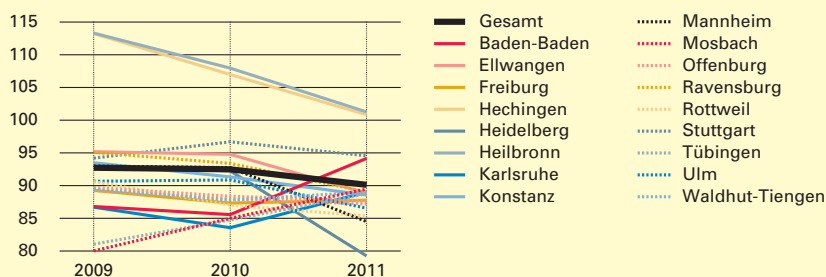
Nach dem Grundlagenkonzept sollte die Anzahl ehrenamtlicher Bewährungshelfer von 100 im Jahr 2006 auf über 1.000 im Jahr 2011 steigen. Die Anzahl ehrenamtlicher Bewährungshelfer ist zwar gestiegen, aber nicht im geplanten Umfang. Die Zielgröße des Jahres 2011 wurde lediglich zu 50 Prozent erreicht. Bei der Anzahl der Unterstellungen pro ehrenamtlichem Bewährungshelfer ist zwischen Soll- und Ist-Zustand keine Diskrepanz erkennbar.

Die Arbeitsbelastung der hauptamtlichen Bewährungshelfer in den anderen Bundesländern liegt teils über und teils unter der Belastung in Baden-Württemberg. So kamen in Rheinland-Pfalz durchschnittlich 93 Klienten auf einen Arbeitskraftanteil Bewährungshilfe (Stichtag 30.06.2012, Vorjahr: 90, Auskunft des Ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz vom 31.02.2013), betrug die durchschnittliche Zahl der Klienten pro Arbeitskraftanteil Bewährungshilfe in Bayern 84 (Stand 31.12.2012, Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 18.04.2013), lag in Hessen die Fallbelastung im Bereich der Allgemeinen Bewährungshilfe bei 82 pro Bewährungshelfer (Stichtag 31.12.2012, Auskunft des Hessischen Ministeriums der Justiz, für Integration und Europa vom 05.02.2013), kamen in Niedersachsen durchschnittlich 71 Klienten auf eine besetzte Stelle abzüglich Funktionsanteilen (Stichtag 31.12.2011, Auskunft des Ambulanten Sozialdienstes Niedersachsen bei dem Oberlandesgericht Oldenburg vom 25.03.2013), belief sich in Brandenburg die durchschnittliche Klientenzahl im 4. Quartal 2012 auf 68 (Auskunft des Präsidenten des Brandenburgischen Oberlandesgerichts vom 02.04.2013) und betrug die durchschnittliche Zahl der Klienten pro besetzter Bewährungshilfestelle in Nordrhein-Westfalen 65 (Auskunft des Justizministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen vom 19.02.2013).

(c) Regionale Disparitäten

Nach dem Grundlagenkonzept (Seite 7 ff.) sind eine gute Erreichbarkeit der Bewährungshelfer durch die Klienten und eine gerechte Verteilung der Arbeitsbelastung wichtige Ziele. Ein Mittel, diese zu erreichen, ist das Standortkonzept. In Schaubild 8 ist regional differenziert die Entwicklung der Anzahl der Unterstellungen pro Arbeitskraftanteil für hauptamtliche Bewährungshelfer dargestellt. Die regionale Differenzierung bezieht sich auf Landgerichtsbezirke, nicht auf Standorte. Dies ist für die Analyse sekundär, denn auch hier gilt: Je größer die Variation zwischen den Regionen ist, desto größer ist auch die Zieldiskrepanz in Bezug auf die Auslastungsgerechtigkeit.

Schaubild 8: Anzahl der Unterstellungen pro Arbeitskraftanteil (hauptamtliche Bewährungshelfer) – differenziert nach Landgerichtsbezirken



Quellen: Neustart-Jahresberichte 2009 bis 2011, Anlage 1, Tabelle 1, Objekt 1; eigene Berechnungen.

Die Anzahl der Unterstellungen pro Arbeitskraftanteil variiert zwischen den Regionen. Die Varianz dieses Merkmals – dies ist ein Maß für die Streuung – reduziert sich von 2009 bis 2011 von 75 auf 29. Diese Veränderung ist signifikant auf dem 5%-Niveau. Die Auslastungsgerechtigkeit hat sich also verbessert; allerdings sind immer noch erhebliche Unterschiede erkennbar.

Die Ausbildung lokaler Entscheidungskulturen kann zu unterschiedlichen Reaktionen auf Normverstöße führen. Für die Bewährungshilfe ist die Frage von Bedeutung, ob regionale Disparitäten hinsichtlich Widerrufen zu erkennen sind. Der Anteil der Widerrufe an allen Beendigungen von Strafaussetzungen zur Bewährung variiert zwischen den Standorten nur wenig. Im Jahr 2009 lag diese Quote zwischen 15 und 19 Prozent. Die Varianz hat sich nicht signifikant verändert (Quelle: Interne Neustart-Statistik, Datei „beendete_Unt_BWH_Strafaus_EMA_HAEA081112.xls“; eigene Berechnungen). Somit kann in Bezug auf den Output der Bewährungshilfe – Widerruf oder Erlass – nicht von der Ausbildung lokaler Entscheidungskulturen ausgegangen werden.

(3) Klientendokumentation zur Bewährungshilfe

Um Informationen über die Umsetzung der Vorgaben für die Bewährungshilfe zu erhalten, wurde Neustart um die Übermittlung von Daten aus der elektronischen Klientendokumentation (Klidoc) gebeten. Die folgenden Daten beziehen sich auf die Klienten, deren Unterstellung 2012 endete. Hierunter befinden sich auch Klienten, deren Zugang 2012 erfolgte und die daher nur kurzfristig unterstellt waren.

Die Vorgabe, innerhalb von zwei Wochen nach Kenntnis von der Bestellung eines Bewährungshelfers **Kontakt mit dem Klienten aufzunehmen** (Anlage 1 zur Verwaltungsvorschrift vom 8. Mai 2009, Abschnitt A, Zweiter Teil, I. 2.a), aa), im Folgenden: Richtlinie), wurde bei 54 % der Klienten erfüllt. Der Anteil stieg von 15 % bei den Klienten mit Beginn der Bewährungshilfe vor 2009 auf 70 % bei Beginn der Bewährung 2010 und sank dann auf 65 % bei Beginn der Bewährung 2012 (vgl. Tab. 5).

Tab. 5: Zeitpunkt des Erstkontakts mit dem Klienten

	Beginn der Bewährungshilfe											
	vor 2009		2009		2010		2011		2012		insgesamt	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
innerhalb von 2 Wochen nach Auftragserteilung	269	15	1.085	57	1.702	70	967	67	328	65	4.351	54
später als 2 Wochen nach Auftragserteilung	1.499	85	835	43	728	30	469	33	180	35	3.711	46

Abschnitt A, Zweiter Teil, I. 2.a) bb) der Richtlinie sieht vor, dass spätestens sechs Wochen nach Akteneingang das **Ersterhebungsgespräch** erfolgen soll. Dies war bei 63 % der Klienten der Fall. Bei 37 % der Klienten erfolgte das Ersterhebungsgespräch später. Der Anteil der Ersterhebungsgespräche innerhalb von sechs Wochen stieg von 24 % bei Klienten mit Beginn der Bewährungshilfe vor 2009 auf 82 % bei Beginn 2010 und sank dann auf 56 % bei Beginn 2012.

Nach Nr. 1.6.4 des Grundlagenkonzepts ist die **Ersterhebung** innerhalb von zwei Monaten nach Zugang **abzuschließen**. Dies war bei 81 % der Klienten, deren Unterstellung im Jahr 2012 endete, der Fall. Bei 17 % wurde die Ersterhebung später abgeschlossen, bei 3 % ist in Klidoc kein Ende der Ersterhebung vermerkt.

Entsprechend Abschnitt A, Zweiter Teil, I. 2 a) ee) der Richtlinie wurde der **zuständige Bewährungshelfer** bei 85 % der Klienten innerhalb von zwei Wochen nach Vorliegen des Ersterhebungsbogens **bestellt**. Bei 12 % der Klienten erfolgte die Bestellung später, bei 3 % der Klienten war das Ende der Ersterhebung nicht in der Klidoc eingetragen. Der Anteil der Bestellungen innerhalb von zwei Wochen stieg von 47 % bei Beginn der Bewährungshilfe vor 2009 auf 99 % bei Beginn 2010 und ging dann auf 69 % bei Beginn 2012 zurück.

Die Erstellung des **Arbeitskonzepts** sechs Monate nach Auftragserteilung (vgl. Abschnitt A, Zweiter Teil, I. 2 a) ff) der Richtlinie) erfolgte bei 65 % der Klienten. Bei 13 % wurde das Arbeitskonzept später erstellt, bei 22 % wurde kein Arbeitskonzept erstellt; erfasst sind auch Leistungen, die keine sechs Monate gedauert haben.

Nach Abschnitt A, Zweiter Teil, IV. der Richtlinie ist spätestens binnen sechs Monaten nach Auftragseingang ein **Erstbericht** an das Gericht bzw. die Führungsaufsichtsstelle vorzulegen. Das war bei 67 % der Klienten der Fall. Bei 31 % wurde der Bericht später erstattet. Bei 2 % wurde kein Erstbericht vorgelegt. Weiterhin ist nach Abschnitt A, Zweiter Teil, IV. der Richtlinie längstens im Abstand von zwölf Monaten ein **Zwischenbericht** zu erstatten. Dies geschah bei 75 % der Klienten. Bei 13 % erfolgte der Zwischenbericht später. Bei 3 % der Klienten wurde kein Erstbericht und bei 9 % kein Zweitbericht erstattet. Nach Zweiter Teil, I. 2c) der Richtlinie endet die Unterstellung unter Bewährungshilfe mit einem **Schlussbericht** an das Gericht bzw. die Führungsaufsichtsstelle. Es wurde für 57 % der Klienten ein Schlussbericht erstellt, bei 43 % war das nicht der Fall.

Wird der Blick auf die **Gesamtzahl** der über einen Klienten erstatteten **Berichte** gerichtet, ergibt sich, dass über 31 % der Klienten zwei bis drei und über 29 % vier bis fünf Berichte erstattet wurden (vgl. hierzu und zum Folgenden Tab. 6). Bei weiteren 29 % der Klienten fand mit sechs und mehr Berichten eine sehr intensive Berichtstätigkeit statt. Andererseits wurde über 3 % der Klienten überhaupt kein Bericht erstattet und über 9 % lediglich ein Bericht. Unter den 2.844 Klienten mit einer Betreuungszeit von drei Jahren und mehr befinden sich zwölf, über die laut Klidoc kein Bericht vorliegt, und 116 mit lediglich einem Bericht.

Tab. 6: Zahl der erstatteten Berichte

Zahl der Berichte	Jahre in Betreuung									
	< 1 Jahr		1 – 2 Jahre		2 – 3 Jahre		≥ 3 Jahre		insgesamt	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
0	197	18	7	0,4	3	0,1	12	0,4	219	3
1	356	32	151	8	76	3	116	4	699	9
2	203	27	415	22	245	11	159	6	1.122	14
3	171	15	485	26	422	19	275	10	1.353	17
4	55	5	357	19	474	21	344	12	1.230	16
5	24	2	227	12	367	16	420	15	1.038	13
6	109	1	98	5	214	10	362	13	684	8
7	4	0,4	56	3	152	7	301	11	513	6
8	1	0,1	29	2	99	4	244	9	373	5
9	2	0,2	26	1	72	3	175	6	275	3
10	1	0,1	0	9	40	0,5	122	2	4	2
> 10	0	0	9	0,5	62	3	314	11	385	5

Nach Abschnitt A, Dritter Teil, I. der Richtlinie sind die Klienten in eine von fünf **Betreuungsstufen** einzuordnen, nach der sich die Intensität der Betreuung richtet. Tab. 7 zeigt die Verteilung der empfohlenen und tatsächlichen Betreuungsstufen zum Stand Ende Januar 2012. Danach wurden in 72 % der Einstufungen die Betreuungsstufen Beratung oder Begleitung empfohlen. Bei 22 % wird ein Hilfebedarf angenommen, der über eine punktuelle Unterstützung hinausgeht, und eine Einstufung in die Stufen Intensivbetreuung oder Betreuung vorgenommen. Bei 6 % der Einstufungen wird ein formeller Kontakt als ausreichend angesehen. Bei den tatsächlichen Betreuungsstufen handelt es sich um eine Anpassung der empfohlenen Betreuungsstufen an die vorhandenen Kapazitäten und an die Motivation der Klienten. Die Abweichungen von den empfohlenen Betreuungsstufen sind nicht stark. Möglicherweise werden die vorhandenen Kapazitäten bereits bei der Einordnung in die empfohlenen Betreuungsstufen bedacht.

Tab. 7: Verteilung der Einstufungen auf die empfohlenen und tatsächlichen Betreuungsstufen (Stand Ende Januar 2012)

Bezeichnung der Betreuungsstufe	Empfohlene Betreuungsstufe		Tatsächliche Betreuungsstufe	
	n	%	n	%
1. Intensivbetreuung	791	5	628	4
2. Betreuung	2.531	17	2.452	16
3. Beratung	6.416	42	6.618	43
4. Begleitung	4.589	30	4.523	30
5. formeller Kontakt	923	6	1.085	7

Der Einordnung in die Betreuungsstufen dient ein **Problemlagen-Tool**, mit dem die Probleme des Klienten in verschiedenen Bereichen mit Punktwerten quantifiziert werden und der Gesamtpunktwert einer bestimmten Betreuungsstufe zugeordnet wird. Die Würdigung des Einzelfalls kann aber zur Einordnung des Klienten in eine andere Betreuungsstufe führen. Aus Tab. 8 geht hervor, dass bei 10 % der Klienten bei der Einordnung in eine Betreuungsstufe eine Abweichung vom Problemlagen-Tool nach oben und bei 9 % eine Abweichung nach unten stattfand. Unter einer Abweichung nach oben oder Hochstufung wird hier die Einstufung in eine Betreuungsstufe mit höherer Betreuungsintensität verstanden, unter einer Abweichung nach unten oder Herabstufung eine Einordnung in eine Betreuungsstufe mit geringerer Betreuungsintensität. Von der Abweichungsmöglichkeit wird also Gebrauch gemacht. Allerdings fehlte bei 29 % der Klienten die Angabe der Betreuungsstufe und/oder des Punktwerts des Problemlagen-Tools. Dies zeigt, dass in einer Reihe von Fällen die Instrumente zur Einstufung der Klienten nicht wie vorgesehen gehandhabt werden.

Tab. 8: Verhältnis der empfohlenen Betreuungsstufe zum Punktwert des Problemlagen-Tools

Verhältnis	n	%
Abweichung nach oben	805	10
Abweichung nach unten	728	9
keine Abweichung	4.222	52
Betreuungsstufe fehlt	6	0,1
Punktwert fehlt	1.256	16
Betreuungsstufe und Punktwert fehlen	1.052	13

Im Verlauf der Betreuung kam es häufig zu einer **Änderung der Betreuungsstufe**, die ganz überwiegend in einer Abstufung bestand. Bei 47 % der Klienten erfolgte eine Abstufung, bei 9 % eine Hochstufung und bei 5 % eine Ab- und eine Hochstufung. Bei 38 % der Klienten wurde die Betreuungsstufe nicht geändert. Wie die Tab. 9 zeigt, bestehen die Änderungen der Betreuungsstufen insbesondere in der Herabstufung von Intensivbetreuung auf Betreuung oder Beratung, von Betreuung auf Beratung und von Beratung auf Begleitung.

Tab. 9: Änderung der tatsächlichen Betreuungsstufen

Tatsächliche Betreuungsstufe	Ende Januar 2012		Davon entfallen Ende Juni 2012 auf die Betreuungsstufen (in %)				
	n	%	Intensiv- betreuung	Betreuung	Beratung	Begleitung	formeller Kontakt
1: Intensivbetreuung	628	4	48	23	17	5	6
2: Betreuung	2.452	16	2	62	19	12	5
3: Beratung	6.618	43	0,5	3	73	20	4
4: Begleitung	4.523	30	0,4	1	5	87	6
5: formeller Kontakt	1.085	7	1	4	9	9	76

Abschnitt A, Dritter Teil, I. 3. der Richtlinie enthält Vorgaben für die Zahl der **persönlichen Kontakte** mit den Klienten in den verschiedenen Betreuungsstufen. Tab. 10 zeigt, dass die durchschnittliche Zahl der tatsächlich geführten Klientengespräche in den Betreuungsstufen Intensivbetreuung, Betreuung und Beratung unterhalb der Vorgaben liegt. Werden die sonstigen Klientenkontakte (schriftlich, telefonisch, E-Mail und Fehlkontakte) hinzugerechnet, ergeben sich für die Summe der Kontakte Werte, die den Vorgaben für die persönlichen Kontakte entsprechen und in der Stufe Beratung darüber liegen. Die durchschnittliche Zahl der Klientengespräche in der Stufe Begleitung entspricht den Vorgaben. Bei der Stufe formeller Kontakt ist vorgesehen, dass persönliche Kontakte nur auf Wunsch des Klienten oder auf Aufforderung der Justiz erfolgen. Mit den Klienten dieser Stufe erfolgten durchschnittlich 3 Gespräche pro Jahr. Wie aus der Tabelle hervorgeht, steigen mit der Betreuungsstufe die Zahlen der Klientengespräche und der sonstigen Klientenkontakte.

Tab. 10: Tatsächliche Betreuungsstufe und durchschnittliche Zahl der Klientengespräche sowie der sonstigen Klientenkontakte (schriftlich, telefonisch, E-Mail, Fehlkontakt) pro Jahr

Betreuungsstufe	durchschnittliche Zahl			Summe der Kontakte
	Vorgegebene persönliche Kontakte	Klientengespräch	sonstige Klientenkontakte	
1: Intensivbetreuung	24-36	15	16	30
2: Betreuung	12-24	9	13	22
3: Beratung	9-12	7	12	18
4: Begleitung	2-6	5	9	13
5: formeller Kontakt	auf Wunsch Anforderung	3	7	9

Auch die durchschnittliche Zahl der **Hausbesuche** pro Jahr steigt mit der Höhe der Betreuungsstufe (Intensivbetreuung 1,0, Betreuung 0,7, Beratung 0,5, Begleitung 0,3, formeller Kontakt 0,2), ebenso die Zahl der Kontakte mit sonstigen Beteiligten pro Jahr (Intensivbetreuung 16, Betreuung 11, Beratung 8, Begleitung 6, formeller Kontakt 7).

Die Zahl der von den Bewährungshelfern mit dem Klienten geführten **Gespräche** variiert erheblich. Mit 45 % der Klienten wurden 3 bis 6 Gespräche geführt. Mit 11 % der Klienten fanden 11 und mehr Gespräche statt. Demgegenüber ist bei 8 % der Klienten überhaupt kein Gespräch dokumentiert und bei 5 % lediglich eines (vgl. Tab. 11). Nach Abschnitt A, Zweiter Teil, I. 2. c) der Richtlinie endet die Abschlussphase mit einem **Abschlussgespräch**. Dieses wurde nach der Klidoc lediglich mit 48 % der Klienten geführt.

Tab. 11: Zahl der Gespräche des Bewährungshelfers mit dem Klienten

Zahl der Gespräche	n	%
kein Gespräch	1.088	8
1	702	5
2	1.145	8
3	1.501	11
4	1.743	12
5	1.700	12
6	1.425	10
7	1.192	8
8	935	7
9	730	5
10	535	4
11 und mehr	1.537	11

Nach Abschnitt A, Zweiter Teil, III. der Richtlinie soll der Bewährungshelfer spätestens in den ersten 3 Monaten der Folgephase einen angekündigten Hausbesuch durchführen, sofern nicht ein zwingender Grund dagegen spricht. Nach der Klidoc erfolgten Hausbesuche lediglich bei 17 % der Klienten.

Die Zahl der sonstigen Kontakte des Bewährungshelfers mit dem Klienten (telefonisch, schriftlich, E-Mail, Fehlkontakte) variiert erheblich (vgl. Tab. 12). Für 48 % der Klienten sind 2 bis 10 sonstige Kontakte dokumentiert. 13 % der Klienten, mit denen 20 und mehr Kontakte verzeichnet sind, stehen 15 % gegenüber, bei denen überhaupt kein oder nur ein sonstiger Kontakt stattfand. Kontakte des Bewährungshelfers mit sonstigen Personen sind bei 9 % der Klienten nicht verzeichnet. Bei 10 % der Klienten erfolgte ein Kontakt, bei 59 % waren es 2 bis 10, bei 14 % 11 bis 19 und bei 8 % 20 und mehr.

Tab. 12: Zahl der sonstigen Kontakte des Bewährungshelfers mit dem Klienten (telefonisch, schriftlich, E-Mail, Fehlkontakte)

Zahl der sonstigen Kontakte	n	%
keine	1.332	9
1	806	6
2-5	3.344	24
6-10	3.424	24
11-19	3.444	24
20 und mehr	1.883	13

Wechsel des für einen Klienten zuständigen Bewährungshelfers sind recht häufig. Bei 41 % der Klienten, deren Unterstellung 2012 endete, fand ein Wechsel des Bewährungshelfers statt. Bei 59 % der Klienten war nur ein Bewährungshelfer tätig. Bei den Wechseln handelte es sich überwiegend um einen Übergang der Zuständigkeit von einem hauptamtlichen Bewährungshelfer auf einen anderen hauptamtlichen Bewährungshelfer (37 %). Ersetzungen eines hauptamtlichen Bewährungshelfers durch einen ehrenamtlichen Bewährungshelfer kommen nur in wenigen Fällen vor (3 %) und noch seltener sind Ersetzungen von ehrenamtlichen Bewährungshelfern durch hauptamtliche (0,2 %).

Nach Nr. 3.2 der Neukonzeption der Entlassungsvorbereitung (Stand März 2010) soll der Sozialdienst im Justizvollzug die Bewährungshilfe nach Möglichkeit spätestens ca. 6 Wochen vor der voraussichtlichen Entlassung eines Gefangenen mit anschließender Bewährungshilfe über die bevorstehende Entlassung informieren und einen Bericht über den Gefangenen vorlegen. Laut Nr. 3.3 der Neukonzeption soll bei 80 % der entlassenen und der Bewährungshilfe unterstellten Klienten bei Entlassung der Bewährungshilfe eine Erhebung des Justizsozialdienstes vorliegen. Aus der Klidoc geht hervor, dass bei den Klienten mit Zugang 2012 und Strafrestaussatzung bei 51 % eine Information über die bevorstehende Entlassung durch den Justizsozialdienst vorlag. Ob ein Bericht über den Klienten eingegangen war, lässt sich der Klidoc nicht entnehmen.

Nach 3.2 der Neukonzeption soll jeder entlassene Gefangene mit Bewährungshilfe als Standard bei der Entlassung eine Einladung für ein Gespräch bei der Bewährungshilfe erhalten. Dies war nach der Klidoc bei 47 % der Klienten der Fall.

Gemäß Nr. 3.2 der Neukonzeption soll bei Bedarf ein persönlicher Kontakt zwischen dem Klienten und einem Bewährungshelfer vor der Entlassung stattfinden. Dies erfolgte laut Klidoc bei 31 % der Klienten.

Eine **Nachsorgekonferenz** soll nach Nr. 3.2 der Neukonzeption in begründeten Fällen stattfinden. In der Klidoc sind für den Zugang 2012 mit Strafrestaussetzung 3 Nachsorgekonferenzen (0,2 % der Klienten) verzeichnet.

Die Neukonzeption von 2010 wurde somit nur partiell umgesetzt.

Nach Nr. 1.4 des Grundlagenkonzepts soll die **ehrenamtliche Bewährungshilfe** ausgebaut werden. Langfristig sollen nach Nr. 1.4.5 des Grundlagenkonzepts 20 % der Klienten durch ehrenamtliche Bewährungshelfer betreut werden. Von den Klienten, deren Unterstellung 2012 endete, hatten laut Klidoc 4 % einen ehrenamtlichen Bewährungshelfer. Die ehrenamtlichen Bewährungshelfer wurden vor allem bei Klienten mit Strafausssetzung eingesetzt (Anteil 5 %). Bei der Strafrestaussetzung betrug der Anteil 3 %. Besonders niedrig war der Anteil bei Klienten mit Führungsaufsicht: 0,3 %. Ein hoher Anteil ehrenamtlicher Bewährungshelfer ist mit 7 % in den verhältnismäßig wenigen Nachbetreuungsfällen zu verzeichnen. Die Daten zeigen, dass die ehrenamtlichen Bewährungshelfer bei den vermutlich schwierigeren Fällen mit Strafrestaussetzung oder Führungsaufsicht seltener eingesetzt werden.

Ehrenamtliche Bewährungshelfer werden bei Verurteilungen nach Jugendstrafrecht mit einem Anteil von 4,5 % etwas häufiger eingesetzt als bei Verurteilungen nach allgemeinem Strafrecht, bei denen der Anteil 3,6 % beträgt. Wird ein Blick auf die Deliktsarten gerichtet, zeigt sich, dass ehrenamtliche Bewährungshelfer mit einem Anteil von 5 % überdurchschnittlich häufig bei Eigentums- und Vermögensdelikten eingesetzt werden (siehe Tab. 13). Von den Sexualstraftätern wurde dagegen lediglich einer von einem ehrenamtlichen Bewährungshelfer betreut.

Tab. 13: Delikt und Art des Bewährungshelfers

Delikt	Bewährungshelfer			
	hauptamtlich		ehrenamtlich	
	n	%	n	%
Straftaten gegen das Leben	131	97	4	3
Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit	2.033	97	64	3
Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung	399	99,7	1	0,3
Eigentums- und Vermögensdelikte	3.586	95	179	5
Urkundendelikte	110	97	3	3
Raub/Erpressung	662	96	29	4
Sonstige Straftaten gegen die persönliche Freiheit	134	99	2	1
Sachbeschädigung	105	95	6	5
Straßenverkehrsdelikte	10	100	0	0
Gemeingefährliche Straftaten	553	96	23	4
Verstöße gegen das BtMG	2.061	97	70	3
Sonstige Delikte	1.116	96	51	4

Hinsichtlich der Betreuungsstufen ist festzustellen, dass ehrenamtliche Bewährungshelfer vor allem in den Betreuungsstufen Betreuung und Beratung zum Einsatz kommen. Ihr Anteil in diesen Betreuungsstufen beträgt 8 % bzw. 7 %. Demgegenüber liegen die Anteile bei der Intensivbetreuung und bei der Begleitung jeweils bei 2 % und beim formellen Kontakt bei 1 %. Die Konzentration auf die Betreuungsstufen Betreuung und Beratung entspricht Nr. 1.4.1 des Grund-

lagenkonzepts. Danach werden ehrenamtliche Bewährungshelfer vor allem bei Klienten in den Betreuungsstufen Betreuung und Beratung eingesetzt.

Bei den von ehrenamtlichen Bewährungshelfern betreuten Klienten liegt die Straferlassquote höher und die Widerrufsquote niedriger als bei den Klienten mit hauptamtlichen Bewährungshelfern (vgl. Tab. 14). Dies könnte damit zusammenhängen, dass den ehrenamtlichen Bewährungshelfern eher „leichte Fälle“ zugewiesen werden. Insgesamt erscheint das Vorgehen beim Einsatz ehrenamtlicher Bewährungshelfer sachgerecht.

Tab. 14: Art des Bewährungshelfers und Erledigungsgrund

Bewährungshelfer	Straferlass		Erledigung durch Ende der Betreuung		Widerruf		Einbeziehung ohne Bewährung		Sonstiges		Summe		
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
hauptamtlich	4.949	47	1.579	15	1.844	18	282	3	839	8	1.038	10	10.531
ehrenamtlich	211	50	68	16	54	13	9	2	52	12	28	7	422

Wird die **Erledigung der Unterstellung** unter Bewährungshilfe bei den verschiedenen Betreuungsstufen betrachtet, ergibt sich, dass tendenziell mit sinkender Betreuungsstufe die Straferlassquote steigt und die Widerrufsquote sinkt (vgl. Tab. 15). Allerdings liegt in der Betreuungsstufe formeller Kontakt die Straferlassquote deutlich unter und die Widerrufsquote deutlich über dem Durchschnitt. Die Gründe für diesen Befund sollten näher untersucht werden.

Tab. 15: Betreuungsstufe und Erledigungsgrund

Betreuungsstufe	Straferlass		Erledigung durch Ende der Betreuungszeit		Widerruf		Einbeziehung ohne Bewährung		Einbeziehung mit Bewährung		Sonstiges		Summe
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
1: Intensivbetreuung	61	31	12	6	36	18	36	18	44	22	36	18	198
2: Betreuung	372	39	51	5	196	21	121	13	180	19	121	13	951
3: Beratung	1.540	51	335	11	411	14	296	10	379	13	296	10	3.009
4: Begleitung	2.495	62	657	16	358	9	261	7	199	5	261	7	4.017
5: formeller Kontakt	635	26	554	23	818	33	213	9	83	3	213	9	2.447
Unbekannt	57	17	38	11	79	24	139	42	6	2	139	42	331
Summe	5.168	47	1.647	15	1.898	17	1.066	10	891	8	1.066	10	10.953

Über die Umsetzung einiger Vorgaben für die Bewährungshilfe gibt die **Klidoc** keine Auskunft. Dies betrifft die folgenden Vorgaben:

- Mitteilung an das Gericht bei Nichtreaktion des Klienten spätestens innerhalb von 10 Wochen nach Auftragserteilung (Anlage 1 zur Verwaltungsvorschrift, Abschnitt A. Zweiter Teil. I. 2a) aa)),
- Anregung einer richterlichen Anhörung, wenn nach Ablauf von 6 Monaten ab Bestellung des Bewährungshelfers keine Arbeitsvereinbarung zustande kommt, oder wenn der Klient grundsätzlich die Zusammenarbeit mit dem Bewährungshelfer verweigert (Nr. 1.6.4 des Grundlagenkonzepts),
- Überprüfung der im Arbeitskonzept aufgestellten Ziele (Anlage 1, Abschnitt A. Zweiter Teil. I. 2a) ff),
- Überprüfung der Notwendigkeit der Unterstellung nach Ablauf der Hälfte der Unterstellungszeit und dann alle 6 Monate (Anlage 1, Abschnitt A. Zweiter Teil. V.),
- Bericht des Sozialdienstes im Justizvollzug über zu entlassende Gefangene mit Unterstellung unter Bewährungshilfe spätestens ca. 6 Wochen vor der voraussichtlichen Entlassung (Neukonzeption der Entlassungsvorbereitung [Stand März 2010] Nr. 3.2).

Diese Punkte sollten in die Dokumentation aufgenommen werden, um die Umsetzung der Vorgaben überprüfen zu können.

Insgesamt deuten die Daten der Klidoc darauf hin, dass die Vorgaben tendenziell umgesetzt werden, aber gewisse Implementations- und Dokumentationslücken bestehen. Möglicherweise sind einzelne Vorgaben mit den vorhandenen Kapazitäten nicht vollständig zu erfüllen. Insoweit bedarf es einer offenen Diskussion aller Beteiligten, in der Qualitätsstandards sowie Möglichkeiten und Grenzen der Bewährungshilfe abgeklärt werden.

(4) Bewährungshilfeberichte

Es wurden Bewährungshilfeberichte aus 50 nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Verfahren analysiert. Diese Verfahren enthielten insgesamt 193 Berichte (46 Erstberichte, 100 Zwischenberichte und 47 Endberichte). Nach Abschnitt A, 2.Teil, IV. Abs. 4 der Anlage 1 zur baden-württembergischen Verwaltungsvorschrift Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Sozialarbeit im Justizvollzug vom 8. Mai 2009 (im Folgenden: Richtlinie) soll der Bericht zur **persönlichen Situation des Klienten** (Wohnung, Arbeit, Familie) Stellung nehmen. Angaben zur Wohnung enthalten 60 % der Berichte (75 % der Erstberichte), Angaben zur Arbeit 70 % (84 % der Erstberichte) und Angaben zur Familie 56 % (75 % der Erstberichte). Angaben zu sonstigen persönlichen Verhältnissen finden sich in den Berichten erheblich seltener. So enthalten Angaben zum Einkommen des Klienten 48 % der Berichte (57 % der Erstberichte), Angaben über Schulden 24 % (43 %), Angaben zur Gesundheit 14 % (20 % der Erstberichte), Angaben zu einer Suchtproblematik 34 % (39 %) und Angaben über psychische Beeinträchtigungen 8 % (7 %).

Für die Angaben werden überwiegend keine **Quellen** genannt. Am höchsten ist der Anteil der Angaben mit Quellennennung mit 10 % bei Angaben zur Arbeit. Es fand sich kein Bericht, in dem die Quellen für die mitgeteilten Informationen vollständig angeführt waren. 34 % der Berichte enthalten allgemeine, nicht konkretisierte Angaben (z. B. „Die Bewährung läuft gut“).

Nach Abschnitt A, 2.Teil, IV. Abs. 4 der Richtlinie soll der Bericht zum **Stand der Erfüllung von Auflagen und Weisungen** Stellung nehmen. Angaben über die Erfüllung von Auflagen und Weisungen enthalten nur 53 % der Berichte (61 % der Erstberichte, 55 % der Endberichte). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass einige Klienten keine Auflagen und Weisungen erhalten haben könnten.

Außerdem soll der Bericht nach der genannten Vorschrift eine **Prognose** bezüglich des weiteren Bewährungsverlaufs bzw. des weiteren Verlaufs der Führungsaufsicht enthalten. Dies ist lediglich in 31 % der Berichte (23 % der Erstberichte und 62 % der Endberichte) der Fall. Weiterhin ist nach der genannten Vorschrift in jedem Bericht mitzuteilen, in welcher **Betreuungsstufe** der Klient geführt wird. Angaben über die Betreuungsstufe enthalten jedoch nur 4 % der Berichte (7 % der Erstberichte).

Nach Abschnitt A, 2.Teil, IV. Abs. 2 der Richtlinie soll der **Erstbericht** Angaben zu dem bisherigen Verlauf und den Schwerpunkten der Betreuung, zu der beabsichtigten weiteren Vorgehensweise und über die Kontaktfrequenz enthalten. Angaben zu dem bisherigen Verlauf der Betreuung sind nur in 48 % der Erstberichte (50 % aller Berichte) vorhanden. Angaben über Schwerpunkte der Betreuung sind lediglich in 14 % der Erstberichte zu finden. Zur beabsichtigten Vorgehensweise äußern sich 25 % der Erstberichte. Angaben über die Frequenz der Betreuung sind in 39 % der Erstberichte enthalten.

Angaben zur **Analyse** der Situation des Klienten finden sich nur in einer Minderheit der Berichte. 7 % der Berichte enthalten Angaben über die Auseinandersetzung des Klienten mit Delikt und Straffälligkeit und die Stellung zu seiner Straffälligkeit. 16 % der Berichte äußern sich über die psychosoziale Situation des Klienten und deren Auswirkungen auf den Betreuungsverlauf, 34 % über die soziale Einbindung des Klienten und Unterstützungssysteme. 26 % der Berichte enthalten Bewertungen der sozialen und persönlichen Entwicklung des Klienten während der Unterstellungszeit. Auf Resilienzfaktoren wird nur in 9 % der Berichte eingegangen.

Auch die Angaben zur **Betreuung** sind vielfach knapp. Angaben über das vereinbarte Betreuungsziel enthalten nur 3 % der Berichte (9 % der Erstberichte). Über Inhalt und Art der Betreuung äußern sich 24 % der Berichte (41 % der Erstberichte). Angaben zum Ergebnis der Betreuung finden sich in 15 % der Berichte (51 % der Endberichte). Angaben über die Erfüllung von Kontrollaufgaben enthalten 49 % der Berichte.

Auch die **Aktivitäten** der Bewährungshelfer, die dem Bericht zugrunde liegen, werden in den Berichten häufig nicht dokumentiert. Nur 15 % der Berichte enthalten Angaben über die Anzahl der mit dem Klienten geführten Gespräche, 4 % über die Anzahl der mit Dritten geführten Gespräche und 26 % über die Einsichtnahme in Dokumente.

Die Erfüllung der in der Richtlinie aufgestellten Vorgaben für die Bewährungshilfeberichte weist somit Lücken auf. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Bewährungshelfer unter hoher Belastung arbeiten und das Fehlen mancher Angabe auf anderweitige Schwerpunktsetzungen im Einzelfall zurückzuführen sein kann. Allerdings hat auch die qualitative Durchsicht der Berichte manche Schwäche und erhebliche Unterschiede zwischen den Berichten ergeben. Es sind daher Anstrengungen zur Verbesserung der Berichtsqualität erforderlich.

(5) Gruppendiskussionen

Im Folgenden werden die Teile der Gruppendiskussionen geschildert, die sich mit der Tätigkeit der Bewährungshilfe befassen. Die Teile der Gruppendiskussionen zur Gerichtshilfe, zum Täter-Opfer-Ausgleich und zu Fragen der Organisation werden in den späteren Abschnitten, die diese Themen zum Gegenstand haben, dargestellt.

Nach einem *Richter/Staatsanwalt* wurden einige Fälle in der Vergangenheit durch die Bewährungshilfe nicht gemäß den richterlichen Weisungen bearbeitet. Angeführt wurden von einem Richter Fälle, in denen entgegen der Gerichtsbeschlüsse durch Neustart nicht professionelle, sondern ehrenamtliche Bewährungshelfer eingesetzt wurden. Auch sei es vorgekommen, dass im Falle einer angeordneten Vorbewährung gegen einen Jugendlichen eine 14-tägige Kontaktfrequenz mit der Bewährungshilfe durch das Gericht vorgesehen war, ein erster Kontakt zwischen Bewährungshelfer und Verurteiltem jedoch erst nach 5 Monaten erfolgt sei.

Richter/Staatsanwalt: „Als Strafrichter möchten man die **Betreuung** der Verurteilten an die Bewährungshilfe delegieren und dort sichergestellt wissen. Da ist es ärgerlich, wenn die **Weisungsgebundenheit** von der Bewährungshilfe nicht beachtet wird und den Richtern dadurch Mehrarbeit entsteht.“

Von einigen *Richtern/Staatsanwälten* wurde angegeben, die **Berichte** der Bewährungshilfe seien seit der Übernahme der Bewährungshilfe durch Neustart überwiegend besser geworden. Sie seien aussagekräftiger und klarer strukturiert. Die rasche Informationsgewinnung sei für die Richter leichter geworden. Allerdings beschränkten sich viele Bewährungshelfer nach wie vor auf Angaben, die sie direkt vom Klienten erhalten hätten. Ein Hinweis auf eine Überprüfung der Angaben, beispielsweise durch Einsichtnahme von Dokumenten, finde sich in den Berichten vergleichsweise selten.

Kritisch wurde von richterlicher Seite angemerkt, dass die Bewährungshilfe nicht rasch genug mitteile, wenn ein Fall nicht (mehr) so gut läuft. Das nehme dem Richter die Möglichkeit, zeitnah gegensteuern zu können.

Richter/Staatsanwalt: „Negativ aufgefallen sind mir Berichte, die von **ehrenamtlichen Bewährungshelfern** verfasst wurden. In ihnen ist eine unprofessionelle Haltung zum Ausdruck gekommen. Da merkt man wirklich deutlich, das hat jemand geschrieben, der sehr wohlwollend gegenüber den Klienten, manchmal sogar entschuldigend ist. Das finde ich fatal (...), da entschuldigt sich der Ehrenamtliche, dass der Klient eine Weisung nicht erledigt hat, weil so viel los war Zuhause und alles so schrecklich ist. Also so etwas möchte ich im Bewährungshilfebericht nicht lesen.“

Richter/Staatsanwalt: „Die Berichte kommen – das ist manchmal personenabhängig – jetzt nicht immer ganz pünktlich, aber in den meisten Fällen kommen die Berichte doch so, dass man vernünftig arbeiten kann (...). Seit Neustart ist das ganze Handling der Berichte viel besser geworden.“

Einzelnen Richtern und Staatsanwälten waren die von Neustart verwendeten **Betreuungsstufen** bekannt, anderen nicht.

Richter/Staatsanwalt: „Erst durch einen Bewährungshelfer, der als Zeuge geladen war, habe ich erfahren, dass die Bewährungshilfe mit einem Betreuungsstufensystem arbeitet, das nach der Betreuungsintensität unterscheidet. Hier hätte ich mir eine bessere Transparenz von Neustart gewünscht.“

Richter/Staatsanwalt: „Uns war das Betreuungsstufensystem bekannt. Allerdings ist zu bemängeln, dass Änderungen der Betreuungsstufe in den Folgeberichten – in Abhängigkeit von Regionen und dem jeweiligen Bewährungshelfer – nur vereinzelt mitgeteilt werden.“

Richter, die an Strafvollstreckungskammern tätig sind, sehen die Notwendigkeit, über die Betreuungsstufen informiert zu sein, unterschiedlich:

Richter/Staatsanwalt: „Für uns in den Strafvollstreckungskammern ist es wichtig, die Betreuungsstufen zu kennen, damit die vom Gericht angeordneten Betreuungsintervalle nicht von denen der Bewährungshilfe abweichen. Die Offenlegung der jeweils angewendeten Betreuungsstufen in den Berichten sollte zum Standard erhoben werden.“

Richter/Staatsanwalt: „Ich möchte dem zuvor Gesagten widersprechen. Für meine Arbeit in der Strafvollstreckungskammer sind die Betreuungsstufen im Regelfall nicht relevant. Ich brauche die Betreuungsstufe nicht in jedem Einzelfall zu kennen. In Einzelfällen, die die Aufmerksamkeit auf sich ziehen, frage ich dann eben auch mal nach. Das ist für mich ausreichend.“

Die Bewährungshelfer äußerten sich zu den Betreuungsstufen differenziert.

Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion: „Ich kann entweder meine Klienten nach dem realen Bedarf einstufen, nach meiner fachlichen Einschätzung, dass ich sage, der müsste mindestens in die Stufe Betreuung oder Beratung oder sogar Intensivbetreuung nach all dem Konfliktpotential, das da bei dem vorhanden ist; das ist dann die so genannte **empfohlene** Betreuungsstufe. Das kann ich aber nicht leisten. Mein Arbeitgeber erwartet von mir, dass ich den aber in die Stufe einstufe, die ich leisten kann, in die so genannte **tatsächliche Betreuungsstufe**. Entweder ich mache das so, wie das fachlich richtig ist, oder ich mache das so, wie es für mich leistbar ist. Das kriege ich einfach nicht zusammen, was das Ganze dann tatsächlich soll. Wenn ich das nach einer fachlich richtigen Einschätzung mache, ist die Arbeit nicht zu leisten.“

Ein Bewährungshelfer mit Führungsfunktion erläuterte den Umgang mit den Betreuungsstufen dahingehend, dass sie dem Sinn nach den Betreuungsbedarf eines Klienten abbilden und zu einer angemessenen individuellen Betreuungsintensität führen sollen. Jeder Betreuungsstufe seien bestimmte Arbeitszeitkontingente zugeordnet. Das führe nun verstärkt dazu, dass die Einteilung in eine Betreuungsstufe wesentlich von der zur Verfügung stehenden Arbeitszeit des Bewährungshelfers beeinflusst sei.

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Beliebt ist die Betreuungsstufe vier. Hier liegt die Kontaktfrequenz zwischen zwei und sechs Monaten. Da hat der Bewährungshelfer eine recht große Spannweite der Betreuungsintensität. Dieser Spielraum entspricht auch der traditionellen Haltung vieler Bewährungshelfer, den Klienten gerne regelmäßig zu sehen. Und es dient auch der persönlichen Absicherung, mögliche Fehlentwicklungen beim Klienten rechtzeitig erkennen zu können.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Das **Problemlagentool** ist ein Problem. In vielen Fällen passt es, in vielen Fällen aber auch nicht. Wenn ein solches Tool sehr oft nicht den passenden Wert auswirft, stellt sich natürlich die Frage, ob es grundsätzlich geeignet ist. Zum Beispiel im Jugendbereich passt es absolut nicht, vor allen Dingen in der Anfangsphase der Betreuung. Dabei ergibt sich aus den ersten beiden Gesprächen oftmals noch nicht, wo die Problemlagen liegen. Aber ich kann ja nicht nach zwei Gesprächen mit dem Jugendlichen sagen, dass wir uns in einem halben Jahr wiedersehen, nur weil das Problemlagentool eine solche unpassende Gesprächsfrequenz vorgibt. Im ersten halben Jahr müsste das Tool zu anderen Ergebnissen kommen. Oder es sollte in diesem Zeitraum nicht angewandt werden. Wenn die Vorgaben des Problemlagentools starr gehandhabt werden, muss man sehr oft Ergänzungen im Arbeitskonzept vornehmen, um wieder zu praktikablen Betreuungszeiten zu bekommen.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Die Betreuungsstufen und die Anzahl der Kontakte zu den Klienten geben den Abteilungsleitern die Möglichkeit, die Auslastung der Mitarbeiter zu bestimmen. Das ist ein wesentlicher Vorteil gegenüber einer Arbeitsauslastungsbeurteilung lediglich anhand von Fall- oder Kopffzahlen. Diese Auslastung wird den Mitarbeitern auch monatlich transparent gemacht.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Der eigentliche Grund, weshalb eine empfohlene und eine tatsächliche Betreuungsstufe eingeführt und differenziert wurde, lag an der Überlastung der Mitarbeiter. Wir können gar nicht so betreuen, wie es der Bedarf erfordern würde. Also wurde vereinbart, dass wir die empfohlene Betreuungsstufe feststellen und dann mit der tatsächlichen Betreuungsstufe davon abweichen können, diese Entscheidung aber dokumentieren.“

Zu den Anträgen auf **Aufhebung der Unterstellung** gab es kritische Bemerkungen von Richtern/Staatsanwälten.

Richter/Staatsanwalt: „Es gibt durchaus Fälle, in denen eine vorzeitige Aufhebung der Unterstellung nachvollziehbar ist und die Richter einem solchen Antrag guten Gewissens folgen können. Problematisch ist es, wenn sich Klienten (...) der Bewährungshilfe entziehen möchten, und in solchen Fällen ein Antrag auf Aufhebung der Unterstellung gestellt wird. Das ist ein falsches Signal für den Betroffenen.“

Aus den Beiträgen der Gruppendiskussionsteilnehmer wurde deutlich, dass sich die Häufigkeit der Beantragung von Unterstellungsaufhebungen regional stark unterscheidet. In Bereichen, in denen die Richterschaft negativ auf die Häufung von Anträgen auf Aufhebung der Unterstellung reagierte, wurden entsprechende Anträge nur noch selten gestellt. Ein Richter vermutete: „Dafür wird eher die Betreuungsstufe auf ‚formalen Kontakt‘ korrigiert. Damit hatte man den Ärger mit den Amtsrichtern ausgestanden und trotzdem nicht mehr Arbeit.“

Richter/Staatsanwalt: „Am Anfang der Arbeit von Neustart gab es verhältnismäßig nachhaltige Bemühungen, die Richter dazu zu bringen, die Fristen der Bewährung herunterzusetzen, um dadurch Fälle schneller erledigen zu können. Das stieß seinerzeit auf erhebliche Proteste der Richter, die diesen Einflussversuch als unangemessen angesehen haben.“

Kritisch wurde das **Übergangsmanagement** beurteilt.

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Das Übergangsmanagement ist deutlich verbesserungswürdig. Zwar sind inzwischen entsprechende Vereinbarungen getroffen und Ablaufprozesse beschrieben. Aber noch immer kommen bei einer Straftentlassung keine Mitteilungen oder eben viel zu spät an. Eigentlich sollten wir die Entlassungsinformationen von den Strafvollstreckungskammern bekommen. Das funktioniert nicht gut. Ersatzweise melden die Vollzugsanstalten ihre Klienten der Bewährungshilfe, bei denen die Anstalt eine vorzeitige Entlassung befürwortet. Das sind aber nur ein Teil der tatsächlichen Entlassungsfälle.“

Richter/Staatsanwalt: „Bei der mündlichen Anhörung von Strafgefangenen ist es schon mehrfach vorgekommen, dass dem Betreffenden bereits ein Termin für einen Erstkontakt bei der Bewährungshilfe genannt wurde, obwohl ich als Richter noch keine Entscheidung über eine vorzeitige Entlassung getroffen hatte.“

Ein Richter gibt an, dass viele Entlassungen von der Strafvollstreckungskammer sehr kurzfristig beschlossen werden. So fehle den betreffenden Stellen die Zeit, schon vor der Entlassung Kontakt zum Klienten herzustellen. Die Bewährungshilfe erhalte zwar automatisch mit Rechtskraft der Strafrestaussatzung zur Bewährung Nachricht. Aber der Rechtskraftvermerk könne in der Praxis nicht unmittelbar mit Eintritt der Rechtskraft übermittelt werden.

Richter/Staatsanwalt: „Das kann schon mal ein paar Wochen dauern. Das ist eine Lückenarbeit der Geschäftsstellen. Wenn die Luft haben, dann wird halt der Rechtskraftstempel gemacht. Das ist bisweilen ein langwieriger Prozess.“

Richter/Staatsanwalt: „Ich kann das nur bestätigen. Die Aufgabe ist bei uns auf mehrere Richter und mehrere Geschäftsstellen verteilt. Die Geschäftsstellen arbeiten teilweise nur stundenweise. Wir haben Kräfte, die sind montagvormittags drei Stunden da und kommen freitagvormittags noch einmal für drei Stunden. Also das ist auch ein justizorganisatorisches Problem, warum das zum Teil nicht klappt.“

Mehrere Sozialarbeiter im Justizvollzug führten an, dass sie angehalten seien, sehr viel Schreibaufwand für Neustart zu erledigen. Es existierten eine Menge Vordrucke, mit denen Neustart Mitteilung gemacht werden solle über Termine, Stellungnahmen und Beschlüsse.

Sozialarbeiter im Justizvollzug: „Wir schicken unsere Stellungnahmen an Neustart. Bei Neustart werden unsere Unterlagen jedoch offensichtlich aus datenschutzrechtlichen Gründen bereits nach drei Monaten wieder vernichtet, wenn es vor Ablauf dieser Frist nicht zu einer Haftentlassung gekommen ist. (...) Wir werden von Neustartmitarbeitern immer wieder aufgefordert, den konkreten Entlassungstermin mitzuteilen. Aber der entzieht sich häufig unserer Kenntnis. Die Entscheidungen werden an anderer Stelle getroffen.“

Wenn von Seiten des Sozialdienstes im Vollzug ein Kontakt der Bewährungshilfe zu dem Gefangenen bereits während der Zeit der Inhaftierung angeregt werde, komme es nur in wenigen Ausnahmefällen zu einer Kontaktaufnahme zum Gefangenen in der Haftanstalt. Ausnahmen

bildeten das Übergangsmanagement aus der sozialtherapeutischen Anstalt und dem Jugendstrafvollzug. In der sozialtherapeutischen Anstalt komme es im Regelfall zu einer Kontaktaufnahme der Bewährungshilfe während der Haftzeit. Aus der sozialtherapeutischen Anstalt würden im Jahresdurchschnitt etwa 7 bis 10 Gefangene entlassen. Im Jugendstrafvollzug seien den zu entlassenden Gefangenen zu etwa 90 Prozent die Namen ihrer Bewährungshelfer bekannt.

Die Kontakte zwischen dem Strafvollzug und der Bewährungshilfe fänden im Wesentlichen auf einer formalen Ebene statt. Persönliche Kontakte und der Austausch über Klienten zwischen Sozialarbeitern im Vollzug und den in der Fallarbeit tätigen Bewährungshelfern fänden so gut wie nicht statt.

Sozialarbeiter im Justizvollzug: „Ich bin der Koordinator in unserer Vollzugsanstalt und habe Kontakt zu der Kontaktperson von Neustart. Das ist der einzige Bewährungshelfer, den ich tatsächlich kenne. Er kommt in die Anstalt, wir telefonieren jede Woche ein paar Mal, aber das war es dann auch schon. Die Ersterhebung wird von der Kontaktperson erhoben. Die Fallvergabe nimmt dann der Abteilungsleiter vor. Der Gefangene wird seinen tatsächlichen Bewährungshelfer erst nach seiner Entlassung kennenlernen.“

Sozialarbeiter im Justizvollzug: „Diese Kontaktperson ist der einzige Ansprechpartner bei Neustart für uns Sozialarbeiter im Justizvollzug. Wenn eine Entlassung in einen von der Haftanstalt weit entfernten Ort geplant ist, darf ich die Bewährungshilfe vor Ort nicht kontaktieren, sondern nur die Kontaktperson. Und diese Person hält sich sehr streng an das Qualitätshandbuch, in dem festgehalten ist, dass sechs Wochen vor der Entlassung die Fallvergabe vorgenommen wird. Ich hatte kürzlich einen Langsträfigen, der nach über 10 Jahren Haft entlassen werden sollte. In diesem Fall hätte die Entlassungsvorbereitung unter Einbeziehung des künftigen Bewährungshelfers nach meiner Überzeugung viel früher einsetzen müssen.“

Sozialarbeiter im Justizvollzug: „Wenn wir bei Führungsaufsichtsfällen keine Entlassungsanschrift kennen, sondern lediglich die Region oder den Ort mitteilen können, in den der Gefangene gehen wird, dann wird der Fall von der Neustart-Kontaktperson auch nicht weitergegeben und wir haben keine weitere Ansprechpartner.“

Eingehend wurde zum Einsatz ehrenamtlicher Bewährungshelfer Stellung genommen.

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Wir haben bei Neustart ein gutes Konzept für die Einarbeitung von ehrenamtlichen Bewährungshelfern und eine sehr starke Anbindung an die Organisation Neustart. Ehrenamtliche sind in Ehrenamtlichen-Teams mit einem hauptamtlichen Teamleiter eingebunden. Bei Fallbesprechungen ist der Teamleiter anwesend, alle Bewährungshilfeberichte werden vom Teamleiter gegengelesen. Die Ehrenamtlichen stehen im laufenden Kontakt mit dem Teamleiter. Das ist sehr wichtig, weil am Anfang unglaublich viele Fragen auftauchen und man muss sehr intensiv mit den Ehrenamtlichen an den Fällen dran sein.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Als Bewährungshelfer habe ich gegenüber den Kunden die Einstellung, da kommt eine Person, die hat Probleme, die ich angehe, damit sie nicht wieder straffällig wird. Bei den Ehrenamtlichen kommen nun Kunden, die etwas von mir möchten. Und ich muss sie gut betreuen, damit sie sich bei uns wohl fühlen und einbringen. Also muss ich umdenken in meiner Arbeit.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Ein Problempunkt mit den ehrenamtlichen Bewährungshelfern ist die mangelnde Akzeptanz bei den Hauptamtlichen. Viele Bewährungshelfer sehen den Einsatz von ehrenamtlichen Kräften sehr kritisch, was dazu führt, dass sie nicht genügend Fälle für Ehrenamtliche zur Verfügung stellen. Und ein zweiter Problempunkt ist die Richterschaft, die dem Ehrenamt in der Bewährungshilfe häufig sehr skeptisch gegenüber steht. Da müssen wir noch sehr viel Überzeugungsarbeit in den nächsten Jahren leisten.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Das ist regional sehr unterschiedlich. In unserem Bereich können wir bei einem Großteil der Richter Fälle für die Betreuung mit Ehrenamtlichen vorschlagen und umsetzen. Viele Richter haben im Laufe der Zeit positive Erfahrungen mit der ehrenamtlichen Betreuung von Bewährungsklienten gemacht.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Wir betreiben einen riesigen Aufwand in der Ausbildung und Anleitung von ehrenamtlichen Mitarbeitern. Und der ist auch notwendig und gerechtfertigt, um einerseits den Ehrenamtlichen, aber auch den von ihnen betreuten Klienten gerecht zu werden. Derzeit ist aber durch den Einsatz der Ehrenamtlichen keine zählbare Entlastung der professionellen Bewährungshelfer feststellbar. Sicherlich ist es eine große Bereicherung, dass sich jetzt auch Bürger durch ihre Mitarbeit bei der Bewährungshilfe mit den gesellschaftlichen Fragen von Kriminalität und Integration auseinandersetzen.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Einerseits verfolgen wir das Ziel, dass ehrenamtliche Mitarbeiter die gleichen Standards in der Fallbearbeitung beachten und anwenden wie die hauptamtlichen. Andererseits wird betont, dass Ehrenamtliche dann doch wieder etwas anderes sein sollen als die Professionellen. Darin sehe ich im Konzept noch einen gewissen Widerspruch.“

Teamleiter Ehrenamt: „Für mich ist die Arbeit als Teamleiter für Ehrenamtliche eine sehr angenehme Arbeit. Ich habe es hier mit Menschen zu tun, die motiviert mitarbeiten. Das hat man in der Bewährungshilfe nicht so häufig.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Ich schätze die Anforderungen an die ehrenamtlichen Mitarbeiter, was die Dokumentationspflichten angeht, als deutlich zu hoch ein.“

Teamleiter Ehrenamt: „Das Grundprinzip der Auswahl von Ehrenamtlichen, nämlich erst Informationsgespräche, dann Schulungen und erst nach der Vereidigung dann die Übernahme von Fallverantwortung, hat sich bewährt. Wo es ein wenig krankt, ist, dass die Einrichtungsleiter etwas unter Druck sind, entsprechende Zahlen für den Einsatz von Ehrenamtlichen zu erfüllen.“

Teamleiter Ehrenamt: „Ich könnte meine Ehrenamtlichen gut mit noch mehr Klienten versorgen, aber ich habe keine passenden Klienten. Viele Kollegen, die nur wenig mit den Ehrenamtlichen zu tun haben, tun sich immens schwer einzuschätzen, ob ein Fall für einen Ehrenamtlichen geeignet ist oder nicht. Teilweise stellen sich die Richter quer, Fälle an Ehrenamtliche zu geben.“

Ein Teamleiter für die Betreuung von ehrenamtlichen Bewährungshelfern äußerte, dass die Zeit, die er für die Schulung und Anleitung von ehrenamtlichen Mitarbeitern aufwende, höher liege als die Freistellung, die ihm für diese Aufgaben gewährt werde.

Teamleiter Ehrenamt: „Die fehlende Zeit schneide ich mir dann bei meinen Klienten ab. Ich leiste dann natürlich qualitativ nicht mehr eine so gute Arbeit in der Bewährungshilfe selbst.“

Teamleiter Ehrenamt: „Es gibt auch Ehrenamtliche, die sagen, sie wissen eh alles besser. Das geht ganz oft böse in die Hose. Man hat grundsätzlich die Möglichkeit, sich von einem Ehrenamtlichen auch wieder zu verabschieden. Gleichwohl ist es schwer, sich von jemandem zu verabschieden, von dem man glaubt, dass er nicht passt. Um diese Schwierigkeit sicher zu meistern, braucht es eine gute Ausbildung.“

Ein *Teamleiter Ehrenamt* schildert folgende Probleme mit Ehrenamtlichen bei der Dokumentation der Fallbearbeitung: Die Ehrenamtlichen schickten den Teamleitern ihren Text, in dem sie schilderten, wie sie mit dem Klienten gearbeitet hätten. Die Arbeit der Eintragung der Daten in die Klientendokumentation falle dann dem Teamleiter zu.

Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion: „Es ist ein Stück weit ein Balanceakt. Es gibt Klienten, da stellt man im Laufe der Betreuung fest, nun existiert kein weiterer Betreuungsbedarf. Im Prinzip könnte man in diesen Fällen eine vorzeitige Aufhebung der Unterstellung anregen. Wenn ich solche Fälle jetzt an die Ehrenamtlichen weiterleite, bestrafe ich indirekt die Klienten, da eigentlich keinen Handlungsbedarf mehr besteht. Wenn dann aber der Teamleiter Ehrenamt signalisieren, wir brauchen dringend Fälle für die Bearbeitung durch Ehrenamtliche, dann kann ich mir schon vorstellen, dass dann solche Fälle eben auch mal an Ehrenamtliche abgegeben werden, dass ein Klient dann eben noch einmal drei Jahre lang läuft.“

Ehrenamtliche Bewährungshelfer: „Ich finde es ganz toll, dass ich da helfen kann (...). Ich habe meinen Sohn ordentlich erzogen. (...) und ich finde Bewährungshilfe hat auch schon etwas mit Erziehung zu tun. Manche sind so nachlässig. Dass man da immer wieder nachhakt, wie eine Mutter eben, und fragt: ‚Wie sieht es denn so aus‘, ‚Konnten sie das schon machen‘ und so, nicht vorwurfsvoll, dann klappt das schon.“

Ehrenamtlicher Bewährungshelfer: Wir von der ehrenamtlichen Bewährungshilfe haben Zeit. Wir gehen mit den Klienten mit aufs Arbeitsamt, wir begleiten bei Behördengängen, wir können bei Hauptverhandlungen anwesend sein. Da ich in Rente bin, habe ich Zeit, ich kann mir Zeit nehmen. Meines Erachtens ist die Bewährungshilfe durch unsere Mitarbeit und durch unser Engagement als Ehrenamtliche besser geworden.“

Ehrenamtlicher Bewährungshelfer: „Mir geht es so, dass ich wenig durchblicke durch die Strukturen von Neustart. Wie das richtig funktioniert, was die anderen so tun. (...) Es ist so ein Eindruck, den ich habe, es geht hauptsächlich darum, möglichst viel zu dokumentieren. (...) Es ist vieles bürokratisch, ich erlebe wenig Flexibilität. (...) Normalerweise müsste ich, um einen Bericht zu erstellen, 25 Kilometer zu der Dienststelle fahren, muss in das Gebäude hineingehen, muss an einen Computer gehen, muss ein Passwort und dann den Bericht dort eintippen. Ich finde das ist eine Zumutung! Eigentlich müsste es möglich sein, dass ich das auf meinem persönlichen Computer schreibe und das dann übermitteln kann.“

Ehrenamtlicher Bewährungshelfer: „Es gab diese Einführungskurse für Ehrenamtliche. Und die fand ich für mich persönlich so daneben, so etwas von schulmeisterlich, und im Grunde wenig effektiv. Man bekam eine Mappe, in der alles drinstand, das wurde dann alles noch einmal auf Folie gezeigt und die Folien hat der Kursleiter dann einfach abgelesen. Das war wenig hilfreich und zermürend. (...) Und dann gab es eine Verpflichtung, einmal im Monat zu einer Teamsitzung zusammenzukommen. Ich finde diese Teamsitzung unnütz, das ist so ein Geplauder. Ich lerne da nichts. Meine Fragen, wie gehe ich mit Leuten um, wie verhalte ich mich in bestimmten Situationen usw. wurden nicht angegangen.“

Ehrenamtlicher Bewährungshelfer: „Das Engagement der Hauptamtlichen kann man differenzieren zwischen denen, die verbeamtet sind, und jenen, die angestellt sind. Wir spüren ein stärkeres Engagement bei den Beamten als bei denen, die bei Neustart angestellt sind. Man erwartet das fast umgekehrt. Die Jungen, so unser Eindruck, sehen ihre Arbeit eher als ein Job und weniger als ein soziales Thema und die Menschen, die dahinter stehen.“

Der gleiche ehrenamtliche Bewährungshelfer schildert, dass er den Eindruck habe, dass man sich sehr um die Ehrenamtlichen bemühe, dass aber die tatsächlichen Arbeitsbedingungen für die Ehrenamtlichen katastrophal seien. Von dem ehrenamtlichen Bewährungshelfer wird kritisiert, dass viel Aufwand betrieben werden müsse, um einen Raum zu reservieren, damit ein Gespräch stattfinden könne.

Ehrenamtlicher Bewährungshelfer: „Es sind keine Räumlichkeiten in ausreichendem Maße vorhanden. Da ist etwas falsch. Das geht über Parkmöglichkeiten, über die Raumnutzung bis zur der Möglichkeit, einen Schlüssel zu bekommen, um am Abend einen Probanden zu treffen.“

Gleich mehrere ehrenamtliche Bewährungshelfer äußern sich dahingehend, dass die Aufwandsentschädigung in Höhe von 30 Euro im Monat pro Proband als nicht ausreichend angesehen wird. Die meisten Teilnehmer geben an, dass sie bereits für die notwendigen Fahrten höhere Aufwendungen haben.

(6) Onlinebefragungen über die Bewährungshilfe

Die Onlinebefragungen geben Aufschluss darüber, wie die Tätigkeit der Bewährungshilfe von Richtern, Staatsanwälten, Sozialarbeitern im Justizvollzug und den Bewährungshelfern selbst beurteilt wird. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf die Ergebnisse der Onlinebefragun-

gen zu einigen zentralen Fragestellungen. Von einer detaillierten Darstellung der Befunde der Befragung der Mitglieder der Zentrale der Neustart gGmbH wurde zur Wahrung der Anonymität abgesehen, weil dieser Befragtenkreis klein ist und zahlreiche Fragen nur von einem Teil der Mitarbeiter der Neustart-Zentrale beantwortet wurden.

Im Hinblick auf die Aufgabe der Bewährungshelfer, die persönlichen Verhältnisse der Klienten zu **ermitteln**, sehen die Richter und Staatsanwälte gewisse Lücken. Nur 35 % der Richter und 48 % der Staatsanwälte nehmen an, dass die Bewährungshelfer die Angaben der Klienten in ausreichendem Maß überprüfen (vgl. Tab. 16). Hierbei und im Folgenden sind die Antwortkategorien „trifft eher zu“ und „trifft voll und ganz zu“ zusammengefasst. Eine Durchführung von Hausbesuchen im ausreichenden Maß bejahen nur 27 % der Richter und 47 % der Staatsanwälte, eine ausreichende Befragung von Personen aus dem Umfeld des Klienten lediglich 14 % der Richter und 18 % der Staatsanwälte.

Tab. 16: Überprüfung der Angaben des Klienten

	rs_7_1 Die Bewährungshelfer überprüfen in ausreichendem Maß die Angaben des Klienten (in %)				
	Trifft überhaupt nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft teils/teils zu	Trifft eher zu	Trifft voll und ganz zu
Richter	1	13	51	32	3
Staatsanwälte	2	13	37	38	10

Auch die Bewährungshelfer sehen in diesem Bereich Probleme. Über genügend Möglichkeiten zur Überprüfung der Angaben des Klienten verfügen nach ihren Angaben nur 25 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (50 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion). Nur 18 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (32 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) geben an, dass sie ausreichend Zeit für Hausbesuche haben, und lediglich 12 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (33 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) sehen sich in der Lage, in ausreichendem Maß Personen aus dem Umfeld des Klienten zu befragen.

Bezüglich der **Betreuungstätigkeit** geben 66 % der Richter und 80 % der Staatsanwälte an, dass die Bewährungshelfer die Klienten engagiert betreuen. Allerdings wird nach Ansicht von 64 % der Richter und 53 % der Staatsanwälte von der Bewährungshilfe zu wenig Schuldenregulierung durchgeführt. Der Prozentsatz der Fälle mit zu niedriger Betreuungsintensität beträgt im arithmetischen Mittel nach Ansicht der Richter 33 % und nach Meinung der Staatsanwälte 23 %.

Die Bewährungshelfer sehen im Bereich der Betreuung ebenfalls einige Defizite. 69 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (47 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) geben an, dass es Bereiche gibt, in denen die Betreuung unzulänglich ist (siehe Tab. 17). Defizite werden insbesondere in den Bereichen Wohnraumvermittlung, Freizeitgestaltung und Gruppenangebote gesehen.

Tab. 17: Bereiche mit unzulänglicher Betreuung

	bh_43 Gibt es Bereiche, in denen die Betreuung unzulänglich ist? (in %)	
	Ja	Nein
BWH_oF_LB	79	21
BWH_oF_NA	51	49
BWH_oF_gesamt	69	31
BWH_mF	47	53
BWH_LB	74	26
BWH_NA	46	54

Anm.: BWH = Bewährungshelfer, oF = ohne Führungsfunktion,
mF = mit Führungsfunktion, LB = Landesbedienstete,
NA = Neustart-Angestellte.

43 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (58 % der Landesbediensteten, 20 % der Neustart-Angestellten) nehmen an, dass begründeter Hilfebedarf unerfüllt bleibt, weil dafür keine vertraglichen Verpflichtungen von Neustart bestehen. Nach Ansicht von 19 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (17 % der Landesbediensteten, 22 % der Neustart-Angestellten) trifft dies teilweise zu. Von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion geben 20 % an, dass begründeter Hilfebedarf mangels vertraglicher Verpflichtung von Neustart unerfüllt bleibt, 33 % bejahen dies teilweise. 75 % der Richter und 59 % der Staatsanwälte halten es für sinnvoll, dass Mitarbeiter von Neustart in Einzelfällen auch über die vertraglich vereinbarten Geschäftsfelder hinaus tätig werden können.

Die Überwachung der Auflagen und Weisungen sehen 59 % der Richter und 60 % der Staatsanwälte als zufriedenstellend an. Der prozentuale Anteil der Fälle, in denen die Überwachung nicht zufriedenstellend ist, beträgt im arithmetischen Mittel nach den Erfahrungen der Richter 23 % und nach den Erfahrungen der Staatsanwälte 18 %.

Eine zeitnahe Unterrichtung durch die Bewährungshelfer über die Nichterfüllung von Auflagen und Weisungen bejahen 50 % der Richter und 69 % der Staatsanwälte. Eine zeitnahe Unterrichtung über Straftaten des Klienten nehmen nur 39 % der Richter und 51 % der Staatsanwälte an. Über das Nichtzustandekommen eines Kontakts mit dem Klienten unterrichten die Bewährungshelfer die Justiz nach Ansicht von 50 % der Richter und 71 % der Staatsanwälte zeitnah.

Die Berichte der Bewährungshelfer sind nach Ansicht von 76 % der Richter und 85 % der Staatsanwälte für die Entscheidungsfindung hilfreich und nach den Angaben von 80 % der Richter und 70 % der Staatsanwälte im Umfang richtig. Allerdings sind die Berichte nur nach Ansicht von 31 % der Richter und 39 % der Staatsanwälte hinreichend mit Quellen belegt und enthalten die Berichte nach Angabe von 44 % der Richter und 46 % der Staatsanwälte in manchen oder den meisten Fällen Wertungen ohne Tatsachengrundlage. Nach dem arithmetischen Mittel der Angaben der Richter wurden 24 % der Erstberichte, 29 % der Zwischenberichte und 16 % der Abschlussberichte nicht rechtzeitig erstellt, die arithmetischen Mittel der Angaben der Staatsanwälte sind 16 %, 11 % und 12 %.

Von den Bewährungshelfern ohne Führungsfunktion nehmen 70 % an, dass sie die Berichte an das Gericht meistens oder immer rechtzeitig erstatten können, von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion bejahen dies 92 %. Nach Ansicht von 55 % der Bewährungshelfer ohne

Führungsfunktion (70 % der Landesbediensteten, 30 % der Neustart-Angestellten) sind Vorgaben von Neustart für die Erstellung der Berichte zu stark standardisiert, von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion nehmen 32 % eine zu starke Standardisierung an.

Das **Betreuungsstufenkonzept** von Neustart kennen 10 % der Richter und 38 % der Staatsanwälte nach ihren Angaben überhaupt nicht. Für sachgerecht halten das Modell 40 % der Richter und 44 % der Staatsanwälte, für teilweise sachgerecht 36 % der Richter und 53 % der Staatsanwälte. 92 % der Richter und 85 % der Staatsanwälte möchten von der Bewährungshilfe darüber informiert werden, in welche Betreuungsstufe der Klient eingestuft wurde, eine solche Information erfolgte allerdings im arithmetischen Mittel nach Angaben der Richter nur in 48 % der Fälle und nach Angaben der Staatsanwälte in 34 % der Fälle. Im Durchschnitt wurden die Klienten nach Ansicht der Richter in 28 % der Fälle und nach Angaben der Staatsanwälte in 21 % der Fälle in eine zu niedrige Betreuungsstufe eingeordnet. Zu einer zu hohen Einstufung kam es nach Meinung der Richter nur in 5 % der Fälle und nach Ansicht der Staatsanwälte lediglich in 2 %.

Von den Bewährungshelfern ohne Führungsfunktion sehen 35 % (24 % der Landesbediensteten, 52 % der Neustart-Angestellten) das Betreuungsstufenkonzept als der Sache nach richtig an, 15 % (11 % der Landesbediensteten, 23 % der Neustart-Angestellten) halten es für teilweise richtig. Von den Bewährungshelfern mit Führungsposition betrachten 64 % das Konzept als richtig. Die Mitarbeiter der Neustart-Zentrale halten das Betreuungsstufenkonzept für sachgerecht. Nach Ansicht von 82 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und von 40 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion ist das Betreuungsstufenkonzept zu starr und nach Auffassung von 75 % der Bewährungshelfer ohne Führungsposition und von 52 % der Bewährungshelfer mit Führungsposition ist die Betreuungsfrequenz von Neustart zu stark standardisiert. Sehr kritisch wird von den Bewährungshelfern das Problemlagentool zur Einordnung in die Betreuungsstufen gesehen. Nur 17 % der Bewährungshelfer ohne Führungsposition halten es für geeignet und 21 % sehen es als teilweise geeignet an; von den Bewährungshelfern mit Führungsposition bezeichnen es 30 % als geeignet und 23 % als teilweise geeignet.

Nach Angaben von 51 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (61 % der Landesbediensteten, 34 % der Neustart-Angestellten) erwartet Neustart, dass die Klienten in der Tendenz in niedrigere Betreuungsstufen eingeordnet werden, von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion nehmen dies nur 19 % an. 45 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (36 % der Landesbediensteten, 62 % der Neustart-Angestellten) geben an, dass sie sich der Betreuungsintensität in den meisten oder allen Fällen an der eingetragenen Betreuungsstufe orientieren, von den Bewährungshelfern mit Führungsposition bejahen dies 73 %.

Hinsichtlich der **Anträge der Bewährungshilfe auf Aufhebung der Unterstellung** nehmen 58 % der Richter und 61 % der Staatsanwälte an, dass die Anträge ausreichend begründet sind, nach Auffassung von 21 % der Richter und 29 % der Staatsanwälte tritt dies teilweise zu. Nach dem arithmetischen Mittel der Angaben der Richter werden 27 % der Aufhebungsanträge zu früh gestellt, nach den Angaben der Staatsanwälte 18 %.

Von den Bewährungshelfern ohne Führungsfunktion halten es 40 % (30 % der Landesbediensteten, 59 % der Neustart-Angestellten) für sinnvoll, nach Ablauf der Hälfte der Unterstellungszeit und dann alle sechs Monate zu prüfen, ob die Unterstellung vorzeitig beendet werden soll; von den Bewährungshelfern mit Führungsposition sehen 68 % dieses Vorgehen als sinnvoll an. 50 % der Bewährungshelfer ohne Führungsposition (76 % der Landesbediensteten, 31 % der Neustart-Angestellten) fühlen sich durch Neustart gedrängt, eine vorzeitige Beendigung der Unterstellung zu beantragen; von den Bewährungshelfern mit Führungsposition bejahen 29 % diese Frage.

37 % der Richter und 47 % der Staatsanwälte geben an, dass die Behauptung „Die Bewährungshilfe kommt den richterlichen Anweisungen nach“ voll und ganz zutrifft. Die übrigen Richter

und Staatsanwälte schätzen den Anteil der Fälle, in denen die Bewährungshilfe den richterlichen Anweisungen nicht nachkommt, im Durchschnitt mit 5 % (Richter) und 2 % (Staatsanwälte) ein.

Unsicherheiten beim Umgang mit personenbezogenen Daten von Klienten im Rahmen der Bewährungshilfe geben 32 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 13 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion an. Nach Angaben von 23 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 20 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion bestehen teilweise Unsicherheiten. Nach Ansicht von 53 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 72 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion ist der Umgang mit personenbezogenen Daten in der Bewährungshilfe eindeutig geregelt.

Hinsichtlich des **Übergangsmanagements** vom Strafvollzug in die Bewährung nehmen 60 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug an, dass sie die Bewährungshelfer rechtzeitig über den Entlasszeitpunkt unterrichten können und geben 72 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug an, dass sie die Bewährungshelfer ausreichend über die Persönlichkeit der Entlassenen informieren können. Allerdings wird die Betreuung nur nach der Ansicht von 52 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug in den meisten Fällen rechtzeitig von der Bewährungshilfe übernommen. Der Bewährungshelfer kann nach Ansicht von 57 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug in ausreichendem Maß bereits in der Justizvollzugsanstalt mit dem Klienten sprechen. Bei der Entlassung liegt eine Einladung des Klienten zum Erstgespräch mit dem Bewährungshelfer nur nach Angaben von 47 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug in den meisten Fällen vor. Nach Ansicht von 76 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug finden Nachsorgekonferenzen nicht in einem ausreichenden Umfang statt. Die Zusammenarbeit zwischen Vollzug und Bewährungshilfe funktioniert nach Ansicht von 47 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug schlecht, nach Meinung von 37 % teilweise und nach Ansicht von 16 % gut. Eine langfristige Planung des Übergangsmanagements mit Neustart ist nach Auffassung von 64 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug nicht möglich, nach Meinung von 31 % teilweise möglich und nach Ansicht von 5 % gut möglich.

Auch die Bewährungshelfer schätzen die Situation des Übergangsmanagements nicht günstig ein. Der Anteil der Fälle in den letzten zwölf Monaten, in denen der Bewährungshilfe vor der Entlassung des Klienten vom Sozialarbeiter im Justizvollzug über die Entlassung informiert wurde, beträgt nach den Angaben der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion 55 % und nach Angaben der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion 53 % (hier und im Folgenden wird jeweils das arithmetische Mittel angegeben), der Anteil der Fälle, in denen die Sozialarbeiter im Justizvollzug einen Bericht über den Klienten geschickt hat, 44 % (Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion) bzw. 53 % (Bewährungshelfer mit Führungsfunktion), der Anteil der Fälle, in denen ein Bewährungshelfer mit dem Klienten ein Gespräch in der Justizvollzugsanstalt geführt hat, nach Angaben der Bewährungshelfer mit und ohne Führungsfunktion 7 %, der Anteil der Fälle, in denen bei der Entlassung eine Einladung zu einem Erstgespräch mit dem Bewährungshelfer vorlag, 48 % bzw. 49 %, der Anteil der Fälle mit einer Nachsorgekonferenz 1 % bzw. 4 % und der Anteil der Fälle mit einer gemeinsamen Planung des Übergangsmanagements durch den Sozialarbeiter im Justizvollzug und die Bewährungshilfe 8 % bzw. 15 %.

Nur Minderheiten der Bewährungshelfer ohne und mit Führungsfunktion nehmen an, dass die Bewährungshilfe überwiegend rechtzeitig über die Entlassung des Klienten unterrichtet wird, ausreichend über die Persönlichkeit und die sozialen Verhältnisse der Klienten informiert wird, Erstgespräche mit den Klienten in der Justizvollzugsanstalt in ausreichendem Umfang möglich sind und Nachsorgekonferenzen in ausreichendem Umfang stattfinden. Die Zusammenarbeit zwischen Bewährungshilfe und Vollzug beim Übergangsmanagement schätzen 48 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (32 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) als schlecht ein, 38 % bzw. 42 % als teils schlecht/teils gut und nur 15 % bzw. 26 % als gut.

Ihre Aufgaben im Rahmen der **Führungsaufsicht** erfüllt die Bewährungshilfe nach Ansicht von 51 % der Richter und 50 % der Staatsanwälte gut.

Der Einsatz **ehrenamtlicher Bewährungshelfer** wird insbesondere von den Richtern eher skeptisch beurteilt. Nach Ansicht von 33 % der Richter (14 % der Staatsanwälte) setzt Neustart zu viel ehrenamtliche Bewährungshelfer ein, nach der Meinung von 56 % der Richter (77 % der Staatsanwälte) erfolgt der Einsatz im richtigen Umfang, und nur 11 % der Richter und 9 % der Staatsanwälte nehmen an, dass ehrenamtliche Bewährungshelfer zu wenig eingesetzt werden. 45 % der Richter und 47 % der Staatsanwälte stufen die Arbeit der ehrenamtlichen Bewährungshelfer als gut ein, 42 % bzw. 50 % als teilweise gut. Im arithmetischen Mittel war die Arbeit der ehrenamtlichen Bewährungshelfer nach Einschätzung der Richter in 17 % der Fälle mit ehrenamtlichen Bewährungshelfern nicht ausreichend, nach Einschätzung der Staatsanwälte war dies in 3 % der Fälle anzunehmen. 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 und 31 % bzw. 27 % sind skeptisch bezüglich des Einsatzes ehrenamtlicher Bewährungshelfer.

Auch die hauptamtlichen Bewährungshelfer sehen den Einsatz ehrenamtlicher Bewährungshelfer skeptisch. Nach Ansicht von 86 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 89 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion ist der Aufwand für Auswahl, Schulung und Betreuung der ehrenamtlichen Bewährungshelfer hoch. Nach der Meinung von 80 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 50 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion hat der Einsatz von ehrenamtlichen Bewährungshelfern nicht zu einer Entlastung der hauptamtlichen Bewährungshelfer geführt (vgl. Tab. 18). Lediglich 14 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 58 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion nehmen an, dass sich die Übertragung der vollen Fallverantwortung auf ehrenamtliche Bewährungshelfer bewährt hat. Nur 5 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 11 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion sprechen sich für einen Ausbau der Übertragung der vollen Fallverantwortung auf ehrenamtliche Bewährungshelfer aus.

Tab. 18: Entlastung hauptamtlicher Bewährungshelfer durch ehrenamtliche Bewährungshelfer

	bh_229 Der Einsatz der ehrenamtlichen Bewährungshelfer hat zu einer Entlastung der hauptamtlichen Bewährungshelfer geführt. (in %)				
	Trifft überhaupt nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft teils/teils zu	Trifft eher zu	Trifft voll und ganz zu
BWH_oF_LB	68	18	7	5	2
BWH_oF_NA	42	27	14	14	3
BWH_oF_gesamt	59	21	9	8	2
BWH_mF	23	26	21	15	15
BWH_LB	61	18	9	7	4
BWH_NA	35	29	19	13	5

Die ehrenamtlichen Bewährungshelfer beurteilen ihre Tätigkeit sehr positiv. 93 % geben an, dass sie die von ihnen geforderte Arbeit qualitativ gut erledigen können. Nach Ansicht von 91 % der ehrenamtlichen Bewährungshelfer hat sich die Übertragung der vollen Fallverantwortung auf ehrenamtliche Bewährungshelfer bewährt. Die Übertragung der vollen Fallverantwortung auf ehrenamtliche Bewährungshelfer sollte nach Meinung von 64 % der ehrenamtlichen Bewährungshelfer so bleiben wie bisher und nach Auffassung von 35 % der ehrenamtlichen Bewährungshelfer ausgebaut werden.

Wird die Tätigkeit der Bewährungshelfer insgesamt betrachtet, ist sie seit der Übernahme durch Neustart nach Ansicht von 28 % der Richter besser geworden, nach Meinung von 46 % gleich geblieben und nach Auffassung von 26 % schlechter geworden. Von den Staatsanwälten sehen 46 % eine Verbesserung, nach Ansicht von 38 % ist die Arbeit gleich geblieben und nach Meinung von 16 % schlechter.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Vollzug und der Bewährungshilfe ist seit der Übernahme der Bewährungshilfe durch Neustart nach Ansicht von 7 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug besser geworden, nach Meinung von 29 % gleich geblieben und nach Auffassung von 64 % schlechter geworden. Die Zusammenarbeit zwischen freien Trägern und Bewährungshilfe hat sich nach Ansicht von 9 % der Mitarbeiter der freien Träger verbessert, nach Meinung von 36 % ist sie gleich geblieben und nach Auffassung von 55 % hat sie sich verschlechtert.

Bei einer Beurteilung mit Schulnoten erhält die Bewährungshilfe von den Richtern im arithmetischen Mittel die Note 2,9 – also „befriedigend“ – und von den Staatsanwälten die Note 2,4 – also „zwei minus“. Die Sozialarbeiter im Justizvollzug und die Mitarbeiter der freien Träger vergeben im Durchschnitt die Noten 3,5 bzw. 3,3 – also „drei minus“.

(7) Klientenbefragung

Die Methodik der Befragung ist unter 1. c. (4) dargestellt. Im Untersuchungszeitraum gingen 768 ausgefüllte Fragebögen ein. In 58 Fällen (11 %) lag die angegebene bereits zurückgelegte Bewährungszeit unter 12 Monaten. Diese Gruppe entsprach nicht der Zielgruppe, an die die Befragung gerichtet war. Die entsprechenden Fragebögen wurden daher von der Auswertung ausgeschlossen. 32 % der Klienten gaben an, mindestens einen Wechsel des Bewährungshelfers erfahren zu haben.

Die Beurteilung der Arbeit der Bewährungshelfer durch die Klienten fällt deutlich positiv aus. Über 88 % der teilnehmenden Klienten bewerten ihre Betreuung durch die Bewährungshelfer anhand einer Schulnotenskala mit „gut“ (34,1 %) oder mit „sehr gut“ (54 %). Auf die Frage, ob sie ihrem Bewährungshelfer vertrauen würden, antworteten 89 % der Klienten zustimmend. Die Zusammenarbeit mit dem Bewährungshelfer wird von 94 % der Klienten als sehr gut oder gut bezeichnet. Außerdem beurteilen die Klienten die Erfassung ihrer persönlichen Situation durch ihren Bewährungshelfer zu 91 % als gut.⁶¹

Zu den Fragen danach, ob sich die persönliche Situation in bestimmten Lebensbereichen der Klienten während der Zeit der Betreuung durch die Bewährungshilfe verändert hat, fallen die Beurteilungen der Klienten in Richtung einer positiven Veränderung aus: Für einzelne Bereiche gaben die Klienten zu folgenden Prozentsätzen Verbesserungen ihrer Lebenssituation während

⁶¹ Ähnlich positive Einschätzungen der Arbeit der Bewährungshelfer durch die Klienten ermittelten die Untersuchungen von *Bieker*, *Bewährungshilfe aus der Adressatenperspektive*, 1989, 133 ff. (Unterstellungen nach allgemeinem Strafrecht) und *Kawamura-Reindl/Stancu*, *Bewährungshilfe* 2010, 133 (137 ff.) (Unterstellungen nach Jugendstrafrecht).

der Bewährungszeit an: Wohnung 31 %, Arbeit 40 %, Geld und Finanzen 35 %, Gesundheit 28 %, Alkohol-, Drogen- und andere Süchte 64 % und persönliche Beziehungen 42 %. Die Gesamtlebenssituation hat sich im Empfinden der Klienten der Bewährungshilfe bei 66 % der Antworten verbessert.

Ihre Zukunftsperspektiven schätzen die an der Befragung teilnehmenden Klienten der Bewährungshilfe mehrheitlich positiv ein. 81 % der Klienten schätzen, dass sich ihre Gesamtsituation in der Zukunft verbessern wird. 16 % gehen davon aus, dass ihre Gesamtsituation gleichbleibend verlaufen wird, und nur 3 % nehmen an, dass sich ihre Gesamtsituation künftig verschlechtern wird.

Es muss davon ausgegangen werden, dass sich überwiegend solche Klienten an der Befragung beteiligt haben, die der Bewährungshilfe grundsätzlich positiv gegenüberstehen. Klienten, die sich durch die Bewährungshilfe überwacht oder reglementiert fühlen, werden tendenziell eine geringere Bereitschaft gezeigt haben, den zusätzlichen Aufwand auf sich zu nehmen, einen Fragebogen durchzuarbeiten. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Bewährungshelfer, die die Fragebögen an ihre Klienten weitergegeben haben, bei der Klientenansprache und bei der Verteilung der Fragebögen eher Probanden ansprachen, die sich kooperativ verhalten. Außerdem war technisch nicht auszuschließen, dass einzelne Personen mehrere Bögen ausgefüllt haben könnten. Ebenso kann nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Bögen von Personen ausgefüllt worden sein könnten, die nicht zu dem beabsichtigten Personenkreis zählen. Schließlich legen einzelne Ergebnisse, wie sie bei den Fragen zum Beschwerdemanagement aufgetreten sind, den Schluss nahe, dass zumindest einige Fragen von den Befragten nicht verstanden oder nicht konsistent beantwortet werden konnten. Aus diesen Gründen dürfen die Ergebnisse der Probandenbefragung nur sehr vorsichtig interpretiert und für Rückschlüsse verwendet werden. Gleichwohl geben die Ergebnisse einer nicht unerheblichen Anzahl von Antworten einen gewissen Einblick in die Wahrnehmung dieser Personengruppe.

3. Gerichtshilfe

a. Qualitätsstandards für die Gerichtshilfe

(1) Notwendigkeit von Qualitätsstandards

Wie bei der Bewährungshilfe sind für die Gerichtshilfe Qualitätsstandards erforderlich, welche die Bedingungen für eine sachgerechte Gerichtshilfearbeit enthalten und in jedem Fall einzuhalten sind.

(2) Das Ziel der Gerichtshilfe

Die Aufgaben der Gerichtshilfe ergeben sich insbesondere aus § 160 Abs. 3 und § 462d StPO. Danach hat die Gerichtshilfe Umstände zu ermitteln, die für Rechtsfolgenentscheidungen der Justiz von Bedeutung sind. Die erhobenen Umstände sind in einem der Justiz zu übersendenden Bericht darzustellen. Hierbei kann es sich um einen Beschuldigtenbericht oder einen Opferbericht handeln.

(3) Der Beschuldigtenbericht

(a) Die Ermittlungen

Die Gerichtshilfe hat die zugunsten und zulasten des Beschuldigten sprechenden **rechtsfolgenrelevanten** Umstände zu ermitteln. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Entwicklung des Beschuldigten (Sozial- und Legalbiografie), das Anlassdelikt, die Tatusachen und den Umgang des Beschuldigten mit dem Delikt, die Persönlichkeit des Beschuldigten, seine Lebenssituation, Risiko- und Schutzfaktoren und Ansatzpunkte für eine straffreie Lebensführung. Es sind die Umstände sichtbar zu machen, die den Hintergrund des strafbaren Verhaltens bilden⁶² und die für die künftige Entwicklung des Beschuldigten von Bedeutung sind. Der Gerichtshelfer ist hierbei zur Neutralität verpflichtet.⁶³

Der Ermittlung der rechtsfolgenrelevanten Tatsachen dient zunächst das **Gespräch** mit dem Beschuldigten. Hierzu hat der Gerichtshelfer kurzfristig Kontakt mit dem Beschuldigten aufzunehmen. In dem Gespräch informiert der Gerichtshelfer den Beschuldigten über die Aufgabe der Gerichtshilfe und die Rechte und Pflichten des Gerichtshelfers und des Beschuldigten. Außerdem hat sich der Gerichtshelfer darum zu bemühen, eine Arbeitsbeziehung mit dem Beschuldigten herzustellen. Ein weiteres Gespräch mit dem Beschuldigten kann erforderlich sein.⁶⁴ Relevante Dokumente sind einzusehen. Kann ein Kontakt mit dem Beschuldigten trotz mehrfacher Versuche nicht hergestellt werden, ist dies der Justiz mitzuteilen.

Erforderlichenfalls müssen die Angaben des Beschuldigten **überprüft** werden. Zur Erfassung der Situation, in der der Beschuldigte lebt, kann ein Hausbesuch erforderlich sein.⁶⁵ Ist die Einholung von Auskünften von Dritten erforderlich, ist mit Zurückhaltung vorzugehen und das Einverständnis des Beschuldigten einzuholen.⁶⁶ Ergeben sich Hinweise, dass die Erstellung eines Sachverständigengutachtens angezeigt ist, ist dies dem Gericht mitzuteilen.⁶⁷

(b) Der Bericht

In dem Bericht sind die rechtsfolgenrelevanten Tatsachen im Sinne von 3. a. (3) (a) darzustellen. Es hat eine psychosoziale Anamnese, Diagnose und Prognose zu erfolgen: Es ist darzulegen, welche Zusammenhänge zwischen der Lebenslage und der Persönlichkeit des Beschuldigten und der Delinquenz bestehen, wie der Beschuldigte kriminalprognostisch zu beurteilen ist und welche Ansatzpunkte für eine straffreie Lebensführung bestehen.⁶⁸ Es ist eine sozialarbeiterische Stellungnahme zu der anstehenden justiziellen Entscheidung abzugeben.⁶⁹ Der Bericht hat eine

⁶² Arbeitsgemeinschaft Deutscher Gerichtshelfer, Gerichts-Hilfe. Hilfe für wen?, 1981, 12.

⁶³ Standards der Gerichtshilfe in Bayern, 2004, 4.

⁶⁴ Siehe Arbeitsgemeinschaft Deutscher Gerichtshelfer, 15: Ein Gespräch reicht als diagnostische Grundlage nicht aus.

⁶⁵ Vgl. Arbeitsgemeinschaft Deutscher Gerichtshelfer, 14.

⁶⁶ Standards des Sozialen Dienstes der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt. Handbuch Gerichtshilfe, 2008, 7; Qualitätsstandards für die Sozialen Dienste der Justiz des Landes Brandenburg, 2006, 8.

⁶⁷ Standards der Gerichtshilfe in Bayern, 12.

⁶⁸ Vgl. Handbuch Soziale Dienste der Justiz im Lande Bremen, §28; Standards der Gerichtshilfe in Bayern, 12.

⁶⁹ Z. B. Anregungen zu einer Unterstellung unter Bewährungshilfe oder zu Auflagen oder Weisungen; siehe Ausführungsbestimmungen zum hessischen Gesetz über die Organisation der Bewährungshilfe, der Gerichtshilfe und der Führungsaufsicht, 237; Standards der Sozialen Dienste der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt. Handbuch Gerichtshilfe, 8; Oberlies, Strafrecht und Kriminologie für die Soziale Arbeit, 2013, 150.

neutrale Darstellung der zugunsten und zulasten des Beschuldigten sprechenden Umstände zu enthalten. Die mitgeteilten Tatsachen sind mit Quellenangaben zu belegen. Tatsachendarstellungen und Wertungen sind zu trennen.⁷⁰

(c) Hilfe für den Beschuldigten

Das Gespräch des Gerichtshelfers mit dem Beschuldigten dient auch der Unterstützung des Beschuldigten bei der Problemlösung. Ergibt sich Hilfebedarf, ist der Beschuldigte über Hilfsmöglichkeiten zu beraten und ist ihm auf Wunsch Hilfe zu vermitteln.⁷¹

(4) Der Opferbericht

Zu ermitteln sind die Persönlichkeit und die Lebenssituation des Opfers vor der Tat, die Beziehung zwischen Täter und Opfer, die Auswirkungen der Tat auf das Opfer und die Situation des Opfers nach der Tat. Zu ermitteln ist auch, ob ein Bedürfnis nach Hilfs- und Schutzmaßnahmen für das Opfer besteht. Die Ermittlungen erfolgen insbesondere durch das Gespräch mit dem Opfer. Hinzu tritt die Auswertung von Unterlagen. Es kann angezeigt sein, das Opfer in seiner gewohnten Umgebung aufzusuchen.⁷² Ggf. können Befragungen Dritter notwendig sein, die dann mit Zurückhaltung durchzuführen sind. In dem Bericht sind die genannten Umstände objektiv darzustellen.⁷³ Die Quellen für die mitgeteilten Tatsachen sind anzugeben. Es ist dazu Stellung zu nehmen, ob opferbezogene Maßnahmen (z. B. Schutzmaßnahmen bei Vernehmungen oder Wiedergutmachung) angezeigt sind. Zwischen Tatsachenangaben und Wertungen ist zu trennen.

Ergibt sich Hilfebedarf für das Opfer, ist über Hilfsangebote zu informieren und sind diese ggf. zu vermitteln.

(5) Mitteilung des Verfahrensausgangs an die Gerichtshilfe

Die Gerichtshilfe sollte über die getroffene justizielle Entscheidung informiert werden. Hierauf sollte sie ggf. hinwirken.⁷⁴

(6) Fristen, Dokumentation, Datenschutz, Fachaufsicht, Beschwerdemanagement

Ebenso wie bei der Bewährungshilfe empfiehlt sich für die Gerichtshilfe zur Gewährleistung einer zügigen Aufgabenerfüllung die Vorgabe von Fristen für die einzelnen Arbeitsschritte (insbesondere Kontaktaufnahme mit dem Beschuldigten bzw. dem Opfer und Berichterstattung). Dies darf aber nicht zu einer Beeinträchtigung der Gründlichkeit der Aufgabenerfüllung führen.

Für eine sachgerechte Gerichtshilfearbeit ist es erforderlich, die erhobenen Befunde, die Arbeitsschritte und ihre Ergebnisse, die erstatteten Berichte und die Einhaltung der Vorgaben

⁷⁰ Vgl. Arbeitsgemeinschaft Deutscher Gerichtshelfer, 12 (15, 23, 24); Standards der Gerichtshilfe in Bayern, 16; Qualitätsstandards für den ambulanten Sozialen Dienst der Justiz in Nordrhein-Westfalen, 50; Oberlies, a. a. O.

⁷¹ Standards der Gerichtshilfe in Bayern, 11 (13, 14, 15); Handbuch Soziale Dienste der Justiz im Lande Bremen, § 26; Optimierung der ambulanten und stationären Resozialisierung in Hamburg. Abschlussbericht der Fachkommission, 2010, 60; Qualitätsstandards im Ambulanten Justizsozialdienst Niedersachsen, 52; Qualitätsstandards für den ambulanten Sozialen Dienst der Justiz in Nordrhein-Westfalen, 27; Maelicke/Thier, in: Cornel u. a. (Hrsg.), Resozialisierung. Handbuch, 3. Aufl. 2009, 176.

⁷² Vgl. Hölscher/Hering/Trück, der Kriminalist 2013, 15 (18), nach denen dies regelmäßig der Fall ist.

⁷³ Siehe zum Objektivitätserfordernis Hölscher/Hering/Trück, a. a. O.

⁷⁴ Arbeitsgemeinschaft Deutscher Gerichtshelfer, 19 f.; Standards der Gerichtshilfe in Bayern, 12.

zu dokumentieren. Dies sollte EDV-gestützt in einem leicht handhabbaren Verfahren unter Beschränkung auf das Erforderliche erfolgen.

Die Gerichtshilfetätigkeit muss unter Einhaltung der einschlägigen Datenschutzvorschriften erfolgen. Diese müssen den Gerichtshelfern präsent sein.

Zur Sicherung der Qualität der Gerichtshilfearbeit ist Fachaufsicht erforderlich. Diese sollte in den Händen von Fachkollegen liegen.⁷⁵

Es sollte ein Verfahren vorgesehen sein, in dem Beschwerden der Justiz und der Beschuldigten bzw. Opfer über die Arbeit der Gerichtshilfe entgegengenommen und bearbeitet werden.

b. Die Konzeption der Gerichtshilfe in Baden-Württemberg

Die Konzeption der Gerichtshilfe in Baden-Württemberg ist in den unter 2. b. dargestellten Dokumenten niedergelegt. In diesen Dokumenten wird sachgerecht darauf hingewiesen, dass es Aufgabe der Gerichtshilfe ist, die Ursachen der Delinquenz und die Einwirkungsmöglichkeiten auf den Beschuldigten darzulegen, und dass im Mittelpunkt des Opferberichts die Auswirkungen der Tat auf die verletzte Person stehen. Die Neutralität des Gerichtshelfers wird erwähnt, ebenso die Notwendigkeit, auch das Lebensumfeld der Betroffenen zu erforschen, dabei aber mit der gebotenen Zurückhaltung vorzugehen. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass die Quellen für die mitgeteilten Tatsachen zu nennen sind. Die vorgegebenen Fristen sind angemessen.

In den Vorgaben sollte darauf hingewiesen werden, dass die Angaben der Betroffenen gegebenenfalls der Überprüfung bedürfen. Außerdem sollte geregelt werden, dass die Gerichtshilfe bei sich abzeichnendem Hilfebedarf für den Betroffenen über Hilfsangebote informiert und diese auf Wunsch vermittelt.

c. Praktische Umsetzung

(1) Neustart-Statistiken

(a) Entwicklung der Aufträge

Nach den Berichten der Neustart gGmbH ist die Anzahl der Gerichtshilfesaufträge von 2.373 im Jahr 2009 über 2.558 im Jahr 2010 auf 3.496 im Jahr 2011 gestiegen. Im Grundlagenkonzept wird von einem konstanten Eingang von 3.300 Aufträgen ausgegangen. Diese Planungsgröße wurde im Jahr 2011 erreicht, vorher gab es eine Diskrepanz zwischen Planung und Realität.

Die Anzahl der Gerichtshilfesaufträge hat sich nach den Zahlen der Neustart-Jahresberichte 2009 bis 2011 in den Landgerichtsbezirken Baden-Württembergs weitgehend gleichartig verändert. Das gilt auch bei einer Differenzierung nach Beschuldigten- und Opferberichten.

(b) Auslastungsgerechtigkeit

Eine größere regionale Variation in der Anzahl der Gerichtshilfesaufträge pro Bewährungshelfer könnte ein Hinweis auf Defizite in der Auslastungsgerechtigkeit sein. Für die Analyse wurden Unterschiede zwischen Landgerichtsbezirken bestimmt. Die durchschnittliche Anzahl der Gerichtshilfesaufträge pro Bewährungshelfer und Landgerichtsbezirk liegt danach bei acht und

⁷⁵ Vgl. Arbeitsgemeinschaft Deutscher Gerichtshelfer, 11.

variierte 2009 zwischen 2 und 17. Die Varianz betrug 24; somit sind regionale Unterschiede in der Auslastung erkennbar, die sich bis 2011 nur minimal verändert haben. Zu diesem Zeitpunkt betrug die Varianz 23 – die Veränderung ist nicht signifikant.

(2) Klientendokumentation zur Gerichtshilfe

Zur Analyse der Umsetzung der Vorgaben für die Gerichtshilfe wurde Neustart um Daten aus der elektronischen Klientendokumentation (Klidoc) gebeten. Betrachtet werden zunächst die Beschuldigtenberichte. 87 % der Beschuldigtenberichte werden von der Staatsanwaltschaft als Ermittlungsbehörde in Auftrag gegeben. Aufträge im Vollstreckungsverfahren haben lediglich einen Anteil von 10 % an den Gerichtshilfenaufträgen (vgl. Tab. 19; die Daten dieser Tabelle und der folgenden Tabellen beziehen sich auf die 2012 erledigten Aufträge). Berichte werden vor allem bei Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit und bei Eigentums- und Vermögensdelikten in Auftrag gegeben. 60 % der Aufträge betreffen diese beiden Deliktsgruppen (siehe Tab. 20).

Tab. 19: Auftraggeber der Beschuldigtenberichte

Auftraggeber	n	%
Staatsanwaltschaft als Ermittlungsbehörde	2.592	87
Gericht als Tatsacheninstanz	57	2
Staatsanwaltschaft als Vollstreckungsbehörde	162	5
Vollstreckungsgericht	15	1
Jugendrichter als Vollstreckungsleiter	114	4
Staatsanwaltschaft als Gnadenbehörde	39	1
Justizministerium	1	0,03
Summe	2.980	100

Tab. 20: Delikte und Gerichtshilfenaufträge (Beschuldigtenberichte)

Delikt	n	%
Straftaten gegen das Leben	18	1
Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit	943	32
Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung	154	5
Eigentums- und Vermögensdelikte	820	28
Urkundendelikte	28	1
Raub/Erpressung	123	4
Straftaten gegen die persönliche Freiheit	113	4
Sachbeschädigung	30	1
Straßenverkehrsdelikte	2	0,07
Gemeingefährliche Straftaten	87	3
Verstöße gegen das BtMG	325	11
Sonstige Delikte	337	11
Summe	2.980	100

Nach Anlage 1 zur Verwaltungsvorschrift vom 8. Mai 2009, Abschnitt B, III. (im Folgenden: Richtlinie) soll in der Regel innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Auftrags eine **Einladung des Klienten zu einem Gespräch** erfolgen. Die Umsetzung dieser Vorgabe konnte durch die Klidoc-Auswertung nicht überprüft werden.

Gemäß Abschnitt B, III. der Richtlinie steht im Mittelpunkt der Arbeit der Gerichtshilfe das **Gespräch mit dem Klienten** und den mit diesem in Beziehung stehenden Personen. Ein Hausbesuch soll bei einem vom Auftraggeber dargelegten Erfordernis in der Regel stattfinden. Bei 66% der Aufträge fand ein Gespräch mit dem Klienten statt, bei 6% waren es zwei und mehr Gespräche. Bei 28% der Aufträge erfolgte kein Gespräch. Ob ein Hausbesuch stattgefunden hat, konnte durch die Klidoc-Auswertung nicht überprüft werden. Sonstige Kontakte mit dem Klienten gab es bei 78% der Aufträge (25% ein Kontakt, 21% zwei Kontakte, 32% drei und mehr Kontakte).

Kommt der Klient Gesprächseinladungen nicht nach bzw. erklärt er, dass er das **Angebot nicht wahrnehmen** will, ist dies nach Nr. 1.6.5.1 des Grundlagenkonzepts innerhalb von sechs Wochen ab Fallzugang dem Auftraggeber zu **berichten**. Die Umsetzung dieser Vorgabe konnte durch die Klidoc-Auswertung nicht ermittelt werden.

Kontakte mit sonstigen Personen (einschließlich Gespräche) sind für 75% der Aufträge registriert (41% ein Kontakt, 34% zwei und mehr Kontakte), für 25% ist kein Kontakt mit sonstigen Personen verzeichnet.

Nach Abschnitt B, IV. der Richtlinie wird der **Gerichtshilfebericht** dem Auftraggeber möglichst **innen sechs Wochen** nach Eingang des Auftrags vorgelegt. Dies war bei 65% der Aufträge der Fall. Bei 18% der Aufträge wurde der Bericht später erstattet, bei 10% ist das Datum der Berichterstattung unbekannt und bei 7% der Aufträge wurde kein Bericht erstellt.

Werden die **Erledigungsgründe** für die Aufträge zu Beschuldigtenberichten betrachtet, ergibt sich, dass 68% der Aufträge mit einem Bericht abgeschlossen werden. Bei 16% der Aufträge bestand kein Kontakt zum Klienten und 9% der Klienten lehnten die Zusammenarbeit ab. 2% der Aufträge wurden durch den Auftraggeber abgebrochen, in 5% der Fälle gab es einen sonstigen Erledigungsgrund.

Tab. 21: Delikte und Gerichtshilfeaufträge (Opferberichte)

Delikt	n	%
Straftaten gegen das Leben	13	2
Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit	493	63
Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung	100	13
Eigentums- und Vermögensdelikte	28	4
Urkundendelikte	1	0,1
Raub/Erpressung	23	3
Straftaten gegen die persönliche Freiheit	73	9
Sachbeschädigung	6	1
Straßenverkehrsdelikte	0	0
Gemeingefährliche Straftaten	2	0,3
Verstöße gegen das BtMG	1	0,1
Sonstige Delikte	39	5

Die **Opferberichte** werden zu 97 % von der Staatsanwaltschaft als Ermittlungsbehörde und zu 3 % vom Gericht als Tatsacheninstanz in Auftrag gegeben. Sie betreffen zu 63 % Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit, zu 13 % Sexualdelikte und zu 9 % Straftaten gegen die persönliche Freiheit. Bei anderen Delikten sind Aufträge zu Opferberichten selten (siehe Tab. 21).

Bei 79 % der Aufträge fand ein **Gespräch mit dem Opfer** statt. Bei 3 % waren es zwei und mehr Gespräche. Bei 18 % der Aufträge erfolgte kein Gespräch mit dem Opfer. Zu sonstigen Kontakten mit dem Opfer kam es lediglich bei 34 % der Aufträge (22 % ein Kontakt, 12 % zwei und mehr Kontakte).

Kontakte mit sonstigen Personen (einschließlich Gespräche) sind bei 66 % der Aufträge verzeichnet (19 % ein Kontakt, 47 % zwei und mehr Kontakte). Bei 34 % der Aufträge sind keine Kontakte mit sonstigen Personen festzustellen.

Eine **Berichterstattung innerhalb von sechs Wochen** nach der Auftragserteilung lässt sich nur bei 56 % der Aufträge feststellen. Bei 17 % der Aufträge wurde der Bericht später erstattet, bei 19 % ist das Datum der Berichterstattung unbekannt. Für 8 % der Aufträge liegt kein Bericht vor.

Zu den **Erledigungsgründen** bei den Aufträgen für Opferberichte ergab sich, dass bei 82 % der Aufträge ein Opferbericht erstattet wurde. Bei 8 % kam es nicht zu einem Kontakt mit dem Opfer, 7 % der Opfer lehnten die Zusammenarbeit ab. 1 % der Aufträge wurde durch den Auftraggeber abgebrochen, bei 3 % der Aufträge lag ein sonstiger Erledigungsgrund vor.

Insgesamt weisen die Klidoc-Daten darauf hin, dass Vorgaben zur Gerichtshilfe tendenziell verwirklicht werden, aber auch Implementations- und Dokumentationslücken bestehen. Die Klidoc sollte stärker auf die Gerichtshilfe ausgerichtet werden.

(3) Gerichtshilfeberichte

Es konnten 29 per Zufall ausgewählte Beschuldigtenberichte ausgewertet werden. Nach Abschnitt B, IV. Abs. 4, S. 2 der Anlage 1 zur baden-württembergischen Verwaltungsvorschrift Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Sozialarbeit im Justizvollzug vom 8. Mai 2009 (im Folgenden: Richtlinie) sind die vorgenommenen **Belehrungen** zu dokumentieren. Von den untersuchten Berichten enthalten 75 % Angaben über die Belehrung des Beschuldigten, 25 % nicht. Gemäß Abschnitt B IV. Abs. 1 der Richtlinie enthält der Bericht eine **psychosoziale Anamnese**, eine **Diagnose** und eine **Prognose**. Angaben über die psychosoziale Anamnese (lebensgeschichtliche Entwicklung) finden sich in 54 % der Berichte, Angaben über die Diagnose (sozialarbeiterische Einschätzung) in 57 % und Angaben zur Prognose ebenfalls in 54 % der Berichte. Während 75 % der Berichte auf die aktuelle Lebenssituation des Beschuldigten eingehen, finden sich in 35 % der Berichte Angaben über Zukunftsvorstellungen des Beschuldigten. Angaben über die Auseinandersetzung des Beschuldigten mit der Straftat enthalten 50 % der Berichte, Angaben über die Ursachen der Delinquenz nur 32 %. Angaben über Resilienzfaktoren finden sich in 36 % der Berichte.

Nach Abschnitt B IV. Abs. 4 der Richtlinie sind Gegenstand des Berichts auch Stellungnahmen zu den **Auswirkungen der zu treffenden Entscheidungen** auf den Betroffenen und die mit ihm in Beziehungen stehen Personen sowie Anregungen für **Auflagen und Weisungen**. Angaben über Auswirkungen der zu treffenden Entscheidung enthalten nur 36 % der Berichte und Angaben über empfohlene Maßnahmen 46 % der Berichte. Angaben über Unterstützungsangebote für den Beschuldigten finden sich ebenfalls in 32 % der Berichte.

Nach Abschnitt B IV., Abs. 2 der Richtlinie sind in dem Bericht die geführten Gespräche, die eingesehenen Akten und Unterlagen sowie sonstige **Quellen** anzugeben. Während 86 % der Berichte Angaben über die Anzahl der mit dem Beschuldigten geführten Gespräche enthalten, sind nur in 11 % der Berichte Angaben über die Anzahl der mit Dritten geführten Gespräche

vorhanden. Angaben über eingesehene Dokumente finden sich in 32 % der Berichte. Andere Quellen als Gespräche mit dem Beschuldigten sind in 32 % der Berichte genannt. Eine vollständige Angabe der Quellen für die in dem Bericht enthaltenen Informationen liegt in 7 % der Berichte vor. Allgemeine, nicht konkretisierte Angaben finden sich in 28 % der Berichte.

Insgesamt zeigt die Auswertung Lücken in den Gerichtshilfeberichten auf. So enthalten jeweils etwa ein Drittel der Berichte keine Angaben zur psychosozialen Anamnese, zur Diagnose oder zur Prognose. In etwa zwei Dritteln der Berichte sind keine Angaben über Auswirkungen der zu treffenden Entscheidung oder zu empfehlenden Maßnahmen enthalten. Auch die qualitative Durchsicht der Berichte hat bei einer Reihe von Berichten Schwächen, u. a. fehlende Analysen des Tathintergrundes, ergeben. Es sind daher Anstrengungen zur Verbesserung der Berichte erforderlich.

(4) Gruppendiskussionen

Richter/Staatsanwalt: „Früher hat die Gerichtshilfe in Baden-Württemberg schlecht gearbeitet. Die Gerichtshilfe wurde nicht im Ermittlungsverfahren eingesetzt, sondern hauptsächlich im Vollstreckungs- und Gnadenverfahren.“

Richter/Staatsanwalt: „Wenn die Gerichtshilfe früher zu wenig im Ermittlungsverfahren eingesetzt wurde, ist das allerdings nicht der Gerichtshilfe, sondern dem Auftraggeber, nämlich den Staatsanwälten oder im Zwischenverfahren den Richtern, zuzuschreiben.“

Die Gerichtshilfe hat sich nach Meinung eines Staatsanwalts seit der Übernahme durch Neustart deutlich verbessert. Während zuvor die Gerichtshilfe erkennbar unorganisiert gearbeitet habe und sich im Wesentlichen auf das Arbeitsgebiet der Vermittlung von gemeinnütziger Arbeit beschränkt habe, würden jetzt Täter- und Opferberichte gefertigt und der Täter-Opfer-Ausgleich durchgeführt.

Richter/Staatsanwalt: „Auch die Berichte sind deutlich besser strukturiert und an Standards orientiert. Allerdings könnte man den Nutzen der Berichte für die Justiz hinterfragen. In größeren Verfahren liegen häufig psychiatrische Gutachten vor, in denen die gesamten Lebensbedingungen der Beschuldigten erschöpfend aufgearbeitet sind. Da benötigt man keinen Sozialarbeiter mehr, der das noch einmal abfragt. Und unter dem Aspekt des Opferschutzes scheuen meine Kollegen und ich uns häufig, dem Opfer zuzumuten, noch einmal mit einer weiteren Person über die Sache reden zu müssen.“

Richter/Staatsanwalt: „Viele Gerichte terminieren recht überraschend und sehr schnell, so dass die mit Neustart vereinbarte Erstellungszeit eines Täterberichts von maximal sechs Wochen nicht zur Verfügung steht. Wir fordern daher inzwischen mit der Anklageerhebung den Täterbericht an und haben mit den Gerichten vereinbart, dass die Gerichtshilfe ebenfalls eine Terminnachricht erhält. Gelegentlich bleiben nur zwei Wochen, um den Täterbericht zu erstellen. Aber alle Seiten sind bemüht, gut zusammenzuarbeiten.“

Richter/Staatsanwalt: „Die Arbeitserledigung von Neustart orientiert sich nicht immer an dem, was aus Sicht der Staatsanwaltschaft sachlich richtig und tatsächlich benötigt wird. Da zwischen dem Justizministerium und Neustart für die Erstellung von Täter- und Opferberichten Fallzahlen vereinbart sind, kommt es vor, dass für diese ‚Produkte‘ von Seiten von Neustart geworben wird, damit die vorgegebenen Fallzahlen erreicht werden können. Neustart neigt dazu, Arbeit zu generieren.“

Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion, der auch als Gerichtshelfer eingesetzt ist: „Alle Gerichtshelfer von Baden-Württemberg hatten bei Prof. Kerner eine Fortbildung in Methodik in Blaubeuren gemacht. Das ging über zwei Jahre. Und wir hatten – das hat auch Prof. Kerner gesagt – als Gerichtshilfe in Baden-Württemberg auf einem hervorragenden Level gearbeitet. Und ich hätte mir erwartet, dass dieses Know-how eingeflossen wäre, als Neustart sich drangemacht hat, die Gerichtshilfe zu übernehmen. Denn Neustart hat aus Österreich überhaupt keinerlei Erfahrung mit Gerichtshilfe, das kennen die dort gar nicht, das gibt es dort nicht. Und erfahrene Leute, die Kolleginnen und Kollegen, die hätte man fragen können, wie kann man das einbringen. Aber nichts davon wurde gemacht.“

Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion: „Machen wir uns nichts vor, die Bewährungs- und Gerichtshilfe war dem Justizministerium relativ egal. Man hat uns immer gesagt, ihr seid die Juniorpartner der Justiz, ohne die Chance zu haben, die Firma einmal zu übernehmen. Da habe ich gesagt, das will ja gar keiner, aber wir wollen auch wahrgenommen werden. Wir schaffen doch auch mit den Straffälligen und da sollten wir doch gemeinsam ein Ziel verfolgen. Und das – das muss ich sagen – diese Augenhöhe, die ist durch Neustart mehr Realität geworden. Die gab es vorher nicht.“

Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion, der auch als Gerichtshelfer eingesetzt ist: „Ich war auch früher schon als Gerichtshelfer tätig. Heute arbeite ich wieder in diesem Bereich und als Bewährungshelfer. Früher hatte ich ein Büro in der Staatsanwaltschaft. Es war ein ständiger Kontakt, ein ständiger Austausch. Ich war bei den Dienstbesprechungen der Staatsanwaltschaft, ich konnte informieren, was die Gerichtshilfe macht, was sie nicht macht und es war eine gedeihliche Zusammenarbeit. Man hat mit den Leuten persönlich gesprochen. Heute mache ich wieder Gerichtshilfe und es ist tatsächlich eine Art ‚Nebenherbeschäftigung‘. Ich bin nicht mehr im direkten Austausch. Ich bekomme die Fälle über die Klidoc und ich muss erst nachfragen, was der Hintergrund der Aufträge ist. Also das ist sehr umständlich geworden.“

Mehrere Sozialarbeiter, die gleichzeitig im mehreren Leistungsbereichen (Bewährungshilfe, Gerichtshilfe, Täter-Opfer-Ausgleich) tätig sind, schildern den ständigen Rollenwechsel als problematisch. In den einzelnen Arbeitsfeldern habe man als Professioneller sehr unterschiedliche Rollen einzunehmen.

Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion: „Da gab es zwischenzeitlich die Diskussionen, dass man das so abspalten könne: An zwei Tagen Gerichtshilfe, an einem Tage Täter-Opfer-Ausgleich und an den anderen Tagen dann Bewährungshilfe. Das ist nur in der Theorie schön, aber praktisch ist das unmöglich umzusetzen. Praktisch muss bei jedem Telefonat und bei jedem Kontakt immer wieder zwischen den Rollen hin und her geschwicht werden.“

(5) Onlinebefragungen

Nach Ansicht von 69 % der Richter und 83 % der Staatsanwälte **ermittelt** die Gerichtshilfe in den meisten Fällen ausreichend intensiv. Allerdings überprüft die Gerichtshilfe nur nach der Meinung von 31 % der Richter und 52 % der Staatsanwälte in den meisten Fällen die Angaben der Klienten ausreichend. Hinreichend schnelle Ermittlungen der Gerichtshilfe in den meisten Fällen bejahen 74 % der Richter und 81 % der Staatsanwälte.

Auch ein Teil der Bewährungshelfer nimmt an, dass sie dann, wenn sie als Gerichtshelfer tätig sind, die Angaben der Klienten nicht ausreichend überprüfen können. 35 % der Bewährungshelfer ohne Führungsposition (5 % der Bewährungshelfer mit Führungsposition) geben an, dass sie für die Gerichtshilfe die Angaben der Klienten nicht ausreichend überprüfen können, nach Angaben von 37 % (38 %) können sie dies teilweise tun (vgl. Tab. 22). Die von Neustart für die Gerichtshilfe vorgegebenen Fristen halten nur 23 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion, aber 74 % der Bewährungshelfer mit Führungsposition für angemessen.

Tab. 22: Nachprüfbarkeit der Angaben der Klienten

	bh_79 Ich kann für die Gerichtshilfe die Angaben der Klienten ausreichend nachprüfen. (in %)				
	Trifft überhaupt nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft teils/teils zu	Trifft eher zu	Trifft voll und ganz zu
BWH_oF_LB	11	27	31	22	9
BWH_oF_NA	6	26	45	23	0
BWH_oF_gesamt	9	26	37	22	5
BWH_mF	0	5	38	38	19
BWH_LB	8	21	31	26	15
BWH_NA	5	21	47	26	0

71 % der Richter und 84 % der Staatsanwälte sehen die **Gerichtshilfeberichte** in den meisten Fällen als für die Entscheidungsfindung hilfreich an. Nach den Angaben der überwiegenden Mehrheit der Richter und Staatsanwälte werden die Berichte in den meisten Fällen rechtzeitig erstattet und sind sie gut nachvollziehbar. Allerdings werden nach Ansicht von 46 % der Richter und 36 % der Staatsanwälte häufig in den Berichten die Behauptungen der Klienten dargestellt, aber keine Belege dafür gebracht. Nach Meinung von 34 % der Richter und 30 % der Staatsanwälte ist dies teilweise der Fall. Nach den Angaben von 44 % der Richter und 62 % der Staatsanwälte enthalten die Berichte in den meisten Fällen konstruktive Vorschläge für die zu treffenden Entscheidungen.

Nach Meinung von 74 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 86 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion sind die Gerichtshilfeberichte, die Neustart von ihnen erwartet, bezüglich Inhalt und Umfang gerade richtig.

Eine Regelung, dass generell eine vorgegebene Zahl von Gerichtshilfeberichten erstellt werden soll, halten nur 11 % der Richter und 9 % der Staatsanwälte für sinnvoll.

68 % der Richter und 76 % der Staatsanwälte sind der Meinung, dass die Gerichtshilfe Hilfen für die Klienten vermitteln sollte. Nach Auffassung von 42 % der Richter und 49 % der Staatsanwälte erfüllt die Gerichtshilfe diese Aufgabe gut. Auch nach Meinung von 57 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 65 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion sollte die Gerichtshilfe Beratungsleistungen für die Klienten erbringen. Die Frage, ob dies gegenwärtig in angemessenem Umfang der Fall ist, bejahen nur 18 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion, aber 65 % der Bewährungshelfer mit Führungsposition.

Wird die Arbeit der Gerichtshilfe insgesamt in den Blick genommen, ist sie nach Ansicht von 25 % der Richter und 30 % der Staatsanwälte seit der Übernahme durch Neustart besser geworden, nach Meinung von 63 % der Richter und 60 % der Staatsanwälte ist sie gleich geblieben und nach Auffassung von 12 % der Richter und 11 % der Staatsanwälte schlechter geworden. Im arithmetischen Mittel bewerten die Richter die Gerichtshilfe mit der Note 2,7 und die Staatsanwälte mit der Note 2,3.

Von den Bewährungshelfern, die schon vor der Übertragung der Gerichtshilfe auf Neustart in der Gerichtshilfe tätig waren, geben 68 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion an, dass der Professionalisierungsgrad der Arbeit der Gerichtshilfe vor der Übertragung besser war, nach Ansicht von 15 % ist er heute besser. Die Bewährungshelfer mit Führungsfunktion sehen zu 40 % den Professionalisierungsgrad früher als besser an und zu 60 % heute. 55 % der Bewährungshelfer ohne Führungsposition (29 % der Bewährungshelfer mit Führungsposition) nehmen an, dass der Stellenwert der Gerichtshilfe bei Neustart zu gering ist, und nach Ansicht von 56 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (12 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) sind die Mitarbeiter von Neustart für die Gerichtshilfe nicht angemessen ausgebildet.

4. Täter-Opfer-Ausgleich

a. Qualitätsstandards

(1) Notwendigkeit von Qualitätsstandards

Soll der TOA sein Ziel erreichen, muss er nach bestimmten Regeln durchgeführt werden. Diese Regeln sollten in Qualitätsstandards festgehalten werden.

(2) Das Ziel des TOA

Das Ziel des TOA ist eine einverständliche Konfliktregulierung zwischen Beschuldigtem und Opfer. Es wird eine möglichst autonome Konfliktregelung durch die Konfliktbeteiligten angestrebt.⁷⁶ Der TOA hat im Hinblick auf den Täter spezialpräventive Wirkungen (Unrechtsverdeutlichung, Verantwortungsübernahme, Erlernen sozialadäquater Konfliktregulierung) und dient der Befriedigung berechtigter Interessen des Opfers (insbesondere an Wiedergutmachung).

⁷⁶ Winter, in: Cornel u. a. (Hrsg.), Resozialisierung. Handbuch, 3. Aufl. 2009, 477 (486).

(3) Voraussetzungen des TOA

Ein TOA darf nur durchgeführt werden, wenn ein hinreichender Tatverdacht gegen den Beschuldigten besteht und dieser die Tat nicht vollständig bestreitet. Auf der Geschädigtenseite muss ein persönlicher Ansprechpartner vorhanden sein.⁷⁷ Die Anwendung des TOA ist nicht auf bestimmte Delikte beschränkt. Es kommt vielmehr auf die jeweilige Fallkonstellation im Einzelfall an. Auch bei schwereren Delikten kann ein TOA in Betracht zu ziehen sein. Es darf allerdings nicht zu einer unangemessenen Belastung des Opfers kommen. Bagatelldelikte sind grundsätzlich für den TOA ungeeignet.⁷⁸ Die Durchführung eines TOA setzt die freiwillige Teilnahme des Beschuldigten und des Opfers voraus. Insbesondere darf auf das Opfer kein Druck ausgeübt werden, um es zur Beteiligung am TOA zu bewegen.⁷⁹

(4) Vorgehen beim TOA

(a) Kontaktaufnahme und Einzelgespräche

Der Vermittler nimmt getrennt Kontakt mit dem Beschuldigten und dem Opfer auf. Er informiert sie über den TOA und erfragt ihre Bereitschaft zur Teilnahme. Im Falle des Einverständnisses sind mit dem Beschuldigten und dem Opfer getrennte Einzelgespräche zu führen.⁸⁰ Gegenstände der Gespräche sind das jeweilige subjektive Erleben der Tat, die Erwartungen an eine Konfliktregulierung und die Abklärung des weiteren Vorgehens.⁸¹

(b) Ausgleichsgespräch

Sind der Beschuldigte und das Opfer damit einverstanden, findet ein Ausgleichsgespräch statt, an dem der Beschuldigte, das Opfer und der Vermittler teilnehmen. In diesem Gespräch stellen der Beschuldigte und das Opfer ihre jeweilige Sichtweise der Tat und der Tatfolgen dar, äußern ihre Vorstellungen über die Konfliktregulierung und erarbeiten Lösungsmöglichkeiten.⁸² Es wird eine einvernehmliche Konfliktregulierung angestrebt. Der Vermittler nimmt eine neutrale Stellung ein. Häufig wird auch von Allparteilichkeit gesprochen.⁸³ Der Vermittler schafft einen Rahmen, in dem eine faire Auseinandersetzung möglich ist, und balanciert Ungleichgewichte im Verhältnis zwischen den Konfliktparteien aus.⁸⁴

⁷⁷ Servicebüro für Täter-Opfer-Ausgleich und Konfliktschlichtung/Bundesarbeitsgemeinschaft Täter-Opfer-Ausgleich (Hrsg.), Standards Täter-Opfer-Ausgleich, 6. Aufl., 8; Qualitätsstandards für den ambulanten Sozialen Dienst der Justiz in Nordrhein-Westfalen, 2008, 54.

⁷⁸ Winter, a. a. O., 487.

⁷⁹ Standards Täter-Opfer-Ausgleich, 7.

⁸⁰ Qualitätsstandards für den ambulanten Sozialen Dienst der Justiz in Nordrhein-Westfalen, 54; Standards des Sozialen Dienstes der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt. Täter-Opfer-Ausgleich, 2008, 6; Winter, a. a. O., 487 f.

⁸¹ Qualitätsstandards für die Sozialen Dienste der Justiz des Landes Brandenburg, 2006, 12; Standards Täter-Opfer-Ausgleich, 24.

⁸² Qualitätsstandards für die Sozialen Dienste des Landes Brandenburg, 2006, 13.

⁸³ Qualitätsstandards für die Sozialen Dienste des Landes Brandenburg, 2006, 12; Oberlies, Strafrecht und Kriminologie für die Soziale Arbeit, 2013, 137.

⁸⁴ Standards Täter-Opfer-Ausgleich, 26.

(c) Indirekte Vermittlung

Wenn eine der Konfliktparteien die Teilnahme an einem Ausgleichsgespräch ablehnt, aber ansonsten zur Mitwirkung an einer Konfliktregulierung bereit ist, kann eine indirekte Vermittlung ohne Ausgleichsgespräch erfolgen, bei der der Vermittler jeweils mit dem Beschuldigten und dem Opfer spricht.

(d) Ausgleichsvereinbarung

Wird eine Ausgleichsvereinbarung erzielt, ist sie schriftlich niederzulegen.⁸⁵ Die Verpflichtungen müssen eindeutig formuliert sein und sie müssen umsetzbar sein.⁸⁶ Die Erfüllung der Verpflichtungen ist zu kontrollieren.

(e) Abschlussbericht

Ist das TOA-Verfahren beendet, ist ein Abschlussbericht an den Auftraggeber zu schicken. In dem Bericht sind der Verfahrensgang, die Ergebnisse und die für die Rechtsfolgenentscheidung relevanten Umstände (z. B. ein intensives Ausgleichsbemühen des Beschuldigten) darzustellen. Außerdem sollte in dem Bericht zu der zu treffenden justiziellen Entscheidung Stellung genommen werden.

(f) Mitteilung der justiziellen Entscheidung, Fristen

Die Justiz sollte den Vermittler über die getroffene Entscheidung informieren. Ggf. sollte der Vermittler hierauf hinwirken.

Im Interesse einer zügigen Bearbeitung sollten für die einzelnen Arbeitsschritte Fristen vorgegeben werden (insbesondere für die Kontaktaufnahme und die Erstellung des Abschlussberichts). Das darf jedoch nicht auf Kosten der Gründlichkeit der Arbeit gehen.

(5) Dokumentation, Datenschutz, Fachaufsicht, Beschwerdemanagement

Für eine sachgerechte Arbeit ist es erforderlich, die Merkmale des Falles, des Beschuldigten und des Opfers, die Arbeitsschritte und Ergebnisse, die erstatteten Berichte und die Einhaltung der Vorgaben zu dokumentieren. Dies sollte EDV-gestützt in leicht handhabbarer Form unter Beschränkung auf das Erforderliche geschehen.

Bei der Arbeit im Täter-Opfer-Ausgleich müssen die einschlägigen Datenschutzregelungen beachtet werden. Die Vermittler müssen über diese Regelungen informiert sein.

Zur Qualitätssicherung ist Fachaufsicht erforderlich, die durch Fachkollegen der Sozialarbeit/Sozialpädagogik geleistet werden sollte.

Es sollte ein Verfahren eingerichtet werden, in dem Beschwerden der Justiz, der Beschuldigten und der Opfer über die Tätigkeit der Vermittler entgegengenommen und bearbeitet werden.

⁸⁵ Qualitätsstandards für den ambulanten Sozialen Dienst in Nordrhein-Westfalen, 55.

⁸⁶ Standards des Sozialen Dienstes der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt. Täter-Opfer-Ausgleich, 8.

b. Die Konzeption des TOA in Baden-Württemberg

Die Vorgaben für den TOA in Baden-Württemberg befinden sich in den unter 2. b. angegebenen Dokumenten. In diesen wird der Verfahrensgang angemessen beschrieben: Es sind zunächst Einzelgespräche mit dem Beschuldigten und dem Opfer zu führen und es soll dann ein gemeinsames Ausgleichsgespräch geführt werden, in dem eine einvernehmliche Konfliktregulierung anzustreben ist. In den Vorgaben sollte klar ausgeführt werden, dass es sich beim TOA nicht um Sozialarbeit für eine bestimmte Person handelt und der Vermittler eine neutrale Rolle einnimmt. Problematisch ist die Anführung einer Reihe von Delikten, bei denen der TOA vorwiegend in Betracht kommen soll. Die Eignung eines Falles für den TOA hängt nicht von seiner strafrechtlichen Einordnung, sondern von den Gegebenheiten im Einzelfall ab: Es kommt darauf an, ob der hinreichend verdächtige Beschuldigte nicht vollständig bestreitet und auf der Opferseite eine persönlich ansprechbare Person vorhanden ist. Die Aufzählung von Delikten begründet die Gefahr, dass die Eignung von Fällen für den TOA schematisch deliktorientiert geprüft wird und geeignete Fälle übersehen werden. Außerdem sollte klargestellt werden, dass die Tätigkeiten der Bewährungshilfe und des Täter-Opfer-Ausgleichs eindeutig voneinander getrennt werden müssen, denn bei einer Vermengung ist die Neutralität des Vermittlers gefährdet.

c. Praktische Umsetzung

(1) Neustart-Statistiken

(a) Entwicklung der Aufträge

Nach den Berichten der Neustart gGmbH über die Jahre 2009 bis 2011 ist die Anzahl der TOA-Aufträge von 1.111 im Jahr 2009 auf 1.160 im Jahr 2010 und 1.422 im Jahr 2011 gestiegen. Im Grundlagenkonzept war die Zahlengrundlage für die Berechnung der Gesamtleistungsmenge eine Zunahme der Aufträge von 1.442 auf 3.400. Die Anzahl der TOA-Aufträge ist damit zwar größer geworden, aber die Zahlen zeigen nach wie vor eine Diskrepanz zwischen Planung und Realität.

(b) Auslastungsgerechtigkeit

Die Analyse der Veränderung der Anzahl der TOA-Aufträge pro Bewährungshelfer nach Landgerichtsbezirken lässt eine größere Variation erkennen und die Streuung bleibt weitgehend unverändert. Es bestehen daher regionale Disparitäten. Allerdings hat aufgrund der geringen Fallzahlen beim TOA die Frage nach der Auslastungsgerechtigkeit geringere Bedeutung.

(2) Klientendokumentation zum TOA

Neustart wurde um Daten über die Durchführung des TOA aus der elektronischen Klientendokumentation (Klidoc) gebeten. Die folgenden Angaben beziehen sich auf die im Jahr 2012 abgeschlossenen TOA-Aufträge. **Auftraggeber** ist zu 97% die Staatsanwaltschaft, TOA-Aufträge durch das Gericht sind mit einem Anteil von 3% selten. Die Staatsanwaltschaft erteilt die Aufträge in aller Regel vor der Anklageerhebung, nur in fünf Fällen erfolgte der Auftrag mit der Anklageerhebung.

Bei den im TOA zu bearbeitenden **Delikten** dominieren die Körperverletzungsdelikte mit einem Anteil von 60 % deutlich. Das zweithäufigste Delikt ist mit einem Anteil von 12 % die Beleidigung. Bei den anderen Delikten übersteigt der jeweilige Anteil 10 % nicht (siehe Tab. 23). Das Deliktsspektrum wird somit kaum ausgeschöpft. So ist in der bundesweiten TOA-Statistik 2009 der Anteil der Eigentums- und Vermögensdelikte mit 12 %⁸⁷ mehr als doppelt so hoch wie in Baden-Württemberg 2012.

Tab. 23: Delikte der TOA-Aufträge

Delikt	n	%
Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit	968	60
Beleidigung	195	12
Bedrohung	106	7
Sachbeschädigung	93	6
Eigentums- und Vermögensdelikte	87	5
Nötigung	52	3
Nachstellung	20	1
Gemeingefährliche Straftaten	16	1
Hausfriedensbruch	9	1
Raub/Erpressung	9	1
Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung	5	0,3
Straftaten gegen das Leben	3	0,2
Urkundendelikte	3	0,2
Sonstige Delikte	30	2

Bei den im TOA bearbeiteten **Konflikttypen** handelt es sich zu 49 % um situative Konflikte. 26 % der Fälle betrafen die Nachbarschaft oder den sonstigen sozialen Nahbereich und jeweils 10 % die Bereiche „häusliche Gewalt“ und „Familie/Verwandtschaft“. Weitere Konflikte bezogen sich auf den Arbeitsplatz (2 %) und die Schule (1 %).

Nach der Anlage 1 zur Verwaltungsvorschrift vom 8. Mai 2009 (im Folgenden: Richtlinie), Abschnitt C, III. ist mindestens je ein **Einzelgespräch** mit dem Beschuldigten und dem Opfer zu führen. Anhand der Klidoc kann nur die Zahl der mit dem Beschuldigten und dem Opfer insgesamt geführten Gespräche ermittelt werden; eine Differenzierung nach Beschuldigtengesprächen und Opfergesprächen ist nicht möglich. Wird die Zahl der Einzelgespräche insgesamt betrachtet, ergibt sich, dass in 36 % der Fälle kein und in 34 % der Fälle ein Einzelgespräch geführt wurde. Zwei Einzelgespräche gab es in 17 % der Fälle und drei und mehr Einzelgespräche in 13 %. Es kam somit nur in einer Minderheit der Fälle zu mindestens zwei Einzelgesprächen.

Gemäß Abschnitt C, III. der Richtlinie soll im Anschluss an die Einzelgespräche ein Ausgleichsgespräch mit beiden Beteiligten geführt werden. Ob ein **Ausgleichsgespräch** stattfand, konnte mit Klidoc nicht ermittelt werden.

⁸⁷ Kerner/Eikens/Hartmann, Täter-Opfer-Ausgleich in Deutschland, 2001, 126.

Eine Konfliktregelung wurde in 38 % der Fälle erreicht (vgl. Tab. 24). In 22 % der Fälle geschah dies aufgrund eines Ausgleichsgesprächs und in 16 % der Fälle ohne Ausgleichsgespräch. In mehr als der Hälfte der Fälle scheiterte der TOA an mangelnder Bereitschaft des Beschuldigten und/oder des Opfers bzw. der Nichterzielung einer Einigung.

Tab. 24: Erledigung des TOA

Erledigungsgrund	n	%
Konfliktregelung	681	38
keine Zustimmung Beschuldigter	114	6
keine Zustimmung Geschädigter	233	13
keine Zustimmung Beschuldigter/Geschädigter	140	8
Beschuldigter nicht erschienen	114	6
Geschädigter nicht erschienen	106	6
Beschuldigter und Geschädigter nicht erschienen	38	2
keine Verantwortungsübernahme durch den Beschuldigten	165	9
keine Einigung über Schadenswiedergutmachung	31	2
Abbruch des TOA durch den Konfliktregler	11	1
Vereinbarung von Beschuldigten nicht erfüllt	14	1
Fall vom Konfliktregler offen gelassen	47	3
Tod eines Beteiligten	1	0,1
Aktenrückgabe wegen Nichtzuständigkeit	4	0,2
Abbruch des TOA durch Gericht/StA	9	1
Sonstiges	99	5
Grund unbekannt	6	0,3

Nach Abschnitt C, IV. der Richtlinie ist der auftraggebenden Stelle binnen drei Monaten nach Eingang des TOA-Auftrags ein **Abschlussbericht** vorzulegen. Dies geschah in 81 % der Fälle. In 16 % der Fälle wurde der Bericht später erstattet, in 2 % der Fälle ist kein Abschlussbericht vorhanden.

Insgesamt deuten die Daten auf einige Schwächen bei der Implementation des TOA und bei der Dokumentation hin, an deren Behebung gearbeitet werden sollte. Es wird eine Beteiligung an der bundesweiten TOA-Statistik empfohlen. Dies ermöglicht eine sachgerechte Datenerfassung und die Beurteilung, wo die Umsetzung des TOA in Baden-Württemberg im bundesweiten Vergleich steht.

(3) TOA-Berichte

Es konnten 39 per Zufall ausgewählte Berichte über den Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) ausgewertet werden. Nach Abschnitt C, IV. Abs. 1 der Richtlinie sind in dem Bericht über die Durchführung des TOA neben dem Ergebnis der Konfliktregelung der Verfahrensgang und gegebenenfalls weitere, für die Entscheidung der auftraggebenden Stelle wesentliche Umstände zu dokumentieren. Eine Dokumentation der Belehrung des Beschuldigten enthalten 10 % der Berichte, eine Dokumentation der Information der Opfers 18 %. Eine Dokumentation der Arbeitsschritte hinsichtlich des Beschuldigten ist in 64 % der Berichte vorhanden, eine Dokumentation der

Arbeitsschritte hinsichtlich des Opfers in 59 % der Berichte. Angaben zur **Stellungnahme** des Beschuldigten zum Tatvorwurf finden sich in 62 % der Berichte, Angaben zur Sichtweise des Geschädigten in 44 % der Berichte. Eine Dokumentation des **Regelungsangebots** des Beschuldigten enthalten 46 % der Berichte, eine Dokumentation der Regelungsvorstellungen des Opfers 51 %. Eine Dokumentation des dem TOA zugrunde liegenden Konflikts ist in 49 % der Berichte vorhanden. Eine Dokumentation der **sozialarbeiterischen Einschätzung** der Konfliktregulierung enthalten nur 21 % der Berichte, einen **Vorschlag für das weitere Verfahren** nur 26 %.

Insgesamt weisen die TOA-Berichte erhebliche Lücken auf. Das gilt auch, wenn berücksichtigt wird, dass in einer Reihe von Fällen der Beschuldigte oder der Geschädigte eine Teilnahme am TOA ablehnte (in 5 % der Fälle Ablehnung durch den Beschuldigten, in 11 % durch den Geschädigten), sodass sich die Dokumentationsanforderungen reduzierten. Auch die qualitative Durchsicht der Berichte ergab erhebliche Varianzen in der Dokumentationssubstanz. Es sind daher Bemühungen zur Verbesserung der TOA-Berichte erforderlich.

(4) Gruppendiskussionen

Zum Täter-Opfer-Ausgleich gab es in den Gruppendiskussionen nur wenige Stellungnahmen. So führte ein Staatsanwalt aus: „Beim Täter-Opfer-Ausgleich ist die Einhaltung von bestimmten festen Fristen aus der Natur der Sache heraus nicht immer einzuhalten. Eine gute Qualität benötigt ihre Zeit. Wichtig in diesen Fällen ist für den Staatsanwalt dann aber, dass er weiß, woran es hängt. Er kann dann entscheiden, ob er die Sache zurückfordert oder die Möglichkeit gibt, den Fall zum Abschluss zu bringen. Nach vielen Gesprächen funktioniert die Kommunikation in unserem Bereich inzwischen gut.“

(5) Onlinebefragungen

Nach Ansicht von 50 % der Richter und 72 % der Staatsanwälte wird im TOA die Vermittlungstätigkeit mit ausreichender Intensität durchgeführt. Bei der **Vermittlungstätigkeit** wird nach Meinung von 76 % der Richter und 92 % der Staatsanwälte die Unparteilichkeit gewahrt. Einen zeitgerechten Abschluss der Vermittlung bejahen 44 % der Richter und 75 % der Staatsanwälte. Nur 6 % der Richter und 4 % der Staatsanwälte halten es für sinnvoll, dass generell eine vorgegebene Zahl von TOA-Verfahren bearbeitet werden soll.

Die Arbeit des **TOA insgesamt** ist seit der Übernahme durch Neustart nach Ansicht von 14 % der Richter besser geworden, nach Meinung von 69 % gleich geblieben und nach Auffassung von 17 % schlechter geworden. Von den Staatsanwälten sehen 44 % eine Verbesserung, nach Ansicht von 41 % ist die Arbeit gleich geblieben und nach Meinung von 15 % ist sie schlechter geworden. Die Richter benoten den TOA mit 2,7, die Staatsanwälte mit 2,3.

Von den Bewährungshelfern, die bereits vor der Übertragung des TOA auf Neustart im TOA tätig waren, geben 46 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion an, dass der Professionalisierungsgrad vor der Übertragung besser war, 38 %, dass er gleich geblieben ist, und 16 %, dass er heute besser ist. Von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion sind alle der Meinung, dass der Professionalisierungsgrad heute besser ist. Der Stellenwert des TOA bei Neustart ist nach Ansicht von 51 % der Bewährungshelfer ohne Führungsposition richtig (23 %: zu gering, 25 %: zu hoch). Von den Bewährungshelfern mit Führungsposition halten 78 % den Stellenwert des TOA bei Neustart für richtig. Eine angemessene Ausbildung der Neustart-Mitarbeiter für den TOA bejahen 55 % der Bewährungshelfer ohne Führungsposition und 90 % der Bewährungshelfer mit Führungsposition.

5. Organisation und Effizienz

a. Allgemeine Qualitätsstandards

Die Aufbau- und Ablauforganisation und die Mittelverwendung der Bewährungshilfe, der Gerichtshilfe und des TOA müssen sich am Ziel der Rückfallverhinderungen orientieren. Es müssen die für die Zielerreichung erforderlichen Prozesse herausgearbeitet werden und dann muss die Organisation so aufgebaut werden, dass ein Ablauf der Prozesse entsprechend den fachlichen Anforderungen gewährleistet ist. Für die fachlichen Prozesse sind Standards festzulegen. Hierfür bedarf es der Kenntnis der bestehenden Modelle, des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes sowie der Anforderungen und Erwartungen der Justiz und der Klienten. Hierfür sollte ein Austausch mit der Bewährungshilfe und der Sozialarbeit in anderen Bundesländern und im Ausland erfolgen. Die Standards sollten möglichst in einem dialogischen Prozess mit den Mitarbeitern erarbeitet werden. Dies kann dadurch geschehen, dass Vorlagen erstellt und mit den Mitarbeitern diskutiert werden und die Anregungen der Mitarbeiter dann in die endgültigen Standards einfließen. Die Ziele der Organisation und die Standards müssen transparent sein.

Zur Umsetzung der Standards ist es erforderlich, für die fachlichen Prozesse Regelungen aufzustellen, die von den Mitarbeitern eingehalten werden müssen. Die Einhaltung der Regeln muss überprüft werden und ggf. muss nachgesteuert werden. Das erfordert den Aufbau von Führungsstrukturen. Um eine wirksame Steuerung und Aufsicht zu gewährleisten, muss die Führung fachspezifisch sein. Die Hierarchien sollten möglichst flach sein. Auch die Prozesse der Implementierung und Überprüfung von Standards müssen für die Mitarbeiter transparent sein. Es muss überprüft werden, ob durch die vorgegebenen Prozesse die Ziele erreicht werden. Erweisen sich Standards als nicht zielführend, müssen sie geändert werden. Änderungen der Vorgaben für die fachlichen Prozesse können auch angezeigt sein, wenn sich tatsächliche Verhältnisse ändern (z. B. Veränderungen in der Zusammensetzung der Klienten) oder wenn sich der wissenschaftliche Erkenntnisstand ändert.

Die mit der Vorgabe von Standards einhergehende Dokumentationspflicht darf nicht zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der fachlichen Arbeit führen. Vielmehr müssen die Mitarbeiter die Möglichkeit haben und dazu ermutigt werden, den Bedürfnissen des Einzelfalls entsprechende Problemlösungen zu erarbeiten und umzusetzen.

Die als Bewährungshelfer, Gerichtshelfer oder für TOA eingestellten Mitarbeiter müssen eine Ausbildung als Dipl.-Sozialarbeiter oder Dipl.-Sozialpädagoge oder eine entsprechende Ausbildung haben. Es bedarf der Schulung für die entsprechenden Tätigkeiten als Bewährungshelfer, Gerichtshelfer und TOA-Vermittler. Durch regelmäßige Fortbildungsmaßnahmen muss das Wissen der Mitarbeiter auf dem aktuellen Stand gehalten werden. Die den Mitarbeitern übertragenen Aufgaben müssen klar sein. Die Mitarbeiter sind durch Vermittlung der Ziele und Strategien der Organisation, Einbindung in die Entscheidungsprozesse und materielle und immaterielle Anerkennung ihrer Leistungen zu einer engagierten Aufgabenerfüllung zu motivieren. Einzel- und Gruppensupervision sind im erforderlichen Umfang zur Verfügung zu stellen. Eine Konzeption für Beförderungen ist zu entwickeln. Führungskräfte müssen in einem transparenten Verfahren aufgrund fachlicher und persönlicher Eignung ausgewählt werden. Hinsichtlich der Fallbelastung der Mitarbeiter ist nicht nur die Zahl der Fälle, sondern auch der Schwierigkeitsgrad zu berücksichtigen. Es können auch ehrenamtliche Bewährungshelfer eingesetzt werden. Diese müssen sorgfältig ausgewählt, geschult und bei ihrer Tätigkeit durch hauptamtliche Bewährungshelfer betreut werden.

Für die sachgerechte Betreuung und Überwachung bestimmter Klienten (z. B. Sexualstraftäter) können Spezialkenntnisse erforderlich sein. Diese müssen von der Bewährungshilfe vorgehalten werden. Für einen Klienten ist jeweils der Bewährungshelfer zu bestellen, dessen Fähigkeiten den Hilfs- und Überwachungsbedürfnissen im jeweiligen Fall am besten entsprechen. Das gilt auch für die Entscheidung über den Einsatz eines ehrenamtlichen Bewährungshelfers.

Erforderlich ist eine leistungsfähige EDV-Ausstattung. Die Software muss eine gut nachvollziehbare Dokumentation der fachlichen Prozesse ermöglichen und sollte leicht handhabbar sein. Verwaltungstätigkeit durch die Sozialarbeiter sollte auf das Notwendige beschränkt sein, die fachliche Arbeit sollte im Vordergrund stehen. Die Büroausstattung und die räumliche Ausstattung müssen angemessen sein. Die Räumlichkeiten müssen vertrauliche Einzelgespräche in einem Raum ermöglichen.

Eine ausführliche Beschreibung der Qualitätsstandards, getrennt nach Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Täter-Opfer-Ausgleich und nach Personal, Standorten, Sachausstattung und Kooperation, ist in Kapitel 5.1. der Langfassung des Evaluationsberichts zu finden.

b. Praktische Umsetzung in Baden-Württemberg

Die Organisation der Neustart gGmbH ist im *Beleihungs-, Durchführungs- und Dienstleistungsüberlassungsvertrag Bewährungs- und Gerichtshilfe* (ausführlich: Vertrag über die Beleihung der NEUSTART gGmbH mit den Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe im Land Baden-Württemberg, über die Durchführung der Bewährungs- und Gerichtshilfe im Land Baden-Württemberg und über die Überlassung von Dienstleistungsergebnissen an die NEUSTART gGmbH, kurz „Generalvertrag“) zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Neustart gGmbH, genauer gesagt in § 2 desselben, geregelt. Dort wird im Wesentlichen auf das *Grundlagenkonzept* als Anlage des Vertrages und auf die Erfüllung der Qualitätsstandards gemäß der *Verwaltungsvorschrift über die Bewährungshilfe, die Gerichtshilfe und Sozialarbeit im Justizvollzug vom 23. Juli 2004* (4263/0232 – Die Justiz Seite 314) verwiesen. Einige zentrale Punkte, z. B. hinsichtlich des Standortkonzepts, werden ferner in der Langfassung des Evaluationsberichts hervorgehoben (siehe Kapitel 5.2 der Langfassung).

(1) Aufbau- und Prozessorganisation

(a) Klienten, Personal und Dienstleistungen

Tab. 25 gibt einen Überblick über die Zahl der Klienten der Neustart gGmbH, wobei „Klient“ hier die Person eines Unterstellten (aus dem Bereich der Bewährungshilfe, im Folgenden mit BWH abgekürzt, und der Führungsaufsicht, kurz FA) benennt.⁸⁸ Weiterhin werden die Arbeitskraftanteile (AKA, entspricht Vollzeitäquivalenten) aufgeführt, die Neustart der Bewährungshilfe zuordnet. Aus der Zahl der Klienten, abzüglich der von ehrenamtlichen Bewährungshelfern betreuten Klienten, dividiert durch die Zahl der vollzeitlichen und hauptamtlichen Bewährungshelfer ergibt sich das Verhältnis der „Klienten, abzgl. EAB, pro hauptamtlichen Bewährungshelfer“, das einen wesentlichen Indikator der Bewährungshilfe darstellt (EAB: Ehrenamtsbetreuung, also die Zahl der von Ehrenamtlichen betreuten Klienten). Weiterhin erfasst die Tabelle die Dienst-

⁸⁸ „Klient“ ist die von Neustart verwendete Sprachregelung, vor 2007 sprach man in den Statistiken des Landes Baden-Württemberg von „Probanden“.

leistungen im Bereich der Gerichtshilfe und des Täter-Opfer-Ausgleichs. Nicht erfasst wird die Leistung der Entlassungsvorbereitung; im Jahr 2012 betrug die zugehörige Fallzahl 1.389 (Vorjahr 1.328).

Die Übersicht verdeutlicht eine insgesamt relativ konstante, leicht wellenförmig verlaufende Zahl von ca. 20 Tsd. bis 22 Tsd. Klienten, wobei zwischen 2007 und 2010 ein Zugang von 20,5 Tsd. auf 22,2 Tsd. und zwischen 2010 und 2012 ein recht schneller Rückgang von 22,2 Tsd. auf 20,2 Tsd. zu verzeichnen sind. Gleichzeitig gibt es bis 2010 einen parallelen Zuwachs bei den Beschäftigten im Bereich BWH (von 225,6 im Jahr 2007 auf 279,7 im Jahr 2010), der danach – ebenso parallel – wieder leicht zurückfällt, wenngleich der Stand im Jahr 2012 mit 273 auf einem höheren Niveau endet als demjenigen von 2007. Entsprechend des trendmäßigen Zuwachses bei den Bewährungshelfern gibt es eine stetig fallende Entwicklung der (um Ehrenamtsbetreuungen bereinigten) Zahl der Klienten pro hauptamtlichen Bewährungshelfer, die von ca. 93 am Ende des Jahres 2005 auf rund 70 am Ende des Jahres 2012 abfällt.

Tab. 25: Dienstleistungen, Personal und Fallbelastung der Neustart gGmbH

Stand am 31.12.	Zahl der Klienten (gesamt, inkl. FA) ¹	Durch Ehrenamtliche betreute Klienten	AKA Bewährungshilfe ¹	Klienten, abzgl. E-AB, pro hauptamtl. BWH	Personal insgesamt (in Klammern: Teilzeitanteil) ³	Erledigte Aufträge Gerichtshilfe ³	Erledigte Aufträge TAO ³
2005	22.012	–	237,5	92,7	k.A.	3.329 ⁷	1.442 ⁷
2006	21.057	163 ⁴	235,5	88,7	k.A.	k.A.	k.A.
2007	20.509	247 ⁵	225,6	89,8	k.A.	2.139	483
2008	20.608 ²	330 ⁴	240,6 ⁶	84,3	k.A.	2.550	848
2009	21.896	500 ³	274,9	77,8	421 (28,3%)	2.400	1.100
2010	22.154	700 ³	279,7	76,7	435 (29,2%)	2.558	1.160
2011	21.471	930 ³	277	74,1	459 (31%)	3.496	1.420
2012	20.231 ³	1.055 ³	273 ³	70,2	479 (29%)	3.617	1.571

Anmerkungen: Eigene Berechnung der Klienten – abzgl. EAB – pro hauptamtlichen BWH;

¹ Datenquelle, wenn nicht anders vermerkt: Jahresstatistiken der Bewährungshilfe 2006 bis 2011, entnommen der „Daten-CD für Sachverständige“, Ordner „3. Statistiken Neustart“; die Zahlen geben den Stand bzgl. Bewährungshilfe am 31.12. der jeweiligen Jahre an;

² Stand September;

³ Quelle, wenn nicht anders vermerkt: „Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses“ der Neustart gGmbH des jeweiligen Jahres;

⁴ eigene Berechnung unter der Annahme, dass ein Ehrenamtlicher vor 2010 jeweils 1,5 Klienten betreut (Hilfsrechnungen ergeben, dass dies von Neustart für 2009 und 2010 unterstellt wurde); Datenquelle für Zahl der EA in 2006: Daten-CD für Sachverständige; für 2008 Aggregation von Neustart-Excel-Regionaldaten der 9 Einrichtungen (nach E-Mail vom 29.01.2013);

⁵ interpoliert;

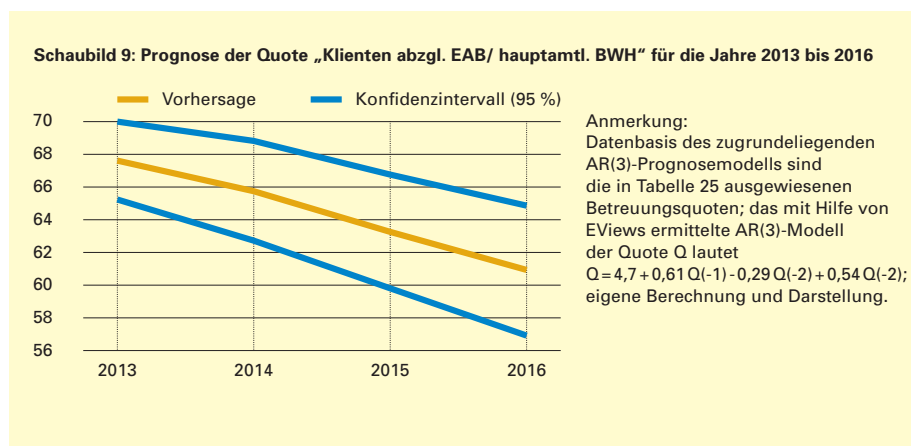
⁶ Quelle: Neustart-Excel-Regionaldaten;

⁷ laut Anlage zum Grundlagenkonzept.

Die Neustart gGmbH hat sich dem Ziel verpflichtet, bis zum Jahr 2016 die Betreuungsquote auf 60 Klienten pro hauptamtlichen Bewährungshelfer zu drücken. Nimmt man die seit 2005 vorherrschende Dynamik, übersetzt diese in ein einfaches autoregressives Zeitreihenmodell, und berechnet – unter der Annahme, dass sich die Dynamik der Einstellung weiterer hauptamtlicher Bewährungshelfer und des Ausbaus der ehrenamtlichen Bewährungshilfe auch zwischen

2012 und 2016 in gleicher Weise fortsetzt – eine Punktprognose, so würde diese mit 60,9 das angestrebte Ziel zwar knapp verfehlen, es wäre aber durchaus noch erreichbar. Schaubild 9 zeigt Punktprognose und Prognoseintervall des Vorhersagemodells. Demnach läge ein Zielwert von 60 im 95%-Konfidenzintervall, ist also theoretisch möglich und nicht auszuschließen.

Neben der Einstellung zusätzlicher hauptamtlicher Bewährungshelfer hat – wie im Grundlagenkonzept vorgesehen – zu der *prima facie* erfreulichen Entwicklung die steigende Zahl der *ehrenamtlichen Bewährungshelfer* beigetragen, die laut Neustart-WP-Prüfbericht („Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses“) im Jahr 2012 immerhin 1.055 der 20.231 Klienten (bzw. 5,2%) betreut haben (auf die Frage der quantitativen und qualitativen Integration der Ehrenamtlichen in den Arbeitsprozess wird an anderen Stellen noch genauer einzugehen sein). Würde man hingegen die „unbereinigten“ Quotienten aus der Zahl aller Klienten und den hauptamtlichen Bewährungshelfern berechnen, d. h. Betreuungen durch Ehrenamtliche aus der Berechnung heraushalten, so wäre der Negativ-Trend weniger stark ausgeprägt (2009: 79,7, 2010: 79,2, 2011: 77,5, 2012: 74,1), aber immerhin noch vorhanden. Die unbereinigte *Betreuungsquote von 2012 in Höhe von 74,1* läge dann zwar beispielsweise immerhin noch deutlich unter der von *Bayern in Höhe von 84,4*,⁸⁹ allerdings würde man auf dieser Grundlage die (ehrgeizige) Zielgröße einer Betreuung von 60:1 sehr wahrscheinlich verfehlen.



Ungeklärt bleibt bei der Gesamtschau dieses Abschnitts zunächst die Frage, ob sich die insgesamt positive Entwicklung überall in Baden-Württemberg in gleicher Weise zeigt. An anderer Stelle (siehe Evaluation des Standortkonzepts, 5. b. [2]) wird ersichtlich, dass es eine nicht zu vernachlässigende regionale Heterogenität gibt, die es weiter einzuebnen gilt.

Tab. 25 informiert ferner über die *generelle Personalentwicklung*, wobei ein deutlicher Aufwuchs an Personal festzustellen ist. Der Anstieg von 421 im Jahr 2009 auf 479 im Jahr 2012 (bei ungefähr gleichbleibendem Anteil von Teilzeitbeschäftigten) wird an anderer Stelle näher analysiert, wobei die Anteile von Sozialarbeit, Verwaltung und Management sowie die damit verbundenen Kostenstrukturen im Fokus stehen (siehe Kapitel 5.3.1.6 und 5.3.1.7 der Langfassung des Evaluationsberichts).

⁸⁹ Stand 31.12.2012, Auskunft des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 18.04.2013.

Im Zeitablauf an Bedeutung zunehmend sind die Aufgaben der *Gerichtshilfe* und des *Täter-Opfer-Ausgleichs*. Seit Übernahme der Aufgaben durch die Neustart gGmbH steigen im Tätigkeitsbereich der Gerichtshilfe nach einer Stagnationsphase zwischen 2008 und 2010 die Fallzahlen nach 2010 stark an (von ca. 2.600 auf 3.600). Für den TOA zeigt sich ein anhaltender und starker Aufwärtstrend. Allerdings darf nicht verkannt werden, dass die Werte im Jahr 2005 schon deutlich höher lagen als noch im Jahr 2010, nämlich 1.442 beim TOA und 3.329 bei der Gerichtshilfe, so dass der Blick auf das Wachstum der letzten Jahre etwas irreführend ist. Erst im Jahr 2012 hat man die Marken aus dem Jahr 2005 wieder überschritten.

(b) Zur Datenlage

Die obige Analyse bedient sich der Datenbasis der Neustart gGmbH (Prüfberichte bzw. Jahresabschlussberichte, sowie der zur Verfügung gestellten Daten-CD für Sachverständige). Vergleicht man diese Zahlen mit denen des *Statistischen Landesamtes* (die wiederum in der *Bewährungshilfestatistik des Statistischen Bundesamtes*, Fachserie 10, Reihe 5, verwendet werden), so ergibt sich für die Zeitperiode 2005 bis 2011 eine gewisse Zahl von Unterstellten, die nicht als Klient bei Neustart geführt werden. Deren Anteil variiert zwischen 1,2 % und 14,1 %. Tab. 5.3.1.2 der Langfassung des Berichts verdeutlicht die genaue zeitliche Entwicklung der Diskrepanzen.⁹⁰

(c) Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle

(aa) In Baden-Württemberg steht den Mitarbeitern der Neustart gGmbH für die Dokumentation der Arbeitsprozesse und Arbeitsergebnisse eine *Datenbank zur Klientendokumentation*, intern *Klidoc* genannt, zur Verfügung. Im Rahmen der Beantwortung eines umfangreichen Fragenkatalogs vom 18.06.2012 erhielten die Gutachter Ende Juli 2012 auch eine ausführliche Auskunft über Aufbau, Verwendung und Nutzen der *Klidoc*. Eigene Erfahrung und Praxis an einem Neustart-PC haben das Bild vervollständigt. Auch die vom Ministerium überlassene „Daten-CD für Sachverständige“ enthält umfangreiches Material. Das elektronische „Qualitätshandbuch“ beansprucht inklusive aller dort mitgelieferten Anleitungen, Formulare, Leistungsbeschreibungen, Regelungen, Organisationskonzepte, Prozessbeschreibungen, Formulierungen von Standards, Broschüren und Infoschriften 71,1 MB und 349 Dateien. Ohne die Excel-Dateien umfasst es 1.225 Seiten. Das Qualitätshandbuch ist nicht sehr übersichtlich.

Die wesentlichen Elemente der *Klidoc* sind in der 11-seitigen „Fachlichen Anleitung zur *Klidoc* V1.1.“ zu finden. Dort werden – zumeist mittels einleitender Screenshots, hinter denen sich beim Bearbeiten der Felder und Anklicken teilweise vertiefende Fenster öffnen – den Mitarbeitern die Notwendigkeit und wichtige Inhalte der Klientendokumentation vermittelt sowie ein erster Eindruck über die erforderlichen Informationen und die Eingabemasken gegeben:

1. Elemente der sozialarbeiterischen Dokumentation: Hier werden Mitarbeiter prinzipiell auf das Gesamtziel hingewiesen. Es wird verdeutlicht, dass die Umsetzung des Ziels verlangt, Verläufe zu erfassen, Veränderungen in der Situationsanalyse zu dokumentieren, die mit den Klienten vereinbarten Ziele und Arbeitsschritte als „Arbeitskonzept“ zu erfassen und die aktuellen Betreuungsstufen festzuhalten.

⁹⁰ Nachrichtlich: Gemäß einer Information des Justizministeriums (per Mail am 22.07.2013 und 13.08.2013) dürfte man die Ursache der Differenzen mittlerweile gefunden haben. Laut Mitteilung vom 13.08.2013 liegen dem Ministerium des Weiteren bislang keine Hinweise dafür vor, dass die von Neustart gGmbH gemeldeten Zahlen unzutreffend sein könnten.

Die weiteren Unterpunkte behandeln dann die konkreten Schritte:

2.1. Grunddaten erfassen

2.2. Verlaufsdokumentation

3. Situationsanalyse (Problemlagenbewertung): Die Bewährungshelfer werden um ihre fachliche Einschätzung bzgl. der folgenden Punkte gebeten:

- „Straftat“: I.W. Einstellung des Klienten zum Delikt, offene Verfahren, frühere Delikte, evtl. Dauer der vorherigen Haft
- „Auflagen/Weisungen“: Existenz, gegebenenfalls Art von Auflagen/Weisungen
- „Dokumente“: I.W. Versicherungsfragen, Ausländerstatus
- „Wohnen“: Wohnsituation
- „Arbeit und Ausbildung“: Schulabschluss, Beschäftigung
- „Finanzen“: Einkommen, Schulden, Unterhalt
- „Gesundheit“
- „Abhängigkeiten“
- „Psychosoziales“: Lebensgeschichte, familiäre Situation.

Ferner sollten in den dafür vorgesehenen Fenstern anschließend die mit den Klienten vereinbarten Ziele und Arbeitsschritte für einen Zeitraum von 2 Wochen bis 6 Monaten festgehalten werden.

4. Arbeitskonzept: Hier werden die unter Schritt 3 festgehaltenen Ziele und Arbeitsschritte übernommen und kompakt in einem einzigen Fenster gezeigt, diese können hier bearbeitet und ergänzt werden.

4.1. Als Unterpunkt des Fensters „Arbeitskonzept“ ist die Betreuungsstufe (siehe dazu im Detail weiter unten) einzutragen und bei Bedarf veränderbar, wobei die Veränderung mittels Verlaufseintrag intern zu begründen ist. Laut Arbeitskonzept lauten die fünf Betreuungsstufen

- Intensivbetreuung
- Betreuung
- Beratung
- Begleitung
- Formeller Kontakt

5. Schuldenregulierung: Das Fenster Schuldenregulierung dient zur Gewinnung der Übersicht und Klärung finanzieller Probleme.

Die *Klidoc* erlaubt den Bewährungshelfern und Verantwortlichen einen fortwährenden Überblick über den jeweiligen Stand der Reintegration der Unterstellten. Gleichzeitig erleichtert die Verlaufsdokumentation die Übergabe der Klienten an andere Kollegen, z. B. im Krankheits- oder Urlaubsfall. Weiterhin kann im überregionalen Kontext flexibel auf regionale Ungleichgewichte reagiert werden, z. B. wenn lokal hohe Anteile von Klienten mit notwendiger Intensivbetreuung existieren.

In der Praxis, so zeigen die Online-Befragungen der Beschäftigten und auch die Gruppendiskussionen, hat die *Klidoc* jedoch ein *Akzeptanzproblem* (siehe dazu auch die Ergebnisse der Online-Befragungen in Kapitel 2.3.6 der Langfassung). Hier ist Besserungsbedarf ersichtlich, der kurzfristig in vermehrter Schulung, Modifikation der Software und/oder Verbesserung der Nutzeroberfläche, langfristig aber in der Migration in ein bundeseinheitliches System (s. u.) besteht, das jedoch im Wesentlichen die von der Neustart gGmbH installierten Items berücksichtigen sollte, die auch in anderen Bundesländern zum Standard gehören.

(bb) Zieht man zum Abgleich der Neustart-Standards zunächst den Freistaat *Bayern* als ein konkretes Referenzbeispiel heran, so findet man dort sehr ähnliche EDV-gestützte Prozesse und Abläufe. In der dortigen Situationsanalyse, die mittels eines „Erhebungsbogens“ stärker auf vorgefertigte Ankreuzmöglichkeiten abstellt als die vorwiegend auf Freitext basierende Dokumen-

tation in BW, werden „Soziale Situation“ (inkl. Familie und *Peer Group*), „Wohnsituation“, „Berufliche Situation“, „Wirtschaftliche Situation“ (inkl. Einkommen und Schulden), „Gesundheit“, „Strafrechtliche Situation“ (inkl. Vorstrafen, weitere und neue Verfahren) erhoben. Die Kategorien erfassen damit in fast identischer Weise jene Sachverhalte, wie sie auch von Neustart erhoben werden. Auch in Bayern erfolgt auf der Basis der Situationsanalyse danach eine „Hilfplanung“ mit Zielvereinbarungen, Maßnahmen und zeitlicher Rahmenfestlegung, die in der dynamischen Dokumentation einem fortlaufenden Controlling unterliegt. Die Maßnahmen hängen von der zu dokumentierenden „Rückfallwahrscheinlichkeit“ ab. Diese wird von den Sozialarbeitern anhand einer ausführlichen Liste von „günstigen“ und „ungünstigen“ kriminogenen Faktoren bestimmt. Die Wahrscheinlichkeit wird in drei Kategorien ausgedrückt, und zwar „gering“, „hoch“ und „Gefahr für Leib und Leben“. Jene Probanden, die in die letztgenannte Klasse eingeordnet werden, weil ihr Rückfall erhebliche Gefahren für Leib und Leben anderer mit sich bringen würde, werden als so genannte „Risikoprobanden“ eingestuft und haben die höchste „ Kontaktdichte“. Alle anderen sind „Bewährungsprobanden“, deren Kontaktdichte von der Rückfallwahrscheinlichkeit abhängt und möglichst reduziert werden soll, wenn das Rückfallrisiko zurückgeht. Es gibt also keine grundsätzlichen Unterschiede zu BW, allenfalls graduelle Differenzen. Diese bestehen z. B. in der geringeren Regelungsichte von drei gegenüber fünf baden-württembergischen Betreuungsstufen bzw. Risikoklassen.⁹¹ Weiterhin wird in der Situationsanalyse Bayerns der Freundeskreis explizit erfasst, in BW ist die Erfassung der Situation der *Peer Group* (delinquent? gesellschaftlich integriert?) bisher nicht ausdrücklich erwähnt. Das sollte durch explizite Erfassung nachgeholt werden.

Auf den ersten Blick ähnlich abgestuft wie in BW gibt es in *Niedersachsen* vier „Betreuungsgruppen“ (Quelle: Qualitätsstandards im Ambulanten Justizsozialdienst Niedersachsen, 4. Auflage, 2011). Anders als in anderen Bundesländern hängt die Klassifikation dort auch von der Kooperationsbereitschaft („Motivation“) der Betreuten ab. So entstehen die vier Klassen aus der Kombination der jeweils zwei Ausprägungen entlang der beiden Dimensionen „Motivation“ (gering/hoch) und „Rückfallrisiko“ (gering/hoch). Hinsichtlich der effizienten Nutzung der knappen personellen Ressourcen der Bewährungshilfe eines Landes ist dieser Ansatz interessant, denn er verdeutlicht, welche Klienten bei gleicher Risikoeinschätzung einen höheren oder einen geringeren sozialarbeiterischen Personalbedarf haben und erlaubt so eine optimierte Prozesssteuerung.⁹² Genau wie in BW und Bayern wird in Niedersachsen eine Situationsanalyse vorgenommen, die im Wesentlichen auf die gleichen Punkte abstellt. Anders als in den beiden Südländern gibt es aber keine explizite Betonung von Intensivtätären mit Gefährdungspotential für „Leib und Leben“. Hingegen sehen die niedersächsischen Standards eine flexible fallbezogene Vorgehensweise vor: „Personen mit höherer Rückfallgefahr brauchen auch intensivere Behandlung“. Für die Einschätzung der Rückfallgefahr wird den Sozialarbeitern von der Datenbank „SoDA“ eine Checkliste mit „protektiven“ und „kriminogenen“ Faktoren zur Verfügung gestellt (inkl. Information zu den einschlägigen Rückfallquoten aus der wissenschaftlichen Literatur).

⁹¹ Faktisch sind es sechs, da viele Klienten den Status „Ende der Unterstellung“ bekommen (siehe unten).

⁹² Dies wird allerdings, wenngleich etwas versteckt, auch von Neustart in den Kriterien der Einordnung in die Betreuungsstufen berücksichtigt. In der Regelung R441 des Qualitätshandbuchs heißt es bzgl. der Festlegung der Intensivbetreuung (Hervorhebung durch den Verfasser): „Der Klient hat in mindestens vier wesentlichen Lebensbereichen (Situationsanalyse) Probleme und ist zur Zusammenarbeit fähig und /oder bereit [...]“.

Die üblichen Standards der Bundesländer umfassen also die Dokumentation der Situationsbeschreibung, das Berichtswesen und das Controlling (Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle) des Bewährungsfortschritts. Die Einschätzung der hohen Wichtigkeit der Dokumentation wird generell geteilt, wie z. B. das Zitat „*Der Dokumentation der Tätigkeit in der Bewährungshilfe kommt eine entscheidende Bedeutung zu*“ aus den „Qualitätsstandards für den ambulanten Sozialen Dienst der Justiz in Nordrhein-Westfalen“ (Seite 21) belegt.

Die *IT-Datenbanksysteme* sind dabei bisher von Land zu Land unterschiedlich bzw. individuell zugeschnitten. Neben der *Klidoc* in BW werden z. B. in NRW das Paket *SoPart*, in Niedersachsen *SoDA* und in Bayern *RESODAT* eingesetzt.

Zusammenfassend festzuhalten ist, dass die in Baden-Württemberg realisierte Klientendokumentation hinsichtlich der ihr zugemessenen Bedeutung und mit ihren Bestandteilen *keine* außergewöhnliche Stellung im Vergleich zu den Standards in anderen Bundesländern einnimmt. Hinsichtlich einer zukünftigen Effizienzsteigerung – man denke an hohe (weil vielfache) Schulungskosten, Beschaffungskosten, Kosten für Updates und Upgrades, Friktionen der Neuerfassung bei Umzug von Klienten in andere Bundesländer – sollten sich die Justizministerien der Länder jedoch möglichst bald auf ein *einheitliches Datenbanksystem* einigen.

(d) Problemlagenbewertung und Betreuungsstufen

Im Folgenden soll der praktizierte Umgang der Bewährungshelfer mit den Konzepten der Problemlagenbewertung, der Situationsanalyse und der Betreuungsstufen näher betrachtet werden. Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei etwaige *Defizite im Prozessdesign, problemgerechte Anwendung* und die *Compliance* der Mitarbeiter:

- a) Werden die Konzepte der Situationsanalyse und der Betreuungsstufen von den Sozialarbeitern regelmäßig und sinnvoll genutzt?
- b) Ist die Zuordnung der Klienten zu den verschiedenen Klassen fachlich korrekt und nachvollziehbar?
- c) Werden stark rückfallgefährdete Klienten entsprechend klassifiziert?
- d) Identifikation von Dokumentationsdefiziten.

Für die Evaluation und die Beantwortung obiger Fragen hat Neustart gGmbH den Gutachtern die Prozessdaten aller Klienten zur Verfügung gestellt, die im Jahr 2012 aus der Bewährungshilfe ausgeschieden sind. Die Attribute der prozessgenerierten Klientendaten (mit 8.300 auswertbaren Einträgen) sind in Anlage 36 der Langfassung des Evaluationsberichts einzusehen. Kriminologische Details zu den Klienten enthält ferner die Langfassung des Evaluationsberichts (Kapitel 5.3.1.4). Ein wichtiger Aspekt der Evaluation ist, dass ca. 2/3 der Klienten mehr als zwei bisherige Verurteilungen aufweist. Betreuungsstufen und Problemlagen werden also für Personen mit starker Rückfallgefährdung festgelegt. Diese Eigenschaft von Unterstellten der Bewährungshilfe gilt auch bundesweit, wie aus den Rückfallstudien von Jehle et al.⁹³ bekannt ist.

⁹³ Jehle/H.-J. Albrecht/Hohmann-Fricke/Tetal, Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine bundesweite Rückfalluntersuchung 2004 bis 2007, 2010.

(aa) *Analyse der Problemlagenbewertung*: Wie sieht die Verteilung der Unterstellten entsprechend des Problemlagentools aus? Darüber gibt Tab. 26 Auskunft. Neustart hatte ursprünglich eine Codierung zwischen 0 und 3 vorgesehen und hat inzwischen eine Codierung zwischen 0 und 5 vorgenommen. Diese Änderung wurde laut *Neustart gGmbH Antworten zum Fragenkatalog vom 18.06.2012* (Seite 30) mit dem Ziel vorgenommen, dass extreme Bewertungen zu „Einschätzung der Straftat“ und „Auflagen/Weisungen“ als überproportional kritisch behandelt werden und sich besonders stark auf die Betreuungsstufe auswirken sollen. Aus der Sicht einer Risikoorientierung ist dieser Schritt grundsätzlich zu begrüßen, wobei – wie unten zu sehen ist – in der Praxis extreme Risikowerte allerdings selten vergeben werden. Zur Einordnung dieser Praxis muss man wissen, dass *Klidoc* gemäß der Problemlagenbewertung Vorschläge für die Betreuungsstufe vornimmt (die von den Sozialarbeitern allerdings oft und gern eigenverantwortlich abgeändert werden, siehe dazu auch Kapitel 2.3.6 der Langfassung).⁹⁴ Die Ausprägungen zwischen 0 und 5 entsprechen den Punktzahlen in dem *Klidoc*-internen Schema der Betreuungsstufenberechnung (siehe *Neustart gGmbH Antworten*, Seite 25). Die Kategorie „0“ steht grundsätzlich für die günstigste Prognose, die höchsten Stufen sind den risikoreichsten Klienten mit potenzieller Intensivbetreuung (wie etwa bei Sexualstraftätern) vorbehalten.

Tab. 26 zeigt die Problemlagenbeurteilungen, wie sie für die Unterstellten der Abgängerkohorte des Jahres 2012 am Ende der Unterstellung vorlagen. Es zeigt sich, dass die Bewährungshelfer den größten Teil ihrer Abgänger als Kategorie 1 einstufen, was einer eher schwach ausgeprägten Rückfallneigung entspricht und für die *Klidoc* im *Screenshot* als Erläuterung unter anderem bei *Abhängigkeit* „Abstinenzverhalten in stabiler Lebenssituation“, bei *Finanzen* „überschaubare Schulden“ und „Existenzgrundlage gesichert“, und bei *Einschätzung Straftat* „Klient sieht keinen Grund Umfeld und Verhalten zu ändern“ und „Verbale Bereitschaft zur Tataufbereitung und daraus folgender Konsequenzen“ anbietet. Hingegen sieht der *Screenshot* der Problemlagenbewertung bei „Straftat“ keine Kategorisierung in die höchste Kategorie 3 vor, wenn „hohe Rückfallgefahr“ und „verbale und tatsächliche Gewaltbereitschaft“ vorliegen („Antworten an die Gutachter ...“, Seite 105). Bezüglich *Wohnsituation* (48,4%) und *Gesundheit* (38,6%) ist sogar die Null-Gefährdungskategorie am stärksten vertreten. Nur die *Arbeitssituation* wird vorwiegend schlecht beurteilt, hier landen immerhin 16,1% in der risikoreichsten Kategorie, der man eine aussichtslose Arbeitsmarktperspektive bescheinigt. Bei den anderen Problemlagen werden überraschend wenige der Abgänger als Höchststrisikoklienten entlassen, nämlich durchschnittlich nur ca. 3%. Bei der von Neustart hervorgehobenen Situation bezüglich „Straftat“ sowie „Auflagen/Weisungen“ ist die Situation etwas unklar, da hier eine 3-Punktbewertung eingezogen ist, die mit Anteilen von 13,7% bis 14,4% besetzt wird. Da eine Gewichtung mit 3 Punkten aber deutlich unter dem Maximum von 5 Punkten und auch unter den 4 Maximalpunkten bei z. B. „Finanzieller Situation“ liegt, kann damit keine extrem hohe Rückfallgefährdung gemeint sein.

Auffällig ist, dass für 25,7% der Leistungseinträge keine Situationsanalyse vorliegt. Die *Compliance* der Sozialarbeiter beim Anfertigen der Problemlagenanalyse ist also nicht übermäßig gut. Das bestätigt die Befunde der Online-Befragung (Kapitel 2.3.6 der Langfassung).

⁹⁴ In der Regelung R441 des Qualitätshandbuchs heißt es z. B. zur Einstufung in die Betreuungsstufe 1 (Intensivbetreuung): „Der Klient hat in mindestens vier wesentlichen Lebensbereichen (Situationsanalyse) Probleme und ist zur Zusammenarbeit fähig und/oder bereit oder/und es sind umfangreiche Kontakte zu anderen Stellen oder/und es ist ein ungewöhnlich umfangreicher Verwaltungsaufwand erforderlich. Klienten mit einem Sexualdelikt werden zu Betreuungsbeginn grundsätzlich als Intensivbetreuungen eingestuft.“

Tab. 26: Die Problemlagenbewertung der Unterstellten der Abgängerkohorte des Jahres 2012 (BWH oder FA)

	Codierung						k. A.
	0	1	2	3	4	5	
Einschätzung Straftaten	23.05	33.47	–	14.37	–	3.41	25.70
Auflagen/Weisungen	25.57	33.50	–	13.74	–	1.49	25.70
Wohnsituation	48.44	17.17	7.48	–	1.21	–	25.70
Arbeitssituation	19.83	21.89	16.51	–	16.07	–	25.70
Finanzielle Situation	15.00	33.94	20.07	–	5.29	–	25.70
Gesundheit	38.64	23.78	9.82	–	2.07	–	25.70
Abhängigkeiten	28.88	31.79	9.89	–	3.73	–	25.70
Psychosoziale Situation	11.98	36.01	22.80	–	3.51	–	25.70

Anmerkung: Eigene Berechnung auf der Grundlage von 8.008 Individualdatensätzen (Klienten) der Neustart gGmbH, Datenquelle per Mail erhalten am 12.04.2013.

Recht ernüchternd ist auch die Tatsache, dass die *Problemlagen* in der zugehörigen *Dokumentation* in der Mehrzahl der Fälle nicht aktualisiert werden. In einer vertiefenden Analyse (siehe Tab. 5.3.1.8 der Langfassung) zeigt sich, dass nur für 27,9% *aller* Abgänger (mindestens) eine Aktualisierung in der *Klidoc* vorgenommen wurde, während für 46,5% der erste Eintrag gleichzeitig auch der letzte Eintrag war (für 25,7% gab es keine Angabe). Falls eine Situation aktualisiert wurde, so lagen im Schnitt 13 Monate zwischen den Einträgen. Da durch die Übernahme von Langzeitprobanden aus der Zeit vor 2007 potenziell ein falscher Eindruck von der Arbeit der Neustart gGmbH entstehen könnte, wurden ergänzend nur jene Klienten betrachtet, die ab 2010 und ab 2011 von Neustart aufgenommen wurden. Dadurch verkürzt sich zwar der durchschnittliche Zeitraum zwischen den Einträgen auf 11,5 Monate (Teilsample ab 2010) bzw. 5,7 Monate, dafür erhöht sich der Anteil der nur einmal vorgenommenen Dokumentationen auf sogar knapp 55,8% (für Unterstellungen beginnend ab 2010) bzw. 56,7% (ab 2011). Hier bestätigt sich die geringe *Compliance* der Sozialarbeiter hinsichtlich ihrer Dokumentationstätigkeiten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Problemlagenbewertung nicht kompatibel mit der aus kriminologischer Sicht zu erwartenden Rückfallwahrscheinlichkeit der Klientel ist. Wie in der Langfassung des Evaluationsberichts ausführlich dokumentiert wird (siehe Tab.n 5.3.1.5 und 5.3.1.6) und auch aus den Rückfallstudien von Jehle et al.⁹⁵ hervorgeht, beträgt die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Straftat ein Vielfaches jener Anteile, für die gemäß der Problemlagenanalyse ein Rückfallrisiko zu erwarten wäre. Die Sozialarbeiter beurteilen ihre Abgänger in unrealistischer Weise positiv und sie unterschätzen die Rückfallgefährdung der Probanden. Über die Gründe dafür lässt sich nur spekulieren. Einer der in Frage kommenden Punkte könnte die durch knappe personelle Ressourcen getriebenen Einsicht bzw. die voraussetzende ökonomische Neigung sein, personalintensive Betreuungsstufen durch den Ausweis weniger prekärer Problemlagen zu vermeiden. Zu berücksichtigen ist auch, dass es bei den Betreuungsstufen nicht nur um die Rückfallwahrscheinlichkeit, sondern auch um Betreuungsansätze und -möglichkeiten geht.

⁹⁵ Siehe Fn. 93.

(bb) *Analyse der Betreuungsstufen:* Der Umgang mit den Betreuungsstufen wird im Qualitätshandbuch im Wesentlichen in der Regelung R441 „*Fachliche Standards zur Einstufung in die fünf Betreuungsstufen*“ beschrieben. Wie schon erwähnt, sollte sich die Einordnung an der Problemlagenbewertung orientieren. So ist die *Intensivstufe 1* vorgesehen, wenn in mindestens vier Lebensbereichen „Probleme“ attestiert werden, zudem werden Sexualstraftäter – zumindest zu Beginn – intensiv betreut. *Stufe 2 („Betreuung“)* ist vorgesehen, wenn gilt: „*Der Klient hat in drei Lebensbereichen Probleme bzw. in einem der Bereiche massive Defizite*“.⁹⁶ Bei *Stufe 3 („Beratung“)* heißt es „*Beim Klienten liegt keine ausgeprägte Problemlage vor*“, aber er sei nicht bereit, an seinen Problemen zu arbeiten, es wird ihm jedoch bescheinigt, sich um Auflagen und Weisungen selbst zu kümmern, und er braucht kaum Unterstützung bei der Alltagsbewältigung. Die *Stufe 4 („Begleitung“)* ist anzuwenden, wenn der Klient „*nur geringfügige Probleme*“ hat, sich im Alltag gut zurecht findet und sich selbstständig um Auflagen und Weisungen kümmert. Die *5. Stufe (formeller Kontakt)* deutet darauf hin, dass der Klient keiner Hilfe bedarf oder keinen Kontrollbedarf hat, es kann allerdings laut R441 auch sein, dass er bei bestehender Unterstellung in Haft ist (und deshalb die Betreuungszuständigkeit wechselt) oder dass sich der Klient trotz mehrfacher Kontaktversuche der Betreuung verweigert. Der zeitliche Betreuungsaufwand ist laut R441 wie folgt gestaffelt, wobei in „*Neustart gGmbH Antworten zum Fragenkatalog vom 18.06.2012*“ (Seite 29) zusätzlich die zugehörigen Stundenzahlen präzisiert werden:

- Stufe 1: Zwei bis drei persönliche Kontakte pro Monat, 5 Std./Monat
- Stufe 2: Ein bis zwei persönliche Kontakte pro Monat, 3 Std./Monat
- Stufe 3: Ein Kontakt pro Monat, 2 Std./Monat
- Stufe 4: Alle zwei bis sechs Monate ein Kontakt, 0,8 Std./Monat
- Stufe 5: Nur auf Anordnung des Richters oder Wunsch des Klienten, 0,3 Std./Monat

Eine Überprüfung der festgelegten Betreuungsstufe soll mindestens alle sechs Monate vorgenommen werden. In R441 heißt es dazu „*(...) soll regelmäßig mindestens alle sechs Monate überprüft werden, ob die bisherige Einstufung der Betreuungsintensität noch angemessen ist oder ob wesentliche Veränderungen in der Situation des Klienten eingetreten sind, die eine Veränderung der Betreuungsstufe begründen*“.

Hinsichtlich der formell-sprachlichen Ausgestaltung der Regelung R441 ist anzumerken, dass sie keine vollständige Regelungsdichte aufweist, was allerdings andererseits auch die von vielen Sozialarbeitern gewünschte Flexibilität zulässt. So ist nicht eindeutig definiert, was mit „Problem“ in den Problembereichen gemeint ist, man kann nur vermuten, dass es sich um Klienten handelt, die in der Situationsanalyse in einer der beiden extremen Kategorien landen, da es die äußerste Extremkategorie allein nicht sein kann, denn diese wird in Stufe 1 mit den „massiven Defiziten“ explizit angesprochen. Außerdem scheint zwischen den Stufen 2 und 3 eine recht große Lücke zu bestehen: Mit drei „Problemen“ ist man noch in Stufe 2, mit zwei wird schon „keine ausgeprägte Problemlage“ mehr attestiert. Sozialarbeiterisch unterscheiden sich die Stufen allerdings nicht so sehr, da es letztendlich nur um eine Stunde pro Monat geht.

Das Evaluationsteam hat untersucht, wie die *Verteilung der Klienten* der 2012er Abgangskohorte auf die verschiedenen Betreuungsstufen aussieht. Die ausführlichen Ergebnisse sind in der Langfassung der Evaluationsstudie nachzulesen (dort Kapitel 5.3.1.4.3). Im Folgenden werden die wichtigsten Resultate zusammengefasst.

⁹⁶ Das „bzw.“ dürfte hier sprachlich falsch sein und es ist ein „oder“ gemeint.

Zwecks Evaluation der Betreuungsstufenpraxis wurde Neustart gebeten, dass der den Gutachtern zur Verfügung gestellte Individualdatensatz die Information bezüglich der eingetragenen (tatsächlichen) Betreuungsstufen enthalten möge, die (falls zutreffend)

- bei Erseinstufung
- nach 6 Monaten
- nach einem Jahr
- nach 2 Jahren
- nach 3 Jahren
- nach 4 Jahren
- nach 5 Jahren

in der *Klidoc* eingetragen sind.

Da je nach Zugangsjahr und Dauer der Unterstellung von heterogenen Klienten-gruppen (mit unterschiedlicher Rückfallgefahr) auszugehen ist, wurden diese in verschiedenen Teilanalysen betrachtet. Die Darstellungsform ist auch von dem Gedanken getragen, dass die Neustart gGmbH eventuell in der Startphase mit Übergangsproblemen zu kämpfen hatte, und dass *die aktuellen Kohorten* ab etwa 2009 stärker im Einklang mit den Qualitätsstandards sein sollten als das vielleicht noch vorher der Fall gewesen sein mag. Das kommt auch in den aktualisierten Verwaltungsvorschriften zum Ausdruck, denn Regelung R441 gilt seit dem 1.9.2009 in der jetzigen Form. Dort heißt es „In den ersten sechs Monaten zu Beginn der Betreuung ist ein Arbeitskonzept zu erstellen, welches auf Basis der inhaltlichen Zielsetzungen (Hilfe- und/oder Kontrollbedarf) die empfohlene Betreuungsstufe festlegt.“ In den *Neustart gGmbH-Antworten zum Fragenkatalog vom 18.06.2012* (Seite 28) wird präzisiert, dass die erste Einstufung spätestens acht Wochen nach Auftragseingang vorliegen sollte.

Bei der Auswertung der Individualdaten der Neustart-Abgänger des Jahres 2012 fällt auf, dass die Codierung nicht auf die Betreuungsstufen 1 bis 5 begrenzt ist, sondern dass es zahlreiche Klienten gibt, die entweder „mit Ende der Unterstellung“ erfasst werden, oder die noch in der Phase der „Ersterhebung“ sind oder für die es „keine Angabe“ gibt:

- 1 = Intensivbetreuung
- 2 = Betreuung
- 3 = Beratung
- 4 = Begleitung/Kontakt
- 5 = Formeller Kontakt
- 6 = Ende der Unterstellung
- 9 = „Ersterhebung“
- 99 = keine Angabe

Betrachtet man zunächst die Gruppe der Langzeitklienten, so erkennt man einen mit fortschreitender Dauer bzw. mit näher an das Abgangsjahr 2012 heranrückenden Einstufungsterminen der Klienten einen *abnehmenden Anteil* von „keine Angabe“-Antworten. Allerdings liegt auch nach 5 Jahren Unterstellungszeit für 10 % der Langzeitklienten noch keine Information über die Betreuungsstufe vor.

Der Anteil von Klienten ohne eingetragene Betreuungsstufe sollte sich nach und nach reduzieren. Dazu wurde die kritische 6-Monats-Grenze besonders betrachtet, die entsprechend der gültigen Regelung zumindest ab ca. 2010 für alle Klienten eingehalten sein sollte. Während bei den „Langzeitklienten“ aus der Zeit vor 2007 für 79,5 % nach 6 Monaten keine Betreuungs-

stufe bekannt war, reduzierte sich dieser Anteil im Jahr 2008 auf 21 %, im Jahr 2009 auf 7 %, im Jahr 2010 auf 6 % und im Jahr 2011 schließlich auf 1,8 %. Die Null-Prozent-Grenze ist damit zwar nicht vollständig erreicht, aber insgesamt ist an dieser Stelle eine erfreuliche Dynamik festzustellen.

Inhaltlich ist, wie nach der Analyse des Problemlagentools zu erwarten, eine mit der tatsächlichen Rückfallhäufigkeit nicht kompatible Einstufung der Klienten in die Betreuungsstufen festzustellen. Wenn man sich z. B. auf die Langzeitklienten konzentriert, so fällt auf, dass diese nach einem Jahr nur zu 1,3 % als potentielle Intensivtäter und zu weiteren 4,5 % unter „Betreuung“ erfasst wurden. Dass die damalige Einschätzung aus der Zeit vor 2007 sehr wenig mit der späteren Rückfallwahrscheinlichkeit zu tun hatte, wird angesichts der Tatsache klar, dass dieselben Klienten auch nach 5 (also 4 weiteren) Jahren immer noch (bzw. wieder) unterstellt waren, zwischenzeitlich also erwiesenermaßen mindestens einmal, in der Regel sogar wiederholt, rückfällig geworden sein müssen.

Die für die Langzeitklienten festgestellte Einstufung ist keineswegs untypisch. Nach längerer Betreuung von mehr als drei Jahren enden die meisten Klienten in den Kategorien „Beratung“ und „Begleitung“, und zwar vornehmlich in „Begleitung“. Aber auch erste Einträge und Einträge nach 6 Monaten werden in der Mehrzahl unter „Beratung“ vorgenommen. Für jene Teilgruppen mit relativ vollständig ausgefüllten Betreuungsstufen (siehe 5.3.1.9c bis 5.3.1.9e der Langfassung) ergeben sich hierfür Anteile von mehr als 40 %. In der Reihenfolge folgt danach „Begleitung“ und erst an dritter Stelle die mit höherem Betreuungsbedarf verbundene Klassifizierung als „Betreuung“. Intensivbetreute sind extrem rar, typischerweise werden nach 6 Monaten nur zwischen 2 % und 4 % als solche eingestuft.

Die Dynamik der Einstufungen verdient eine eigene Untersuchung. Zu diesem Zweck wurde anhand von *Übergangsmatrizen* untersucht, wie die *Übergänge zwischen den Betreuungsstufen* typischerweise ablaufen (z. B. eher Hoch- oder Abstufung?), welche der Übergänge besonders häufig vorkommen, und in welchen Kategorien Klienten vorzugsweise länger verharren. Die Analyse erfolgt für zwei Untergruppen, nämlich a) für jene mit 2 bis 3 Jahren Unterstellung und b) für jene mit 1 bis 2 Jahren Unterstellung. Entsprechend sind für a) die Daten aus 3 Übergängen und für b) die Daten aus 2 Übergängen zugrundegelegt. Die Darstellungen der detaillierten Ergebnisse befinden sich in der Langfassung des Evaluationsberichts (Kapitel 5.3.1.4.3).

Rein zahlenmäßig spielt sich der stärkste Übergang von „Beratung“ zu „Beratung“ ab, da anteilmäßig (über alle Zugangskohorten hinweg) die meisten Klienten unter „Beratung“ eingestuft werden (37,5 % bzw. 38,5 %). Die Kategorie mit dem relativ stärksten Verharrungsanteil ist – neben „Ende der Unterstellung“ – jedoch „Begleitung“ (75 % und 86 %). Für die kleine Zahl der Klienten mit „Ende der Unterstellung“ ist dieser Status offensichtlich dauerhaft, wobei man sich allerdings fragen muss, wieso dieser Status über einen längeren Zeitraum hinweg überhaupt beobachtbar sein kann.

Von den Unterstellten in Intensivbetreuung wird ungefähr die Hälfte (47 % und 50 %) bei erneuter Betrachtung wieder genauso eingestuft wie beim vorherigen Mal. Vor 2010 wanderte der Rest – etwas überraschend – überwiegend direkt zu „Beratung“, nach 2010 dann, wie eher zu erwarten, zunächst nach „Betreuung“. Auch bei anderen Stufen ist der wahrscheinlichste Wechsel der in die gleiche Stufe, gefolgt von einer Abstufung in die nächstniedrige Intensität der Betreuung. Sehr große Schritte, die Zwischenabstufungen auslassen, sind eher selten.

Auch *Höherstufungen* sind eher die Ausnahme. Immerhin werden in einigen Fällen Rückstufungen vom „formellen Kontakt“ vorgenommen. So ist für 14 (12 %) Fälle ein Übergang von „formeller Kontakt“ zu „Beratung“ und in 17 (15 %) Fällen zu „Begleitung“ zu verzeichnen.

Insgesamt gesehen zeigt die Evaluation der Übergänge zwischen den Betreuungsstufen plausible Ergebnisse. Hinsichtlich der von den Bewährungshelfern bevorzugten Betreuungsstufen (vor allem „Beratung“, „Begleitung“) ergibt sich aus den Übergangsmatrizen die Erkenntnis, dass dieselben Stufen in ca. 70 % bis 80 % auch bei Neubewertungen der Klienten wiedergewählt werden. Demgegenüber wirkt die Intensivstufe mit ca. 50 % Beharrungsanteil eher transitorisch.

(cc) *Kompatibilität von Betreuungsstufen und Situationsanalyse*: Um die Kompatibilität der Situationsanalyse mit der Einordnung in einzelne Betreuungsstufen zu untersuchen, wurden einige ergänzende Analysen durchgeführt. Zum einen wurde die Korrelation der ersten eingetragenen „tatsächlichen“ (im Unterschied zur „empfohlenen“) Betreuungsstufe mit den Einschätzungen der Situationsanalyse berechnet (separat für jede Problemlage). Um die Berechnungen nicht zu sehr durch weit zurückliegende Einschätzungen zu beeinträchtigen, wurde das *Sample* hierfür auf Klienten mit dem Beginn der Unterstellung (im Bereich Bewährungshilfe oder Führungsaufsicht) nach dem 1.7.2010 eingeschränkt. Außerdem werden nur jene Fälle betrachtet, für die a) die erste eingetragene Betreuungsstufe ungleich „Ersterhebung“ und ungleich „keine Angabe“ ist und für die b) ein Eintrag in der Situationsanalyse erfolgte. Zu erwarten sind *negative Korrelationen*, da höhere Punktwerte in der Problemanalyse mit einer geringeren (d. h. betreuungsintensiveren) Betreuungsstufe assoziiert sein sollten. Die Ergebnisse dieser Analyse sind in der Tab. 5.3.1.11 der Langfassung dargestellt. Die berechneten Korrelationen weisen alle das zu erwartende negative Vorzeichen auf und haben fast alle eine vergleichbare Größenordnung.

Des Weiteren wurde untersucht, wie die Einschätzung in dem Tool der *Situationsanalyse* für jene Klienten aussieht, die als erste eingetragene Betreuungsstufe „Intensivbetreuung“ oder „Betreuung“ aufweisen. Es ist zu erwarten, dass jene Klienten eine schlechtere Einschätzung erfahren haben als der Durchschnitt. Dies ist auch generell der Fall, wie in der Langfassung des Evaluationsberichts ausführlich beschrieben wird (siehe dortigen Abschnitt 5.3.1.4.4, insbesondere Tab. 5.3.1.12 und 5.3.1.13). Allerdings stellt sich als überraschend und unerwartet heraus, dass ein nicht geringer Anteil der Klienten mit Intensivbetreuung eine Problemlagenbewertung mit Codierung 0 („kein Risiko“) erhalten hat.

(e) Betreuungsstufen und Widerrufswahrscheinlichkeit

Eine sachgerechte Anwendung der Betreuungsstufen liegt vor, wenn der mittels Betreuungsstufe erfasste Risikostatus des Klienten tatsächlich einen Rückschluss auf Rückfälligkeit, zumindest in Form eines Widerrufs, erlaubt. Um dieser Frage nachzugehen, wurden die vorhergesagten Widerrufe, basierend auf den eingetragenen Betreuungsstufen und einem linearen Wahrscheinlichkeitsmodell, mit tatsächlichen Widerrufen verglichen. Details zu der Methodik und zum Vorgehen sind in der ausführlichen Version des Evaluationsberichts einzusehen (siehe Abschnitt 5.3.1.5 der Langfassung). Besonders zu beachten ist jedoch, dass die Methodik deliktsspezifische Besonderheiten, wie etwa höhere Tatfrequenzen bei den Diebstahldelikten, durch entsprechende Indikatorvariablen berücksichtigt und ihre Sondereffekte (z. B. Nichtberücksichtigung von Ladendieben in der Intensivstufe trotz hoher individueller Rückfallneigung, aber geringem Schädigungspotential) neutralisiert.

Die ausführliche Analyse kommt zusammenfassend zu folgendem Ergebnis: Nur die Betreuungsstufen „Betreuung“ und „Begleitung“ liefern, bei methodenstatistisch gewährleisteter Betrachtung innerhalb der Deliktgruppen, die zu erwartenden Anhaltspunkte für ein höheres bzw. geringeres Rückfallrisiko. Die Intensivstufe ist hingegen mit weniger klaren Signalen in

Verbindung zu bringen. Das könnte zum einen daran liegen, dass diese Stufe eher temporär ist, zum anderen könnte es aber auch sein, dass wegen der Einstufung als Hochrisikoklient die Personen der Gruppe besonders nachhaltig und erfolgreich betreut werden, so dass sie nicht so häufig rückfällig werden, wie man es entsprechend der Einstufung eigentlich erwarten sollte. Entgegen der Erwartung ist mit „formeller Kontakt“ keine besonders günstige Prognose verbunden. Ferner wurde festgestellt, dass aus den Signalen einer im Zeitablauf günstiger werdenden Einschätzung durch Einsortierung in eine bessere Betreuungsstufe *keine* signifikante Verringerung der Widerrufswahrscheinlichkeit abzuleiten ist.

(f) Management-, Führungs- und Personalstrukturen

Grundlage des organisatorischen Aufbaus und des Ablaufs der Prozesse ist das *Grundlagenkonzept* des Generalvertrags. Im Folgenden richtet sich das Augenmerk der Begutachtung auf die Management-, Führungs- und Personalstrukturen. Zahlreiche weitere zu evaluierenden Aspekte betreffen die dezentral organisierten Strukturen und Abläufe und werden deshalb im nachfolgenden Abschnitt „Standortkonzept“ detailliert behandelt.

Laut Grundlagenkonzept soll die Neustart gGmbH von zwei Geschäftsführern geleitet werden, die von einem Expertenstab für EDV, Marketing, Personal, Recht und Sozialarbeit unterstützt werden. Organisatorisch sind ferner die Regionen Baden-Württembergs der Ausgangspunkt der Überlegungen. Demnach sind in neun Regionen in der jeweiligen zentralen Stadt die Einrichtungszentralen vorzusehen. Die *Führungsstruktur* der Neustart gGmbH besteht aus der Geschäftsführung (und ihren unterstützenden Organisationseinheiten), den neun Einrichtungsleitungen, Abteilungsleitungen und Teamleitungen für ehrenamtliche Bewährungshilfe. Laut Grundlagenkonzept strebt die Neustart gGmbH für die Einrichtungs- und Abteilungsleitung eine *Leitungsspanne* von 1:20 an. Demnach sollen ab 2011 in allen Einrichtungen 5 % des zur Verfügung stehenden Arbeitskräftepotenzials der Sozialarbeiter für Einrichtungsleitung und Abteilungsleitung eingesetzt werden.

In den *Neustart gGmbH-Antworten zum Fragenkatalog der Gutachter vom 18.06.2012* (Seite 2) wird die Frage nach Stellenstruktur und „Kontrollspanne“ wie folgt beantwortet:⁹⁷ „In den Einrichtungen entfallen auf einen Arbeitskräfteanteil (AKA) Führungskraft – wobei hier Einrichtungsleitung und Abteilungsleitung summarisch betrachtet werden – durchschnittlich 18,4 Mitarbeiter.“ Dem liegt eine Erläuterung zugrunde, bei der 393 Mitarbeitern aus Sozialarbeit und Verwaltung 21,31 AKA Management gegenüberstehen. Allerdings geschieht die Berechnung der Quote in asymmetrischer Art und Weise, da die 393 Personen im Zähler zu einem gewissen Anteil Teilzeitkräfte sind, während das Management im Nenner als AKA gemessen wird, was so zu einer irreführend hohen Leitungsspanne führt.

Entsprechend wurden die Verhältnisse von Sozialarbeit pro AKA „Führungspersonal“ nochmals genauer und unter verschiedenen Aspekten und Abgrenzungen betrachtet. Wie in der ausführlichen Langfassung im Detail nachzulesen ist (Kapitel 5.3.1.6), ergibt sich schließlich im Jahr 2012 zwar ein Verhältnis von AKA Sozialarbeit pro AKA Abteilungsleitung von ca. 1:22, allerdings sind bei dieser Berechnung die neun Einrichtungsleiter nicht einbezogen. Addiert

⁹⁷ Die Frage der Gutachter war allerdings unabhängig vom Wortlaut des Grundlagenkonzepts gestellt worden und mehr allgemeiner Natur: „Wie ist die Organisation von NEUSTART aufgebaut? Wie ist die Stellenstruktur (Anzahl der Hierarchieebenen, Kontrollspannen – also Zahl der Personen, die einem Vorgesetzten unterstellt sind – je nach Führungsebene)?“

man jeweils 9 AKA zu den AKA Abteilungsleitung hinzu, so ergibt sich hingegen ein deutlich niedrigeres Verhältnis von Sozialarbeit zu Führungspersonal, das im Jahr 2012 ca. 1:13 beträgt.

Nimmt man schließlich die absolute Zahl der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter im Zähler (also ohne Berücksichtigung der Teilzeitstellen), so erhöht sich das Verhältnis leicht. Im Jahr 2012 kommen ca. 15 (teil- und vollzeitarbeitende) Personen auf eine AKA Abteilungs-/Einrichtungsleitung. Zieht man diese Quoten heran, so läge Neustart mit 6,7 % (bei Verwendung von 1:15) bis 7,7 % (bei 1:13) oberhalb der im Grundlagenkonzept angestrebten 5 % des zur Verfügung stehenden Arbeitskräftepotenzials der Sozialarbeiter.

Diese Ergebnisse werden indirekt auch durch die „*Neustart gGmbH-Antworten zum Fragenkatalog der Gutachter vom 18.06.2012*“ bestätigt. Dort heißt es auf Seite 3: „*Die Größe der Abteilungen wiederum reicht von sechs bis zu 20 Mitarbeitern. Hierbei variiert dann auch der Anteil der Freistellung der Abteilungsleiter von der Klientenarbeit von 30 bis 100 %.*“ Implizit errechnen sich also pro Mitarbeiterstelle 5 % Freistellung als AKA Abteilungsleitung bzw. ein Verhältnis von 1:0,05. Hochgerechnet auf eine volle AKA Abteilungsleitung gilt entsprechend das Verhältnis von 20:1. Das Grundlagenkonzept ist jedoch in dieser Hinsicht ehrgeiziger und strebt das Verhältnis 20:1 *bei Einbezug* der Einrichtungsleitung an.

Das zentrale Management umfasst neben der Abteilungsleitung weitere Positionen für EDV, Marketing, Personal und Recht. Insgesamt (siehe Tab. 5.3.1.17 der Langfassung) beträgt der Verwaltungs- und Managementanteil 2012 ca. 20 % der gesamten Belegschaft. Im Jahr 2009 hat der Anteil bei 22 % gelegen. Bei größer werdender Belegschaft (2009: 338,7; 2012: 374,6) verringert sich der Verwaltungs- und Managementanteil also langsam, ob damit aber eine nachhaltige Fixkostendegression verbunden ist, lässt sich bisher nicht sagen.

(g) Anreizstrukturen und Gehaltsgefüge der Mitarbeiter

Aus den Erkenntnissen zu den Anreizstrukturen und den Tarifverträgen (siehe ausführlich Kapitel 5.3.1.7 der Langfassung) ergeben sich zusammenfassend einige erwähnenswerte Auffälligkeiten. Diese betreffen vor allem die Überbetonung des Senioritätsprinzips bzw. Vernachlässigung der Leistungsanreize bei der Entgeltzahlung.

Hinsichtlich der Neustart-internen Anreizstrukturen gibt es eine starke Asymmetrie der Tarife für Sozialarbeiter gegenüber dem Rest der Belegschaft. Während für die mittlere und obere Führungsebene der Abteilungsleiter und Zentral- bzw. Einrichtungsleiter Zielvereinbarungen und leistungsabhängige Zuschläge vereinbart sind, fehlen diese bei den Sozialarbeitern weitgehend. Stattdessen beruhen Lohnzuschläge fast ausschließlich auf Berufserfahrung. Diese Ausrichtung wurde mit der 2. Veränderung vom 17.12.2012 des Tarifvertrags sogar verstärkt: Die erfahrungsabhängige Lohnkurve lässt nach Ablauf von 10 Jahren nunmehr eine Steigerung von 2.545 Euro auf 3.400 Euro zu, was einem Zuwachs von 33,6 % entspricht. Im öffentlichen Dienst sind solche allein auf Seniorität basierenden Steigerungsraten nicht mehr zeitgemäß.

Um einerseits Fehlanreize durch „Absitzen“ der Erfahrungsstufen zu vermeiden und andererseits besonders motivierten Mitarbeitern eine Chance der Profilierung zu bieten, sollte man bei zukünftigen Entlohnungsmodellen eine Mischform aus Seniorität und aus Evaluierung der Arbeitsleistung bzw. konditionale Aufstiege einführen.

(h) Entwicklung ausgewählter Kostenkomponenten

In der Langfassung des Evaluationsberichts wird die Entwicklung ausgewählter Kostenkomponenten analysiert (siehe dortige Tab. 5.3.1.18 und Kapitel 5.3.1.7.3). Es stellt sich heraus, dass relativ große Beträge für Konzerndienstleistungen (aus Österreichs Muttergesellschaft) und Marketing aufgebracht worden sind. Auf *Konzerndienstleistungen* entfiel 2011 der Betrag von 444 Tsd. Euro, davon wiederum 296 Tsd. für in Anspruch genommene Verrechnungen im Rahmen der IBLV wie Rechnungswesen (Erledigung der Lohnbuchhaltung), Controlling und Infrastruktur (inkl. *Klidoc*). Der Betrag für die „*internen Verrechnungen*“ mit der Muttergesellschaft ist über die Zeit hinweg gefallen: Von 408 Tsd. im Jahr 2008, 381 Tsd. in 2009, 326 Tsd. in 2010 auf 296 Tsd. im Jahr 2011 (*Neustart gGmbH-Antworten*, Seite 145). Auch die gesamten Konzerndienstleistungen sind kontinuierlich gefallen, von 682 Tsd. im Jahr 2008 auf 426 Tsd. Euro im Jahr 2012. Es deutet sich also eine langsam zunehmende Unabhängigkeit vom österreichischen Mutterkonzern ab, jedoch sind die Zahlungen nach wie vor hoch.

Dennoch übersteigen die Ausgaben für Konzerndienstleistungen die Ausgaben für eine zentrale Aufgabe des Konzerns, nämlich die der *Fortbildung*, noch bei Weitem. Nimmt man den Wert in Höhe von 444 Tsd. Euro aus dem Jahr 2011, liegt dieser Betrag knapp 80 % über dem für Fortbildung, für die ca. 250 Tsd. Euro ausgegeben wurden.

Im Vergleich zu den Ausgaben für Fortbildung sind hingegen die *Kosten für Marketing und Öffentlichkeitsarbeit* relativ hoch. In den Jahren 2009 und 2010 wurden hierfür jeweils mehr als 200 Tsd. Euro ausgegeben und im Jahr 2011 sind hierfür 2,4 AKA eingesetzt worden, davon eine Person mit dem Status eines Zentralbereichsleiters. Wie in der Langfassung des Evaluationsberichts (Kapitel 5.3.1.7.4) ausführlich dargestellt, halten die Gutachter das Verhältnis der Kosten für Marketing im Vergleich zu anderen Aufgaben für unverhältnismäßig. Dem Marketing kommt bei Neustart eine übergroße Bedeutung zu. Auch wenn anzuerkennen ist, dass öffentlichkeitswirksame Informationen über sozialarbeiterische Aktivitäten, z. B. für die Rekrutierung von Ehrenamtlichen, und auch für die Bildung von Corporate Identity hilfreich und den Interessen von Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Täter-Opfer-Ausgleich zuträglich sein können, sind dennoch viele der zahlreichen Marketing-Aktivitäten im Hinblick auf Ziele und Umfang problematisch. Z. B. ist nicht unmittelbar einsichtig, warum für das Marketing ein Zentralbereichsleiter und eine Sachbearbeiterin finanziert werden. Mit der Einstufung als Zentralbereichsleiter bekommt der leitende Marketingmanager damit das gleiche Gewicht wie die Leiter der Bereiche „Sozialarbeit“ oder „Personal“. Im Organigramm einer dem Gemeinwohl verpflichteten Organisation mit Schwerpunkt Bewährungshilfe ist eine solche gewichtige Positionierung unangebracht. Ein anderes Beispiel für die Überbewertung des Marketing ist, dass von den 1.225 Seiten des Qualitätshandbuchs (ohne Excel-Dateien) 401 Seiten und damit 33 % auf das Marketing entfallen. Hiervon sind nach Angaben von Neustart allerdings nur 110 Seiten (ca. 9 %) für Baden-Württemberg relevant.

Nach Neustart sollten die Kosten für das Marketing anhand der 2011 in den Kostenstellen Marketing (179.000 Euro), Personal und Personalentwicklung (496.000 Euro) und Sozialarbeit (378.000 Euro) verbuchten Kosten eingeschätzt werden. Danach betragen die Kosten für das Marketing fast die Hälfte der Kosten für die Sozialarbeit.

(i) Hypothetische Personalkosten mit und ohne Neustart gGmbH

Bei vorsichtiger Schlussfolgerung (siehe die Langfassung, Kapitel 5.3.1.7.2, für die ausführliche Darstellung der Faktenlage) kann man davon ausgehen, dass die *derzeitigen Personalkosten je AKA Sozialarbeit unter 47 Tsd. Euro pro Jahr* liegen.⁹⁸ In der kontrafaktischen Situation ohne Neustart, d. h. bei Übernahme durch das Land, würden höhere Personalkosten anfallen. Diese können bei der „*Verwaltungsvorschrift des Finanz- und Wirtschaftsministeriums über die Berücksichtigung der Verwaltungskosten insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren und sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung*“ (vom 14.12.2012, Az.: 2-0541.8/32, kurz „VWV-KOST-2013.1“) und den „*Richtsätzen zur Veranschlagung der Dienstbezüge der planmäßigen Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter, Richterinnen und Richter auf Probe, der Beamtinnen und Beamten auf Widerruf und der Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Beschäftigten)*“ (kurz: „Richtsätze“) nachgelesen werden. Entsprechend der Information des Justizministeriums⁹⁹ waren im Jahr 2012 die mit der Bewährungshilfe betrauten und Neustart überlassenen Landesangestellten der Bewährungshilfe in die Gruppe E10 eingruppiert worden und die Besoldungsgruppen der entsprechenden Beamten bewegten sich zwischen A10 und A13 (eine vollständige Übersicht über das Neustart-Personal des Landes und die Besoldung der Jahre 2008 bis 2012 befindet sich in Tab. 5.3.1.19 der Langfassung des Berichts). Entsprechend der „Richtsätze“ betragen die *Personalkosten für E10 in diesem Jahr 57.300 und für das Jahr 2014 werden sie 58.200 Euro betragen*. Für die Beamten sieht die VWV-KOST-2013.1 eine „Personalstandardkostenrechnung“ vor, wie sie in der Kosten- und Leistungsrechnung der Landesverwaltung angesetzt wird (siehe VWV-KOST-2013.1, Anlage 1). Demnach werden zu den durchschnittlichen jährlichen Dienstbezügen Versorgungs- und Beihilfesätze addiert („Addition der Kostenfaktoren der Spalten 2 bis 4“). Verwendet man dazu die in der Beispieltabelle der VWV-Kost-2013.1 aufgeführten *Durchschnittswerte* für den gehobenen Dienst (A9 bis A13), so ergäben sich *jährliche Personalkosten pro verbeamteten Sozialarbeiter in Höhe von 64.764 Euro* (Stand 2011).

Möchte man die zukünftige Situation *mit* Verantwortung der Neustart gGmbH mit dem hypothetischen Szenario einer zukünftigen Bewährungshilfe *ohne* Neustart vergleichen, also einer Situation, in der das Land die Bewährungshilfe wieder übernommen haben würde, so geht man am besten von der *mittelfristig absehbaren Perspektive* aus. In dieser würde einerseits Neustart vollständig ohne Landesangestellte und -beamte arbeiten. Andererseits ist denkbar, dass auch das Land den gegenwärtigen Besoldungsstatus der Bewährungshelfer überdenkt. Deshalb kann man zunächst in einen *konservativen Szenario* davon ausgehen, dass das Land bei einer Rücknahme der Bewährungshilfe zukünftige Bewährungshelfer nur noch auf Angestelltenbasis einstellen würde (was mit bestehenden verbeamteten Landesbediensteten kurzfristig naturgemäß nicht möglich ist und daher in den nächsten Jahren erst einmal nicht in Frage kommen kann). Im Szenario „*Fortschreibung des Besoldungs-Status-Quo*“ soll daher alternativ davon ausgegangen werden, dass weiterhin eine Besoldung im gehobenen Dienst (A9 bis A13) in Frage kommt.

Entsprechend dieser drei Möglichkeiten lässt sich bei 273 AKA Sozialarbeit (Stand 2012) ein *Vergleich der Arbeitskosten mit und ohne Neustart-Verantwortung* (Näherungswerte gemäß obiger Hypothesen und Abschätzungen) errechnen. Demnach würden bei Landesverantwortung *mit*

⁹⁸ Eine Nachfrage bei der Geschäftsführung von Neustart bestätigt das: 2012 lagen die Durchschnittskosten pro Neustart-Sozialarbeiter bei 44.775 Euro (Auskunft per Mail vom 01.07.2013).

⁹⁹ Laut Auskunft des Justizministeriums vom 05.07.2013 (Excel-Datei) wurden am 31.12.2012 die 6 Landesangestellten (AKA) mit E10 entlohnt und von den 186 Neustart-Beamten (AKA, inkl. Verwaltungsanteile und Führungspositionen) wurden 76 mit A10 besoldet, 61 erhielten A11, 39 wurden in A12 eingruppiert und 10 in A13.

Angestellten und E10-Besoldung Mehrkosten in Höhe von mindestens 10.300 Euro (57.300 - 47.000) pro AKA anfallen, insgesamt also 2.811.900 Euro pro Jahr. Bei *verbeamteten Bewährungshelfern im gehobenen Dienst* wären das bei den hier zugrundegelegten Zahlen (mit Stand 2011) 17.764 Euro (64.764 - 47.000) bzw. *Mehrkosten in Höhe von insgesamt 4.849.572 Euro*. Tab. 27 fasst die Berechnungen zusammen.

Tab. 27: Arbeitskosten unter Neustart und bei Landesverantwortung

	Allein- verantwortung der Neustart gGmbH	Allein- verantwortung des Landes, Angestellten- besoldung E10	Allein- verantwortung des Landes, Beamten- besoldung, gehobener Dienst
Durchschnittskosten pro Sozialarbeiter (AKA)	47.000	57.300	64.764
Gesamtkosten (AKA = 273)	12.831.000	15.642.900	17.680.572
Mehrkosten im Vergleich zur Neustart-Variante	–	2.811.900	4.849.572

Anmerkungen: Eigene Berechnungen und Abschätzungen auf der Grundlage der Angaben des Justizministeriums des Landes Baden-Württemberg und der Neustart gGmbH; siehe den Text für Einzelheiten der Abschätzungen und für die der Berechnung zugrunde liegenden Annahmen.

Möchte das Land diesen Mehrbetrag nicht ausgeben, so könnte es alternativ den Betrag einsparen, indem es die Zahl der Bewährungshelfer wieder reduziert. Der Betrag von 2.811.900 Euro entspräche 49,1 E10-Stellen, so dass eine mit Neustart *kostenäquivalente Bewährungshilfe unter Landesverantwortung bei E10-Besoldung von Landesangestellten mit der reduzierten Zahl von 223,9* Bewährungshelfern auskommen müsste. Bei 20.231 Klienten, von denen angenommen wird, dass 1.055 davon nach wie vor durch Ehrenamtliche betreut werden könnten, würde das – bezogen auf die Situation von 2012 – als negativen Nebeneffekt einen Anstieg der (um Ehrenamtsseinsatz korrigierten) *Betreuungsquote von 70,2 auf 85,6* mit sich bringen. Nimmt man die unbereinigte, ausschließlich auf hauptamtlichen Bewährungshelfern beruhende Quote, so würde diese dann bei 90,3 liegen (statt 74,1).

Die alternative Rechnung für die mit Neustart *kostenäquivalente Bewährungshilfe unter Landesverantwortung mit Beamten im gehobenen Dienst* ergäbe 198,1 *verbeamtete Sozialarbeiter*, was rechnerisch mit einer – um Ehrenamtsbetreuung bereinigten – *Quote von 96,8* und einem unbereinigten Betreuungsverhältnis *von 102,1 Klienten pro hauptamtlichen AKA Bewährungshilfe* verbunden wäre.

(2) Das Standortkonzept

(a) Qualitätsstandards

Auch die Organisation des Standortkonzepts muss sich am Ziel der Rückfallverhinderung orientieren und spielt für den Erfolg von Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs eine wichtige Rolle. So ist bedeutend, welche inhaltlichen Betreuungsangebote Neustart an den jeweiligen Wohnorten der Betreuten in individuell problemgerechter Frequenz mit lokal verfügbaren Mitarbeitern leisten kann. Hinsichtlich einer zu evaluierenden Wirtschaftlichkeit ist die Frage einer eventuell weiter optimierbaren regionalen Allokation der Ressourcen von

Neustart von besonderem Interesse. Die Standorte müssen in der Weise eingerichtet werden, dass die Bewährungshelfer in allen Teilen des Landes sowohl durch die Klienten als auch durch die Justiz gut erreichbar sind. Die Verteilung der Mitarbeiter auf die Standorte muss der Zahl und der Schwierigkeit der auf den jeweiligen Standort entfallenden Bewährungsfälle entsprechen. Die Qualifikation der Mitarbeiter an den jeweiligen Standorten muss den Anforderungen, die sich für die Bewährungshilfe in den jeweiligen Standorten stellen, gerecht werden. Notwendige Spezialkenntnisse müssen an allen Standorten vorhanden sein. Managementfragen müssen durch geeignete Zuständigkeiten und Kompetenzen auch auf regionaler Ebene geregelt sein. Erforderlich ist eine lokal verfügbare leistungsfähige EDV-Ausstattung. Die Büroausstattung und die räumliche Ausstattung müssen angemessen sein. Die Räumlichkeiten müssen vertrauliche Einzelgespräche ermöglichen.

(b) Das Standortkonzept

Das Konzept sieht grundsätzlich vor, das Bewährungshilfeangebot am regionalen Bedarf zu orientieren und es gleichzeitig aus Kostengründen regional zu konzentrieren. Die Grundsätze sind in der Anlage „Grundlagenkonzept“ zum *Beleihungs-, Durchführungs- und Dienstleistungsüberlassungsvertrag Bewährungs- und Gerichtshilfe vom 10. November 2006* sowie in der Anlage 1 zu dieser Anlage (Standortkonzept; Verzeichnisse der Einrichtungen, Außenstellen und Sprechstellen und deren Ausstattung) geregelt. Demnach sind in neun Regionen in der jeweiligen zentralen Stadt (Kriterien: Sitz von Behörden, Einwohnerzahl, Verkehrsknotenpunkt) die *Einrichtungszentralen* vorzusehen, die entsprechende Arbeitsplätze für alle Mitarbeiter bereitzustellen haben und deren Größe auch die Schaffung eines leistungsfähigen Sekretariats ermöglicht. Das Grundlagenkonzept sieht vor, soweit dies unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten (insbes. Gegenüberstellung Reiseaufwand und Objektaufwand) und hinsichtlich der Erreichbarkeit sinnvoll ist, ab mindestens sieben Sozialarbeitern (= Mindestgröße einer Abteilung) eine *Außenstelle* zu schaffen. Kontakte mit weit entfernt wohnenden Klienten finden in Sprechstellen oder in Außensprechstellen statt.

Nach dem Grundlagenkonzept sind *Sprechstellen* dort zu errichten, wo der Weg in die zentrale Einrichtung für Klienten aus zeitlichen und/oder finanziellen Gründen nicht zumutbar erscheint. Das Grundlagenkonzept sieht schließlich bei Bedarf die Installation von *Außensprechstellen* vor. Zweck der Außensprechstunden ist es, Lücken im Standortkonzept abzudecken, also auch Gebiete zu erfassen, deren Infrastruktur so schwach ausgebaut ist, dass die dort wohnenden Klienten gar nicht oder nur sehr schwer die im Standortkonzept vorgesehenen Dienststellen erreichen können. Weitere Details sind dem Grundlagenkonzept sowie der Langfassung des Evaluationsberichts (Kapitel 5.3.2) zu entnehmen.

Hinsichtlich der Personalplanung sieht das Grundlagenkonzept vor, nach Installation des Betreuungsstufenkonzepts und der damit verbundenen Bewertung des Zeitaufwands (nach dem Stand von 2006 sollte das ab 2009 der Fall gewesen sein) eine Überprüfung der *Auslastungsgerechtigkeit* vorzunehmen.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Neustart verwendet hierzu später ein auf „Rankings“ basierendes Konzept, das u. a. auf Lastquoten, Durchlaufzeiten, Soll-Ist-Vergleichen und Ehrenamtsquoten basiert. Die Evaluatoren sehen hier einen Reformbedarf, der im nachfolgenden Abschnitt sowie ausführlich in Abschnitt 5.3.3 der Langfassung erläutert wird.

(c) Regionale Angebote und Standortorganisation

Um einen möglichst kompakten und zugleich detaillierten Überblick über das Service-Angebot zu erhalten, hat das Evaluationsteam aus den von Neustart zur Verfügung gestellten Regionalstatistiken die wichtigsten Charakteristika der regionalen Standorte, geordnet nach Einrichtungszentralen, in Tabellenform zusammengestellt. Diese Aufstellungen sind in der Langfassung des Evaluationsberichts (Kapitel 5.3.2.3 sowie Anlage 37) enthalten. Sie bieten eine der empirischen Grundlagen für die Evaluation des Standortkonzepts. Darin sind auch Distanz- und Fahrzeitangaben zwischen über- und untergeordneten Standorten enthalten, die vom Evaluationsteam zwecks Analyse von Optimierungspotenzialen erhoben wurden (s. u.).

Ohne an dieser Stelle auf Details eingehen zu können (siehe dazu 5.3.2.4 der Langfassung) fällt auf, dass die Organisation von Einrichtung zu Einrichtung unterschiedlich ist. Grundsätzlich verfolgt man jedoch korrekterweise das Prinzip von relativ wenigen – dafür aber personell gut ausgestatteten – Stellen in Ballungsgebieten, und vielen – personell schwächer ausgestatteten – Sprech- und Außensprechstellen in ländlichen Gebieten.

Bei Betrachtung der Größe der Sprechstellen und Außensprechstellen fällt auf, dass diese für manche Fälle überdimensioniert wirken und Umwandlungen zu Außenstellen bzw. Sprechstellen naheliegen (siehe die Langfassung für Einzelheiten).

(d) Regionale Heterogenität der Zahl der Klienten pro Sozialarbeiter

Ein wesentlicher Punkt der *Auslastungsgerechtigkeit* betrifft die über die Standorte hinweg möglichst homogene Zahl der Klienten pro AKA Sozialarbeit. Um die regionale *Verteilung der Klienten* berücksichtigen zu können, hat die Neustart gGmbH den Sachverständigen eine detaillierte Excel-Datei mit der Verteilung der Klienten auf alle Wohnorte Baden-Württembergs der Jahre 2008 bis 2012 zur Verfügung gestellt (Erstsending per Mail am 07.11.2012, Sendung einer ergänzten Version am 03.04.2013, Sendung einer korrigierten Version am 03.05.2013). Diese Information erlaubt die *Zuordnung der Klienten* zu den Sozialarbeitern bis hin zu der Ebene der Neustart-Außenstellen. Die Langfassung enthält in Kapitel 5.3.2.6 Details über das Zusammenführen der Klientendatei mit den Daten der regionalspezifischen Services, was letztendlich die Berechnung von *Betreuungsquotienten von Klienten zu AKA Sozialarbeit* auf Standortebene ermöglicht.

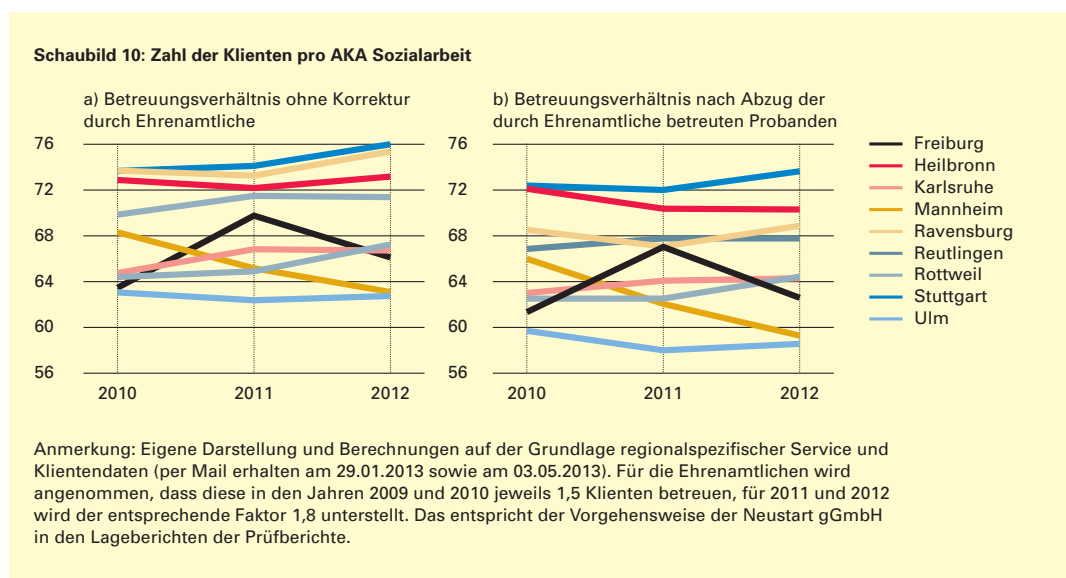
Die Zahl der Klienten pro verantwortlichen Neustart-Standort (Zentralen und Außenstellen) schwankt erheblich. Auf der Maximalseite steht *Stuttgart*, das als Zentrale allein alle umgehenden Sprechstellen und Außensprechstellen versorgt. In den Jahren 2010 bis 2012 hat der Standort damit durchschnittlich ca. 4.300 Klienten betreut. Mannheim und Rottweil, letzteres wegen der zentralen Organisation, folgen mit knapp 1.400 Klienten. Am anderen Ende der Skala befinden sich einige Neustart-Einrichtungen mit einem recht kleinen Kreis von Klienten, insbesondere *Nürtingen* mit durchschnittlich 305, *Konstanz* mit 302 und *Heidenheim* mit 240 Probanden (wobei Konstanz die Klienten von zwei weiteren und Heidenheim von einer weiteren Außensprechstelle betreut). Die Größenordnung der kleinsten *Außenstellen* liegt damit bereits im Bereich dessen, was im Grundlagenkonzept als Auslastung für untergeordnete *Sprechstellen* angedacht war („Einzugsbereich von 200 - 500 Klienten“). Hier wäre zu überlegen, ob die sehr kleinen Außenstellen nicht besser in Sprechstellen umzuwandeln wären.

Die Zahl der Klienten pro AKA Sozialarbeit (ohne Berücksichtigung etwaiger Ehrenamtlicher, AKA Stand von 2012) variiert zwischen 94 in *Heilbronn*, gefolgt von 83 in *Lörrach*, 77 in *Reutlingen* bis zu 52 in *Waldsbut-Tiengen* und 41 in *Mosbach*. Auffällig ist vor allem, dass selbst innerhalb von Einrichtungen deutliche Unterschiede zu Tage treten, die ausgeglichen werden sollten:

83 (Lörrach) versus 52 (Waldshut-Tiengen) in *Freiburg*, und sogar 94 (Heilbronn) versus 41 (Mosbach) für die Zuständigkeit der Zentrale *Heilbronn* (siehe Tab. 5.3.2.6 der Langfassung). Nach einer neuen Zahlenangabe von Neustart beträgt die Zahl der Klienten pro AKA Bewährungshilfe per 12/2012 in Heilbronn (Einrichtungszentrale) 82, in Lörrach 60, in Reutlingen (Einrichtungszentrale) 73, in Waldshut-Tiengen 70 und in Mosbach 75.

Da Klienten der Betreuungsstufe 1 und 2 („Intensiv“, „Betreuung“) sowie Jugendliche und Heranwachsende für die Bewährungshilfe vorrangig sind, werden in der Evaluationsstudie auch diesbezügliche Betreuungsquoten ausgewertet (siehe Langfassung). Recht hoher Intensiv-Betreuungsbedarf ist an den Standorten *Karlsruhe*, *Bruchsal* und *Heidelberg* sichtbar, während bei den jungen Klienten noch einmal die Unterbetreuung in *Lörrach* unterstrichen wird.

Die Analyse der Klienten pro Sozialarbeiter soll mit einem Blick auf die aggregierten Zahlen der neun Einrichtungen abgeschlossen werden. Schaubild 10 zeigt die Entwicklung *ohne* und *mit* Berücksichtigung der Betreuung von Klienten durch Ehrenamtliche.



Insgesamt verbessert sich durch die Ehrenamtlichen die Betreuungssituation, da die Gesamtzahl der Klienten um jene Klienten reduziert wird, die durch regional verfügbare Ehrenamtliche betreut werden (siehe z. B. *Heilbronn* und *Ulm*). *Stuttgart* senkt gleichfalls die Quote, weist aber nach wie vor im Jahr 2012 das schlechteste Betreuungsverhältnis auf.

(e) Überprüfung von Optimierungspotenzialen

Ein wichtiger Unterschied der Standortkategorien der Neustart gGmbH besteht darin, dass Zentralen und Außenstellen permanent besetzt sind (hier befinden sich die regulären Arbeitsplätze), während Sprechstellen und Außensprechstellen von Zentralen und Außenstellen mit unterschiedlich hohem Aufwand betreut werden. Die *Kosten der Installation von Dependancen* bestehen zum einen in der *verlorenen Arbeitszeit* (wegfallende Betreuungs- und Verwaltungszeit) und zum anderen in den *direkten Reisekosten* bzw. in den Aufwandszahlungen an Mitarbeiter für Benzin, Fahrzeugkosten, Versicherung, usw. Diese Kosten sind durch entsprechende Erfassung

gen in der Gewinn- und Verlustrechnung und durch Hochrechnungen von Stundensätzen kalkulierbar. Sicher vorhanden, aber sehr schwer quantifizierbar ist hingegen der *Nutzen*, der durch die wohnortnahe Betreuung der Klienten entsteht. Entsprechend dieser Ausgangslage soll daher die bestehende Versorgung der Klienten in der nachfolgenden Analyse möglichst wenig beeinträchtigt werden, d. h. es soll versucht werden, bei *bestehendem Nutzenniveau* Kostensenkungspotenziale zu identifizieren. Hierzu werden *zwei Strategien* verfolgt:

- Sprechstellen oder Außensprechstellen werden neu zugeordnet
- Sprechstellen oder Außensprechstellen werden in Außenstellen umgewandelt

Nachfolgend werden beide Wege und die damit möglicherweise verbundenen Kosteneinsparungen vorgestellt.

(aa) *Kosteneinsparung durch Neuordnung*: Die potenziellen Neuordnungen geschehen nach folgender Entscheidungsregel:

Eine Neuordnung kommt in Betracht, wenn die einfache Fahrtdauer um 10 Minuten oder der einfache Weg um 10 km verkürzt werden.

Die Distanz- und Zeitberechnung für alle 97 Strecken zwischen Zentralen oder Außenstellen zu den untergeordneten Sprechstellen oder Außensprechstellen erfolgte mittels *Google Maps*. In der großen Mehrzahl von 85 der Wegstrecken gab es keine oder nur unwesentliche Verbesserungsmöglichkeiten. In 12 Fällen gab es mehr oder weniger deutliches Optimierungspotenzial, wobei 3 dieser Routen (nach *Schwetzingen*, *Vaihingen*, *Bopfingen*) eher grenzwertig sind und das obige Kriterium knapp verfehlen (z. B. läge *Bopfingen* nur 29 Minuten von Aalen entfernt statt 36 Minuten von *Heidenheim*). In der ausführlichen Analyse (Abschnitt 5.3.2.7 der Langfassung, insbesondere Tab. 5.3.2.7) werden deshalb nur jene 9 Standorte berücksichtigt, in denen prinzipiell beträchtliche Zeit- und Kostenersparnisse möglich sein sollten.

Die Einsparmöglichkeiten seien am Beispiel von *Neckarsulm* illustriert. *Neckarsulm* ist der Außenstelle *Mosbach* zugeordnet, was eine Wegstrecke (nur Hinweg) von 25,4 km bzw. 29 Minuten impliziert. Würde man *Neckarsulm* dem näher gelegenen *Heilbronn* zuordnen, so würde die Distanz nur noch 7,2 km und 13 Minuten betragen. Nimmt man die ursprünglichen Distanzen und Reisezeiten als 100 %, so würde die Wahl von *Heilbronn* als neue übergeordnete Stelle nur noch 28 % der Distanz und 45 % der Fahrtdauer betragen. Nimmt man an, dass die anfallenden Reisekosten entsprechend der gefahrenen Distanz abgerechnet werden, so hätte man folglich 72 % der jährlich zwischen *Neckarsulm* und *Mosbach* anfallenden Fahrtkosten gespart. Entsprechend könnte es zu einer 55 %-igen Reduktion der bisherigen Fahrtzeit kommen, die stattdessen den Klienten zu Gute käme. Für die nach *Neckarsulm* fahrenden Mitarbeiter müssten dann feste Arbeitsplätze in der Einrichtungszentrale *Heilbronn* vorgesehen werden.

Die Zeit- und Distanzgewinne lassen sich – zumindest ansatzweise – in konkrete *Kostenschätzungen* überführen. Zu diesem Zweck können wiederum die standort-spezifischen Informationen aus den Regional-Daten der Neustart gGmbH genutzt werden. Sie enthalten für alle Sprechstellen und Außensprechstellen Angaben über die jährliche Höhe der Reisekosten, wie

sie z. B. gemäß der Regelung *R55* (siehe Qualitätshandbuch) mit den Mitarbeitern verrechnet wurden. Analog sind in den Dateien Angaben über die für die Anreisen aufgewandte Reisezeit enthalten.

Neben Einsparungen der Reisekosten besteht der zweite Bestandteil einer potenziellen Effizienzsteigerung (bzw. der Reduktion von Opportunitätskosten, wenn man nicht genutzte Chancen betrachtet) im möglichen Gewinn an Arbeitszeit und an Arbeitsqualität. Insgesamt ergibt sich schließlich aus der Summe von Produktivitätsgewinn und Reisekostenersparnis ein einsparbarer Betrag von knapp 20 Tsd. Euro (siehe Abschnitt 5.3.2.7.1 der Langfassung für Einzelheiten der Berechnung).

(bb) *Kosteneinsparung durch Umwandlung zu Außenstellen*: In diesem zweiten Szenario sollen die Konsequenzen einer denkbaren Umwandlung der Außensprechstelle *Tauberbischofsheim* und der Sprechstelle *Sigmaringen* zu Außenstellen erwogen werden. Erwägungen für andere Umwandlungen sind grundsätzlich denkbar, konnten aber aus Zeitgründen nicht durchgeführt werden (für Details der Berechnung siehe 5.3.2.7.2 der Langfassung).

Tauberbischofsheim würde möglicherweise eine günstigere geographische Position zur Versorgung des Nordostens des Landes einnehmen als die bisher damit betrauten Außenstellen *Schwäbisch-Hall* und *Mosbach*. Tatsächlich zeigt die Aufstellung in Tab. 5.3.2.9 der Langfassung des Evaluationsberichts, dass sich für die Standorte *Bad Mergentheim*, *Wertheim* und *Hardheim* mit der Realisierung von *Tauberbischofsheim* als Außenstelle deutlich geringere Anfahrtswege als nach *Mosbach* und *Schwäbisch-Hall* ergeben würden, während gleichzeitig und zusätzlich alle Reisekosten aus *Tauberbischofsheim* heraus wegfielen.

Die Zusammenfassung der Zeit- und Reisekostenersparnisse ergibt eine Reduktion der jährlichen Reisekosten in Höhe von 10.082 Euro sowie 445 Stunden weniger Fahrtzeit. Bei Verwendung des Stundensatzes von 32,64 Euro (siehe Kapitel 5.3.2.7 der Langfassung für die Hintergründe der Berechnung) entspricht das einem möglichen Produktivitätsgewinn von 14.528 Euro. Fasst man beide Werte zusammen, so wäre eine Einsparung in Höhe von 24.610 Euro denkbar. Dem stehen (einmalige) mögliche Ausbaurkosten (und eventuell Mietkosten) gegenüber, falls die Stelle zu einer Außenstelle erweitert werden müsste.

Der Fall von *Sigmaringen* ist ähnlich gelagert. *Sigmaringen* ist eine Sprechstelle, die als Reiseziel hohe Reisekosten und -zeit verursacht. Allein für diese Sprechstelle fallen pro Jahr über 7.200 Euro Reisekosten und 346 Reisestunden an. Berechnungen anhand der Regionaldatei zeigen, dass dies 12,5% der für die Sprechstelle insgesamt geleisteten Sozialarbeitszeit ist, d. h. 1/8 der Sigmaringer Betreuungszeit geht auf der Straße verloren. Aus ökonomischer Sicht sollte also versucht werden, die Zeit sinnvoller zu nutzen, in dem man die Ursache eventuell überflüssiger Reisen beseitigt. Gleichzeitig bietet es sich angesichts der zentralen geographischen Lage von *Sigmaringen* an, die Zuständigkeiten für die umliegenden Standorte (*Bad Salgau*, *Mengen*, *Riedlingen*, *Herbertingen*) von bisher *Ravensburg* und *Albstadt* nach *Sigmaringen* zu verlagern.

Auch durch die Schaffung einer Außenstelle *Sigmaringen* ergeben sich damit deutliche Einsparpotenziale. Die Reduktion der jährlichen Reisekosten würde 10.393 Euro betragen und es gäbe ca. 496 Stunden weniger Fahrtzeit, was vor allem durch die obsoleten Reisen nach *Sigmaringen* zustande käme. Gegenüber der kostengünstigeren Alternative implizieren die derzeit aufgewendeten 496 Stunden Opportunitätskosten in Höhe von 16.181 Euro.

Zusammenfassend ergeben sich die in Tab. 28 dargestellten Einsparpotenziale:

Tab. 28: Einsparpotenziale

Maßnahme	Reisekosten	Reisezeit (Std.)	Produktivität	Summe (Euro)
a) Alternative Zuordnung von Sprechstellen und Außensprechstellen	6.941	389	12.691	19.633
b) Umwandlung zu Außenstellen:				
• Tauberbischofsheim	10.082	445	14.528	24.610
• Sigmaringen	10.393	496	16.181	26.574
Summe	27.416	1.330	43.411	70.817

In der Summe addiert sich somit – unter der Annahme einer Stundenproduktivität in Höhe der Lohnkosten – ein möglicher Einsparbetrag von jährlich knapp 71 Tsd. Euro. Dieser ist gegebenenfalls um jene Kosten zu bereinigen, die bei der Realisierung der Alternativen entstehen würden (also etwaige Mietkosten, Umzugskosten usw.).

Insgesamt gesehen dürfte Neustart gGmbH mit dem bisher bis zum Jahr 2012 realisierten Standortkonzept nicht alle Optimierungspotenziale ausgenutzt haben. Es ist aber anzuerkennen, dass die Suche nach dominanten alternativen Zuordnungen von Sprechstellen und Außensprechstellen (gemäß der Maßgabe): „10 Minuten schneller oder 10 km kürzer“) in der großen Mehrzahl der Fälle *keine* signifikante Verbesserungsmöglichkeit gegenüber der existierenden Zuordnung ergeben hat. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass wegen der in Baden-Württemberg historisch bedingten Strukturen (z. B. Verortung in der Nähe der Amtsgerichte) Umstellungen schwierig waren und wohl auch sind.

(f) Führungsstrukturen auf Standortebene

Wirksame Sozialhilfearbeit setzt voraus, dass verbindliche Entscheidungen über Abläufe und Strukturen auch auf lokaler Standortebene getroffen werden können. Hier kommt den Abteilungsleitern eine besondere Rolle zu, die für regional verteilte Teams Verantwortung tragen müssen. Voraussetzung dafür ist eine bedarfsgerechte Verteilung der personellen Ressourcen auf Einrichtungszentralen, Außenstellen, Sprechstellen und Außensprechstellen.

Wie in der Langfassung des Evaluationsberichts im Detail dargelegt wird (Kapitel 5.3.2.8), ergeben sich *heterogene Leitungsspannen pro Standort*. Betrachtet man die Ungleichheit zwischen den Einrichtungen (als Summe der jeweiligen Zentralen und Außenstellen), so besteht auch hier hinsichtlich der *Auslastungsgerechtigkeit* Koordinierungsbedarf. Am geringsten ist bisher die Abteilungsleiterdichte in Rottweil (1:29) und Reutlingen (1:24), während Freiburg (1:15) und Ravensburg (1:17) neben Stuttgart (1:7) eher eine zu hohe Zahl von Führungskräften beschäftigt.¹⁰¹ Auffällig und abzubauen ist auch eine ungleiche Verteilung der Managementaufgaben innerhalb der Einrichtungsregionen, insbesondere zwischen Zentralen und Außenstellen.

¹⁰¹ Bei Stuttgart ist zu vermuten, dass im Datensatz überregionale Managementaufgaben – als Dienstleistung für die Gesamtheit aller Einrichtungen – mit der lokalen sozialarbeiterischen Tätigkeit vermischt sind, so dass die Zahl von 1:7 nicht als lokale Leitungsspanne fehlinterpretiert werden sollte.

Nach von Neustart neu mitgeteilten Zahlen beträgt per 10/2012 die Abteilungsleiterdichte in Rottweil 1:30, in Reutlingen 1:29, in Freiburg 1:32 und in Stuttgart 1:16 bzw. 1:22.

(g) Zusatzqualifikationen und Spezialistentum

Der Anteil von Sozialarbeitern mit (mindestens) einer Zusatzqualifikation oder einer Ausbildung zum „Spezialisten“ (für Gewaltstraftäter, Finanzcoaching usw.) schwankt in den Einrichtungen zwischen 22 % in Mannheim und 57 % in Ulm (Stand Dezember 2012). Wie ausführlich der Langfassung des Berichts (Tab. 5.3.2.15) zu entnehmen ist, haben 40 % der 346 zur Zeit des Stichtags beschäftigten Sozialarbeiter eine der aufgeführten Zusatzqualifikationen oder Spezialisierungen. Dem Bedarf angemessen, sind Gerichtshilfespezialisten (72 Personen) am häufigsten vertreten, weiterhin gibt es 44 Teamleiter Ehrenamt, 7 TOA-Multiplikatoren und 16 „Spezialisten“ (davon 6 für Suchtkranke und 5 für Finanzcoaching). Zu der geringen Zahl von „Spezialisten“ (sie entspricht 4,6 % der Sozialarbeiter) ist anzumerken, dass in der *Neustart gGmbH-Antworten zum Fragenkatalog der Gutachter vom 18.06.2012*, Seite 59, berichtet wird, dass zwischen 2008 bis 2012 (inkl. geplanter Fortbildungen) z. B. 22,5 % der Mitarbeiter an Fortbildungen zum Thema „Sucht“ und 29,3 % an Fortbildungen zum Thema „Sexualdelikte“ teilgenommen haben. Die Diskrepanz dürfte darauf beruhen, dass es sich bei den 16 Spezialisten nur um die im Tarifvertrag definierten Spezialisten handelt.

(h) Ausstattung

Die Analyse der Ausstattung (siehe 5.3.2.10 der Langfassung) evaluiert, ob bei hoher Frequentierung von Standorten auch Teilzeitkräfte in Einzelbüros und mit eigener EDV ungestörte Gespräche führen und Klidoc nutzen können. Unter Berücksichtigung dieser Nebenbedingung beinhalten die *Ausstattungen der Standorte mit Büros* keine großen Auffälligkeiten. In Einzelfällen sind die Büros der Außensprechstellen jedoch grenzwertig klein, nämlich in Münsingen (7 m²) und Waibstadt (8 m²). Am anderen Ende der Skala befindet sich Ellwangen, wo der Neustart-Regionaldatei zufolge für 0,8 AKA Sozialarbeit ein Büro von 50 m² zur Verfügung steht.

Unter dem Aspekt der mobilen Versorgung der Sprechstellen und Außensprechstellen ist die vorhandene *PC-Ausstattung* vorsichtig ausgedrückt als „knapp“ zu bezeichnen. Insbesondere die für drei Einrichtungen registrierte Quote von 1 PC pro Mitarbeiter impliziert, dass Rechner zu den Klienten mitgenommen werden müssen, was natürlich nur bei Portables möglich wäre. Wenn „PC“ aber einen stationären Rechner meint, dann wäre es nicht möglich, in Sprechstellen und Außensprechstellen Datenverarbeitung zu nutzen, sondern die Sozialarbeiter wären auf Akten angewiesen. Hinsichtlich der Hardware gibt es demnach Bedarf für eine verbesserte Ausstattung.

Nach neuen Angaben von Neustart sind an jeder Sprechstelle mindestens so viele PCs vorhanden wie Arbeitsplätze im Standortkonzept genannt sind. Für die Außen-sprechstunden sind ca. 50 Notebooks angeschafft worden.

(3) Mittelverteilung auf die Standorte

Ein zentrales Problem des *Human Resource Managements* bzw. der *Personalführung* von Unternehmen und Organisationen ist der Umgang mit den natürlichen Fluktuationen in der Belegschaft und den Schwankungen im Personalbedarf. Dieser ist oft, wie auch bei Neustart, dezentral und regional verteilt. Abgänge zu anderen Unternehmen sowie das Ausscheiden aus Alters- oder

Krankheitsgründen einerseits und temporäre oder dauerhaften Überlastung (evtl. auch Überforderung) der vorhandenen Arbeitskräfte andererseits erfordern ein effizientes und flexibles Steuerungssystem, das einen reibungslosen Ablauf der Arbeitsprozesse garantiert, ohne dabei unnötige Personalkosten durch eine zu großzügige Bereitstellung von Personal zu produzieren.

Das Steuerungssystem sollte sich üblicherweise am „Erfolg“ der Arbeitsprozesse orientieren. Im Fall der Bewährungshilfe stellt sich mithin für die Evaluatoren entsprechend ihres Auftrags die Frage, ob man das Ziel einer erfolgreichen Resozialisierung durch ein vergleichsweise günstigeres Verhältnis von Arbeitsaufwand zu Ergebnis erzielen könnte (*Wirtschaftlichkeitsprinzip*). Konkret würde sich als Erfolg naturgemäß die zukünftige *Rückfallquote* anbieten. Leider ist diese jedoch nicht erfassbar, so dass man auf indirekte Indikatoren der zu erwartenden zukünftigen Kriminalitätsneigung wie die *Widerrufsquote* zurückgreifen muss. Um eine geringere Rückfallneigung zu erzielen, wäre ein naheliegender Weg, die Zahl der Klienten pro Bewährungshelfer „möglichst“ klein zu halten. Es ist jedoch offensichtlich, dass eine zu niedrige Zahl dem *Sparsamkeitsprinzip* zuwider laufen würde. Aus mikroökonomisch motivierter Kosten-Nutzen-Sicht wäre das Optimum dort erreicht, wo der Ertrag eines zusätzlich eingestellten Sozialarbeiters, bzw. die durch seine Arbeit mit verurteilten Straftätern vermiedenen gesellschaftlichen Kosten der Kriminalität, seinen Arbeitskosten (Lohn- + Bereitstellungskosten) entspricht. Da bislang in Deutschland keine entsprechenden belastbaren Zahlen zu den durch Bewährungshilfe vermeidbaren Kosten der Kriminalität existieren, kann dieser Weg nicht verfolgt werden. Man kann hingegen davon ausgehen, dass die in den Bundesländern für Bewährungshilfe insgesamt auszubehaltende Summe das Ergebnis eines politischen Willensbildungsprozesses ist, so dass die zur Verfügung stehenden Ressourcen exogen gegeben sind. Entsprechend sollte Neustart mit den *gegebenen* finanziellen Mitteln eine möglichst große Wirkung erzielen, was nichts anderes bedeutet, dass sich die Evaluation am *Maximalprinzip* des ökonomischen Handels zu orientieren hat. Damit stellt sich also die Frage, ob mit dem gleichen Personalaufwand eventuell eine höhere Leistung erzielt werden könnte.

Das Evaluationsteam hat das Zuteilungsmodell zusätzlicher Stellen auf die Einrichtungen von Neustart kritisch überprüft (siehe Abschnitt 5.3.3 der Langfassung). Aus Platzgründen können im Folgenden nur die Ergebnisse dieser Analyse dargestellt werden. Zusammenfassend ergibt sich aus der empirischen Analyse der Neustart-Daten ein *Reformbedarf*. Die Zuweisung von zusätzlichen Stellen sollte zukünftig vor allem zwei Punkte beachten, bzw. bestehende Regelungen entsprechend abändern:

- a. Entfernung der „Betreuungsquote durch Ehrenamtliche“ aus dem Vergabeverfahren,
- b. Nutzung der mittels Betreuungsstufen berechneten Differenz von „benötigter Stellenzahl“ und „tatsächlicher Stellenzahl“ als Indikator des „Bedarfs“ (und nicht als „Fehlplanung“).

Schließlich ist ein Punkt im *Vertrag* zwischen Neustart und dem Land Baden-Württemberg auffällig. Demnach sind für die Leistungsbereiche „*Gerichtshilfe*“ und „*Täter-Opfer-Ausgleich*“ feste Relationen zwischen benötigter AKA-Zahl und Fallaufkommen im Grundlagenkonzept definiert, während sich die für die Bewährungshilfe zur Verfügung stehenden AKA lediglich nachgeordnet – als *Residualgröße* – aus der verbleibenden Gesamtmenge AKA Sozialarbeit vermindert um die benötigten AKA für Gerichtshilfe und Täter-Opfer-Ausgleich ergeben. In Anbetracht der Tatsache, dass die Bewährungshilfe *im Zentrum* der Arbeit von Neustart steht, ist diese vertragliche Vereinbarung *nicht sachgerecht*.

(4) Gruppendiskussionen

Zum **Standortkonzept** wurden in den Gruppendiskussionen insbesondere Anmerkungen zu den Außensprechstellen gemacht.

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Das Spektrum reicht von **Außensprechstellen**, die durchschnittlich nur einmal im Monat aufgesucht und in denen bis zu 10 Probanden betreut werden, bis zu Außensprechstellen, in denen 260 Probanden versorgt werden. Teilweise arbeiten Bewährungshelfer zeitlich überwiegend in solchen Außensprechstellenbüros. Auch das ist regional sehr unterschiedlich.“

Bewährungshelfer mit Führungsposition: „Nicht alle Außensprechstellen verfügen über ausreichend Raum, um alle in dem Außensprechstellenbüro Tätigen einen Arbeitsplatz bieten zu können. Daher ist das Büro nach einem Präsenz-Plan besetzt. Dokumentationstätigkeiten werden dann in der Zentrale erledigt, die Gespräche mit den Klienten finden in der Außensprechstelle statt.“

Bewährungshelfer mit Führungsposition: „Es geht beim Standortkonzept nicht nur darum, wie die Erreichbarkeit der Außensprechstundenbüros für die Mitarbeiter und die Klienten organisiert wird, sondern auch darum, wie die Fachaufsicht vorgenommen werden kann. Wie wird die Vertretungssituation geregelt, wie die Fallbesprechungen, überhaupt die gesamte Besprechungsstruktur? Da geht es vor allem auch um die Fachlichkeit.“

Mitarbeiter der Straffälligenhilfe: „Es gibt Vereine, die stellen Neustart eigene Räume zur Verfügung, damit die Probanden kürzere Wege zu den Sprechstellen haben.“

Richter/Staatsanwalt: „In Zeiten von E-Mail ist die **Erreichbarkeit** der Bewährungshilfe sehr gut. Da kann ich jederzeit eine Bitte um Rückruf hinterlassen. Auch die Internetpräsenz ist gut. Dort kann man die Kontaktdaten der jeweiligen Leitung einsehen. Aber bei der Frage, wer zuständig ist, hat man immer Schwierigkeiten. Den einzelnen Bewährungshelfer kann man nicht herausfinden.“

Ein Bewährungshelfer mit Führungsfunktion erläuterte die **EDV-Ausstattung** und Anbindung der Außensprechstellenbüros: Außensprechstundenbüros seien temporär genutzte Räumlichkeiten der unterschiedlichsten Art. Beispielsweise stünden Räume bei Gemeindeverwaltungen, bei Amtsgerichten oder andere angemietete Räume zur Verfügung. Außensprechstellen seien sowohl gemäß der Konzeption als auch in der Realität technisch nicht eigenständig ausgestattet. Die Mitarbeiter brächten zu den Öffnungszeiten Dienst-Laptops mit. In einigen Büros sei eine Vernetzung über UMTS zum Neustart-Zentralserver möglich, häufig aber nicht. Damit sei der Zugang zu den elektronischen Akten erschwert bis nicht möglich. Die Vernetzung dieser Büros falle regional unterschiedlich aus.

Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion: „Für die Arbeit der Bewährungshilfe ist eine funktionierende Netzanbindung unabdingbar. Wenn Klienten beispielsweise nicht zum verabredeten Termin kommen, entsteht eine Hohlstunde, in der einiges vorbereitet oder anderes aufgearbeitet werden könnte. Nur dazu benötigt man den Zugang zum Neustart-Server. Oder das Internet ist nützlich, wenn ich mit einem Klienten etwas für die Zukunft entwickeln möchte und beispielsweise ein Antragsformular der Agentur für Arbeit herunterladen und ausdrucken möchte oder nach einer Arbeitsstelle suchen. Es ist einfach lästig und ärgerlich, wenn das notwendige Arbeitswerkzeug nicht zur Verfügung steht.“

Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion: „Eine großartige Verbesserung ist die Weiterleitung von Festnetzanrufen auf das dienstliche Mobiltelefon. Wenn ein Klient den Festnetzanschluss in der Zentrale anruft und ich beispielsweise in der Außensprechstunde bin, wird sein Anruf auf das Diensthandy weitergeleitet. Das erlebe ich für die Klienten als große Erleichterung.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Mittlerweile ist es auch so, dass in einigen Außensprechstellen auch Drucker mit Scanfunktion zur Verfügung stehen. Damit ist auch das Kopieren kein Problem mehr. Aber das ist regional sehr unterschiedlich.“

Richter/Staatsanwalt: „Es ist ja so, dass man in der Vergangenheit die Bewährungshilfe immer ein bisschen schlecht behandelt hat. Die Bewährungshelfer standen bei Gericht immer in Konkurrenz mit der erkennenden Rechtsprechung. Und man hat als Amtschef von der Richterseite einen enormen Druck erfahren, nicht irgendwelche Ressourcen an die Bewährungshelfer zu ‚verschwenden‘. Da war auf der einen Seite, dass man denen nicht so viel Personal gab, da war zum anderen auch, dass man die mit Gerätschaften, z. B. PC, nicht versorgte, solange man selbst noch keinen hatte. Wenn ein Landgerichtspräsident ehrlich zu sich selber war, musste er sagen: Eigentlich behandeln wir die Bewährungshilfe zu schlecht.“

Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion: „Ich habe in meinen ersten Berufsjahren auch noch die mechanische Schreibmaschine erlebt. Dann habe ich eine elektrische bekommen. Im Grunde genommen haben mich die technische Ausstattung und irgendwelche Bürogeräte durch mein Berufsleben begleitet. Die Geräte haben wir früher von der Justiz bekommen. Wenn die Geschäftsstellen der Gerichte oder der Staatsanwaltschaften neue Schreibmaschinen bekommen haben, dann hat die Bewährungshilfe die alten bekommen. Das war ein richtiger Quantensprung, der sich mit Neustadt vollzogen hat. Die Bewährungshilfe bekam erstmals neuwertige Computer.“

Mehrere Stellungnahmen wurden zur Klientendokumentation abgegeben.

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Ich erlebe die Art und Weise der Klientendokumentation sehr unterschiedlich. Wenn ich ältere Kollegen sehe, die schon länger dabei sind, dann tun die sie sich in der Tat schwer. Sie dokumentieren oft doppelt, sie dokumentieren elektronisch und dann noch einmal für die Handakte. Es wird dann noch ausgedruckt. Wenn ich das noch kopieren muss, das macht es halt wirklich sehr schwer. Bei jungen Kollegen erlebe ich es so, dass sie sich einfacher tun, da sie auch komprimierter dokumentieren. Das reicht auch in vielen Fällen aus. Die Kollegen tun sich schwer, weil sie sehr ausführlich dokumentieren, weil sie das schon immer so gemacht haben. Da entstehen dann Verlaufseinträge von eineinhalb Seiten und mehr, die es in dieser Fülle eigentlich gar nicht braucht. Aber wir bekommen das fast nicht aus den Kollegen heraus. Wenn ich so arbeite, dann bin ich natürlich sehr belastet mit der Dokumentation. Wenn ich die Dokumentation schlanker halte, dann kann man das ganz gut handhaben und dann ist es vom Aufwand auch nicht mehr oder weniger als es früher war.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Was wirklich kritikwürdig ist, ist die Software als solche. Ich glaube sie ist ein wesentlicher Teil des Ärgernisses der Dokumentation. In der Klidoc ist nicht immer ganz schlüssig, wo etwas einzutragen ist und im Zweifel erscheint es dann an mehreren Stellen, wenn man es besonders gut meint. Und das ist natürlich einfach zusätzlicher Aufwand. Es ist ein zusätzlicher Aufwand, wenn man sich in der Software nicht sicher bewegen kann. Und das verursacht viel Ärger.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Das Gute an dem Programm ist, dass Sie innerhalb von 48 Stunden mit ihm arbeiten können. Neue Mitarbeiter verstehen das Programm relativ schnell, da es sehr simpel ist. Der Nachteil ist, dass es bedienerunfreundlich ist. Es lässt sich nicht intuitiv bearbeiten. Die Maus muss viel zu oft bewegt werden. Das ist ein eindeutiger Nachteil des Programms. Und was immer wieder stört, sind die weißen Flächen auf dem Bildschirm beim Umschalten von einer Bildoberfläche auf die Nächste. Das dauert einfach viel zu lange.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Beim alten System bin ich früher als Bewährungshelfer nach meinem Außendienst auf den Parkplatz gefahren und habe das Diktiergerät rausgeholt und innerhalb von 30 Minuten hatte ich neun Kontakte dokumentiert. Dann war die Sache fertig. Gut, es dauerte ein paar Tage, bis der geschriebene Text dann in die Akte eingelegt werden konnte. Ich fand das mit dem Diktieren sehr praktikabel.“

Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion: „Es bedarf dringend Änderungen dahingehend, was alles qualifizierte Kontakte sind. Weil aktuell zählt ja nur der persönliche Kontakt mit dem Klienten als qualifizierter Kontakt. Wenn bei mir ein Klient vorbeikommt und mir persönlich den Nachweis der erledigten Arbeitsstunden abgibt, dann ist das für mich kein qualifizierter Kontakt. Ich wünsche ihm dann einen schönen Tag und er geht wieder. Ich habe aber ganz viele Klienten, mit denen ich telefonische Kontakte führe, die teilweise bis zu einer Stunde gehen, und solche telefonischen Kontakte zählen derzeit nicht als qualifizierter Kontakt, obwohl es tatsächlich qualifizierte Kontakte sind. Das muss dringend verändert werden.“

Ein Richter berichtet seine Beobachtung von Unsicherheiten einiger Bewährungshelfer.

Richter/Staatsanwalt: „Ich bekomme immer wieder Anrufe von Bewährungshelfern, die viele rechtliche Fragen haben. Zum Beispiel zum Datenschutz oder Fragen danach, ob sich ein Bewährungshelfer an den Arbeitgeber des Klienten wenden darf. Und da merke ich, da sind bei Neustart weiße Flecken und einige Bewährungshelfer wissen gar nicht, was sie tun dürfen, um die Bewährungsarbeit richtig durchzuführen.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Neustart ist sehr darauf bedacht, gewisse **einheitliche Strukturen** zu verankern. Ich bin immer wieder überrascht, wenn ich mitbekomme, dass elementare Standards manchmal nicht umgesetzt werden“.

Richter und Staatsanwalt sprachen sich überwiegend dafür aus, dass es auch auf Seiten der Bewährungshilfe eine **Spezialisierung in Jugendsachen** geben solle. Das sei nur konsequent, da auch von Jugendrichtern und Jugendstaatanwälten besondere Qualifikation gefordert würden.

In den Gruppendiskussionen mit den Bewährungshelfern spielte das **Arbeitsklima** bei Neustart eine erhebliche Rolle.

Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion: „Viele Führungskräfte sind damals einfach hochbefördert worden aus dem Bewährungshelfer-Status, haben in keinsten Weise Erfahrung im Bereich BWL, Personalmanagement, und das spürt man. Die geben auch einen enormen Druck nach unten weiter. Wenn man Führungskräfte hat, die in keinsten Weise dafür qualifiziert sind und an ganz arg vielen kritischen Punkten mit ihren Mitarbeitern oder Angestellten dann nicht umgehen können, das macht manchmal das Arbeiten nicht so schön.“

Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion: „Der Krankenstand ist eine Auswirkung von der Belastungssituation, und ich denke, ein ganz großer Faktor war die letzte Beurteilungsrunde, der Ablauf der letzten Beurteilungsrunde, in der viele, viele beamtete Kollegen sich absolut herabgewürdigt gefühlt haben. Lag auch daran, dass man das Gefühl hatte, es wird bei Neustart in Freund oder Feind unterschieden. Leute, die kritisch waren, Kollegen, die sich kritisch geäußert haben oder auch Verbesserungsvorschläge gemacht haben, wurden in die Kategorie der Blockierer sortiert. Und es war egal, ob man dafür gekämpft hat, dass wir Standards bekommen. (...) Das Justizministerium hat uns in der Beurteilungsrunde nicht vor Fehlbeurteilungen geschützt. Viele Kollegen sind schwer enttäuscht, kann man nicht anders sagen, weil man nämlich einfach in seinem Engagement, in dem, was man bisher geleistet hat, für das man gekämpft hat, für das man sich eingesetzt hat, nicht mehr geachtet, sogar entwürdigt wurde. Einige Kollegen sagen: ‚Ich kann nicht mehr, ich will nicht mehr, ich habe die innere Kündigung vollzogen‘.“

Mehrere bei Neustart Tätige berichten, dass ihnen in ihren Einrichtungen ein hoher Krankenstand aufgefallen sei.

Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion: „Ich kenne Kollegen, die schon viele Jahre dabei sind, die wegen schwerster Erkrankungen viele Monate ausfallen. Und wenn man mit ihnen spricht, dann kommt immer wieder die Erklärung, dass man sich persönlich in seiner Leistung abgewertet fühlt auf eine unerklärliche und unverdiente Weise. Die Personen haben das Gefühl, dass sie in ihrer Lebensleistung abgewertet, dass sie gedemütigt werden, dass sie sich nicht wehren können gegen diese Dinge, die sie als Machenschaften empfinden. Viele haben mit sehr viel Herzblut ihre Arbeit gemacht und haben dann diese Reform als unglaubliche Abwertung und Demütigung empfunden, die sie nicht bewältigen können. Da kenne ich Kollegen, die auch in Kliniken sind deswegen. Das sind gestandene Leute, die viele Jahre lang in der Bewährungshilfe gut mit den Klienten gearbeitet haben.“

Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion: „Für mich stellt sich die Frage: Warum gehen Mitarbeiter beim Neuaufbau der Bewährungshilfe nicht mit? Dabei handelt es sich nicht nur um Beamte, sondern auch um von Neustart eingestellte Mitarbeiter. Das gibt es viele Formen von Verweigerung. Und das schließt Personen ein, die gegenüber technischen Dingen durchaus aufgeschlossen sind. Die haben kein Problem im Umgang mit dem Computer. Und trotzdem wird die Dokumentation in ihrer heutigen Funktionalität nicht angenommen. Ich glaube, viele Probleme die Neustart hat, betreffen die Menschen, die dort tätig sind. Sie haben das Gefühl, sie werden nicht als Person wahrgenommen.“

Die **Kooperation** mit den anderen an der Strafrechtspflege beteiligten Institutionen wurde insbesondere in den Gruppendiskussionen mit den Mitarbeitern der freien Träger der Straffälligenhilfe und den Richtern und Staatsanwälten thematisiert.

Mitarbeiter der Straffälligenhilfe: „Neustart vermittelt konkrete Probandenbetreuung an die **Träger der Straffälligenhilfe** in Baden-Württemberg. Sie stellen bestimmte Angebote nicht selbst zur Verfügung, zum Beispiel in die gemeinnützige Arbeit, das Anti-Aggressivitäts-Trainings, sowie die Betreuung der Probanden im Wohnbereich.“

Mitarbeiter der Straffälligenhilfe: „Es gibt Doppelbetreuungen durch freie Träger und Neustart: Das funktioniert so, dass die Sozialarbeiter von Neustart auch in solchen Fälle sozialarbeiterisch tätig werden, in denen das nicht notwendig wäre, da das bereits ein Mitarbeiter der freien Straffälligenhilfe im Rahmen der Auflagen und Weisungen getan hat.“

Mitarbeiter der Straffälligenhilfe: „Es stellt sich die Frage, ob es die Sozialarbeit bei Neustart überhaupt noch braucht. Wäre es nicht ausreichend, wenn die Bewährungshilfe lediglich die Kontrollaufgaben sowie die hoheitlichen Aufgaben, wie beispielsweise der Berichtserstellung, übernehmen würde? Die in den Bewährungsbeschlüssen angeordneten Maßnahmen, wie beispielsweise das Anti-Gewalt-Training oder die gemeinnützige Arbeit, werden ohnehin überwiegend von den freien Trägern der Straffälligenhilfe durchgeführt, ebenso die Wohnangebote für Straffällige.“

Mitarbeiter der Straffälligenhilfe: „Den freien Trägern der Straffälligenhilfe sind nach der Übernahme der Bewährungshilfe durch Neustart die Mitglieder weggebrochen. Die Mitglieder der freien Straffälligenhilfe bestanden zu früheren Zeiten zu Dreivierteln aus Bewährungshelfern. Nachdem Neustart zu den Bewährungshelfern gesagt hat, dass das, was früher als dienstliche Pflicht angesehen wurde, heute als Privatsache gewertet wird, haben die Bewährungshelfer ihr Engagement in den Vereinen zurückgefahren.“

Mitarbeiter der Straffälligenhilfe: „Das erste große Ärgernis, das mit der Beauftragung von Neustart für die justiznahen Vereine der Straffälligenhilfe in Baden-Württemberg einherging, kam sehr überraschend, nachdem Neustart sagte, die Abwicklung der gerichtlich angeordneten gemeinnützigen Arbeit der Verurteilten sei nicht im Generalvertrag beinhaltet und könne nicht übernommen werden. Das Land hat dann Vereinen angedient, diesen Bereich zu übernehmen. Das Ministerium wolle einen Zuschuss zu den Kosten in Höhe von 90 % leisten. Inzwischen liegt die Selbstfinanzierung der Vereine zwischen 30 und 40 %.“

Bewährungshelfer mit Führungsfunktion: „Wir haben als Führungskräfte häufig Kontakte und Gespräche mit Richtern und Staatsanwälten. Ich glaube, in unserer Führungsposition werden wir jetzt anders wahrgenommen als früher – eher auf Augenhöhe, nicht mehr als einzelner Bewährungs- oder Gerichtshelfer. Das hat sich deutlich verändert.“

Ein Richter berichtete über ein Gespräch mit einem Neustart-Einrichtungsleiter, bei dem er sich beschweren wollte, dass ein Kontakt zwischen Bewährungshelfer zum Unterstellten erst fünf Monaten nach der Unterstellung stattfand: „Ich bekam eine verheerende Antwort: ‚Was ich mir einbilde, in ihre Dinge hineinzuregieren‘.“ Weiter führte er aus: „Es gab auch vor Neustart, das muss man fairerweise sagen, solche zeitlichen Verzögerungen. Aber da hat man dann, wenn es sich um eine auswärtige Dienststelle handelte, einen Kollegen vor Ort angerufen oder eben mal die Dienstaufsicht bemüht. Das fällt jetzt bei Neustart weg.“

Ein Richter berichtete von Beschlüssen, in denen er den Einsatz von hauptamtlichen Bewährungshelfern anordnete und diesen Beschlüssen mehrfach nicht nachgekommen wurde, von seiner Resignation: „Irgendwann ist man es bei der Masse des Geschäfts als Einzelrichter leid, da hinterher zu haken und den Einrichtungsleiter anzurufen, und lässt es eben in Gottes Namen laufen.“

Mitarbeiter der Straffälligenhilfe: „Die einzelnen Dienststellen der Bewährungshilfe sind zwar von Neustart aus Stuttgart ‚ferngesteuert‘, aber sie arbeiten doch auf der örtlichen Ebene sehr selbstständig. Wo Zusammenarbeit nötig ist, wird das auch praktiziert. Inzwischen wieder hauptsächlich auf der Beziehungsebene, weil es eben vor Ort gut klappt. Aber das hat auch vorher schon gut geklappt. Was nach der Übernahme der Bewährungshilfe durch Neustart als Erschwernis aufkam, ist inzwischen weitgehend wieder überwunden.“

Ein Staatsanwalt regt an, das zwischen dem Land Baden-Württemberg und Neustart geschlossene **Vertragsmodell** kritisch zu hinterfragen. Es scheine ein Missverhältnis bei der Anzahl von vertraglich festgelegten Täterberichten und der Anzahl der für die Justiz nützlichen Täterberichten zu geben. Es habe sich eine Praxis entwickelt, in der die Mitarbeiter von Neustart weitere Fälle einwürben, soweit das zur Verfügung stehende Fallzahlkontingent noch nicht ausgeschöpft

sei. Das habe einzelne Staatsanwaltschaften dazu veranlasst, Kriterien zu bestimmen, anhand derer Täterberichte anzufordern seien. Ähnlich verhalte es sich bei der Quote der Täter-Opfer-Ausgleich-Fälle.

Ein Richter stellte fest, dass sich Neustart sehr darum bemühe, seine Arbeitsfelder genau abzustechen und nichts darüber hinaus zu tun. Auf der anderen Seite werde vehement versucht, die vertraglich vereinbarten Zielmarken zu erreichen. Es gebe auch Felder, in denen lange Überzeugungsarbeit notwendig sei, um nach der Übernahme der Aufgaben durch Neustart wieder Standards zu erreichen, die vor Neustart bestanden hätten. Das betreffe beispielsweise die Kooperation beim Ableisten von Arbeitsaufträgen oder bei den so genannten Handgeldern, mit denen mittellose Klienten die Fahrtkosten zu den Gesprächen bei den Bewährungshelfern erstattet werden können. Diese Handgelder seien in der Vertragsgestaltung leider nicht berücksichtigt worden.

(5) Online-Befragungen

Das Standortkonzept von Neustart wird von den Richtern und Staatsanwälten unterschiedlich bewertet. Nur 39 % der Richter, aber 65 % der Staatsanwälte nehmen an, dass sich das Standortkonzept bewährt hat. 41 % der Richter und 20 % der Staatsanwälte bejahen eine teilweise Bewährung. Nach Ansicht von 20 % der Richter und 15 % der Staatsanwälte hat sich das Standortkonzept nicht bewährt. Soweit Änderungen vorgeschlagen werden, betreffen diese zu 97 % (Richter) bzw. 91 % (Staatsanwälte) eine Erhöhung der Zahl der Standorte und nur zu 3 % bzw. 9 % eine Verringerung der Standortzahl. Der zuständige Bewährungshelfer ist für die Justiz nach Ansicht von 76 % der Richter und 74 % der Staatsanwälte gut erreichbar.

Von den Bewährungshelfern wird das Standortkonzept zurückhaltend beurteilt. 12 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (4 % der Landesbediensteten, 27 % der Neustart-Angestellten) und 39 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion nehmen an, dass sich das Standortkonzept bewährt hat, 21 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 25 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion gehen von einer teilweisen Bewährung aus und nach Meinung von 67 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 36 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion hat sich das Standortkonzept nicht bewährt (vgl. Tab. 29). Für zusätzliche Standorte sprechen sich 41 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 33 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion aus. Eine persönliche gute Erreichbarkeit für die Klienten bejahen 77 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 70 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion.

Tab. 29: Beurteilung des Standortkonzepts durch die Bewährungshelfer

	Hat sich das Standortkonzept von Neustart bewährt? (in %)					bh_197
	Überhaupt nicht		Voll und ganz			
BWH_oF_LB	56	18	21	2	2	
BWH_oF_NA	29	23	20	23	4	
BWH_oF_gesamt	47	20	21	9	3	
BWH_mF	16	20	25	32	7	
BWH_LB	49	19	22	8	3	
BWH_NA	26	23	21	26	4	

Hinsichtlich der **Ausstattung** der Dienststellen geben die Bewährungshelfer mehrheitlich an, dass in den **Hauptstellen** (Einrichtungszentralen und Außenstellen) die Räumlichkeiten und die Büroausstattung (abgesehen von der EDV) angemessen sind. 59 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 76 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion halten die Räumlichkeiten und 80 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 96 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion die Büroausstattung für angemessen. Die EDV-Ausstattung in den Hauptstellen wird mit den Noten 1,9 (Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion) bzw. 1,6 (Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) bewertet.

Die Beurteilung der Ausstattung der **Sprechstellen** fällt nicht so günstig aus. Die Räumlichkeiten halten nur 37 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 59 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion für ausreichend, die Büroausstattung 39 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 77 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion. Die EDV-Ausstattung erhält von den Bewährungshelfern ohne Führungsfunktion die Note 3,5 und von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion die Note 2,7.

Die Räumlichkeiten der **Außensprechstellen** halten 37 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 69 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion für ausreichend. Als unzulänglich werden ganz überwiegend die Büroausstattung und die EDV-Ausstattung der Außensprechstellen angesehen. Nur 26 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 45 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion sehen die Büroausstattung als ausreichend an und die EDV-Ausstattung in den Außenstellen wird von den Bewährungshelfern ohne Führungsfunktion mit 5,0 und von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion mit 4,5 bewertet. Wie die Gruppendiskussionen gezeigt haben, liegt dies insbesondere daran, dass in den Außensprechstellen mangels leistungsfähiger Computer keine Verbindung zur Klientendokumentation hergestellt werden kann. Hinsichtlich der Ausstattung der Außensprechstellen besteht somit erheblicher Verbesserungsbedarf.

Die **EDV-Hardware** wird ganz überwiegend als funktionsfähig und aktuell eingeschätzt. Bezüglich der EDV-Software fällt die Beurteilung nicht so günstig aus. Nur 42 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 65 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion stufen sie als funktionsfähig ein und 37 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion sowie 56 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion sehen sie als aktuell an. Die Einschätzung der EDV-Schulungen fällt verhalten aus. Im arithmetischen Mittel erhält der Umfang der EDV-Schulungen von den Bewährungshelfern ohne Führungsfunktion die Note 3,9 und von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion die Note 3,3. Die Qualität der EDV-Schulungen benoten die Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion mit 3,7 und die Bewährungshelfer mit Führungsfunktion mit 3,0. Die Unterstützung beim Auftreten von EDV-Problemen wird von den Bewährungshelfern ohne Führungsfunktion mit 2,9 und von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion mit 2,1 benotet.

Die **Klientendokumentation** (Klidoc) wird von den Bewährungshelfern sehr ungünstig beurteilt. Lediglich 18 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 34 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion halten sie für ein geeignetes Dokumentationssystem. Nach Ansicht von 22 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 26 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion ist sie teilweise geeignet (vgl. Tab. 30). Als praktikabel stufen nur 16 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 28 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion die Klidoc ein, als teilweise praktikabel 17 % bzw. 30 %. Weitere Einschätzungen der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (in Klammern der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) sind: gut erlernbar 53 % (72 %), selbsterklärend 18 % (30 %), übersichtlich 10 % (17 %), zur Berücksichtigung von Einzelfällen geeignet 11 % (24 %), genau richtig auf Baden-Württemberg

zugeschnitten 5 % (14 %), ausreichend an die Bedürfnisse der Bewährungshelfer angepasst 9 % (25 %), ausreichend an die Bedürfnisse der Gerichtshilfe angepasst 5 % (29 %) und ausreichend an die Bedürfnisse des TOA angepasst 5 % (24 %). Von den Mitarbeitern der Neustart-Zentrale wird die Klidoc dagegen positiv beurteilt. Nach Ansicht von 2 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (ebenfalls 2 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) sollte die Klidoc beibehalten werden, nach Meinung von 50 % (60 %) beibehalten, aber modifiziert werden und nach Auffassung von 48 % (38 %) ersetzt werden. Es bedarf daher einer praktikableren und benutzerfreundlicheren Ausgestaltung der Klidoc.

Tab. 30: Geeignetheit der Klidoc als Dokumentationssystem

	bh_38_5 Die Klidoc ist als Dokumentationssystem geeignet. (in %)				
	Trifft überhaupt nicht zu	Trifft eher nicht zu	Trifft teils/teils zu	Trifft eher zu	Trifft voll und ganz zu
BWH_oF_LB	48	26	14	10	1
BWH_oF_NA	13	25	35	23	5
BWH_oF_gesamt	35	26	22	15	3
BWH_mF	15	26	26	21	13
BWH_LB	41	29	16	10	4
BWH_NA	11	22	34	28	5

Tab. 31: Durchschnittlicher prozentualer Anteil der Dokumentation an der Arbeit der Bewährungshelfer

	bh_114_2 Mittelwert
BWH_oF_LB	45,2
BWH_oF_NA	38,5
BWH_oF_gesamt	42,8
BWH_mF	35,1
BWH_LB	43,6
BWH_NA	37,2

Die **Dokumentationstätigkeit** nimmt nach den Angaben der Bewährungshilfe einen hohen Anteil ihrer Arbeitszeit in Anspruch. Im arithmetischen Mittel verbringen nach ihren Angaben die Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion 43 % und die Bewährungshelfer mit Führungsfunktion 35 % ihrer Tätigkeit mit Dokumentation (Tab. 31). 78 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 53 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion geben an, dass die Dokumentations- und Verwaltungstätigkeiten zu viel Zeit in Anspruch nehmen und diese für die Klienten fehlt. Von den Bewährungshelfern, die bereits vor der Übertragung der Bewährungshilfe auf Neustart in der Bewährungshilfe tätig waren, sagen 76 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 62 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion, dass sie vor der Übertragung mehr Zeit für die Betreuung der Klienten hatten als heute. 79 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 64 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion sprechen sich für eine Verringerung der Dokumentationstätigkeit aus. Angesichts dieser Aufgaben sollte im Zusammenhang mit der Überarbeitung von Klidoc eine Verringerung der Dokumentationstätigkeit angestrebt werden.

Ein weiteres Problem ist die hohe **Regelungsdichte** bei Neustart. Nach Ansicht von 84 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 70 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion ist die Anzahl der von Neustart aufgestellten Regelungen zu groß. 87 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 70 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion sind der Meinung, dass die Regelungsdichte abgebaut werden kann, ohne an Qualität der Arbeit einzubüßen. Die Regelungen sind nach Ansicht von 73 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 53 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion schwer auffindbar. 71 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 57 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion sehen die Gliederung des Qualitätshandbuchs als unübersichtlich an. 17 % der Bewährungshelfer ohne Führungs-

position (24 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) sprechen sich für eine Beibehaltung des Qualitätshandbuchs aus, 46 % (63 %) für eine Modifizierung und 38 % (13 %) für eine Ersetzung. Nach Ansicht von 57 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (33 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) lassen sich die Regelungen von Neustart nicht umsetzen, nach Meinung von jeweils 33 % der Bewährungshelfer ohne und mit Führungsfunktion sind sie nur bedingt umsetzbar. Diese Daten sprechen dafür, die Regelungen zu straffen und das Regelungsgefüge transparenter zu machen.

Die **Rechtsdatenbank** von Neustart sehen nur 11 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion als hilfreich und 26 % als teilweise hilfreich an. Von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion betrachten 50 % die Rechtsdatenbank als hilfreich und 15 % als teilweise hilfreich. Jeweils 80 % der Bewährungshelfer ohne und mit Führungsfunktion sprechen sich für einen Anschluss der Bewährungshilfe an die Rechtsdatenbanken der Justiz aus.

Als problematisch werden von vielen Bewährungshelfern die bei Neustart bestehenden **Hierarchien** empfunden. Nach Ansicht von 72 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (85 % der Landesbediensteten, 51 % der Neustart-Angestellten) und 49 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion ist die Organisation von Neustart in ihrem Aufbau zu hierarchisch. Nach Meinung von 83 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (88 % der Landesbediensteten, 74 % der Neustart-Angestellten) und 59 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion wird zu viel von oben geregelt und nach Auffassung von 87 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (92 % der Landesbediensteten, 82 % der Neustart-Angestellten) und 67 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion verlaufen die Entscheidungsprozesse bei Neustart zu sehr von oben nach unten. Einen Abbau von Hierarchien befürworten 67 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (81 % der Landesbediensteten, 41 % der Neustart-Angestellten) und 41 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion. Die Mitarbeiter der Neustart-Zentrale sprechen sich gegen einen Abbau von Hierarchien aus.

Die **Mitarbeiterführung** wird im arithmetischen Mittel von den Bewährungshelfern ohne Führungsfunktion mit der Note 3,9 (Landesbedienstete: 4,5; Neustart-Angestellte: 3,0) und von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion mit der Note 2,8 bewertet. Die Kommunikation zwischen den Mitarbeitern und den Führungskräften beurteilen nur 23 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion als gut (11 % der Landesbediensteten, 43 % der Neustart-Angestellten). 27 % (24 % der Landesbediensteten, 31 % der Neustart-Angestellten) schätzen sie als teils gut/teils schlecht ein und 50 % (65 % der Landesbediensteten, 27 % der Neustart-Angestellten) als schlecht. Von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion beurteilen 47 % die Kommunikation zwischen Mitarbeitern und Führungskräften als gut, 30 % als teils gut/teils schlecht und 23 % als schlecht. Nur 26 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (13 % der Landesbediensteten, 47 % der Neustart-Angestellten) und 49 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion nehmen an, dass die Führungskräfte von Neustart in der Bewährungshilfe große Erfahrungen haben. 72 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (79 % der Landesbediensteten, 57 % der Neustart-Angestellten) und 41 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion sind der Meinung, dass die Fachaufsicht die formale Aufgabenerledigung erfasst, aber nicht, ob die Arbeit mit dem Klienten inhaltlich richtig ist. Diese Daten sollten Anlass zu der Prüfung geben, ob Hierarchien abgeflacht und die Kommunikation von Bewährungshelfern ohne und mit Führungsfunktion verbessert werden kann.

Der Aufwand von Neustart für das **Marketing** wird von 90 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 55 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion als übertrieben angesehen.

Die Frage, ob eine stärkere **Spezialisierung** der Bewährungshelfer erfolgen sollte, wird unterschiedlich beurteilt. 77 % der Richter und 50 % der Staatsanwälte sprechen sich für eine stärkere

Spezialisierung für die Bereiche Jugendliche/Heranwachsende einerseits und Erwachsene andererseits aus. Eine stärkere Spezialisierung nach bestimmten Delikten oder bestimmten Problem-bereichen oder nach sonstigen Gesichtspunkten wird von den Richtern und Staatsanwälten überwiegend abgelehnt. Von den Bewährungshelfern befürworteten 35 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 57 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion eine stärkere Spezialisierung für die Bereiche Jugendliche/Heranwachsende und Erwachsene und 28 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion sowie 57 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion eine stärkere Spezialisierung für bestimmte Delikte. Eine stärkere Spezialisierung für bestimmte Problem-bereiche oder nach sonstigen Gesichtspunkten lehnt die Mehrheit der Bewährungshelfer ab. Neustart hat ein Konzept entwickelt, nach dem Spezialisten für bestimmte Bereiche (z. B. Sexualstraftäter) den Bewährungshelfern als Berater zur Verfügung stehen. Die Bewährungshelfer ohne und mit Führungsfunktion nahmen im arithmetischen Mittel in den letzten 12 Monaten jeweils zweimal eine Beratung durch einen Spezialisten in Anspruch.

Hinsichtlich der Verteilung der Arbeit auf Bewährungshelfer und Servicekräfte sollte nach Ansicht von 53 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (62 % der Landesbediensteten, 36 % der Neustart-Angestellten) und 47 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion mehr Arbeit auf die Servicekräfte verteilt werden. Nach Meinung von 47 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (37 % der Landesbediensteten, 64 % der Neustart-Angestellten) und 53 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion ist die gegenwärtige Verteilung gerade richtig. Die Servicekräfte sind zu 69 % der Meinung, dass die gegenwärtige Verteilung der Verwaltungs- und Organisationsarbeit auf Servicekräfte und Bewährungshelfer genau richtig ist. Nach Ansicht von 19 % der Servicekräfte liegt ein zu großer Anteil dieser Arbeit bei den Bewährungshelfern, nach Auffassung von 13 % der Servicekräfte ist die Belastung der Servicekräfte zu hoch.

Hinsichtlich der Arbeitssituation empfinden 69 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (78 % der Landesbediensteten, 54 % der Neustart-Angestellten) und 60 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion ihre Arbeitsbelastung als zu hoch. Mit den Arbeitsbedingungen bei Neustart sind nur 31 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (13 % der Landesbediensteten, 63 % der Neustart-Angestellten), aber 70 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion zufrieden. 31 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (39 % der Landesbediensteten, 16 % der Neustart-Angestellten) und 43 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion geben an, dass sie in den letzten 12 Monaten gemobbt wurden. Von Burn-Out-Symptomen berichten 67 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (78 % der Landesbediensteten, 46 % der Neustart-Angestellten) und 52 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion.

50 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (47 % der Landesbediensteten, 57 % der Neustart-Angestellten) und 47 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion sehen ihr Gehalt als zu niedrig an. Günstige Aufstiegsmöglichkeiten sehen nur 13 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (8 % der Landesbediensteten, 21 % der Neustart-Angestellten) und 50 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion. Als teilweise günstig betrachten 28 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (16 % der Landesbediensteten, 48 % der Neustart-Angestellten) und 22 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion die Aufstiegsmöglichkeiten.

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. Nach Angaben von 26 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (21 % der Landesbediensteten, 37 % der Neustart-Angestellten) und 11 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion ist dies teilweise der Fall. Von den Bewährungshelfern, die bereits vor der Übertragung der Bewährungshilfe auf Neustart in der Bewährungshilfe tätig waren, geben 69 % der Bewährungshelfer ohne Führungs-

funktion und 25% der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion an, dass ihre Arbeitsmotivation seit der Übertragung schlechter geworden ist. Bei 21% der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 31% der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion ist dies teilweise der Fall. Die Vorschläge von Neustart zur dienstlichen (Regel-)Beurteilung der verbeamteten Mitarbeiter stufen 67% der Landesbediensteten (ohne und mit Führungsfunktion) als ungerecht und 16% als teilweise ungerecht ein. 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). Sehr hoch ist dagegen mit 87% der Anteil der ehrenamtlichen Bewährungshelfer, die sich mit Neustart identifizieren.

Tab. 32: Identifikation mit der Aufgabe des Bewährungshelfers

	bh_134 Mit der Aufgabe als Bewährungshelfer kann ich mich (in %)				
	überhaupt nicht identifizieren				sehr gut identifizieren
BWH_oF_LB	1	1	4	22	71
BWH_oF_NA	0	0	6	31	63
BWH_oF_gesamt	1	1	5	25	68
BWH_mF	0	0	4	13	82
BWH_LB	1	1	5	21	72
BWH_NA	0	0	6	28	66

Tab. 33: Identifikation mit Neustart

	bh_135 Mit Neustart kann ich mich (in %)				
	überhaupt nicht identifizieren				sehr gut identifizieren
BWH_oF_LB	56	26	11	4	2
BWH_oF_NA	4	11	23	47	15
BWH_oF_gesamt	37	20	16	20	7
BWH_mF	13	9	15	32	32
BWH_LB	49	24	14	7	7
BWH_NA	3	10	19	47	21

Wegen der Wichtigkeit der Identifikation der Mitarbeiter einer Organisation für den Erfolg der Organisation¹⁰² wurden die Bedingungen der Identifikation mit Neustart anhand eines Strukturgleichungsmodells¹⁰³ näher analysiert. Die Analyse zeigt, dass sich Bewährungshelfer mit langer Berufserfahrung in geringerem Umfang mit Neustart identifizieren als Bewährungshelfer mit kurzer Berufserfahrung; dies gilt in gleicher Weise sowohl für die von Neustart als auch für die vom Land Baden-Württemberg eingestellten Personen. Zudem identifizieren sich Bewährungshelfer, die von Neustart eingestellt wurden, in vergleichsweise größerem Umfang als andere mit dieser Organisation – unabhängig von ihrer Berufserfahrung. Ältere Bewährungshelfer identifizieren sich in größerem Umfang mit Neustart als jüngere Bewährungshelfer – unabhängig von ihrer Berufserfahrung und unabhängig von ihrer Einstellung durch das Land Baden-Württemberg oder Neustart. Außerdem identifizieren sich Bewährungshelfer in Führungsfunktion, unabhängig von Berufserfahrung, Alter und Einstellungsinstitution, in höherem Maß mit Neustart als andere.

Gruppendiskussionen und Befragungen haben gezeigt, dass innerhalb der Bewährungshilfe vielfach Konflikte bestehen und das Gefühl, gemeinsam „an einem Strang zu ziehen“, nicht stark ausgeprägt ist. Dies beeinträchtigt die Aufgabenerfüllung. Für den Erfolg der Bewährungshilfe ist die Einbindung der Praktiker an der vorderen „Front“ erforderlich.¹⁰⁴ Es ist daher eine Verbesserung des Arbeitsklimas anzustreben. Hierzu gehört Wertschätzung der Mitarbeiter, Förderung ihrer Eigenverantwortlichkeit und Beteiligung an den Entscheidungsprozessen. Ein Weg hierfür könnte darin bestehen, gemeinsam mit allen Mitarbeitern eine benutzerfreundliche Klientendokumentation zu erarbeiten, das Regelwerk zu durchforsten und transparenter zu machen und das Standortkonzept zu überprüfen.

Bezüglich der **Supervision** sehen 53 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion den Umfang dieses Angebots als angemessen an, 34 % halten es für zu gering, 13 % für zu umfangreich. Von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion betrachten 85 % das Angebot als im Umfang richtig und 16 % als zu gering. Den Umfang des **Fortbildungsangebots** stufen 62 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion als richtig, 21 % als zu gering und 17 % als zu groß ein. Von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion halten 70 % den Umfang für richtig und jeweils 15 % für zu gering bzw. für zu groß. Inhaltlich ist das Fortbildungsprogramm nach Angaben von 53 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion für die eigene Arbeit nützlich und nach Ansicht von 30 % teilweise nützlich. Von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion halten 70 % das Fortbildungsprogramm für nützlich und 23 % für teilweise nützlich. Das Fortbildungsprogramm wird von den Bewährungshelfern ohne Führungsfunktion mit der Note 2,6 und von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion mit der Note 2,0 beurteilt. Nach Ansicht von 93 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 74 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion sollte sich Neustart für Fortbildungsangebote anderer Anbieter stärker öffnen.

Hinsichtlich der **Kooperation** von Neustart mit den anderen an der Strafrechtspflege beteiligten Institutionen geben lediglich 46 % der **Richter** und 62 % der **Staatsanwälte** an, dass die Gerichte und Staatsanwaltschaften über die generelle Arbeitsweise von Neustart ausreichend informiert sind. 35 % der Richter und 20 % der Staatsanwälte gehen von einer teilweise ausreichenden Information aus. Nur 28 % der Richter und 45 % der Staatsanwälte halten es für richtig, dass die Einrichtungsleiter von Neustart die zentralen Ansprechpartner der Justiz sind, jeweils 27 % sehen dies als teilweise richtig an. Die Beziehung zwischen Justiz und Bewährungshilfe ist

¹⁰² Vgl. *Regenthal*, *Ganzheitliche Corporate Identity*, 2. Aufl. 2009, 16 f.

¹⁰³ Siehe dazu *Reinecke*, *Strukturgleichungsmodelle in den Sozialwissenschaften*, 2005.

¹⁰⁴ *Kerner*, *Bewährungshilfe*, 2006, 43 (48).

seit der Übertragung an Neustart nach Ansicht von 31 % der Richter schlechter geworden, nach Meinung von 56 % gleich geblieben und nach Ansicht von 13 % besser geworden. Von den Staatsanwälten nehmen 19 % eine Verschlechterung an, 56 % sehen keine Veränderung und 25 % gehen von einer Verbesserung aus. Die Zahl der persönlichen Kontakte mit den Bewährungshelfern hat nach Angaben von 38 % der Richter und 34 % der Staatsanwälte abgenommen, nach Ansicht von 55 % bzw. 59 % ist sie gleich geblieben und nach Auffassung von jeweils 7 % hat sie zugenommen. Nach Meinung von 36 % der Richter und 21 % der Staatsanwälte hat sich durch die Übertragung der Bewährungshilfe auf Neustart der Einfluss der Justiz auf die Bewährungshilfe verringert. 63 % der Richter und 74 % der Staatsanwälte gehen davon aus, dass der Einfluss gleich geblieben ist, und nur 2 % der Richter und 5 % der Staatsanwälte nehmen einen erhöhten Einfluss an. Im arithmetischen Mittel bewerten die Richter die Kooperation mit der Bewährungshilfe mit der Note 2,6 und die Staatsanwälte mit der Note 2,3. Insgesamt deuten die Angaben der Richter und Staatsanwälte darauf hin, dass mit der Übertragung der Bewährungshilfe auf Neustart die Distanz zwischen Justiz und Bewährungshilfe zugenommen hat.

Die Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion bewerten die Kooperation mit den Gerichten im arithmetischen Mittel mit der Note 2,3, die Bewährungshelfer mit Führungsfunktion mit 1,9. Ungünstiger fällt die Bewertung der Kooperation mit den Staatsanwaltschaften aus. Diese beurteilen die Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion mit 3,0 und die Bewährungshelfer mit Führungsfunktion mit 2,7.

Von den Sozialarbeitern im Justizvollzug geben lediglich 10 % an, dass die Arbeit von Neustart für sie transparent ist. Nach Ansicht von 17 % ist sie teilweise transparent, nach Meinung von 73 % nicht transparent. 61 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug sehen das Vorgehen von Neustart beim Übergangsmanagement als zu bürokratisch an und 28 % als teilweise zu bürokratisch. Nach der Ansicht von 72 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug gibt es zu wenig persönliche Kontakte mit Bewährungshelfern, nach Meinung von 23 % ist dies teilweise der Fall. Nach Auffassung von 86 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug gibt es zu wenig gemeinsame Treffen zwischen Sozialarbeitern im Justizvollzug und Bewährungshelfern. Nur 16 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug sind der Meinung, dass die Zusammenarbeit von Vollzug und Bewährungshilfe gut funktioniert. Nach Ansicht von 37 % funktioniert sie teilweise, nach Meinung von 47 % ist sie schlecht. Die Zusammenarbeit mit der Bewährungshilfe ist seit der Übernahme durch Neustart nach Ansicht von 63 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug schlechter geworden. Nach Meinung von 20 % ist sie gleich geblieben und nach Auffassung von 7 % hat sie sich verbessert. Die Kooperation von Vollzug und Bewährungshilfe wird somit von den Sozialarbeitern im Justizvollzug als defizitär geschildert. Die Bewährungshelfer bewerten die Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst im Vollzug mit der Note 3,3 (Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion) bzw. 3,1 (Bewährungshelfer mit Führungsfunktion).

Eine Verbesserung der Schnittstellenarbeit zwischen Vollzug und Bewährungshilfe könnte darin liegen, dass Sozialarbeiter im Justizvollzug und Bewährungshelfer häufiger zu gemeinsamen Treffen zusammenkommen. 94 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug befürworten die Wiedereinführung gemeinsamer Einführungslehrgänge für Sozialarbeiter im Justizvollzug und Bewährungshelfer und 92 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug sprechen sich für die Wiedereinführung gemeinsamer Arbeitsgemeinschaften zwischen den Sozialarbeitern im Justizvollzug und den Bewährungshelfern auf der Ebene der Landgerichtsbezirke aus. Die Bewährungshelfer sehen dies ganz überwiegend ebenso. 78 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 67 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion befürworten gemeinsame Einführungslehrgänge für Sozialarbeiter im Justizvollzug und Bewährungshelfer und 92 % der Bewährungshelfer

ohne Führungsfunktion und 76 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion sprechen sich für die Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften von Sozialarbeitern im Justizvollzug und Bewährungshelfern auf der Ebene der Landgerichtsbezirke aus. Für die Einführung solcher Treffen können auch die positiven Erfahrungen mit den Qualitätszirkeln von Sozialarbeitern im Justizvollzug und Nachsorgekräften im baden-württembergischen Nachsorgeprojekt Chance angeführt werden.

Auch für die Mitarbeiter der **freien Träger** ist die Arbeit von Neustart teilweise nicht transparent. So sehen für die Bereiche finanzielle Unterstützung für Klienten, Schuldensanierung, Wohnen, Sucht, Therapie und Übergangsmanagement jeweils weniger als 30 % der Mitarbeiter der freien Träger die Arbeit von Neustart als – nicht nur teilweise – transparent an. Bei der gemeinnützigen Arbeit, bei der die engsten Kontakte zwischen freien Trägern und Neustart bestehen dürften, stufen nur 54 % der Mitarbeiter der freien Träger die Arbeit von Neustart als transparent ein. 61 % der Mitarbeiter der freien Träger beurteilen Neustart als zu bürokratisch, 23 % als teilweise zu bürokratisch. Die Zusammenarbeit mit Neustart bewerten die Mitarbeiter der freien Träger im arithmetischen Mittel mit 3,3. Seit der Übernahme der Bewährungshilfe, der Gerichtshilfe und des TOA durch Neustart ist die Zusammenarbeit nach Ansicht von 55 % der Mitarbeiter der freien Träger schlechter geworden, nach Meinung von 36 % gleich geblieben und nach Auffassung von 10 % besser geworden. Nach Meinung von über 80 % der Mitarbeiter der freien Träger sollten gemeinsame Fachtagungen und gemeinsame Treffen von Bewährungshelfern und Mitarbeitern der freien Träger häufiger stattfinden.

Die Bewährungshelfer bewerten die Zusammenarbeit mit den freien Trägern mit der Note 2,3 (Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion) bzw. 2,2 (Bewährungshelfer mit Führungsfunktion). Eine Funktion in der freien Straffälligenhilfe üben lediglich 7 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 11 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion aus. 10 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 7 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion haben eine früher wahrgenommene Funktion in der freien Straffälligenhilfe aufgegeben. Auch die Befragungsergebnisse hinsichtlich der Zusammenarbeit der Bewährungshilfe mit den freien Trägern deuten somit auf Schnittstellenprobleme hin.

Nach Angaben von 87 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 86 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion findet ein Austausch mit der Bewährungshilfe in anderen Bundesländern nicht oder kaum statt. 70 % der **Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion** und 63 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion befürworten einen häufigeren Austausch. Dies spricht für Verbesserungsbedarf bezüglich des Austausches mit anderen Bundesländern.

Insgesamt zeigen die Daten, dass die Schnittstellenarbeit der Bewährungshilfe verbessert werden muss. Die Bewährungshilfe wird von den Kooperationspartnern vielfach als nicht hinreichend transparent und zu bürokratisch wahrgenommen. Die Bewährungshilfe ist Teil der Strafrechtspflege und kann ihre Aufgaben nur dann sachgerecht erfüllen, wenn sie mit den anderen Akteuren der Strafrechtspflege gut vernetzt ist. Die Vernetzung muss institutionell abgesichert sein. Außerdem bedarf es der tragfähigen persönlichen Zusammenarbeit zwischen den im jeweiligen Fall tätigen Personen. Hierauf sollte in Zukunft verstärkt das Augenmerk gelenkt werden.

Hinsichtlich der **institutionellen Verankerung** der Bewährungshilfe und der Gerichtshilfe sprechen sich die Befragten bis auf die als Bewährungshelfer tätigen Landesbediensteten dafür aus, dass beide Aufgaben durch eine Institution erfüllt werden sollen (vgl. Tab. 34). Auch die Aufgaben der Bewährungshilfe und des TOA sollen nach Ansicht der Mehrheit der Befragten in der Hand einer Institution liegen. Anderer Auffassung sind hier nur die als Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion tätigen Landesbediensteten (Tab. 35).

Tab. 34: Künftige Organisation von Bewährungshilfe und Gerichtshilfe (in %)

	Für eine Organisation	Für getrennte Organisationen
Richter	81	19
Staatsanwälte	76	24
BoF LB	41	59
BoF NA	68	32
BoF gesamt	48	53
BmF	89	11
B LB	49	51
B NA	77	23

Tab. 35: Künftige Organisation von Bewährungshilfe und TOA (in %)

	Für eine Organisation	Für getrennte Organisationen
Richter	73	27
Staatsanwälte	74	26
BoF LB	44	56
BoF NA	72	28
BoF gesamt	49	51
BmF	86	14
B LB	51	49
B NA	86	14

Bezüglich der künftigen Organisation der Bewährungshilfe befürwortet die Mehrheit der Richter, Sozialarbeiter im Justizvollzug, Mitarbeiter der freien Träger und der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (sowohl Landesbedienstete als auch Neustart-Angestellte) eine Übertragung auf den Staat. Die Staatsanwälte, Bewährungshelfer mit Führungsfunktion und ehrenamtlichen Bewährungshelfer sprechen sich mehrheitlich für einen Verbleib bei Neustart aus (vgl. Tab. 36). Die Befürwortung einer Übertragung auf den Staat ist bei den Sozialarbeitern im Justizvollzug am stärksten, die Befürwortung eines Verbleibs bei Neustart bei den ehrenamtlichen Bewährungshelfern.

Tab. 36: Künftige Organisation der Bewährungshilfe (in %)

	Verbleib bei Neustart	Übertragung auf den Staat	Sonstiges
Richter	41	50	9
Staatsanwälte	71	27	2
Sozialarbeiter im Justizvollzug	5	91	5
Mitarbeiter der freien Träger	24	52	24
BoF LB	7	89	4
BoF NA	41	52	7
BoF gesamt	18	77	5
BmF	57	38	4
B LB	14	82	4
B NA	49	45	6
Ea BH	87	14	0

6. Zusammenfassung

Mit der vorliegenden Evaluation wird das Ziel verfolgt, Qualitätsstandards für die Bewährungshilfe, die Gerichtshilfe und den TOA herauszuarbeiten und zu prüfen, ob diese Standards in Baden-Württemberg erfüllt sind. Hierfür wurden folgende **Methoden** eingesetzt: Dokumentenanalysen (Qualitätsstandards anderer Bundesländer, einschlägige Literatur, Statistik Bewährungshilfe, Informationsmaterial des Justizministeriums Baden-Württemberg, Statistiken von Neustart, Qualitätshandbuch und Klientendokumentation von Neustart, Bewährungshilfeberichte, Gerichtshilfeberichte und TOA-Berichte von Neustart), Auswertung von prozessgenerierten Neustart-Individualdaten, Gruppendiskussionen mit Bewährungshelfern, Richtern, Staatsanwälten, Sozialarbeitern im Justizvollzug und Mitarbeitern freier Träger, Onlinebefragungen der genannten Gruppen und eine schriftliche Befragung von Klienten der Bewährungshilfe.

Hinsichtlich der **Bewährungshilfe** wurden als **Qualitätsstandards** herausgearbeitet: Orientierung am Ziel der Straftatenverhinderung durch Hilfe und Kontrolle, Strukturierung der Bewährungshilfetätigkeit in eine Eingangsphase (Kontaktaufnahme, Aufbau einer Arbeitsbeziehung, Ermittlungen, Erstellung eines Arbeitsplans), den Hilfe-/Kontrollprozess (Hilfen durch den Bewährungshelfer und Vermittlung von Hilfen Dritter, Überwachung der Auflagen und Weisungen und Beobachtung der Lebensführung) und eine Abschlussphase mit Abschlussgespräch, Orientierung am Risiko-, Bedürfnis- und Ansprechbarkeitsprinzip mit Einbettung der Problembearbeitung in das Gesamt der Lebensführung des Klienten, Ausrichtung der Arbeitsintensität am Bedarf, objektive Berichterstattung mit konkreten Tatsachen- und Quellangaben und Trennung zwischen Tatsachen und Stellungnahme, enge Kooperation mit dem Strafvollzug bei der Entlassungsvorbereitung, Dokumentation der Befunde und der Tätigkeit sowie Fachaufsicht durch Fachkollegen der Sozialarbeit bzw. Sozialpädagogik.

Diese Standards sind in der **Konzeption** der Bewährungshilfe in **Baden-Württemberg** zu einem großen Teil enthalten. Allerdings bringen eng fixierte Vorgaben für die Senkung der Klientenzahl und den verstärkten Einsatz ehrenamtlicher Bewährungshelfer die Gefahr mit sich, dass im Einzelfall fachlich nicht begründete Entscheidungen getroffen werden, um den Vorgaben zu entsprechen.

Bei der Untersuchung der **praktischen Umsetzung** der Vorgaben ergab sich das Problem, dass die vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg in die Statistik Bewährungshilfe eingegebenen Daten nicht mit den Daten der Neustart-Statistik übereinstimmen (so weist die Neustart-Statistik niedrigere Widerrufsquoten aus) und auch die Daten von Neustart nicht einheitlich sind. Es ist dringend erforderlich, für eine einheitliche und zutreffende Datenerhebung zu sorgen. Nach den Daten der **Statistik Bewährungshilfe** liegt die Widerrufsquote in Baden-Württemberg seit langem unter dem bundesweiten Durchschnitt. Sie ist von ca. 25 % im Jahr 2002 auf ca. 20 % im Jahr 2006 gesunken und lag 2007 (die Abschlussentscheidungen in diesem Jahr dürften noch nicht stark durch Neustart beeinflusst sein) unter 20 %. Sodann ist ein Anstieg der Widerrufsquote bis zum Jahr 2010 zu verzeichnen. 2011 liegt die Widerrufsquote dann wieder auf dem Stand von 2006.

Nach den **Neustart-Statistiken** betrug im Jahr 2011 die Zahl der Klienten 21.471 (Ausgangszahl 2006: 21.057) und lag damit erheblich über der für 2016 erwarteten Zahl von 16.500 Klienten. Im Jahr 2011 betrugen die Arbeitskraftanteile Bewährungshelfer 277 und waren damit erheblich höher als die Ausgangszahl von 229. Die Zahl der Klienten pro Arbeitskraftanteil Bewährungshelfer (ohne die durch Ehrenamtliche geleisteten Bewährungshelferanteile) belief sich 2011 auf 78 und lag damit zwischen der Ausgangszahl von 96 und der Zielgröße von 60. Die Zahl der ehrenamtlichen Bewährungshelfer ist 2011 auf 513 gestiegen. Diese betreuten laut Neu-

start 930 Klienten, was die durchschnittliche Zahl der verbliebenen durch einen hauptamtlichen Bewährungshelfer betreuten Klienten auf 74 reduziert. Im Jahr 2012 lag die entsprechende Kennziffer nach dem Jahresabschlussprüfbericht der Neustart gGmbH bei 70. Mit der Zahl von 513 ehrenamtlichen Bewährungshelfern im Jahr 2011 wurde allerdings die Zielvorgabe von 1.017 Bewährungshelfern im Jahr 2011 nur zur Hälfte erreicht. Die regionalen Unterschiede in der Zahl der Unterstellungen pro Arbeitskraftanteil hauptamtlicher Bewährungshelfer haben sich verringert, sind aber immer noch erheblich.

Die Auswertung der **Klientendokumentation** von Neustart im Hinblick auf die Einhaltung der in der Anlage 1 zur Verwaltungsvorschrift vom 8. Mai 2009 und im Grundlagenkonzept enthaltenen Anforderungen ergab, dass eine Reihe von Vorgaben tendenziell erfüllt werden. So erfolgte bei 65 % der 2012 begonnenen Unterstellungen unter Bewährungshilfe die Kontaktaufnahme mit dem Klienten innerhalb von zwei Wochen nach Kenntnisnahme von der Unterstellung und wurde der Erstbericht an das Gericht in 67 % der 2012 beendeten Unterstellungen innerhalb von sechs Monaten nach Auftragseingang erstattet. Andererseits ergaben sich Implementationslücken. So erfolgten Hausbesuche, die nach den Vorgaben durchzuführen sind, wenn kein zwingender Grund dagegenspricht, lediglich in 17 % der Unterstellungen und fand ein Abschlussgespräch lediglich in 48 % der Fälle statt. Möglicherweise bestehen insoweit auch Defizite in der Dokumentation.

Die eingetragenen tatsächlichen Betreuungsstufen konzentrieren sich mit Anteilen von 43 % bzw. 30 % auf die Stufen Beratung und Begleitung. Allerdings fehlte in 27 % der Fälle die Eintragung der Betreuungsstufe und/oder des Punktwerts des Problemlagentools. Die Anteile der fehlenden Angaben schwanken dabei in Bezug auf den Eintrittszeitpunkt: Bei Klienten mit frühem Eintrittszeitpunkt ist der Anteil deutlich höher als 27 %, bei Klienten, die in den letzten zwei Jahren (ab etwa 2010) erfasst wurden, ist der Anteil deutlich kleiner als der Durchschnitt. Die durchschnittliche Zahl der Klientengespräche variierte entsprechend der Höhe der Betreuungsstufe, lag allerdings unter den Vorgaben. Die Vorgaben zur Vorbereitung der Entlassung aus dem Strafvollzug wurden nicht hinreichend implementiert. Nur in etwa der Hälfte der Fälle wurde die Bewährungshilfe durch den Vollzug über die bevorstehende Entlassung informiert und lag dem Klienten im Zeitpunkt der Entlassung eine Einladung zu einem Gespräch mit dem Bewährungshelfer vor. Ehrenamtliche Bewährungshelfer werden entsprechend den Vorgaben insbesondere in den Betreuungsstufen Betreuung und Beratung eingesetzt. Bei den Widerrufsquoten fällt die überdurchschnittlich hohe Widerrufsquote in der Betreuungsstufe formeller Kontakt auf. Der Umgang mit dieser Betreuungsstufe bedarf der Überprüfung. Die Einhaltung einer Reihe von Vorgaben (z. B. Mitteilung an das Gericht bei Nichtreaktion des Klienten innerhalb von zehn Wochen) lässt sich anhand der Klidoc nicht überprüfen. Aus der Analyse geht hervor, dass die Implementation der Vorgaben in einer Reihe von Punkten verbessert werden muss. Außerdem sollte die Dokumentation so verbessert werden, dass eine Überprüfung der Einhaltung möglichst aller Vorgaben erfolgen kann.

Die quantitative Analyse der **Bewährungshilfeberichte** ergab Lücken bei der Erfüllung der Vorgaben. Zur Situation des Klienten fehlen vielfach Angaben, die über die – auch nicht immer angesprochenen – Bereiche Wohnung, Arbeit und Familie hinausgehen. So enthalten nur 55 % der Berichte Angaben zum Einkommen des Klienten. Häufig werden keine Quellen genannt. Über den Stand der Erfüllung von Auflagen und Weisungen informieren nur 55 % der Berichte, über die Betreuungsstufe nur 5 %. Die qualitative Durchsicht der Berichte zeigte erhebliche Unterschiede zwischen den Berichten. Es ist zu berücksichtigen, dass die Bewährungshilfe unter hoher Belastung arbeitet und das Fehlen mancher Angabe auf anderweitigen Schwerpunktsetzungen im Einzelfall beruhen kann. Gleichwohl sind Anstrengungen zur Verbesserung der Berichte erforderlich.

Die Antworten bei den **Onlinebefragungen** über die Bewährungshilfe sind dadurch gekennzeichnet, dass die Richter die Bewährungshilfe kritischer beurteilen als die Staatsanwälte und die Aussagen der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion kritischer ausfallen als diejenigen der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion. Bei der Ermittlung der persönlichen Verhältnisse der Klienten sehen Richter, Staatsanwälte und Bewährungshelfer gewisse Lücken (z. B. keine ausreichende Überprüfung der Angaben der Klienten). Die Betreuungstätigkeit der Bewährungshelfer betrachten Richter und Staatsanwälte überwiegend als engagiert, wenngleich auch insoweit – auch von Bewährungshelfern – gewisse Defizite ausgemacht werden. Die Überwachung der Auflagen und Weisungen wird von ca. 60 % der Richter und Staatsanwälte als zufriedenstellend angesehen, eine zeitnahe Unterrichtung über neue Straftaten der Klienten nehmen allerdings nur 30 % der Richter und 51 % der Staatsanwälte an. Die Berichte der Bewährungshelfer sehen die Richter und Staatsanwälte ganz überwiegend als hilfreich an, die Berichte sind allerdings nur nach Ansicht einer Minderheit der Richter und Staatsanwälte hinreichend mit Quellen belegt.

Die Meinungen der Richter und Staatsanwälte über das Betreuungsstufenkonzept sind geteilt. Die Richter und Staatsanwälte möchten ganz überwiegend über die Betreuungsstufe informiert werden, das ist aber nach ihren Angaben häufig nicht der Fall. Während die Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion dem Betreuungsstufenkonzept überwiegend kritisch gegenüberstehen, wird es von den Bewährungshelfern mit Führungsfunktion mehrheitlich für richtig gehalten. Das Problemlagentool halten nur Minderheiten der Bewährungshelfer ohne und mit Führungsfunktion für geeignet. Die Anträge der Bewährungshilfe auf Aufhebung der Unterstellung sind nach Ansicht der Mehrheit der Richter und Staatsanwälte ausreichend begründet. Allerdings werden im arithmetischen Mittel nach Angaben der Richter 27 % und nach Angaben der Staatsanwälte 18 % der Anträge zu früh gestellt.

Bei der Entlassung aus dem Strafvollzug wird die Betreuung nach Ansicht von 52 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug rechtzeitig von der Bewährungshilfe übernommen. Die Zusammenarbeit zwischen Vollzug und Bewährungshilfe funktioniert nach Meinung von 47 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug schlecht, nach Auffassung von 37 % teilweise und nur nach Ansicht von 16 % gut. Entsprechend schätzen 48 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (32 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) die Zusammenarbeit zwischen Bewährungshilfe und Vollzug als schlecht ein, 38 % (42 %) als teils schlecht/teils gut und nur 15 % (26 %) als gut.

Den Einsatz ehrenamtlicher Bewährungshelfer beurteilen die Richter und Staatsanwälte eher skeptisch. Nach Ansicht von 33 % der Richter (14 % der Staatsanwälte) setzt Neustart zu viel ehrenamtliche Bewährungshelfer ein, nach Meinung von 56 % (77 % der Staatsanwälte) erfolgt der Einsatz im richtigen Umfang und nur 11 % (9 %) nehmen einen zu geringen Einsatz ehrenamtlicher Bewährungshelfer an. Lediglich 18 % der Richter und 25 % der Staatsanwälte befürworten einen Einsatz ehrenamtlicher Bewährungshelfer mit eigener Fallverantwortung. Auch die hauptamtlichen Bewährungshelfer sehen den Einsatz ehrenamtlicher Bewährungshelfer skeptisch. Nach Meinung von 80 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 50 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion hat der Einsatz ehrenamtlicher Bewährungshelfer nicht zu einer Entlastung der hauptamtlichen Bewährungshelfer geführt. Lediglich 14 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 58 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion nehmen an, dass sich die Übertragung der vollen Fallverantwortung auf ehrenamtliche Bewährungshelfer bewährt hat. Die ehrenamtlichen Bewährungshelfer beurteilen ihre Tätigkeit dagegen sehr positiv. Nach Ansicht von 91 % der ehrenamtlichen Bewährungshelfer hat sich die Übertragung der vollen Fallverantwortung auf ehrenamtliche Bewährungshelfer bewährt.

Die Tätigkeit der Bewährungshilfe ist seit der Übernahme durch Neustart nach Ansicht von 28 % der Richter (46 % der Staatsanwälte) besser geworden, nach Meinung von 46 % (38 %) gleich

geblieben und nach Auffassung von 26 % (16 %) schlechter geworden. Von den Sozialarbeitern im Justizvollzug sehen 7 % eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Bewährungshilfe, 20 % eine gleich gebliebene Zusammenarbeit und 64 % eine Verschlechterung. Die Zusammenarbeit der Bewährungshilfe mit den freien Trägern hat sich nach Ansicht von 9 % der Mitarbeiter der freien Träger verbessert, nach Meinung von 36 % ist sie gleich geblieben und nach Auffassung von 55 % schlechter geworden. Bei einer Beurteilung der Bewährungshilfe mit Schulnoten vergeben die Richter die Note 2,9, die Staatsanwälte 2,4, die Sozialarbeiter im Justizvollzug 3,5 und die Mitarbeiter der freien Träger 3,3.

Bei der **Klientenbefragung** beurteilten die Klienten die Arbeit der Bewährungshilfe sehr positiv. Diese Befunde müssen allerdings sehr vorsichtig interpretiert werden, weil von Seiten der Evaluatoren nicht kontrolliert werden konnte, welche Klienten auf den Dienststellen der Bewährungshilfe die Fragebögen ausfüllten und welche nicht. Immerhin kann festgestellt werden, dass ein beachtlicher Teil der Klienten eine positive Einschätzung der Bewährungshilfe abgibt.

Bezüglich der **Gerichtshilfe** waren **Qualitätsstandards** für die Beschuldigten- und für die Opferberichte herauszuarbeiten. Beschuldigtenberichte setzen gründliche Ermittlungen zur Entwicklung des Beschuldigten (Sozial- und Legalbiografie), zum Anlassdelikt, zu den Tatusachen, dem Umgang des Beschuldigten mit dem Delikt, seiner Persönlichkeit und seiner Lebenssituation, Risiko- und Schutzfaktoren und Ansatzpunkten für eine straffreie Lebensführung voraus. Die Ermittlungen erfolgen insbesondere durch Gespräche mit dem Beschuldigten, Einsichtnahme in Dokumente sowie ggf. durch Hausbesuche und Einholung von Auskünften bei Dritten. In dem Bericht ist darzulegen, welche Zusammenhänge zwischen Lebenslage und Persönlichkeit des Beschuldigten und seiner Delinquenz bestehen und wie er kriminalprognostisch zu beurteilen ist, und eine sozialarbeiterische Stellungnahme zur anstehenden justiziellen Entscheidung abzugeben. Der Bericht ist neutral und mit Quellen belegt abzufassen. Ergibt sich Hilfebedarf für den Beschuldigten, ist er über Hilfsmöglichkeiten zu beraten und ist ihm auf Wunsch Hilfe zu vermitteln. Beim Opferbericht sind Gegenstand der Ermittlungen und des Berichts die Persönlichkeit und Situation des Opfers vor der Tat, die Beziehung zwischen Täter und Opfer, die Auswirkungen der Tat auf das Opfer, die Situation des Opfers nach der Tat und Bedürfnisse für Hilfs- und Schutzmaßnahmen für das Opfer, die ggf. zu vermitteln sind. Auch bei der Gerichtshilfe ist eine Dokumentation der Arbeitsschritte und Befunde und eine Fachaufsicht in den Händen von Fachkollegen erforderlich.

Die **Konzeption** der Arbeit der Gerichtshilfe in **Baden-Württemberg** entspricht im Wesentlichen diesen Standards. Es sollte noch darauf hingewiesen werden, dass die Angaben der Betroffenen ggf. der Überprüfung bedürfen und dass die Gerichtshilfe bei sich abzeichnendem Hilfebedarf über Hilfsangebote informiert und diese auf Wunsch vermittelt.

Zur **praktischen Umsetzung** ergibt die **Neustart-Statistik**, dass die Zahl der Gerichtshilfesaufträge zunächst unter der Ausgangszahl von 3.300 lag und dann von 2.373 im Jahr 2009 auf 3.496 im Jahr 2011 und 3.617 im Jahr 2012 gestiegen ist und damit die Ausgangszahl wieder erreicht hat. Die durchschnittliche Zahl der Gerichtshilfesaufträge in den Landgerichtsbezirken variiert weiterhin erheblich.

Der **Klientendokumentation** kann entnommen werden, dass bei 66 % der Aufträge für einen Beschuldigtenbericht ein Gespräch mit dem Klienten stattfand, bei 6 % waren es zwei und mehr Gespräche, bei 28 % erfolgte kein Gespräch. Der Vorgabe, den Bericht binnen sechs Wochen nach Auftragsingang zu erstatten, wurde bei 65 % der Aufträge entsprochen. 18 % der Berichte gingen später ein, bei 10 % ist das Datum unbekannt und in 7 % der Fälle wurde kein Bericht erstattet. Die Aufträge für Opferberichte führten in 79 % der Fälle zu einem Gespräch mit dem Opfer und in 3 % zu zwei und mehr Gesprächen. Bei 18 % der Aufträge erfolgte kein Gespräch

mit dem Opfer. Eine Berichterstattung innerhalb von sechs Wochen erfolgte nur bei 56 % der Aufträge. Bei 17 % der Aufträge wurde der Bericht später erstattet, bei 19 % ist das Datum unbekannt und bei 8 % liegt kein Bericht vor. Die Einhaltung einiger Vorgaben, wie z. B. die Einladung des Klienten zu einem Gespräch innerhalb von zwei Wochen, kann der Klienten dokumentiert nicht entnommen werden. Die Daten weisen darauf hin, dass die Vorgaben für die Gerichtshilfe tendenziell verwirklicht werden, aber auch Implementations- und Dokumentationslücken bestehen.

Die quantitative Auswertung der **Gerichtshilfeberichte** ergab einige Lücken. Angaben über die psychosoziale Anamnese enthalten nur 69 % der Berichte, Angaben über eine Diagnose (sozialarbeiterische Einschätzung) und über eine Kriminalprognose jeweils 62 %. Zu den Auswirkungen der zu treffenden Entscheidung nehmen nur 31 % der Berichte Stellung. Auch die qualitative Durchsicht ergab bei einer Reihe von Berichten Schwächen. Es sind daher Anstrengungen zur Verbesserung der Berichte erforderlich.

Aus den **Onlinebefragungen** geht hervor, dass die Gerichtshilfe nach der Meinung der Mehrheit der Richter und Staatsanwälte ausreichend intensiv und schnell ermittelt. Allerdings prüft die Gerichtshilfe nur nach Meinung von 31 % der Richter und 52 % der Staatsanwälte in den meisten Fällen die Angaben der Klienten ausreichend. Auch viele Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion sehen in diesem Bereich Defizite. Die Mehrheit der Richter und Staatsanwälte sieht die Gerichtshilfeberichte in den meisten Fällen als für die Entscheidung hilfreich an. Kritisiert wird freilich vielfach, dass Behauptungen der Klienten ohne Belege dargestellt werden. Die Arbeit der Gerichtshilfe ist nach Ansicht von 25 % der Richter (30 % der Staatsanwälte) seit der Übernahme von Neustart besser geworden, nach Meinung von 63 % (60 %) gleich geblieben und nach Auffassung von 12 % (11 %) schlechter geworden. Die Richter bewerten die Gerichtshilfe im arithmetischen Mittel mit der Note 2,7, die Staatsanwälte mit 2,3. Nach Ansicht von 55 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (29 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) ist der Stellenwert der Gerichtshilfe bei Neustart zu gering. Nach Meinung von 56 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (12 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) sind die Mitarbeiter von Neustart für die Gerichtshilfe nicht angemessen ausgebildet.

Nach den für den TOA herausgearbeiteten **Qualitätsstandards** darf dieser nur durchgeführt werden, wenn der hinreichend verdächtige Beschuldigte die Tat nicht vollständig bestreitet und auf der Geschädigten- oder -en-Seite ein persönlicher Ansprechpartner vorhanden ist. Der TOA ist nicht auf bestimmte Delikte beschränkt. Er setzt die freiwillige Teilnahme des Beschuldigten und des Opfers voraus. Der Vermittler nimmt eine neutrale Position ein. Er führt Einzelgespräche mit dem Beschuldigten und dem Opfer. Wenn diese einverstanden sind, findet ein Ausgleichsgespräch im Beisein des Vermittlers statt. Ausgleichsvereinbarungen sind schriftlich niederzulegen und müssen eindeutig formuliert und umsetzbar sein. Verfahrensgang, Ergebnisse und für die Rechtsfolgenentscheidung relevante Umstände stellt der Vermittler in einem Bericht für die Justiz dar. Auch für den TOA gelten die Erfordernisse der Dokumentation und der Fachaufsicht.

In der **Konzeption des TOA für Baden-Württemberg** sind diese Vorgaben enthalten. Problematisch ist die Anführung einer Reihe von Delikten, bei denen der TOA vorwiegend in Betracht kommen soll. Dies begründet die Gefahr einer schematischen deliktorientierten Prüfung und des Übersehens geeigneter Fälle.

Nach der **Neustart-Statistik** lag die Zahl der TOA-Aufträge im Jahr 2009 mit 1.111 unter der Ausgangszahl von 1.442. Die Auftragszahl ist dann auf 1.422 im Jahr 2011 und 1.571 im Jahr 2012 gestiegen, liegt damit aber noch erheblich unter der Zielgröße von 3.400. Die Zahl der Aufträge pro Bewährungshelfer variiert weiterhin erheblich zwischen den Landgerichtsbezirken.

Nach der **Klientendokumentation** dominieren bei den im TOA bearbeiteten Delikten die Körperverletzungen mit einem Anteil von 60 % deutlich. Das Deliktsspektrum wird kaum ausgeschöpft. In 36 % der Verfahren wurde kein Einzelgespräch mit dem Beschuldigten oder dem Opfer geführt, in 34 % der Verfahren insgesamt ein Gespräch. Zwei und mehr Gespräche gab es in 30 % der Fälle. Der Klientendokumentation lässt sich nicht entnehmen, wie viele Einzelgespräche jeweils mit dem Beschuldigten und dem Opfer geführt wurden. Aus der Dokumentation geht auch nicht hervor, ob ein Ausgleichsgespräch stattfand. Eine Konfliktregelung wurde in 38 % der Verfahren erreicht. In 81 % der Fälle wurde innerhalb von drei Monaten ein Abschlussbericht vorgelegt, in 16 % der Fälle wurde der Bericht später erstattet, in 2 % der Fälle ist kein Bericht vorhanden. Die Auswertung deutet auf einige Schwächen bei der Implementation und Dokumentation des TOA hin. Die Beteiligung an der bundesweiten TOA-Statistik wird empfohlen.

Die quantitative Auswertung von **TOA-Berichten** zeigte einige Lücken. Angaben zur Stellungnahme des Beschuldigten zum Tatvorwurf befinden sich in 58 % der Berichte, Angaben zur Sichtweise der Geschädigten in 37 %. Die Regelungsvorstellungen des Beschuldigten bzw. des Geschädigten werden in 32 % bzw. 37 % der Berichte dokumentiert. Eine Dokumentation der sozialarbeiterischen Einschätzung der Konfliktregelung enthalten nur 11 % der Berichte, einen Vorschlag für das weitere Verfahren 16 %. Die qualitative Durchsicht der Berichte erbrachte erhebliche Varianzen in der Dokumentationssubstanz. Die TOA-Berichte bedürfen daher der Verbesserung.

Aus den **Onlinebefragungen** geht hervor, dass nach Ansicht von 50 % der Richter und 72 % der Staatsanwälte die Vermittlungstätigkeit im TOA mit ausreichender Intensität durchgeführt wird. Die Arbeit des TOA ist seit der Übernahme durch Neustart nach Ansicht von 14 % der Richter (44 % der Staatsanwälte) besser geworden, nach Meinung von 69 % (41 %) gleich geblieben und nach Ansicht 17 % (15 %) schlechter geworden. Die Richter benoten den TOA mit 2,7, die Staatsanwälte mit 2,3. Der Stellenwert des TOA bei Neustart ist nach Ansicht von 51 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 78 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion richtig. Eine angemessene Ausbildung der Neustart-Mitarbeiter für den TOA bejahen 55 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 90 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion.

Hinsichtlich der **Organisation** der Bewährungshilfe, der Gerichtshilfe und des TOA wurde zu den **Qualitätsstandards** herausgearbeitet, dass sich die Prozesse und der Aufbau der Organisation am Ziel der Rückfallverhinderung orientieren müssen. Die Mitarbeiter müssen eine Ausbildung als staatlich anerkannte Diplom-Sozialarbeiter/Sozialpädagogen oder eine entsprechende Ausbildung haben und für die Tätigkeiten der Bewährungshilfe, der Gerichtshilfe und des TOA speziell geschult und regelmäßig fortgebildet werden. Es ist eine Konzeption für Beförderungen zu entwickeln. Sorgfältig ausgewählte, geschulte und von hauptamtlichen Bewährungshelfern betreute ehrenamtliche Bewährungshelfer können eingesetzt werden. Es bedarf einer fachspezifischen Führung mit flachen Hierarchien. Die Standorte müssen an den lokalen Bedarf angepasst sein. Die für die Betreuung und Überwachung bestimmter Klienten erforderlichen Spezialkenntnisse müssen vorgehalten werden. Die räumliche Ausstattung der Dienststellen muss vertrauliche Einzelgespräche zulassen und es ist eine leistungsfähige EDV-Ausstattung erforderlich. Es bedarf einer leicht handhabbaren Dokumentation, die nicht zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Arbeit mit den Klienten führt. Durch Schnittstellenpflege ist eine enge Kooperation mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften sowie mit dem Strafvollzug und den freien Trägern der Straffälligenhilfe zu ermöglichen.

Die **Konzeption** der Organisation der Bewährungshilfe, der Gerichtshilfe und des TOA in **Baden-Württemberg** ist vor allem im Grundlagenkonzept als Anlage zum Generalvertrag zwi-

schen dem Land Baden-Württemberg und Neustart niedergelegt. Zur **praktischen Umsetzung** ergibt die Analyse der **Neustart-Statistiken**, dass infolge der Einstellung neuer hauptamtlicher Bewährungshelfer durch Neustart und des verstärkten Einsatzes ehrenamtlicher Bewährungshelfer die Zahl der Klienten pro hauptamtlichem Bewährungshelfer von 88,7 im Jahr 2006 auf 70,2 im Jahr 2012 zurückgegangen ist (Zielgröße 2016: 60). Der Quotient für 2006 wurde aufgrund von Neustart-Angaben berechnet. Das Grundlagenkonzept geht für 2006 von 96 Klienten pro hauptamtlichem Bewährungshelfer aus. Die Zahlen für die Gerichtshilfe und den TOA lagen zunächst unter dem Ausgangsstand von 2005, haben diesen 2011 wieder erreicht und liegen hinsichtlich des TOA erheblich unter der Zielgröße (Stand 2012: 1.571, Zielgröße: 3.400). Der Dokumentation der Arbeitsschritte und Ergebnisse dient die elektronische **Klientendokumentation** (Klidoc). Sie ermöglicht umfangreiche Dateneintragungen, wird aber von den Mitarbeitern ganz überwiegend als benutzerunfreundlich angesehen und trägt den Erfordernissen der Gerichtshilfe und des TOA nicht hinreichend Rechnung. Es sollte daher unter Auswertung der Erfahrungen auch der anderen Bundesländer bundesweit ein möglichst einheitliches Datenbanksystem angestrebt werden. Bei den Eintragungen in Klidoc bestehen Lücken. So ist für etwa ein Viertel der Klienten der Abgangskohorte des Jahres 2012 keine Situationsanalyse eingetragen. Hinsichtlich der Betreuungsstufen haben sich die Eintragungen verbessert. Die geringe Zahl der Einordnung von Klienten in die Betreuungsstufen „Intensiv“ und „Betreuung“ könnte mit dem aus ökonomischen Zwängen resultierenden Bemühen zusammenhängen, personalintensive Betreuungsstufen durch Ausweis weniger prekärer Problemlagen zu vermeiden.

Hinsichtlich der Management-, Führungs- und Personalstrukturen ergibt sich für das Jahr 2012 ein Verhältnis von AKA Abteilungsleitung zu AKA Sozialarbeit von 1 : 21,6. Dies liegt nahe an der im Grundlagenkonzept vorgesehenen **Leitungsspanne** von 1 : 20. Rechnet man allerdings zu den Abteilungsleitern die Einrichtungsleiter hinzu, beträgt das Verhältnis 1 : 13,1. Management und Verwaltung hatten 2012 einen Anteil an der Belegschaft von 20 %. Die Höhe des Gehalts der von Neustart eingestellten Sozialarbeiter beruht fast ausschließlich auf der Länge der Berufserfahrung. Insofern empfiehlt sich eine stärkere Leistungsorientierung der Entlohnung. Die derzeitigen **Personalkosten** von Neustart je AKA Sozialarbeit liegen erheblich niedriger als eine Besoldung nach E10 oder gemäß des gehobenen Dienstes. Eine Rückübertragung der Bewährungshilfe auf das Land auf der Basis von E10-Gehältern würde daher zu einem Mehrbetrag für das Land führen, der durch eine Reduzierung von etwa 49 Bewährungshelferstellen (mit einem Anstieg der Betreuungsquote von 70,2 auf 85,6) ausgeglichen werden könnte. Bei der **Kostenstruktur** von Neustart fällt auf, dass die Fortbildungskosten nicht sehr stark über den Marketingkosten liegen und deutlich hinter den Kosten für Honorare einschließlich konzerninterner Dienstleistungen zurückbleiben. Angesichts der Bedeutung der Fortbildung erscheint es angemessen, die Fortbildungsanstrengungen zu erhöhen und die anderen beiden Posten zu reduzieren.

Die Analyse des **Standortkonzepts** von Neustart ergab, dass das Konzept dem sachgerechten Prinzip von relativ wenigen, aber personell gut ausgestatteten Stellen in Ballungsgebieten und vielen – personell schwächer ausgestatteten – Außen- und Sprechstellen in ländlichen Gebieten folgt. Es besteht allerdings eine hohe regionale Heterogenität in der Zahl der Klienten pro AKA Sozialarbeit. Diese variiert von 94 in Heilbronn und 83 in Lörrach bis zu 52 in Waldshut-Tiengen und 41 in Mosbach (Stand 2012). Auch die Zahl der ehrenamtlichen Bewährungshelfer variiert erheblich. Während z. B. in Stuttgart 1,2 ehrenamtliche Bewährungshelfer auf einen AKA Sozialarbeit entfallen, sind es in Ravensburg 3,6 AKA. Die Zahl der ehrenamtlichen Bewährungshelfer pro Teamleiter variiert ebenfalls stark. Sie beträgt z. B. in Stuttgart 7,8 und in Ravensburg 23,5. Nach einer Überprüfung von Optimierungspotentialen bei der Wahl der Standorte könnten

durch Neuordnung von neun Sprechstellen bzw. Außensprechstellen und Umwandlung von Tauberbischofsheim und Sigmaringen zu Außenstellen durch Wegfall von Reisekosten und Reisezeit ca. 70.000 Euro jährlich eingespart werden.

In den Leitungsspannen bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Einrichtungszentralen und den Außenstellen sowie zwischen den Regionen. So ist in Heilbronn im Durchschnitt ein Abteilungsleiter AKA der Zentrale für 27 AKA Sozialarbeit verantwortlich und ein Abteilungsleiter AKA der Außenstellen für 13 AKA Sozialarbeit. Die Abteilungsleiterdichte beträgt in Rottweil 1 : 29 und in Reutlingen 1 : 24, in Freiburg und Ravensburg dagegen 1 : 15 bzw. 1 : 17. Der Anteil der Sozialarbeiter mit mindestens einer Zusatzqualifikation oder Ausbildung zum Spezialisten schwankt zwischen 22 % in Mannheim und 57 % in Ulm (Stand Dezember 2012). Die Zahl der Spezialisten ist mit 16 (5 % der Sozialarbeiter) verhältnismäßig gering.

Für die **Mittelverteilung auf die Standorte** verwendet Neustart ein Ranking mit den – unterschiedlich gewichteten – Kriterien Anzahl der Klienten pro AKA Sozialarbeit in der Bewährungshilfe, Prozentsatz der von ehrenamtlichen Bewährungshelfern betreuten Klienten, durchschnittliche Durchlaufzeit einer Bewährungsunterstellung und absolute prozentuale Differenz zwischen benötigter und tatsächlich angebotener Arbeitszeit. Hierbei erhöhen die ersten beiden Kriterien die Wahrscheinlichkeit der Zuweisung einer Stelle, die letzten beiden Kriterien senken sie. Die vier Einzelrankings werden entsprechend ihrer Gewichte zu einem Gesamtranking aggregiert. Von diesen Kriterien sind zwei problematisch: Gegen das Kriterium des Anteils ehrenamtlicher Bewährungshelfer spricht, dass an der Anwerbung ehrenamtlicher Bewährungshelfer auch die Neustart-Zentrale beteiligt ist und die Einsetzbarkeit ehrenamtlicher Bewährungshelfer mit dem Vorhandensein geeigneter Klienten und für die ehrenamtliche Bewährungshilfe geeigneter Personen Voraussetzungen hat, die von der Einrichtung nicht steuerbar sind. Gegen das Kriterium der absoluten prozentualen Differenz zwischen benötigter und tatsächlich angebotener Arbeitszeit ist anzuführen, dass diese nicht als „Fehlplanung“ sanktioniert werden sollte, sondern dass man die (tatsächliche) Differenz als Indikator für vorhandenen Stellenbedarf interpretieren und die Zahl der Bewährungshelfer dem jeweiligen Betreuungsbedarf anpassen sollte. Sachgerecht erscheint demgegenüber eine Mittelzuweisung nach den Kriterien „Nicht gedeckter Bedarf an Betreuungszeit (berechnet nach Betreuungsstufen)“, „sehr hohe Zahl von Klienten pro hauptamtlichem Bewährungshelfer“ (dies sind die Bedarfskriterien) und „sehr niedrige Zahl von Klienten pro hauptamtlichem Bewährungshelfer“ sowie „Verweildauer der Klienten“ (das sind die Kostenkriterien), wonach solche Einrichtungen für eine Mittelzuweisung in Betracht kommen, die einen hohen Bedarf, aber eine niedrige Kostenlast aufweisen.

In der **Onlinebefragung** gaben 39 % der Richter (65 % der Staatsanwälte) an, dass sich das Standortkonzept von Neustart bewährt hat, 41 % (20 %) nahmen eine teilweise Bewährung an, nach Meinung von 20 % (15 %) hat sich das Konzept nicht bewährt. Vorgeschlagene Änderungen betrafen zu 97 % eine Erhöhung der Zahl der Standorte. Die Bewährungshelfer beurteilten das Standortkonzept zurückhaltend. Nach Ansicht von 67 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 36 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion hat es sich nicht bewährt. Ganz überwiegend bejahen Richter, Staatsanwälte und Bewährungshelfer eine gute Erreichbarkeit des einzelnen Bewährungshelfers. Die Ausstattung der Hauptstellen wird von den Bewährungshelfern überwiegend positiv beurteilt. Die Beurteilung der Sprechstellen fällt nicht so günstig aus und die Außensprechstellen werden insbesondere hinsichtlich der Büro- und EDV-Ausstattung sehr ungünstig eingeschätzt. Insoweit besteht erheblicher Verbesserungsbedarf.

Während die Bewährungshelfer die EDV-Hardware ganz überwiegend als funktionsfähig und aktuell einschätzen, werden EDV-Software und EDV-Schulungen verhalten beurteilt. Die Einschätzung der Klientendokumentation durch die Bewährungshelfer fällt sehr ungünstig aus.

Lediglich 18 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 34 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion halten sie für ein geeignetes Dokumentationssystem und lediglich 16 % (28 %) stufen sie als praktikabel ein. Es ist daher eine praktikablere und benutzerfreundlichere Ausgestaltung des Dokumentationssystems erforderlich. Im arithmetischen Mittel verbringen die Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion nach ihren Angaben 43 % und die Bewährungshelfer mit Führungsfunktion 35 % ihrer Tätigkeit mit Dokumentation. Nach Ansicht von 78 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (53 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) nimmt die Dokumentations- und Verwaltungstätigkeit zu viel Zeit in Anspruch, die für die Klienten fehlt. 79 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (64 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion) sprechen sich für eine Verringerung der Dokumentationstätigkeit aus. Diese sollte daher im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Klientendokumentation in Angriff genommen werden.

Die Regelungsdichte bei Neustart ist nach Ansicht von 84 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 70 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion zu groß. 71 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 57 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion halten die Gliederung des Qualitätshandbuchs für unübersichtlich. Dies spricht dafür, die Regelungen zu straffen und transparenter zu machen. Nach Ansicht von 72 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und von 49 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion ist die Organisation von Neustart in ihrem Aufbau zu hierarchisch. Die Mitarbeiterführung wird überwiegend ungünstig beurteilt. Es sollte daher geprüft werden, ob Hierarchien abgeflacht und die Kommunikation von Bewährungshelfern ohne und mit Führungsfunktion verbessert werden können. Den Aufwand von Neustart für das Marketing halten 90 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion und 55 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion für übertrieben.

Mit den Arbeitsbedingungen bei Neustart sind nur 31 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (13 % der Landesbediensteten, 63 % der Neustart-Angestellten), aber 70 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion zufrieden. Zahlreiche Bewährungshelfer berichten von Mobbing-Erfahrungen und Burn-Out-Symptomen. Während sich über 90 % der Bewährungshelfer mit der Aufgabe der Bewährungshilfe identifizieren, bejahen eine Identifikation mit Neustart nur 27 % der Bewährungshelfer ohne Führungsfunktion (6 % der Landesbediensteten, 62 % der Neustart-Angestellten) und 64 % der Bewährungshelfer mit Führungsfunktion. Es sind daher erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung des Arbeitsklimas erforderlich.

Hinsichtlich der Kooperation von Neustart mit den anderen an der Strafrechtspflege beteiligten Institutionen geben lediglich 46 % der Richter und 62 % der Staatsanwälte an, dass sie über die generelle Arbeitsweise von Neustart ausreichend informiert sind. Die Beziehung zwischen Justiz und Bewährungshilfe ist seit der Übertragung auf Neustart nach Ansicht von 31 % der Richter (19 % der Staatsanwälte) schlechter geworden, nach Meinung von jeweils 56 % gleich geblieben und nach Auffassung von 13 % (25 %) besser geworden. Die Zahl der persönlichen Kontakte mit Bewährungshelfern hat nach Angaben von 38 % der Richter (34 % der Staatsanwälte) abgenommen, ist nach Ansicht von 55 % (59 %) gleich geblieben und hat nur nach Auffassung von jeweils 7 % zugenommen. Nach Angaben von 73 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug ist die Arbeit von Neustart für sie nicht transparent, nach Auffassung von 61 % ist das Vorgehen von Neustart beim Übergangsmanagement zu bürokratisch und nach Ansicht von 72 % gibt es zu wenig persönliche Kontakte mit Bewährungshelfern. Seit der Übernahme der Bewährungshilfe durch Neustart hat sich die Zusammenarbeit nach Meinung von 63 % der Sozialarbeiter im Justizvollzug verschlechtert. Auch die Mitarbeiter der freien Träger stufen die Arbeit von Neustart in vielerlei Hinsicht als nicht transparent ein. 61 % der Mitarbeiter beurteilen Neustart als zu bürokratisch. Nach Ansicht von 55 % der Mitarbeiter der freien Träger ist die Zusammenarbeit

mit der Bewährungshilfe seit der Übernahme durch Neustart schlechter geworden. Nach Angaben von über 85 % der Bewährungshelfer ohne und mit Führungsfunktion findet ein Austausch mit der Bewährungshilfe in anderen Bundesländern nicht oder kaum statt. Diese Daten zeigen, dass die Schnittstellenarbeit der Bewährungshilfe verbessert werden muss.

Hinsichtlich der institutionellen Verankerung von Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und TOA sprechen sich die Befragten überwiegend für die Erfüllung dieser Aufgaben durch eine Institution aus. Zu der Frage, wer diese Institution sein soll (Neustart oder der Staat), werden sehr unterschiedliche Auffassungen vertreten. 

Kosten

Die Überprüfung der in der Bewährungs- und Gerichtshilfe anfallenden Kosten muss sich am Zweck der Untersuchung orientieren. Sie soll auf Grundlage einer Bewertung der gegenwärtigen Situation Entscheidungen für die Zukunft ermöglichen. Dazu ist nicht nur zu fragen, was die justiznahe Sozialarbeit heute tatsächlich kostet und was sie früher gekostet hat. Um vergleichen zu können, soll auch ermittelt werden, welche Kosten hypothetisch ohne die Überführung in eine freie Trägerschaft angefallen wären, und zwar sowohl unter Beibehaltung des früheren fachlichen und organisatorischen Stands als auch bei dessen gedachter Fortentwicklung auf das gegenwärtige Niveau. In konkreten Fragen formuliert:

1. Wie haben sich die tatsächlichen Kosten seit der Reform entwickelt (unten 2. „**Kostenentwicklung**“)?
2. Wie hätten sich die Kosten voraussichtlich entwickelt, wenn die Reform unterblieben wäre (unten 3. „**hypothetische Kostenentwicklung**“)?
3. Welche Kosten fielen heute an, wenn die justiznahe Sozialarbeit mit dem heutigen fachlichen Stand rein staatlich organisiert wäre (unten 4. „**Plankostenrechnung**“)?

Die so ermittelten Zahlen müssen dann analysiert werden, um auf diesem Weg nähere Aussagen über die Kostenstruktur zu erhalten (unten 5. „**Analyse**“).

1. Überblick

Aus den Antworten auf diese Fragen ergibt sich folgendes Bild:

In den Reformjahren 2007 bis 2012 fielen für die Bewährungs- und Gerichtshilfe im Durchschnitt jährliche **Gesamtkosten** in Höhe von 23,393 Mio. Euro an. Die durchschnittlichen jährlichen Kosten während der gesamten Laufzeit des Vertrages mit dem freien Träger (2007 bis 2016) werden voraussichtlich 24,889 Mio. Euro betragen.

Diese Gesamtkosten setzen sich zusammen aus Personalkosten für Beamte und Angestellte im Landesdienst und dem Vertragsentgelt, das das Land an den freien Träger bezahlt.

Die **Personalkosten** beziehen sich auf Sozialarbeiter und Servicekräfte, die nach wie vor im **Landesdienst** beschäftigt sind und deren Dienstleistung das Land in den Vertrag mit dem freien Träger einbringt. Die Zahl dieser Beschäftigten nimmt kontinuierlich ab. Fallen Arbeitskraftanteile durch Ruhestände weg, stellt der freie Träger (eigene) Angestellte ein. Die Gesamtarbeitskraftanteile der Landesbeschäftigten haben sich von 311 AKA in 2004 auf 211 AKA in 2012 reduziert. Diese Personalkosten sind von 17,793 Mio. Euro in 2004 auf 13,541 Mio. Euro in 2012 gesunken. Bis 2016 werden sie voraussichtlich auf 12,247 Mio. Euro (181 AKA) sinken.

Das Land hat mit dem freien Träger ein Entgelt vereinbart, das vorab für die gesamte Vertragslaufzeit (2007 bis 2016) festgelegt ist (**Grundentgelt**). Es sinkt von 6,313 Mio. Euro (brutto) in 2007 über 5,673 Mio. Euro in 2012 auf 5,481 Mio. Euro in 2016. Für durch Ruhestände ausscheidende Landesbeschäftigte erhält der freie Träger einen finanziellen Ausgleich (**Kapitalisierungsentgelt**). Dieser versetzt ihn in die Lage, ausscheidende Landesbeschäftigte durch eigene Angestellte zu ersetzen. Dieser Ausgleich betrug in 2012 6,206 Mio. Euro für bis dahin 97 weggefallene AKA (zu den tatsächlichen Gesamtkosten siehe unten 2.).

Wäre die Reform unterblieben und der fachlich-organisatorische Zustand des Jahres 2004 beibehalten worden, wären zwischen 2007 und 2012 durchschnittlich jährliche Gesamtkosten in Höhe von 23,555 Mio. Euro angefallen (tatsächlich: 23,393 Mio. Euro). Diese Kosten bestünden zu etwa 75 % (17,534 Mio. Euro bei 311 AKA) aus Kosten für Landespersonal. Zwischen 2007 und 2016 wären insgesamt voraussichtlich 24,929 Mio. Euro angefallen (tatsächlich: 24,889 Mio. Euro). In 2004 waren in der Bewährungs- und Gerichtshilfe insgesamt 311 AKA eingesetzt, 2012 waren es 376 AKA. Die Reform hat somit zu einer leichten Senkung der Kosten geführt bei starkem Anstieg der Arbeitskraftanteile (+21 %). Somit werden heute trotz geringerer Kosten mehr Arbeitskraftanteile eingesetzt als dies ohne Reform der Fall gewesen wäre (zu den hypothetischen Kosten ohne Reform siehe unten 3.).

Hätte das Land eine Reform der Bewährungs- und Gerichtshilfe durchgeführt, die dem heutigen qualitativen Stand (insbesondere an Personal und Ausstattung) entspräche, dies aber in ausschließlich staatlicher Trägerschaft bewerkstelligen müssen, betrügen die Gesamtkosten in 2012 etwa 28,434 Mio. Euro (tatsächlich: 25,862 Mio. Euro). Diese erheblichen Mehrkosten beruhen insbesondere auf den zusätzlichen 65 Planstellen, die erforderlich sind, um den gegenwärtigen Stand zu halten, sowie auf Mehrkosten für IT-Ausstattung, die der freie Träger erheblich günstiger (38 %) stellen kann, als für marktübliche Produkte zu zahlen wäre (zu den Plankosten einer Reform in staatlicher Trägerschaft siehe unten 4.).

2. Kostenentwicklung

a. Allgemeines

(1) Maßgeblicher Zeitraum

Für die Entwicklung der tatsächlichen Kosten sind die Jahre ab 2004 der maßgebliche Zeitraum. 2004 ist das Referenzjahr, da in diesem Jahr letztmalig Kosten ausschließlich desjenigen Systems der Bewährungs- und Gerichtshilfe anfielen, das vor der Reform bestand.¹ In den Jahren 2005 und 2006 wurde in den Landgerichtsbezirken Stuttgart und Tübingen bereits das Pilotprojekt zur Erprobung der landesweiten Übertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf den freien Träger durchgeführt.² Aus dieser Zeit des Systemumbaus, in dem Vieles in Bewegung war, liegen keine Zahlen vor, die hinreichend belastbar dem einen oder dem anderen System zuzuordnen wären. Diese Jahre des Pilotprojekts bleiben bei den folgenden Darstellungen daher außer Betracht.

¹ Aus der Zeit vor 2004 liegen keine hinreichend belastbaren Zahlen vor, da das Land zuvor die Kosten- und Leistungsrechnung noch nicht eingeführt hatte.

² Siehe oben Seite 26.

(2) Kostenarten

Die Gesamtkosten setzen sich aus folgenden Kostenarten zusammen:

Personalkosten
Sachkosten
Umlagen
Sonstiges
Vertragsentgelt

Die Darstellung der Kosten des Jahres 2004 und jener der Jahre ab 2007 im Detail sowie deren Vergleichbarkeit sind schwierig. Die Kostenstruktur hat sich dadurch grundlegend geändert, dass eine Vielzahl von Kostenblöcken in der Kosten- und Leistungsrechnung seit der Reform nicht mehr als solche der justiznahen Sozialarbeit zugeordnet werden. Diese sind im Vertragsentgelt aufgegangen, da die entsprechenden Leistungen jetzt vom freien Träger erbracht werden. Die Aussagekraft eines Vergleichs der jeweiligen Gesamtkosten bleibt davon jedoch unbeeinträchtigt.

(a) Die Personalkosten erfassen stets die für die hauptamtlich in den Bereichen Bewährungs- und Gerichtshilfe und Täter-Opfer-Ausgleich im Landesdienst Beschäftigten anfallenden Kosten. Personalkosten, die bei anderen Behörden für diese Bereiche anfallen, sind in den Kostenarten Umlagen (2004) bzw. Sonstiges (ab 2007) enthalten. Personalkosten des freien Trägers (ab 2007) sind – aus der Perspektive der Landesverwaltung – Teil des Vertragsentgelts. Die Personalkosten wurden gemäß Teil 3 Ziffer 1.2 des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsberechnungen des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft³ nach den Kostensätzen der VwV-Kostenfestlegung⁴ berechnet.

(b) Die Position Sachkosten der Vollkostenrechnung für 2004 enthält die Kosten für Bürobedarf, Weiterbildung, Reisekosten und weitere Einzelpositionen. Seit 2007 sind diese Positionen den sonstigen Kosten zugeordnet oder im Vertragsentgelt aufgegangen.

(c) Die Position Umlagen (2004) enthält Kosten für Personal- und allgemeine Verwaltung, Infrastruktur wie z.B. Telefon, Kopierer, Registratur usw., Querschnittleistungen in den Bereichen Personal, Organisation, Haushalt usw. sowie Dienstleistungen des LBV, der LOK und anderer Stellen.⁵ Ab 2007 sind die den Umlagekosten zugrundeliegenden Aufgaben teilweise auf den freien Träger übergegangen und werden im Übrigen unter der Position Sonstiges gebucht (siehe sogleich).

(d) Die Position Sonstiges (ab 2007) erfasst alle übrigen Kosten, die in der Kosten- und Leistungsrechnung auf Bewährungs- und Gerichtshilfe gebucht werden (z.B. Kosten für ehrenamt-

³ Ministerium für Finanzen und Wirtschaft, Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsberechnungen, 2002, 46 f.

⁴ Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums über die Berücksichtigung der Verwaltungskosten insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren und sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung, zuletzt vom 28. Oktober 2010 (GABl. 2010, 405), in Kraft getreten am 1. Januar 2011, bzw. vom 12. Dezember 2012, in Kraft getreten am 1. Januar 2013 (VwV-Kostenfestlegung). Die Verweise auf diese Verwaltungsvorschrift beziehen sich auf die für das jeweilige Jahr maßgebliche Fassung.

⁵ Diese Teile der Konzernumlage wurden einer Auswertung des MFW für das Jahr 2004 entnommen. Da die Konzernumlage bislang nicht verursachergerecht gebucht werden kann, wurde der Gesamtbetrag entsprechend dem Anteil des eingesetzten Personals berechnet.

liche Bewährungshelfer). Die den früheren Umlagekosten zugrundeliegenden Querschnittsaufgaben sind überwiegend auf die Neustart gGmbH übergegangen und nunmehr Teil des Vertragsentgelts (z. B. Kosten für IuK und Personalverwaltung). Die Kosten für dergleichen Aufgaben, die beim Land verblieben sind, sind zum Teil in der Position Sonstiges enthalten (z. B. anteilige Kosten für Führungspersonal im Justizministerium), können teilweise jedoch nicht gesondert ausgewiesen werden (z. B. anteilige Kosten beim MFW).

(e) Das Vertragsentgelt besteht aus der Summe der Zahlungen, die aufgrund des Grundlagenvertrags an den freien Träger geleistet werden (Grundentgelt und Kapitalisierungsentgelt). Das Grundentgelt ist für die Laufzeit vertraglich festgelegt. Dagegen ist das Kapitalisierungsentgelt ein Ausgleich für dem freien Träger überlassene Landesbedienstete, die während der Vertragslaufzeit aus dem Landesdienst ausscheiden (insbesondere wegen Eintritts in den Ruhestand). Der freie Träger soll so in die Lage versetzt werden, die wegfallenden Arbeitskräfte durch Neueinstellungen zu kompensieren.

(f) Raumkosten für Miete und Energie, die über den Landesbetrieb Vermögen und Bau abgewickelt werden, sind durchweg unberücksichtigt geblieben. Diese Kosten fallen in jeder Organisationsform an. Sonstige Raumkosten („Nebenkosten“) sind dagegen berücksichtigt, weil diese mit der Qualität der Ausstattung der Räumlichkeiten zusammenhängen. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben einmalige reformbedingte Kosten, die überwiegend in den Jahren 2005 und 2006 angefallen sind. Diese zählen zwar zu den Gesamtkosten der Reform. Für die Entscheidung, wie die Bewährungs- und Gerichtshilfe ab 2017 fortgeführt werden soll, sind jedoch nicht frühere Einmalkosten des Reformaktes maßgeblich, sondern die laufenden Kosten des aktiven Systems.

b. Gesamtkosten 2004 bis 2012

(1) Landespersonal

Die Arbeitskraftanteile der Landesbediensteten (Sozialarbeiter und Servicekräfte) haben sich wie folgt entwickelt (Tab. 1):⁶

Tab. 1: Arbeitskraftanteile 2004-2012

	2004	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Servicekräfte	36	33	26	21	19	18	16
Sozialarbeiter Angestellte (E 10)	10	10	9	8	7	7	6
Sozialarbeiter A9	43	38	26	1	1	0	0
Sozialarbeiter A10	82	75	83	105	103	79	77
Sozialarbeiter A11	82	75	71	71	66	87	62
Sozialarbeiter A12	43	38	36	32	28	23	39
Sozialarbeiter A13	16	14	13	13	12	13	11
Summe (AKA)	311	283	264	251	236	227	211

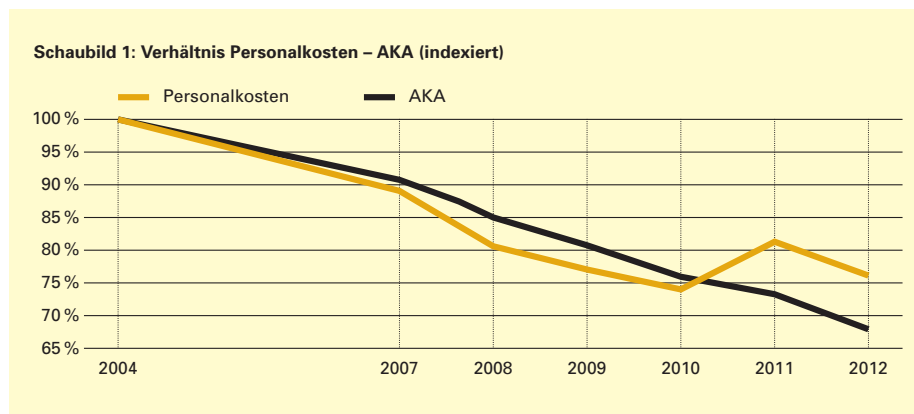
⁶ Zahlen jeweils zum Stichtag 31. Dezember. Vor 2008 wurden die Personalstellen durch die Oberlandesgerichte verwaltet, die die Gesamtsumme der Arbeitskraftanteile meldeten. Die Verteilung der Arbeitskraftanteile auf die Besoldungsstufen orientiert sich für diese Jahre an den jeweiligen Stellenplänen des Staatshaushaltsplanes.

Die diesbezüglichen Personalkosten haben sich wie folgt entwickelt (Tab. 2):

Tab. 2: Personalkosten 2004-2012

	2004	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AKA Sozialarbeiter	276	250	238	230	217	209	195
AKA Servicekräfte	36	33	26	21	19	18	16
Personalkosten (in T Euro)	17.793	15.867	14.398	13.702	13.170	14.426	13.541

Schaubild 1 vergleicht den Verlauf der Kosten für Landespersonal mit dem Verlauf der Arbeitskraftanteile:



Die Entwicklung der Personalkosten zeigt Brüche in den Jahren 2008 (nach unten) und 2011 (nach oben). Die Personalkosten, die in der Kosten- und Leistungsrechnung gebucht werden, beruhen auf den Kostensätzen der VwV-Kostenfestlegung.⁷ Diese Sätze wurden 2008 (leicht) gesenkt und 2011 (stark) erhöht, sodass sich die Personalkosten in diesen Jahren nicht parallel zu den Arbeitskraftanteilen entwickelten.

(2) Vertragsentgelt

Das Vertragsentgelt setzt sich zusammen aus dem Grundentgelt und dem Kapitalisierungsentgelt. Entgeltzahlungen des Landes an den freien Träger sind von der Umsatzsteuerpflicht befreit, da der freie Träger Mitglied des Paritätischen Wohlfahrtsverbands ist (§ 4 Nr. 18 UStG). Bis zum Eintritt in den Verband Ende 2012 kam der freie Träger aufgrund dessen Gemeinnützigkeit in den Genuss des ermäßigten Umsatzsteuersatzes in Höhe von 7 % (§ 12 Abs. 2 Nr. 8a UStG i. V. m. §§ 51 ff. AO).

⁷ Siehe oben Fn. 4.

(a) Das Grundentgelt hat sich wie folgt entwickelt (Tab. 3):

Tab. 3: Grundentgelt 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grundentgelt	5.900.000	5.481.875	5.436.875	5.391.875	5.346.875	5.301.875
Reduzierung			-1.000.000		-2.500.000	
Ausgleich Stellenwegfall				388.131	388.131	3.123.458
7 % USt.	413.000	383.731	310.581	404.600	226.450	589.773
Summe	6.313.000	5.865.606	4.747.456	6.184.606	3.461.456	9.015.106

Die Position „Grundentgelt“ in Tab. 3 ist im zwischen dem Land und dem freien Träger geschlossenen Vertrag für die gesamte Laufzeit fest vereinbart. Das Entgelt sinkt von netto 5,9 Mio. Euro im Jahr 2007 um 13 % auf 5,123 Mio. Euro im Jahr 2016. Es wird in zweifacher Hinsicht modifiziert:

In den 2009 und 2011 erzielte das Land im Wege von Nachverhandlungen mit der Neustart gGmbH außerplanmäßige Reduzierungen des Grundentgelts. Sie sind in Tab. 3 in der Position „Reduzierung“ dargestellt.

Tab. 3 zeigt außerdem seit 2010 einen „Ausgleich Stellenwegfall“. Dabei handelt es sich um eine Kompensierung für dauerhaft weggefallene Stellen von Landesbediensteten. Durch Ruhestände freiwerdende Planstellen werden nicht mehr mit Beamten besetzt, da der freie Träger dafür eigene Angestellte einstellt. Daher können jene Stellen mittelfristig auch im Stellenplan des Staatshaushaltsplanes dauerhaft wegfallen. In der Kosten- und Leistungsrechnung werden Ausgleichsleistungen für unbesetzte Stellen nur bis zu deren Wegfall als Kapitalisierungsentgelt gebucht. Ab diesem Zeitpunkt gilt der vertraglich vorgesehene finanzielle Ausgleich nicht mehr als Kapitalisierungsentgelt, sondern wird als Teil des Grundentgelts gebucht. Das Kapitalisierungsentgelt reduziert sich um den Betrag, um den sich das Grundentgelt erhöht. Es handelt sich somit um kostenneutrale Umbuchungen.

(b) Das Kapitalisierungsentgelt soll den freien Träger in die Lage versetzen, ausscheidende Landesbeamte durch eigene Angestellte zu ersetzen. Die Entwicklung eines Jahresbetrags je Arbeitskraftanteil orientiert sich an derjenigen der Entgeltgruppe 10 TV-L (West). Die jährlich zu kapitalisierenden Arbeitskraftanteile sind in Tab. 4 dargestellt:

Tab. 4: Kapitalisierte AKA 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
wegfallende AKA	23,48	24,05	12,32	13,40	9,40	14,75
Jahresbetrag pro AKA	59.182	60.899	64.013	64.013	65.118	66.426
zusätzlicher Betrag	724.737	1.826.815	731.309	1.017.527	644.601	891.972

Der in Tab. 4 angegebene AKA-Wert ist die Gesamtsumme der Arbeitskraftanteile, die im jeweiligen Jahr ausgeschieden sind. Jeder volle Arbeitskraftanteil wird mit einem bestimmten Jahresbetrag kapitalisiert (in 2012: 66.426 Euro). Da nicht alle Arbeitskraftanteile zum 1. Januar wegfallen, sondern im Laufe eines Jahres, steigt der jeweils neu hinzukommende Betrag anteilig, nicht linear. Tab. 4 weist in der Position „zusätzlicher Betrag“ die Gesamtsumme aus, die im jeweiligen Jahr neu hinzukommen ist.

Tab. 5 zeigt die Gesamtentwicklung des Kapitalisierungsentgelts:

Tab. 5: Kapitalisierungsentgelt 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kapitalisierungsentgelt	677.323	2.384.627	2.952.305	3.630.922	4.232.573	2.676.879
7 % USt.	47.413	166.924	206.661	254.165	296.280	187.381
Summe	724.736	2.551.551	3.158.966	3.885.087	4.528.853	2.864.260

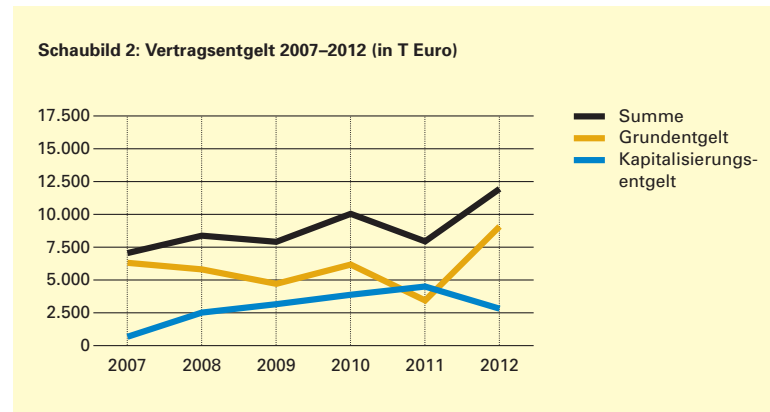
Das in Tab. 5 angegebene Kapitalisierungsentgelt stellt die im jeweiligen Jahr insgesamt gezahlte Summe für alle während der Vertragslaufzeit bis dahin weggefallenen Arbeitskraftanteile dar. Die Entwicklung des als solches ausgewiesenen Kapitalisierungsentgelts verläuft nicht linear zur Entwicklung der Arbeitskraftanteile. Wie oben beim Grundentgelt (soeben unter [b]) erläutert, fielen in 2010 9,0 AKA dauerhaft weg (entspricht 388.131 Euro), in 2012 38,5 AKA (entspricht 2.390.093 Euro). Die entsprechenden Beträge wurden dem Grundentgelt zugeschlagen.

(c) Insgesamt hat sich das Vertragsentgelt wie folgt entwickelt (Tab. 6):

Tab. 6: Vertragsentgelt 2007-2012

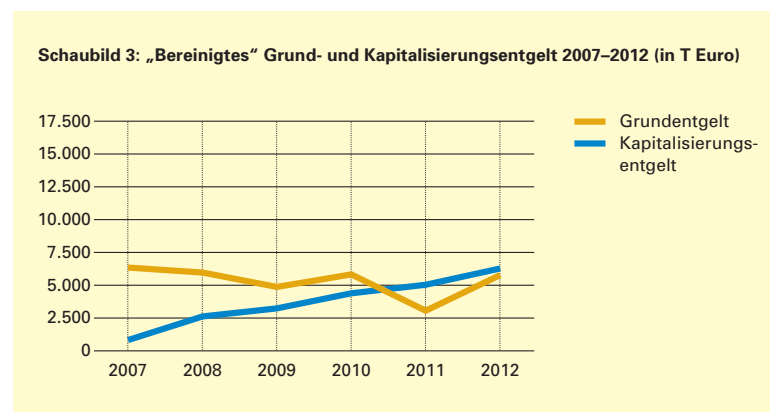
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grundentgelt	6.313.000	5.865.606	4.747.456	6.184.606	3.461.456	9.015.106
Kapitalisierungsentg.	724.736	2.551.551	3.158.966	3.885.087	4.528.853	2.864.260
Summe	7.037.736	8.417.157	7.906.422	10.069.693	7.990.309	11.879.366

Die Entwicklung des Vertragsentgelts zeigt Schaubild 2 im Überblick:



Die Dellen in den aus Schaubild 2 ersichtlichen Linien für „Summe“ und „Grundentgelt“ in 2009 und 2011 beruhen auf den in Verhandlungen erzielten einmaligen Entgeltreduzierungen (1 bzw. 2,5 Mio. Euro).

(d) Die Umbuchung der Ausgleichsleistungen für dauerhaft weggefallene Stellen vom Kapitalisierungs- zum Grundentgelt ist kostenneutral, weil sie die Summe des Vertragsentgelts unberührt lässt. Für eine Analyse der Kostenentwicklung hat aber der Vergleich der „bereinigten“ Entwicklungen beider Komponenten des Vertragsentgelts unter der Annahme, dass Teile des Kapitalisierungs- nicht auf das Grundentgelt umgebucht wurden, eine höhere Aussagekraft. Diese „tatsächliche“ Entwicklung zeigt Schaubild 3:



(3) Sonstige Kosten

Sonstige Kosten sind Kosten, die keine – unmittelbaren (s. o. „Kostenarten“) – Personalkosten der Bewährungs- und Gerichtshilfe und kein Vertragsentgelt sind.

(a) In 2004 betrugen die sonstigen Kosten 5,749 Mio. Euro. Sie setzten sich wie aus Tab. 7 ersichtlich zusammen:

Tab. 7: Sonstige Kosten 2004

Kostenart	Betrag (in T Euro)
AfA	30
• Bewährungshilfe	24
• Gerichtshilfe	6
Sachkosten	402
• Bürobedarf	40
• Weiterbildung	65
• Reisekosten	234
• Probanden	16
• Unterrichtsvergütung	15
• Sonstige	32
Umlagen eigener Behörde	2.734
• Anteil Personalkosten	2.187
• Anteil Sachkosten	547
Umlagen anderer Behörden	2.583
• Justizbehörden	2.225
• justizfremde Beh. (ohne Raumk.)	358
Summe	5.749

(b) Die größten Kostenblöcke der Kostenart sonstige Kosten für die Jahre 2007 bis 2012 waren zu Beginn anteilige Personalkosten der Gerichte und Staatsanwaltschaften (v. a. im Servicebereich), ab 2008 dann insbesondere die Aufwandsentschädigung für Ehrenamtliche, Aufwand für Tätigkeiten der Personalvertretungen sowie Zuwendungen an Vereine.⁸ Diese haben sich wie folgt entwickelt (Tab. 8):

Tab. 8: Sonstige Kosten 2007-2012 (in T Euro)

	2008	2009	2010	2011	2012
Summe	252	385	457	417	441
davon z. B. Ehrenamtliche	42	107	188	236	300
Personalvertretungen	23	32	58	22	36
Vereine	15	15	3	6	15

⁸ Diese Kostenblöcke machen durchgehend die größten Einzelpositionen der Kostenart Sonstiges aus, sodass die übrigen Blöcke, die aus einer Vielzahl von kleineren Summen bestehen, unberücksichtigt bleiben können. Im Jahr 2007 war die Buchung der Kosten noch von reformbedingten Umstellungen geprägt, sodass die Kosten, die inhaltlich zur Kostenart Sonstiges gehören, übergangsweise den anderen der Bewährungs- und Gerichtshilfe zugeordneten Kostenarten zugewiesen wurden. Seit 2009 erfolgt die Zuordnung genau.

(4) Gesamtkosten

Insgesamt haben sich die Kosten zwischen 2004 und 2012 wie aus Tab. 9 ersichtlich entwickelt:

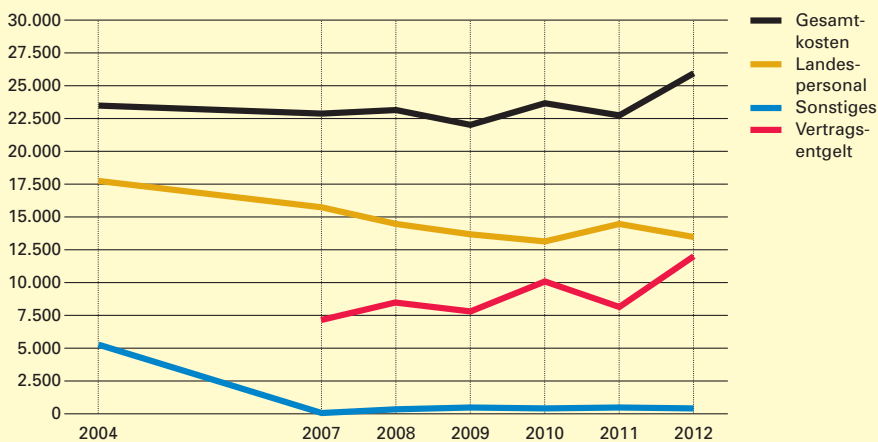
Tab. 9: Gesamtkosten 2004-2012 (in T Euro)

	2004	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personalkosten	17.793	15.867	14.398	13.702	13.170	14.426	13.541
Sachk./Vertragsentgelt	402	7.038	8.417	7.906	10.070	7.990	11.879
Umlagen/Sonstiges	5.347	0	252	385	457	417	441
Summe	23.542	22.905	23.067	21.993	23.697	22.833	25.861

Sachkosten bis 2004, Vertragsentgelt ab 2007; Umlagen bis 2004, Sonstiges ab 2007.

Die Entwicklung der Gesamtkosten zeigt Schaubild 4 im Überblick:

Schaubild 4: Gesamtkosten 2004-2012 (in T Euro)



Die durchschnittlichen jährlichen Gesamtkosten der Reformjahre 2007 bis 2012 betrugen 23,393 Mio. Euro.

c. Prognose 2013 bis 2016

Die Laufzeit des Vertrags mit dem freien Träger endet am 31. Dezember 2016. Die bis dahin anfallenden Kosten lassen sich hinreichend genau vorhersagen. Auch in den Jahren 2013 bis 2016 werden die Gesamtkosten aus Kosten für Landespersonal, Zahlungen an die Neustart gGmbH und sonstigen Kosten bestehen. Ein Teil dieser Kosten ist vertraglich festgelegt, im Übrigen folgen sie überwiegend der Entwicklung des Bestands an Landesbediensteten, der sich aufgrund der Altersstruktur der Beschäftigten voraussagen lässt.

(1) Landespersonal

Der Bestand an Landespersonal wird sich unter Berücksichtigung der gesetzlichen Ruhestände wie folgt entwickeln (Tab. 10):

Tab. 10: Arbeitskraftanteile 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
AKA zum 31.12. des Vorjahres	214,84	208,34	201,84	195,84
AKA-Abgänge im laufenden Jahr	-6,50	-6,50	-6,00	-15,00
AKA zum 31.12. des laufenden Jahres	208,34	201,84	195,84	180,84

Anhand dieser Entwicklung der Arbeitskraftanteile lassen sich die Personalkosten berechnen, indem die Summe der Arbeitskraftanteile mit den entsprechenden Personalkostensätzen der VwV-Kostenfestlegung⁹ multipliziert werden. Ausgangspunkt ist der Satz für 2013, für die Folgejahre wird mit einer Steigerung von 1,5 % pro Jahr gerechnet. Die sich daraus ergebende Entwicklung zeigt Tab. 11:

Tab. 11: Personalkosten 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
AKA zum 31.12.	208,34	201,84	195,84	180,84
Personalkostensatz gehobener Dienst	64.764	65.735	66.721	67.722
Summe	13.492.932	13.267.952	13.066.641	12.246.846

(2) Vertragsentgelt

(a) Das Grundentgelt wird sich wie folgt entwickeln (Tab. 12):

Tab. 12: Grundentgelt 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Grundentgelt	5.256.875	5.211.875	5.166.875	5.122.526
Erhöhung Stellenwegfall	3.123.458	3.123.458	3.123.458	3.123.458
7 % USt.	586.623	583.473	580.323	577.219
Summe	8.966.956	8.918.806	8.870.656	8.823.203

⁹ Siehe oben Fn. 4.

(b) Aus der in Tab. 10 berechneten Entwicklung des Landespersonals folgt die Entwicklung des Kapitalisierungsentgelts (Tab. 13). Ausgangspunkt ist der Gesamtbetrag des Kapitalisierungsentgelts zum 31. Dezember des Vorjahres. Aus der Summe der im laufenden Jahr wegfallenden Arbeitskraftanteile ergibt sich das in diesem Jahr neu hinzukommende Kapitalisierungsentgelt. Die Entwicklung des Kapitalisierungsentgelts ist an diejenige der Entgeltgruppe 10 TV-L (West) gekoppelt. Deren Erhöhungen für die Jahre 2013 und 2014 wurden bereits berücksichtigt. Für 2015 und 2016 werden Tarifierhöhungen von 1,5 % je Jahr angenommen.

Tab. 13: Kapitalisierungsentgelt 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Kapitalisierungsentgelt Vorjahr (netto)	2.676.879	2.913.194	3.525.509	4.621.936
wegfallende AKA	-6,50	-6,50	-6,00	-15,00
Kapitalisierungsentgelt neu	236.315	612.315	1.096.427	2.061.397
7 % USt.	203.924	246.786	323.536	467.833
Summe (brutto)	3.117.118	3.772.295	4.945.472	7.151.166

(c) Insgesamt wird sich das Vertragsentgelt voraussichtlich wie aus Tab. 14 ersichtlich entwickeln:

Tab. 14: Vertragsentgelt 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Grundentgelt	8.966.956	8.918.806	8.870.656	8.823.203
Kapitalisierungsentgelt	3.117.118	3.772.295	4.945.472	7.151.166
Summe	12.084.074	12.691.101	13.816.128	15.974.369

(3) Sonstige Kosten

Eine Prognose struktureller Veränderungen der Position sonstige Kosten lässt sich nicht belastbar treffen. Es wird daher – unter Ausblendung des Jahres 2007, in dem aufgrund der Reformphase eine besondere Kostensituation vorlag – der Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2012 (450.000 Euro) nebst einer jährlichen Steigerung von 2 % zugrundegelegt.

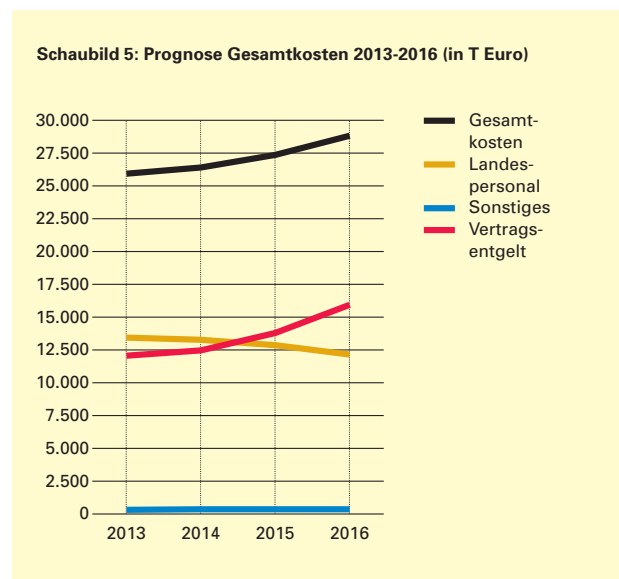
(4) Gesamtprognose

Insgesamt werden sich die Gesamtkosten voraussichtlich wie folgt entwickeln (Tab. 15):

Tab. 15: Prognose Gesamtkosten 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Personalkosten	13.492.932	13.267.952	13.066.641	12.246.846
Vertragsentgelt	12.084.074	12.691.101	13.816.128	15.974.369
Sonstiges	459.000	468.180	477.544	487.094
Summe	26.036.006	26.427.233	27.360.313	28.708.309

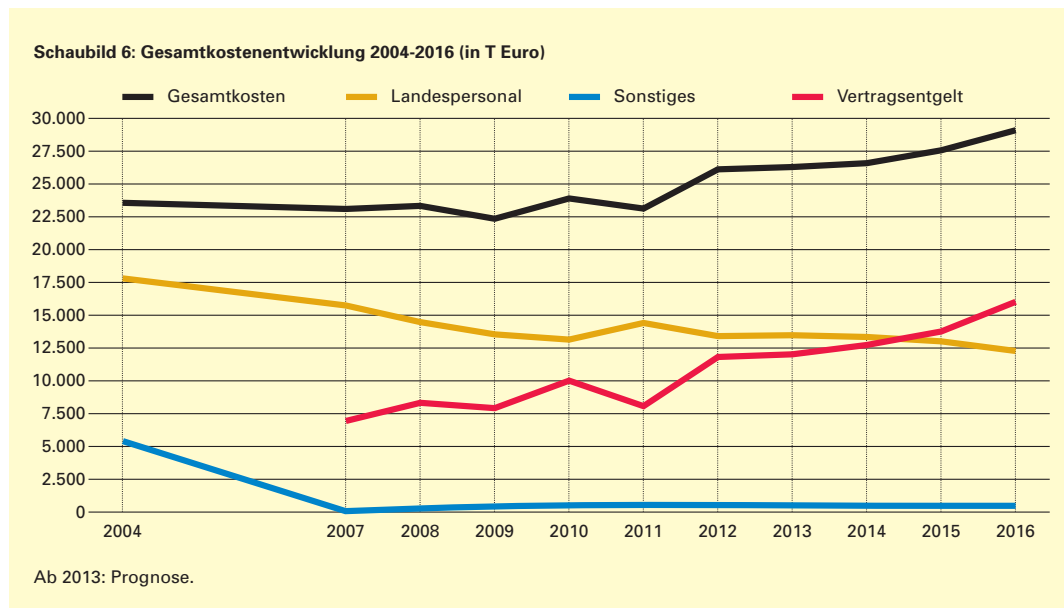
Die voraussichtliche Entwicklung der Gesamtkosten zeigt Schaubild 5 im Überblick:



Unter Berücksichtigung der prognostizierten Kosten werden die durchschnittlichen jährlichen Gesamtkosten der Reformjahre 2007 bis 2016 voraussichtlich **24,889 Mio. Euro** betragen.

d. Gesamtüberblick über die Kostenentwicklung

Wie sich die Gesamtkosten seit 2004 entwickelt haben und bis 2016 voraussichtlich entwickeln werden, zeigt Schaubild 6:



3. Hypothetische Kostenentwicklung ohne Reform

Die Berechnung der hypothetischen Entwicklung ermittelt diejenigen Kosten, die zwischen 2004 und 2016 angefallen wären, wenn überhaupt keine Reformschritte unternommen worden wären.

a. Allgemeines

Die Berechnung der hypothetischen Kostenentwicklung geht davon aus, dass Reformschritte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen unterblieben wären. Sie schreibt daher den Stand der Bewährungs- und Gerichtshilfe des Jahres 2004, dem letzten Jahr vor der Reform, fort. Aufgrund der damaligen Kostenstruktur in der Bewährungs- und Gerichtshilfe bildeten die Personalkosten den größten Anteil an den Gesamtkosten (ca. 85%), gefolgt von Reisekosten und Umlagen. Aufgrund der damaligen Situation hatten Kosten für Büro- und Kommunikationstechnik sowie für Fortbildungen nur eine untergeordnete Bedeutung.

b. Personalkosten

Vor der Reform waren in der Bewährungs- und Gerichtshilfe insgesamt 275,5 AKA im gehobenen Dienst (einschließlich 10 Angestellte, die in der Kosten- und Leistungsrechnung wie Beamte im gehobenen Dienst berücksichtigt werden) und 35,5 AKA im mittleren Dienst eingesetzt. Diese Personalstruktur hätte sich ohne eine Reform nicht geändert. Die dadurch anfallenden Personalkosten werden mit den Personalkostensätzen der VwV-Kostenfestlegung¹⁰ berechnet (AKA-Zahl x Personalkostensatz). Diese Kostensätze spiegeln die tatsächlichen Personalkosten allerdings nicht in voller Höhe wider, da sie auf vergangenen Zeiträumen beruhen. So beruht die VwV-Kostenfestlegung 2013 auf Werten aus 2011. Die wirklichen Werte steigen aber jährlich. Die tatsächlichen jährlichen Personalkosten wären somit etwas höher, als aus den in Tab. 16 vorgenommenen Berechnungen ersichtlich.

Tab. 16: Hypothetische Personalkosten 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personalkostensätze						
• gehobener Dienst	55.407	54.491	54.491	54.491	62.054	62.054
• mittlerer Dienst	42.697	42.120	42.120	42.120	48.488	48.488
Kosten gehobener Dienst	15.264.629	15.012.271	15.012.271	15.012.271	17.095.877	17.095.877
Kosten mittlerer Dienst	1.515.744	1.495.260	1.495.260	1.495.260	1.721.324	1.721.324
Summe	16.780.372	16.507.531	16.507.531	16.507.531	18.817.201	18.817.201

c. Sonstige Kosten

Bei den sonstigen Kosten handelt es sich insbesondere um Sachkosten und Umlagen. Ohne Reformschritte wären auch insofern wesentliche Änderungen nicht zu erwarten gewesen. Diese Kosten werden in Tab. 17 mit dem Verbraucherpreisindex¹¹ fortgeschrieben.

Tab. 17: Hypothetische sonstige Kosten 2007-2012 (in T Euro)

	2004	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Verbraucherpreisindex		1,039	1,066	1,07	1,082	1,107	1,14
AfA	30	31	32	32	32	33	34
Sachkosten	402	418	429	430	435	445	458
Umlagen eigener Behörde	2.734	2.841	2.914	2.925	2.958	3.027	3.117
Umlagen anderer Behörden	2.583	2.684	2.753	2.764	2.795	2.859	2.945
Summe	5.749	5.973	6.128	6.151	6.220	6.364	6.554

¹⁰ Siehe oben Fn. 4.

¹¹ Abrufbar unter www.destatis.de. Bezugsjahr ist 2005.

d. Hypothetische Gesamtkosten

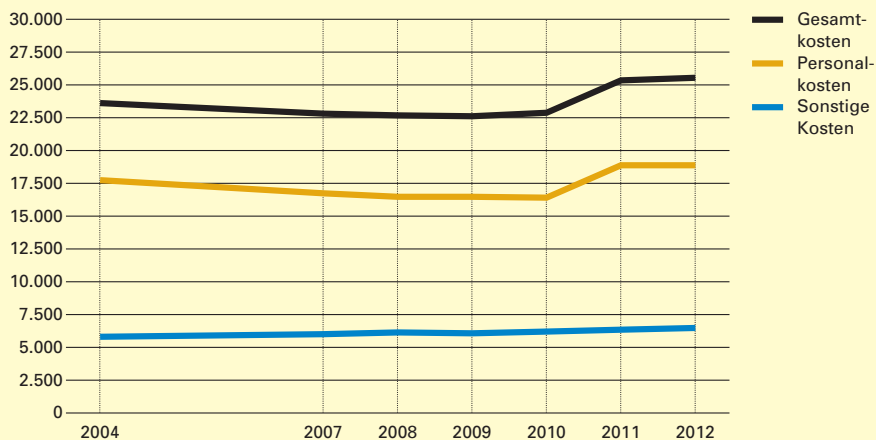
Insgesamt hätten sich die Kosten einer Bewährungs- und Gerichtshilfe, die unverändert auf dem Stand von 2004 geblieben wäre, voraussichtlich wie aus Tab. 18 ersichtlich entwickelt:

Tab. 18: Hypothetische Kosten 2004-2012 (in T Euro)

	2004	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personalkosten	17.793	16.780	16.508	16.508	16.508	18.817	18.817
Sonstige Kosten	5.749	5.973	6.128	6.151	6.220	6.364	6.554
Summe	23.542	22.753	22.636	22.659	22.728	25.181	25.371

Die Entwicklung der hypothetischen Kosten zeigt Schaubild 7 im Überblick:

Schaubild 7: Hypothetische Kostenentwicklung 2004-2012 (in T Euro)



e. Prognose

Auch über die Entwicklung dieser hypothetischen Kosten lässt sich eine Prognose bis 2016 treffen. Entsprechend der Berechnung der tatsächlichen künftigen Kosten¹² können die Personalkosten mit den einschlägigen Kostensätzen berechnet werden. Die sonstigen Kosten werden mit einer angenommenen Preissteigerungsrate von 2% berechnet. Daraus ergibt sich folgende Entwicklung (Tab. 19):

¹² Oben Seite 182 f.

Tab. 19: Entwicklung der hypothetischen Kosten 2013-2016 (in T Euro)

	2013	2014	2015	2016
Personalkosten	19.655	19.950	20.249	20.553
sonstige Kosten	6.685	6.819	6.955	7.094
Summe	26.340	26.769	27.204	27.647

Ohne die Reformmaßnahmen wären in den Jahren 2007 bis 2016 durchschnittlich jährliche Kosten in Höhe von 24,929 Mio. Euro angefallen.

4. Plankostenrechnung (Reform in staatlicher Trägerschaft)

Die Plankostenrechnung stellt diejenigen Kosten dar, die heute anfielen, wenn Bewährungs- und Gerichtshilfe auf dem heutigen Stand ausgestattet und strukturiert, dabei aber in staatlicher Trägerschaft organisiert wären.¹³ Ein Vergleich dieser Kosten mit anderen Kostenentwicklungen (tatsächliche Kosten und hypothetische Kosten ohne Reformschritte) lässt eine Aussage darüber zu, ob eine Reform der justiznahen Sozialarbeit innerhalb der staatlichen Strukturen mit höheren oder geringeren Kosten als die der gewählten Organisationsform verbunden wäre.

a. Allgemeines

Der Berechnung liegen folgende Prämissen zugrunde: Der qualitative Stand der Bewährungs- und Gerichtshilfe des Jahres 2012 wird, soweit er Auswirkungen auf kostenwirksame Strukturelemente hat, unverändert zugrundegelegt. Auch eine Bewährungs- und Gerichtshilfe in staatlicher Trägerschaft, die die an sie heute gestellten qualitativen Anforderungen erfüllt, müsste z. B. über eine differenzierte Leitungsstruktur verfügen, die organisatorische, strategische und verwaltende Aufgaben wahrnimmt, es müsste eine moderne Fachsoftware zum Einsatz kommen und die Betreuungsquote und damit der gegenwärtige Personalbestand müssten beibehalten werden. Wie die Untersuchung bereits gezeigt hat, würde die Betreuungsquote (Zahl der von einem Bewährungshelfer betreuten Probanden), die vor der Reform bei 95 lag,¹⁴ von heute 70 auf bis zu 102 ansteigen, wenn ohne erhebliche Mehrinvestitionen mit dem verfügbaren Landespersonal in einem staatlichen System gearbeitet werden müsste.¹⁵ Fachlich vertretbar ist eine Quote zwischen bestenfalls 30 und höchstens 60 Probanden pro Bewährungshelfer.¹⁶ Den folgenden Berechnungen wird aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit die gegenwärtig erreichte Quote (70) zugrundegelegt.

Es werden nur solche Kosten berücksichtigt, die einen erheblichen Anteil an den Gesamtkosten ausmachen und die sich hinreichend sicher berechnen lassen. Dies trifft insbesondere auf Kosten für Personal und die IT-Ausstattung zu.

¹³ Siehe insofern auch die Berechnung der reinen Personalkosten für Sozialarbeit oben Seite 137 f.

¹⁴ Siehe oben Seite 21.

¹⁵ Siehe oben Seite 138.

¹⁶ Siehe oben Seite 62.

b. Personalkosten

Zum 1. Januar 2013 waren in der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg 372 AKA eingesetzt, davon 335 AKA im Sozialdienst (einschließlich Führungs- und Verwaltungsaufgaben) und 37 AKA im Servicebereich. Der freie Träger nimmt außerdem Dienstleistungen seines Gesellschafters in Anspruch (insbesondere im IT-Bereich), die etwa 4 AKA entsprechen. Insgesamt sind somit 376 AKA eingesetzt.

Die Aufteilung der im Sozialdienst Beschäftigten (einschließlich Führungs- und Verwaltungsaufgaben, aber ohne 6 AKA Management, da diese in höhere Besoldungsstufen eingruppiert werden müssten) (329 AKA) auf die Besoldungsstufen des gehobenen Dienstes (A 9 bis A 13) orientiert sich an der entsprechenden Verteilung des letzten Stellenplanes vor der Reform. Für die Leitungs- und Managementebene (6 AKA Management + 4 AKA Dienstleistungen des gegenwärtigen Gesellschafters) geht die Berechnung im Mittel von A 16 aus, für den Servicebereich (39 AKA) von A 7. Die Personalkostensätze beruhen auf den Richtsätzen für die Planaufstellung 2014, da diese dem Zeitpunkt einer gedachten Verwirklichung dieses Modells am nächsten kommt. Für die Höhe der Zuschläge für Pensions- und Beihilferückstellungen werden die im Haushaltscontrolling geltenden Sätze¹⁷ zugrundegelegt, die für die Zukunft im Vergleich zu denjenigen der VwV-Kostenfestlegung¹⁸ wirklichkeitsgetreuer sind.

Zunächst werden die Personalkostensätze je Arbeitskraftanteil berechnet. Für den gehobenen Dienst werden sie in Tab. 20 entsprechend dem Anteil der jeweiligen Besoldungsstufe innerhalb der Besoldungsgruppe gewichtet. Die Sätze für den mittleren und höheren Dienst folgen aus Tab. 21:

Tab. 20: Personalkostensätze gehobener Dienst

Besoldungsstufen	Personalkostensätze				Gesamtaufwand
	Anteil	Entgelt	Beihilfe	Versorgungszuschlag	
A 13	6%	59.600	2.520	25.628	87.748
A 12	16%	53.200	2.520	22.876	78.596
A 11	31%	48.000	2.520	20.640	71.160
A 10	31%	42.100	2.520	18.103	62.723
A 9	16%	34.300	2.520	14.749	51.569
nach prozentualen Anteil gewichteter Durchschnitt:					67.595

Tab. 21: Personalkostensätze höherer und mittlerer Dienst

Besoldungsstufen	Personalkostensätze			Gesamtzuschlag
	Entgelt	Beihilfe	Versorgungszuschlag	
A 16	81.100	2.520	33.251	116.871
A 7	32.900	2.470	15.792	51.162

¹⁷ Höherer Dienst: 41% des Entgelts; gehobener Dienst: 43%, mittlerer Dienst: 48%.

¹⁸ Siehe oben Fn. 4.

Aus diesen Kostensätzen ergeben sich insgesamt folgende Personalkosten (Tab. 22):

Tab. 22: Personalplankosten (pro Jahr)				
Besoldungsgruppe	Besoldungsstufe	AKA	Aufwand je AKA	Gesamtaufwand
Management	A 16	10	116.871	1.168.710
Sozialarbeit	A 13 - A 9	329	67.595	22.238.755
Service	A 7	37	51.162	1.892.994
Summe		376		25.300.459

Diese Berechnung geht davon aus, dass alle Beschäftigten als Beamte tätig sind. Würden dagegen alle Mitarbeiter im Angestelltenverhältnis beschäftigt, senkte dies die Personalkosten um etwa 3,3 Mio. Euro pro Jahr. Diese Lösung wäre aber erst nach vollständigem Abbau der über 200 beamteten Bewährungs- und Gerichtshelfer möglich. Selbst zum Ende der Vertragslaufzeit (31. Dezember 2016) werden in der Bewährungs- und Gerichtshilfe aber noch etwa 180 AKA Landesbedienstete tätig sein.¹⁹ Zudem müsste kritisch hinterfragt werden, ob der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder mindestens einen ebenso effektiven und flexiblen Personaleinsatz ermöglicht, wie dies für den Haustarifvertrag der Neustart gGmbH gilt.²⁰ Diese Alternative bleibt bei der Berechnung daher unberücksichtigt.

c. IT-Kosten

IT-Kosten setzen sich aus Kosten für Hardware und für Software zusammen. Bei der Hardware werden die üblichen Kosten zugrundegelegt, die für jeden Arbeitsplatz in der Justizverwaltung des Landes gleichermaßen anfallen und auch bei einer Ausstattung der Sozialdienste anfielen. Die Ermittlung der übrigen IT-Kosten geht davon aus, dass die Nutzung einer üblichen, auf die Tätigkeit des Anwenders fachlich zugeschnittenen Software zum Standard gehört.²¹ Dazu wurde ein Angebot desjenigen gewerblichen Anbieters eingeholt, dessen Fachanwendung der Großteil der Bundesländer nutzt, die eine spezifische Software einsetzen.²² Diese Bundesländer haben sich in Absprache mit dem Anbieter zu einem Verbund zusammengeschlossen und nutzen ca. 5.000 Arbeitsplätze, um so Anregungen für Weiterentwicklungen u. ä. für alle nutzbar zu machen. Dieser Verbund stünde von Seiten des Anbieters auch Baden-Württemberg offen. Einmalige Kosten werden auf fünf Jahre umgelegt.²³

Tab. 23 berechnet diejenigen Kosten, die insgesamt jährlich für Hard- und Software anfielen, wenn das Land sie zu marktüblichen Konditionen beschaffen müsste:

¹⁹ Siehe oben Seite 183.

²⁰ Siehe aber auch oben Seite 135.

²¹ Eine Fachsoftware gehört auch in der Sozialarbeit zum fachlichen Standard. Siehe oben Seite 61 und Seite 121.

²² Dazu unten Seite 222.

²³ Vgl. Ziffer 2.3 zu § 7 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zur Landeshaushaltsordnung vom 7. Dezember 2011 (GABl. 2009, 441), in Kraft getreten am 1. Januar 2012 (VV-LHO).

Tab. 23: IT-Kosten (pro Jahr)

Kostenart	Einzelpreis	Faktor	Gesamtkosten	Kosten pro Jahr
Hardware				
• BK-Arbeitsplatz	700 Euro pro Jahr	450 Arbeitsplätze	315.000	315.000
Software				
• Lizenzen	1.000 Euro einmalig	450 Arbeitsplätze	450.000	90.000
• Wartung	306 Euro pro Jahr	450 Arbeitsplätze	137.700	137.700
• Schulung	1.800 Euro einmalig	450 Arbeitsplätze	810.000	162.000
• Consulting	1.830 Euro einmalig	60 Personentage	109.800	21.960
• Erstdatenerfassung	40 Euro pro Fall	25.000 Fälle	1.000.000	200.000
• Rechenzentrum	100.000 Euro pro Jahr	–	100.000	100.000
Summe				1.026.660

d. Sonstige Kosten

Die Berechnung der sonstigen Kosten setzt an der diesbezüglichen Kostenstruktur seit 2008 an. Auch insoweit geht die Plankostenrechnung davon aus, dass der qualitative Stand der Bewährungs- und Gerichtshilfe, soweit er kostenrelevant ist, beibehalten wird. Die Berechnung legt daher den jährlichen Durchschnitt der insoweit angefallenen Kosten in den Jahren 2008 bis 2011 zugrunde. Hinzu kommen anteilige Kosten für Dienstleistungen des LBV und der LOK sowie SAP-Lizenzen. Insgesamt fielen folgende Kosten an (Tab. 24):

Tab. 24: Sonstige Kosten (pro Jahr in T Euro)

	2011	2010	2009	2008	Ø
AfA	204	292	266	197	240
Fortbildungen etc.	642	504	772	675	648
Reisekosten	523	506	512	368	477
Bürobedarf etc.	304	300	311	285	300
Marketing	90	118	209	121	135
Raumkosten (nur Nebenkosten)	350	201	122	56	182
Sonstige	75	71	60	32	60
Zwischensumme	2.188	1.992	2.252	1.734	2.042
Personalverwaltung (LBV)					49
SAP-Lizenzen					7
Konto- und Kassenführung (LOK)					10
Summe					2.107

e. Plangesamtkosten

Eine Bewährungs- und Gerichtshilfe, die ausschließlich in staatlicher Trägerschaft organisiert wäre, die aber dem gegenwärtigen qualitativen Stand entspräche, verursachte jährlich die aus Tab. 25 ersichtlichen Gesamtkosten:

Tab. 25: Plangesamtkosten

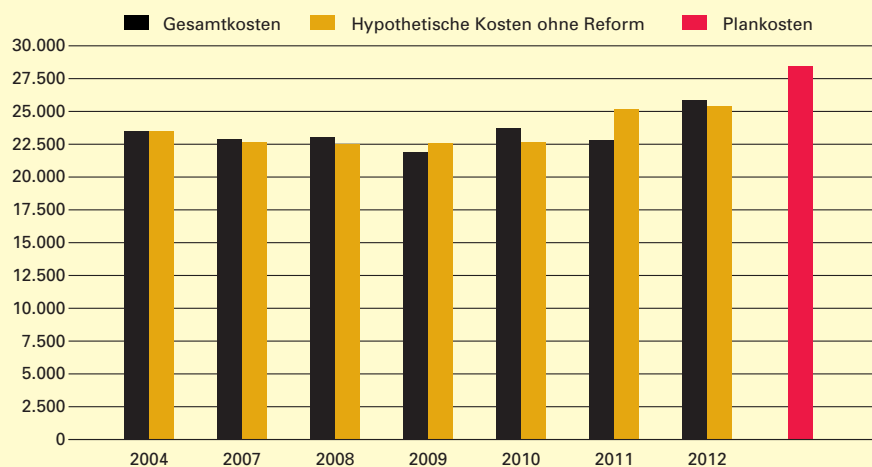
Personalkosten	25.300.459
IT-Kosten	1.026.660
sonstige Kosten	2.107.000
Summe	28.434.119

5. Analyse

a. Ergebnisse im Überblick

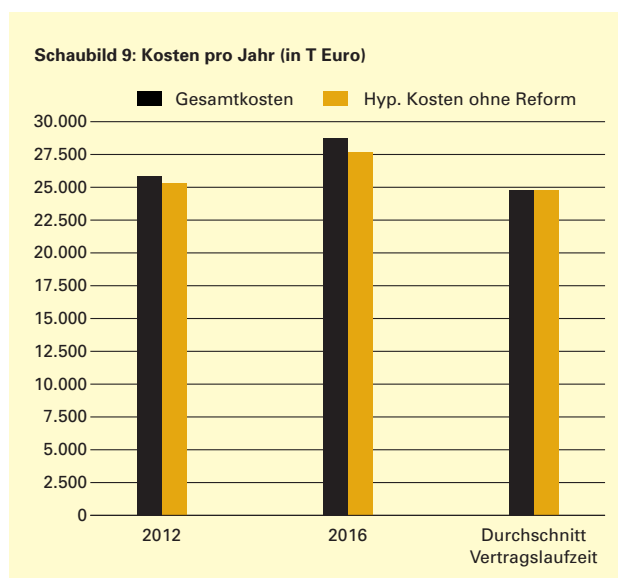
Die Bewährungs- und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft verursachte in den Jahren 2007 bis 2012 durchschnittlich jährliche Kosten in Höhe von 23,393 Mio. Euro (Gesamtkosten). Damit kostete sie 162.000 Euro weniger als eine Bewährungs- und Gerichtshilfe heute kostete, die auf dem Stand des Jahres 2004 stehengeblieben wäre (23,555 Mio. Euro) (hypothetische Kosten ohne Reform). Eine ausschließlich in staatlicher Trägerschaft organisierte und mit Beamten besetzte Bewährungs- und Gerichtshilfe, die dem aktuellen qualitativen Stand entspräche, verursachte heute Kosten in Höhe von 28,434 Mio. Euro (Plankosten). Schaubild 8 stellt die Entwicklung der tatsächlichen Kosten derjenigen der hypothetischen Kosten gegenüber und zeigt zum Vergleich die (heutigen) Plankosten einer rein staatlichen Bewährungs- und Gerichtshilfe auf:

Schaubild 8: Gesamtkosten 2004-2012 (in T Euro)



b. Vergleich Gesamtkosten mit und ohne Reform

Die Bewährungs- und Gerichtshilfe kostete im Jahr 2012 25,861 Mio. Euro. Ohne die Reform hätte sie in diesem Jahr voraussichtlich 25,371 Mio. Euro gekostet. Im letzten Jahr der Laufzeit des Vertrages mit dem freien Träger (2016) wird die Bewährungs- und Gerichtshilfe voraussichtlich 28,708 Mio. Euro kosten. Ohne die Reform hätte sie zu diesem Zeitpunkt voraussichtlich 27,647 Mio. Euro gekostet. Zu diesen Stichtagen führt die reformierte Struktur somit zu höheren Gesamtkosten als die frühere Form. Dagegen werden sich die durchschnittlichen jährlichen Kosten für die gesamte Vertragslaufzeit (2007 bis 2016) voraussichtlich auf 24,889 Mio. Euro belaufen. Ohne die Reform wären in diesem Zeitraum voraussichtlich durchschnittliche jährliche Kosten in Höhe von 24,929 Mio. Euro angefallen. Im Durchschnitt wird die Bewährungs- und Gerichtshilfe somit pro Jahr 28.000 Euro weniger kosten, als sie ohne die freie Trägerschaft gekostet hätte. Dies verdeutlicht Schaubild 9:

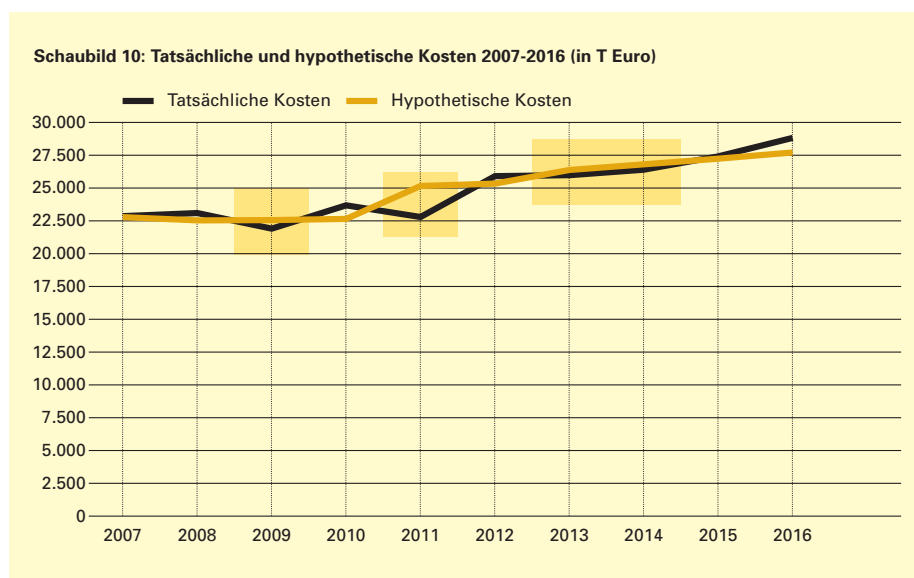


Wie ist dieser Effekt – etwas höhere tatsächliche als hypothetische Kosten zu den Stichtagen Ende 2012 und Ende 2016, aber geringere Kosten insgesamt – zu erklären?

Die Gesamtkosten während der bisherigen Vertragslaufzeit (140,356 Mio. Euro) liegen um 972.000 Euro unter den Gesamtkosten, die ohne die Reform angefallen wären (141,328 Mio. Euro). Wie aus Schaubild 10 hervorgeht, liegt dies insbesondere an Absenkungen des Vertragsentgelts in den Jahren 2009 und 2011 sowie an einer Anhebung der Personalkostensätze im Jahr 2011. Im Jahr 2011 entstand somit ein doppelter Effekt: Zum einen minderte die Absenkung des Vertragsentgelts die tatsächlichen Kosten, zum anderen erhöhte die Anhebung der Personalkostensätze die hypothetischen Kosten weitaus stärker als die tatsächlichen Kosten, da der Anteil der Landespersonal- an den Gesamtkosten im hypothetischen System naturgemäß höher wäre als er heute ist (74% statt 52%). Nachdem die Personalkostensätze in der Vergangenheit wiederholt gesenkt worden waren (zuletzt von 2007 auf 2008), wurden sie von 2010 auf 2011 stark angehoben (mittlerer Dienst: +15%, gehobener Dienst: +14%). Dadurch wären bei einem

hohen Beamtenbestand die Gesamtkosten weitaus stärker angestiegen als im gegenwärtigen Modell. Eine weitere Anhebung der Kostensätze erfolgte von 2012 auf 2013 (mittlerer Dienst: +5 %, gehobener Dienst: +4 %), die zu demselben Effekt führt. Das gegenwärtige System führt in den Jahren 2013 und 2014 daher zu geringeren Kosten als die frühere Organisationsform dies in diesem Zeitraum getan hätte. Ab 2015 wird eine größere Zahl von Beamten altersbedingt aus dem Dienst ausscheiden, sodass sich das Kapitalisierungsentgelt entsprechend erhöhen wird. Ab 2015 wird sich das Kostenverhältnis der beiden Modelle daher umkehren.

Wann und wie sich die maßgeblichen Effekte ausgewirkt haben oder noch auswirken werden, macht Schaubild 10 deutlich:

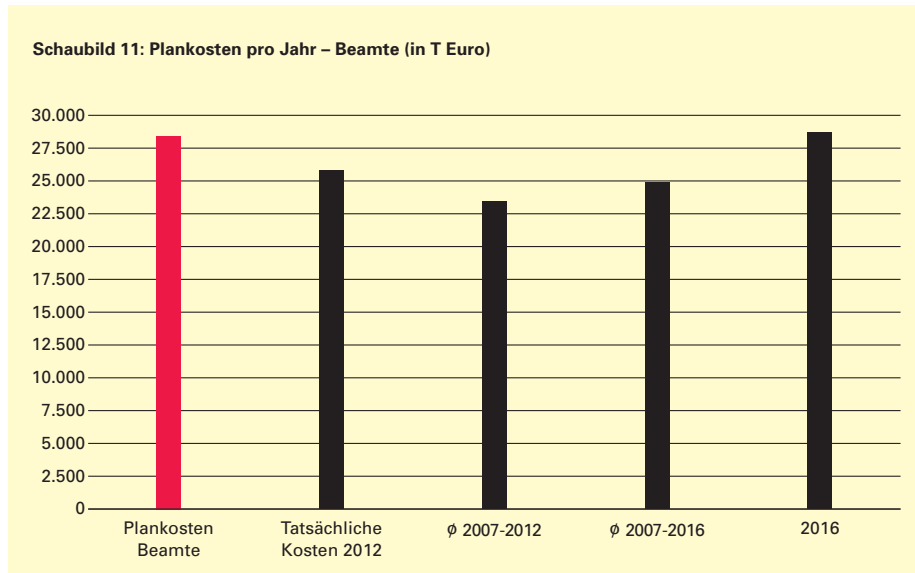


Im Ergebnis, d. h. im Durchschnitt der gesamten Vertragslaufzeit (2007 bis 2016), verursacht die reformierte Bewährungs- und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft während der Vertragslaufzeit im Wesentlichen dieselben laufenden Kosten wie dies das frühere System im selben Zeitraum getan hätte.

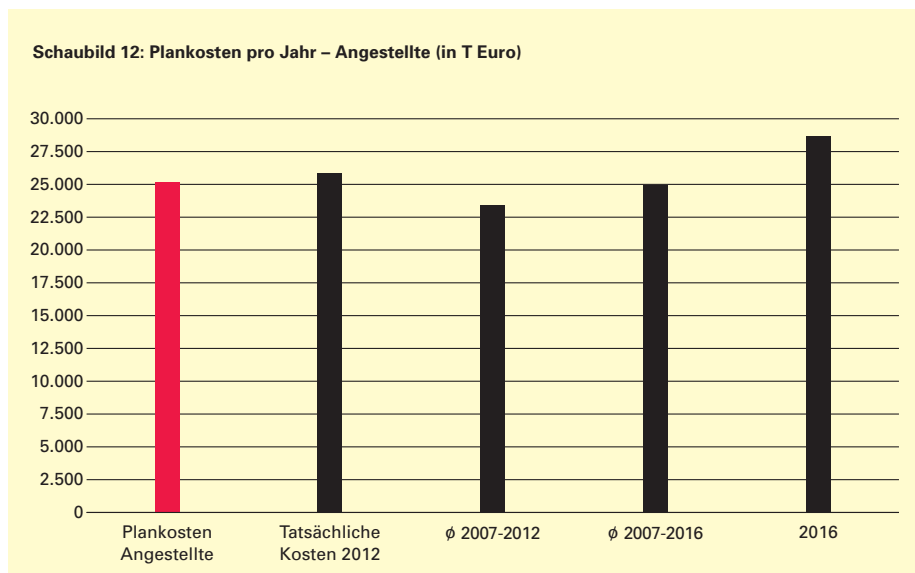
c. Vergleich Gesamtkosten zu Plankosten

Die Plankostenrechnung zeigt, dass eine Bewährungs- und Gerichtshilfe, die dem heutigen qualitativen Stand entspricht, in einem rein staatlichen System rund 28,434 Mio. Euro kostete. Damit wäre dieses Modell deutlich teurer als das gegenwärtige System sowohl im Jahr 2012 (25,861 Mio. Euro), im Durchschnitt der bisherigen Vertragslaufzeit (23,393 Mio. Euro), im Durchschnitt der gesamten Vertragslaufzeit (24,889 Mio. Euro) und sogar nur wenig günstiger als das gegenwärtige System im Jahr 2016 (28,708 Mio. Euro), wenn aufgrund einer erheblichen Ruhestandsquote das Kapitalisierungsentgelt seinen Höhepunkt erreicht haben wird.²⁴ Dies zeigt Schaubild 11 in der Übersicht:

²⁴ Siehe dazu auch oben Seite 137 f.



Lediglich ein alternatives System, das die gegenwärtige Struktur, soweit sie kostenrelevant ist, mit Ausnahme der freien Trägerschaft vollständig übernimmt und bereits heute ausschließlich Angestellte einsetzen könnte, verursachte im Jahr 2012 etwas geringere Kosten (25,163 Mio. Euro) als im gegenwärtigen System (25,861 Mio. Euro) (Schaubild 12).



Dieses Modell ist jedoch aufgrund des nach wie vor hohen Bestands an Beamten mittelfristig nicht realisierbar, da auch am Ende der Vertragslaufzeit (2016) noch etwa 180 AKA Landesbedienstete in der Bewährungs- und Gerichtshilfe tätig sein werden. 🐾

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.

1. Überblick

a. Methoden

Die Erfolgskontrolle besteht nach den auch im Rahmen dieser Untersuchung zu berücksichtigenden Verwaltungsvorschriften¹ aus drei Schritten:

- 1) Kontrolle, inwieweit die verfolgten Ziele erreicht wurden (unten 2.);
- 2) Kontrolle, ob die dazu durchgeführten Maßnahmen für die Zielerreichung ursächlich waren (unten 3.);
- 3) Kontrolle der Wirtschaftlichkeit (unten 4. und 5.).

Die Einschätzung der Wirtschaftlichkeit der Bewährungs- und Gerichtshilfe, aber auch die Messung der Zielerreichung wird durch mehrere Umstände erschwert. Zum einen sind wesentliche Wirtschaftlichkeitskriterien nicht oder nur schwer messbar. Einzelne Methoden sind stark subjektiv geprägt, erfordern eine retrospektive Einschätzung vergangener Zeiträume oder lassen quantitativ messbare Ergebnisse überhaupt nicht zu. Das vorliegende äußerst komplexe System der Bewährungs- und Gerichtshilfe als Untersuchungsgegenstand entzieht sich den für Erfolgskontrolle und Steuerung (Controlling) entwickelten Berechnungsmethoden in nicht unerheblichem Maße. Das Reformziel der Qualitätssicherung ist nicht-monetärer Art und nicht unmittelbar quantifizierbar. Die Untersuchung setzt daher auch eine Nutzwertanalyse ein, die durch Vergabe von Bewertungspunkten nicht-zählbare Indikatoren quantifizierbar macht. Das Reformziel, die Kosten konstant zu halten, kann zwar monetär beziffert werden; jedenfalls die unmittelbaren Kosten können nachvollziehbar berechnet und der Bewährungs- und Gerichtshilfe unmittelbar zugeordnet werden. Die Entwicklung des Aufwands ist aber für den Erfolg der Reform nicht allein ausschlaggebend, sondern dessen Verhältnis zur qualitativen Veränderung, deren Messung aber schwierig ist.

Zum andern fehlt ein Maßstab, der den erforderlichen Vergleich zuließe. Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bewährungs- und Gerichtshilfe wurden nie zuvor umfassend bewertet. Die üblichen Verfahren der (hier: dynamischen) Investitionsrechnung scheiden also schon deshalb aus, weil vor der Reform dergleichen Berechnungen nicht durchgeführt wurden und heute keine Daten zur Verfügung stehen, die im Rahmen der Erfolgskontrolle mit der tatsächlichen Entwicklung verglichen werden könnten. Zudem bereitet die Untersuchung keine Entscheidung zwischen verschiedenen Investitionsmöglichkeiten vor, sondern ermittelt den Erfolg einer bereits

¹ Ziffer 3.3.2 zu § 7 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zur Landeshaushaltsordnung vom 7. Dezember 2011 (GABl. 2009, 441), in Kraft getreten am 1. Januar 2012 (VV-LHO).

durchgeführten Reform. Nachfolgend wird daher versucht, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ohne Rückgriff auf in der Planungsphase vorgenommene Berechnungen zu ermitteln.

Die vorliegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung setzt, ebenso wie die Evaluation insgesamt, auf eine möglichst große Perspektivenvielfalt. Je mehr Einzelaspekte auf ein bestimmtes Ergebnis hinweisen, mit desto größerer Sicherheit lässt sich eine Aussage über die Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems treffen.

b. Kernaussagen

Die Untersuchungen dieses Kapitels lassen folgende Kernaussagen zu:

Die Reform zielt auf eine Steigerung der Qualität bei gleichen oder geringeren Gesamtkosten. Der Gesetzgeber hat verschiedene Kriterien benannt, die aus seiner Sicht Rückschlüsse auf die Qualität zulassen. Zunächst wird daher ermittelt, in welchem Umfang diese Kriterien bislang erfüllt wurden (**Grad der Zielerreichung**). Zum Vergleich wird – rückblickend – auch der Zustand vor der Reform ermittelt. Daraus ergibt sich, dass die mit der Reform verfolgten Ziele im Jahr 2012 zu etwa 77 % erreicht waren, während die dem zugrundeliegenden Qualitätskriterien in 2004 nur zu etwa 30 % verwirklicht waren (näher unten 2.).

Die Effizienz konnte gesteigert werden. Während die Kosten im Vergleich zum Zustand vor 2007 im Wesentlichen gleich geblieben sind, wurden in vielen Bereichen qualitative Verbesserungen erreicht. Das **Kosten-Nutzen-Verhältnis** hat sich somit **verbessert**. Zum Teil lässt sich diese Verbesserung auch in Zahlen ausdrücken. Die **Leistungsquote**, d. h. die Gesamtleistungsmenge pro Kosteneinheit, ist um 13 % gestiegen. Die Gesamtkosten pro Arbeitskraftanteil sind um 9 % gesunken bzw. die **Arbeitskraftanteile pro Kosteneinheit** sind um 9 % gestiegen. Im Vergleich zu einer Bewährungs- und Gerichtshilfe in rein staatlicher Trägerschaft, die dem heutigen qualitativen Stand entspräche, verursacht das gegenwärtige System 14 % weniger Gesamtkosten (näher unten 4.).

2. Zielerreichungskontrolle

Das übergeordnete Ziel der Reform ist eine Verbesserung der Leistung-Kosten-Relation. Diese Verbesserung soll durch eine Steigerung der fachlichen Qualität erreicht werden (höherer Nutzen). Dabei soll eine Erhöhung der Ausgaben vermieden werden, wenn möglich sollen Einsparungen erzielt werden (gleiche oder geringere Kosten).²

Das Ziel der Qualitätssteigerung ist nicht monetär messbar. Um bei nicht monetär bewertbaren Zielen überhaupt einen Grad der Zielerreichung benennen zu können, sieht Teil 3 Ziffer 3.3 des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsberechnungen des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft³ eine Nutzwertanalyse vor. Dazu muss zunächst analysiert werden, durch welche Erfolgskriterien die Zielerreichung gemessen werden kann. Diese Kriterien werden relativ zueinander gewichtet, um ihre Bedeutung für die Zielerreichung quantifizierbar zu machen (a.). Für die Zeit vor der Reform (2004) sowie für das Jahr 2012 wird dann bewertet, ob und in welchem Ausmaß die Erfolgskriterien verwirklicht waren bzw. werden konnten (b. und c.). Diese Bewertungen lassen eine Aussage über den gegenwärtigen Grad der Zielerreichung zu (d.).

² Ausführlich zu den Reformzielen oben Seite 30 ff.

³ Ministerium für Finanzen und Wirtschaft, Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsberechnungen, 2002, 42 ff.

a. Indikatoren der Zielerreichung

Die beabsichtigte Steigerung der Qualität muss durch messbare Indikatoren (Erfolgskriterien) konkretisiert werden. Die Erfolgskontrolle überprüft, in welchem Maß die vom Reformgeber gesetzten Ziele erreicht wurden. Daher sind die relevanten Kriterien aus der Begründung der Reform abzuleiten.⁴ Aus Sicht des Reformgebers lassen die in Tab. 1 zusammengestellten Indikatoren eine Aussage darüber zu, ob Sozialarbeit von guter Qualität und hinreichend effizient ist.

Tab. 1: Indikatoren der Zielerreichung

Qualitätsstandards

Das Arbeiten nach Qualitätsstandards entspricht den heutigen Anforderungen auch an die Justizsozialarbeit. Die Standards müssen aktuell, differenziert, verbindlich, praktikabel und einheitlich sein.

Führungsstruktur

Eine Führungsstruktur ist für eine wirksame Fachaufsicht erforderlich. Sie soll insbesondere die einheitliche Anwendung der fachlichen Vorgaben sicherstellen. Aufgrund der Hierarchisierung werden Grundsatzfragen zentral entschieden und deren Umsetzung gesteuert. Fachvorgesetzte sollen nicht fachfremd sein. Die Weiterentwicklung der Qualitätsstandards ist zentralisiert. Ehrenamtliche Bewährungshelfer werden fachlich angeleitet. Die Führungsstruktur muss effizient sein und darf nicht über mehr Ebenen verfügen, als notwendig.

Fortbildungskonzept

Ein einheitliches, übergreifendes Konzept der Fortbildung der Beschäftigten sichert deren Qualifikation dauerhaft. Die einzelnen Module müssen aufeinander abgestimmt sein. Fortbildungen müssen für alle Beschäftigten angeboten werden, sie müssen regelmäßig stattfinden und die Teilnahme muss sichergestellt sein.

Stellenzulage bei Führungsverantwortung

Eine Stellenzulage soll die Übernahme von zusätzlicher Verantwortung honorieren und einen Anreiz schaffen, entsprechende Tätigkeiten zu übernehmen.

Rechnungs- und Statistikwesen

Das Rechnungs- und Statistikwesen muss die rechtlichen Anforderungen erfüllen. Das trägt zur Nachprüfbarkeit und Messbarkeit der Justizsozialarbeit bei und dient nicht zuletzt einer effektiven Steuerung von Ressourcen.

Sachausstattung

Die Sachausstattung muss den heutigen technischen Anforderungen genügen. Es muss eine Fachsoftware zur Verfügung stehen, die auf die Aufgaben der Beschäftigten abgestimmt und intuitiv ist, die die Umsetzung fachlicher Standards fördert und einfachen Zugang zu den fachlichen und rechtlichen Grundlagen der Sozialarbeit garantiert. Sie muss der Vereinfachung von Arbeitsabläufen dienen und eine hinreichende Vernetzung sicherstellen. Die Fachanwendung muss ferner der Aktenführung und Fallbearbeitung dienen, die nach einheitlichen Kriterien erfolgen müssen. Dies erleichtert die Vergleichbarkeit und Nachprüfbarkeit, Vertretungen und Nachfolgen in der Zuständigkeit sind einfacher zu handhaben. Dies muss elektronisch erfolgen.

Kooperation mit anderen freien Trägern

Die Kooperation mit anderen freien Trägern muss so ausgestaltet sein, dass Ressourcen geschont und Synergien genutzt werden. Dazu muss ein Konzept vorliegen, das zentral gesteuert wird.

Ehrenamtliche Bewährungshilfe

Ehrenamtliche Bewährungshilfe soll Kompetenzen der Gesellschaft für die Sozialarbeit nutzbar machen und hauptamtliche Bewährungshelfer entlasten. Sie muss so gestaltet sein, dass die Eignung der Bewährungshilfefälle und der Ehrenamtlichen sichergestellt wird.

⁴ Siehe insbesondere LT-Drs. 13/3201, 311 ff.; LT-Drs. 13/2105; LT-Drs. 14/114; und LT-Drs. 14/2070.

Bedarfsorientierte und selbständige Standortstruktur

Die Struktur der Standorte soll am Bedarf orientiert sein. Kriterien sollen aus Sicht der Probanden die Einwohnerzahl, der Sitz wichtiger Behörden und die Erreichbarkeit sein, aus Sicht der Beschäftigten die Minimierung des Reiseaufwands. Die Standorte müssen aus der allgemeinen Justizverwaltung ausgegliedert und zentral gesteuert werden. Dies ermöglicht eine verbesserte Ressourcennutzung. Ein zentrales Controlling soll zu einer effektiveren Verwaltung führen.

Zusammenführung von Bewährungs- und Gerichtshilfe

Bewährungs- und Gerichtshilfe sollen organisatorisch vernetzt sein. Die Beschäftigten sollen in der Lage sein, Aufträge aus beiden Bereichen zu bearbeiten, sodass die Ressourcen besser ausgeschöpft werden können (schwankende Eingangszahlen können ausgeglichen werden; die Beschäftigten können ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich besser ausfüllen). In Fällen durchgängiger Betreuung von der Gerichtsur Bewährungshilfe durch denselben Beschäftigten kann, soweit fachliche Gründe dem nicht entgegenstehen, der Proband umfassender betreut und die Verdopplung von Arbeitsschritten vermieden werden.

Diese Indikatoren sind in ihrer Bedeutung für die Reform nicht gleichwertig. Sie müssen daher gewichtet werden, indem sie zueinander ins Verhältnis gesetzt werden. Dazu wurden die Indikatoren zunächst in eine Reihenfolge gebracht, die dieses Verhältnis grob abbildet. In einem zweiten Schritt wurden insgesamt 100 Punkte auf diese Indikatoren verteilt, um deren Gewichtung untereinander stärker ausdifferenzieren. Die Gewichtung (und Bewertung, s.u.) wurde durch das Evaluationsteam⁵ vorgenommen. Sie ist naturgemäß subjektiv.⁶ Gleichwohl wurde ein möglichst hohes Maß an Objektivität angestrebt. Dazu wurden zum einen verschiedene Personengruppen (Bewährungshelfer, Richter, Staatsanwälte, Ministerialbeamte, Kriminologen) einbezogen. Zum andern wurden Gewichtung und Bewertung zunächst in Einzelarbeiten erstellt. In einem zweiten Schritt wurden die Ergebnisse in der Gruppe diskutiert und eine Endversion erarbeitet.

Maßgeblich für diese Gewichtung ist die Bedeutung, die das Land selbst der Reform beigegeben hat. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist das übergeordnete Ziel der „Erhalt bzw. eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Bewährungs- und Gerichtshelfer (...), um der Bedeutung dieser Aufgabe angemessen Rechnung zu tragen“.⁷ Aufgrund der Haushaltslage könne auf den steigenden Geschäftsanfall jedoch nicht mit der nötigen Personalverstärkung reagiert werden. Die zur Sicherung der Qualität und zur Optimierung des Leistungsangebots der Bewährungshilfe nötigen strukturellen Reformen seien innerhalb des staatlichen Systems nicht möglich und erforderten ebenso erhebliche Investitionen wie eine Weiterentwicklung der Gerichtshilfe.⁸ Allgemein setze die Sicherung der Qualität daher eine deutliche Steigerung der Effizienz voraus.⁹

Unter den in der Gesetzesbegründung genannten, für die Sicherung der Qualität und die Steigerung der Effizienz maßgeblichen Erfolgskriterien hebt das Land drei Faktoren hervor, die für eine Steigerung der Qualität zentral seien: das Vorhandensein fachlicher Führungsstrukturen, die verbindliche Vorgabe sozialarbeiterischer Standards und der Einsatz moderner Kommunikationsmittel.¹⁰ Diesen drei Indikatoren kommt somit das stärkste Gewicht zu.

⁵ Das Evaluationsteam besteht aus den sogleich aufgeführten Mitarbeitern des Justizministeriums und des nachgeordneten Bereichs. Davon zu unterscheiden ist das Sachverständigenteam, das in dem von ihm verantworteten Kapitel IV teilweise ebenfalls den Begriff „Evaluationsteam“ verwendet.

⁶ Für eine geradezu konträre Einschätzung der Situation der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg siehe z. B. einerseits *Lübbemeier*, Innenansicht der Privatisierung eines staatlichen Aufgabenbereichs, in: *Bewährungshilfe* 1/2013, 84 ff., andererseits *Asprion*, Innenansicht, oder: Wenn der Hahn kräht, in: *Bewährungshilfe* 3/2013, 280 ff.

⁷ LT-Drs. 13/3201, 311 f.

⁸ LT-Drs. 13/3201, 312.

⁹ LT-Drs. 14/114, 12.

¹⁰ LT-Drs. 14/2070, 5.

Insgesamt ergibt sich aus der Bedeutung der Indikatoren für die Zielerreichung die aus Tab. 2 ersichtliche Gewichtung:

Tab. 2: Gewichtung der Indikatoren

	Indikator	Gewichtung
1.	Qualitätsstandards	20
2.	Führungsstruktur	17
3.	Sachausstattung	14
4.	Fortbildungskonzept	12
5.	Zusammenführung von Bewährungs- und Gerichtshilfe	9
6.	Standortstruktur	9
7.	Kooperation mit anderen freien Trägern	7
8.	Ehrenamtliche Bewährungshilfe	7
9.	Rechnungs- und Statistikwesen	4
10.	Stellenzulagen	1
	Summe	100

b. Zustand 2004

Die Qualität und Effizienz konkretisierenden Indikatoren müssen zunächst aus der Perspektive des Jahres 2004, dem letzten Jahr ausschließlich staatlicher Trägerschaft, eingeordnet werden. Der Zustand der Bewährungs- und Gerichtshilfe vor der Reform wurde allerdings nicht strukturiert festhalten. Daher ist es erforderlich, diesen Zustand – soweit möglich – aus heutiger Perspektive rückblickend zu bewerten. Auch diese Bewertung wurde durch das Evaluationsteam erarbeitet.¹¹

Für die Bewertung der einzelnen Indikatoren ist entscheidend, in welchem Maß der Gegenstand des Indikators verwirklicht war (existierte er? In welcher Qualität?). Zur Bewertung stehen die Punktzahlen 0 (sehr schlecht/überhaupt nicht) bis 10 (sehr gut/in vollem Maße) zur Verfügung. Tab. 3 beschreibt den jeweiligen Zustand und ordnet eine dem entsprechende Punktzahl zu:

Tab. 3: Verwirklichung der Indikatoren in 2004

	Indikator
1.	Qualitätsstandards Bis 2004 existierten keine verbindlichen Qualitätsstandards. Für die Sicherung der Fachlichkeit war jeder Bewährungs- und Gerichtshelfer selbst zuständig. Beim Inkrafttreten des Landesgesetzes über die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug zum 1. Juli 2004 waren die „Richtlinien für das Bewährungshilfeverfahren und die Führungsaufsicht“ ¹² in Vorbereitung. Sie wurden im Juli 2004 erlassen. Die Richtlinien enthielten erstmals nähere fachliche Vorgaben über die Tätigkeit der Bewährungs- und Gerichtshilfe. Allerdings waren diese Vorgaben verhältnismäßig

¹¹ Vgl. Fn. 5.

¹² Anlage 1 zur VwV des Justizministeriums vom 23. Juli 2004, Az. 4263/0232, Die Justiz 2004, 314 (dazu oben, Seite 25 f.).

schwach differenziert. Beispielsweise sollte die „Auseinandersetzung mit den Lebensumständen des Probanden“ zwar einen inhaltlichen Schwerpunkt der Arbeit bilden (Dritter Teil, Ziffer I. 1. der Richtlinien). Ein fachliches Konzept, welche Faktoren zu beachten, wie diese Lebensumstände zu analysieren und welche Konsequenzen aus welcher Situation zu ziehen sind, gab es jedoch nicht. Insbesondere aber fehlte es diesen Vorgaben an praktischer Wirksamkeit. Mangels einer Tradition verbindlicher Fachlichkeit konnte der Gesetzgeber nicht davon ausgehen, dass die Richtlinien ohne Weiteres die beabsichtigte Verbreitung finden. Qualitative Standards existierten somit, waren aber schwach ausgeprägt. (4 Punkte)

2. **Führungsstruktur**

Eine Führungsstruktur war kaum vorhanden. Zwar gab es eine gewisse Hierarchisierung durch die geschäftsführenden Bewährungshelfer, die Referenten für Bewährungs- und Gerichtshilfe und die Behördenleiter als Dienstvorgesetzte der Bewährungs- und Gerichtshelfer. Allerdings oblagen erstere keine echten Führungsfunktionen, letztere waren auf dem Gebiet der Sozialarbeit fachfremd. Weder in ihrer normativen Struktur noch in der praktischen Umsetzung gab es eine effektive Leitungskultur. Eine konsequente Durchsetzung fachlicher Vorgaben und die Sicherung der fachlichen Weiterentwicklung der Beschäftigten fehlte. Bei den dienstlichen Beurteilungen sollte der Fachlichkeit der zu Beurteilenden „nach Möglichkeit besonders Rechnung getragen werden“ (Ziffer II. 4. [2] VwV vom 23. Juli 2004), ohne dass Vor- und Endbeurteiler diese Fachlichkeit besonders überprüfen konnten. Dies führte zu einer Konzentration auf Spitzennoten, sodass der Aussagegehalt der dienstlichen Beurteilungen eingeschränkt war. Die daran anknüpfende Beförderungspraxis war ungerecht, da eine Auswahl nach Leistungsgesichtspunkten nicht möglich war. Eine Führungsstruktur war somit kaum vorhanden. (2 Punkte)

3. **Sachausstattung**

Die Ausstattung der Dienststellen insbesondere mit Hard- und Software war unzureichend. Teilweise waren die (Haupt-)Arbeitsplätze nicht mit Computern ausgestattet. Eine Fachsoftware wurde nicht überall eingesetzt. Soweit sie eingesetzt wurde, wurden verschiedene Programme verwendet. Eine elektronische Vernetzung war nicht möglich. Die Ausstattung war teilweise privat finanziert. (1 Punkt)

4. **Fortbildungskonzept**

Ein einheitliches Fortbildungskonzept gab es nicht. Allerdings wurden über die Arbeitsgemeinschaften Fortbildungen organisiert, in der Regel zwei Mal jährlich. Die zu behandelnden Themen waren aber weder landesweit einheitlich noch aufeinander abgestimmt. Die Teilnahme der einzelnen Beschäftigten war nicht sichergestellt. Fortbildung war somit nicht überregional institutionalisiert und inhaltlich koordiniert, wurde aber, soweit möglich, organisiert. (5 Punkte)

5. **Zusammenführung von Bewährungs- und Gerichtshilfe**

Bewährungs- und Gerichtshilfe waren organisatorisch wie fachlich getrennt. Zwar erfolgte die Personalverwaltung zentral (erst über das Justizministerium, später über die Oberlandesgerichte). Eine Besetzung von Stellen je nach Bedarf mit Bewährungs- oder Gerichtshelfern war jedoch nicht möglich, da die Stellen jeweils dem einen oder anderen Bereich zugewiesen waren. (0 Punkte)

6. **Standortstruktur**

Die an die Bezirke der Gerichte und Staatsanwaltschaften gebundenen Standorte waren insoweit am örtlichen Bedarf orientiert, als dies auch für die Behörden selbst galt. Außerdem waren insbesondere in ländlich geprägten Bezirken Außensprechstellen eingerichtet, um die Erreichbarkeit sicherzustellen. Eine Ausrichtung am Bedarf gerade der Bewährungs- und Gerichtshilfe gab es jedoch nicht. Dieser Bedarf war bislang nie ermittelt worden. (6 Punkte)

7. **Kooperation mit anderen freien Trägern**

Ein einheitliches Konzept, wie die Bewährungshilfe mit freien Trägern zu kooperieren hatte, existierte nicht. Die verschiedenen Kooperationsformen und damit auch die Arbeit am Probanden variierten stark. Alles hing von Vereinbarungen ab, die der jeweilige Bewährungshelfer etwa mit örtlichen Vereinen getroffen hatte. Somit gab es Vernetzungen der freien Träger mit Einzelpersonen, die im Einzelfall, je nach persönlichem Engagement, auch gut funktionierten. Es gab aber kein übergreifendes Konzept. (5 Punkte)

8. **Ehrenamtliche Bewährungshilfe**

Es gab nur wenige ehrenamtliche Bewährungshelfer. Ihnen wurde in der Regel keine volle Fallverantwortung eingeräumt. (1 Punkt)

9. **Rechnungs- und Statistikwesen**

Bewährungs- und Gerichtshilfe waren in das Rechnungswesen der Gerichte bzw. Staatsanwaltschaften eingeordnet. Die Statistik war die längste Zeit von den Landesarbeitsgemeinschaften verantwortet worden, obwohl das Land darauf seine Stellenplanung stützte. Außer dem Stellenplan im Haushaltsplan und der Landes- und Bundesstatistik zur Entwicklung der Fallzahlen u. ä.

standen keine Informationen zur Verfügung, die eine Steuerung dieses Bereichs ermöglicht hätten. Kosten, die außer den Personalkosten für hauptamtliche Bewährungshelfer anfielen, waren weitgehend unbekannt und mussten durch Umlagen bei Gerichten und Staatsanwaltschaften geschätzt werden. (2 Punkte)

10. **Stellenzulagen**
Stellenzulagen für geschäftsführende Bewährungshelfer gab es nicht. Als Ausgleich waren lediglich teilweise Freistellungen möglich. Dies war aber nicht einheitlich geregelt. (0 Punkte)

Zusammenfassend sind diese Indikatoren wie aus Tab. 4 ersichtlich zu bewerten:

Tab. 4: Bewertung der Indikatoren 2004

	Indikator	Bewertung (max. 10 Punkte)
1.	Qualitätsstandards	4
2.	Führungsstruktur	2
3.	Sachausstattung	1
4.	Fortbildungskonzept	5
5.	Zusammenführung von Bewährungs- und Gerichtshilfe	0
6.	Standortstruktur	6
7.	Kooperation mit anderen freien Trägern	5
8.	Ehrenamtliche Bewährungshilfe	1
9.	Rechnungs- und Statistikwesen	2
10.	Stellenzulagen	0

c. Zustand 2012

Die gegenwärtige fachliche und organisatorische Qualität der Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie des Täter-Opfer-Ausgleichs wurde in Kapitel IV ausführlich untersucht. Daraus ergibt sich folgender Zustand (Tab. 5):¹³

Tab. 5.: Verwirklichung der Indikatoren in 2012

	Indikator
1.	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 Ver-

¹³ Die im Rahmen der Zielerreichungskontrolle erforderliche Bewertung der in Kapitel IV. dargestellten Ergebnisse wurde durch das Evaluationsteam (vgl. Fn. 5) vorgenommen.

besserungsbedarf: 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)

2. **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)

3. **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)

4. **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)

5. **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)

6. **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)

7. **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)

8. **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)

9. **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)

10. Stellsenzulagen

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)

Die Bewertung der Indikatoren zeigt Tab. 6 im Überblick:

Tab. 6: Bewertung der Indikatoren 2012

	Indikator	Bewertung (max. 10 Punkte)
1.	Qualitätsstandards	8
2.	Führungsstruktur	7
3.	Sachausstattung	7
4.	Fortbildungskonzept	8
5.	Zusammenführung von Bewährungs- und Gerichtshilfe	9
6.	Standortstruktur	9
7.	Kooperation mit anderen freien Trägern	6
8.	Ehrenamtliche Bewährungshilfe	8
9.	Rechnungs- und Statistikwesen	8
10.	Stellsenzulagen	6

d. Grad der Zielerreichung

Zwischen 2004 und 2012 hat sich das Maß, zu dem die Indikatoren verwirklicht waren, wie folgt entwickelt (Tab. 7):

Tab. 7: Veränderung der Indikatoren 2004 zu 2012

	Indikator	Bewertung		Veränderung
		2004	2012	
1.	Qualitätsstandards	4	8	+ 4
2.	Führungsstruktur	2	7	+ 5
3.	Sachausstattung	1	7	+ 6
4.	Fortbildungskonzept	5	8	+ 3
5.	Zusammenführung von BWH und GH	0	9	+ 9
6.	Standortstruktur	6	9	+ 3
7.	Kooperation mit anderen freien Trägern	5	6	+ 1
8.	Ehrenamtliche Bewährungshilfe	1	8	+ 7
9.	Rechnungs- und Statistikwesen	2	8	+ 6
10.	Stellsenzulagen	0	6	+ 6

Unter Berücksichtigung der oben vorgenommenen Gewichtung der einzelnen Indikatoren ergibt sich in Tab. 8 für das Jahr 2004 ein Grad der Zielerreichung von 30%, während 2012 die Ziele zu 77% erreicht waren:

Tab. 8: Grad der Zielerreichung

	Indikatoren	Gewichtung	2004		2012	
			Bewertung	gewichtete Bewertung	Bewertung	gewichtete Bewertung
1.	Qualitätsstandards	20	4	80	8	160
2.	Führungsstruktur	17	2	34	7	119
3.	Sachausstattung	14	1	14	7	98
4.	Fortbildungskonzept	12	5	60	8	96
5.	Zusammenführung BWH und GH	9	0	0	9	81
6.	Standortstruktur	9	6	54	9	81
7.	Kooperation mit fr. Trägern	7	5	35	6	42
8.	Ehrenamtliche BWH	7	1	7	8	56
9.	Rechnungs- und Statistikwesen	4	2	8	8	32
10.	Stellenzulagen	1	0	0	6	6
	Summe:	100		292		771
	Max.:			1.000		1.000
	Grad der Zielerreichung:			29,20 %		77,10 %

3. Wirkungskontrolle

Zur Erreichung dieser Ziele wurden die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger überführt. Dieser hat die fachlichen Vorgaben weiter ausgearbeitet, er hat eine Fachanwendung eingeführt, ein Steuerungssystem und eine Leitungsstruktur aufgebaut, Stellenzulagen für eigene Angestellte eingeführt, er ist für die Sachausstattung verantwortlich, er kann im Wesentlichen frei über die Mittelverwendung entscheiden, er hat ein Anforderungsprofil für Sozialarbeiter eingeführt, das sowohl Bewährungs- als auch Gerichtshilfe und Täter-Opfer-Ausgleich abdeckt und er hat ein übergreifendes Fortbildungskonzept entwickelt. Gemeinsam mit dem Land hat er das Standortkonzept überarbeitet.

Das Land hat keine weiteren Maßnahmen ergriffen, die auf die Zielerreichung Einfluss gehabt haben könnten. Auch von dritter Seite sind solche Maßnahmen nicht ersichtlich. Die Reform war daher ursächlich für die Zielerreichung.

4. Vollzugswirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeitskontrolle überprüft, ob der Aufwand in angemessenem Verhältnis zum Nutzen steht. Dabei ist zwischen Vollzugs- und Maßnahmenwirtschaftlichkeit zu unterscheiden.¹⁴ Die Vollzugswirtschaftlichkeit untersucht den Gegenstand in einzelwirtschaftlicher Betrachtung, also das Verhältnis des im konkreten Bereich erzielten Nutzens (output) zu den dafür eingesetzten Ressourcen (input).

a. Allgemeines

Ein System arbeitet wirtschaftlich, wenn es das günstigste Verhältnis zwischen Nutzen und Kosten erzielt. Dieses Verhältnis wird mit der Formel

$$W = \frac{\text{Nutzen}}{\text{Kosten}}$$

ausgedrückt.

Während die Kosten verhältnismäßig einfach erhoben werden können, ist eine Bezifferung des Nutzens weitaus komplexer. Der Nutzen definiert sich grundsätzlich als die erbrachte Leistung. Zur Beschreibung und Bewertung dieser Leistung kann das Ausmaß der Erreichung der Ziele, die die zu beurteilende Maßnahme verfolgt, herangezogen werden. Hier kann auf die Ergebnisse der oben durchgeführten Zielerreichungskontrolle zurückgegriffen werden. Eine Quantifizierung des Nutzens ist aber auch über Leistungskennzahlen sowie den sonstigen, unmittelbar messbaren output möglich.

Im Rahmen der vorliegenden Erfolgskontrolle soll das Kosten-Nutzen-Verhältnis bewertet werden, ohne dass Vergleichsmaßstäbe zur Verfügung stehen (keine früheren Erhebungen, keine Planungsalternativen). Absolut ist die Güte dieses Verhältnisses aber nicht zu bestimmen, da es einen objektiven Maßstab ebenso wenig gibt wie einen objektiven, errechenbaren „Grenzwert“, ab dem das System der Sozialarbeit von unwirtschaftlich zu wirtschaftlich umschlägt. Den höchsten Aussagewert erzielt daher auch hier ein Nebeneinander ganz verschiedener und möglichst vieler Perspektiven. Nachfolgend soll versucht werden, sowohl quantifizierbare wie auch nicht-quantifizierbare Nutzenkriterien ins Verhältnis zu den Kosten zu setzen, auch im Vergleich zu vergangenen Zeiträumen oder alternativen (hypothetischen) Entwicklungen.

Zunächst ist die Entwicklung der Leistung, die Bewährungs- und Gerichtshilfe erbringen (Nutzen), zu untersuchen (b.). Dann ist die Entwicklung der Kosten darzustellen (c.). Dies erlaubt, die Wirtschaftlichkeit des Systems als das Verhältnis von Leistung und Kosten zu ermitteln (d.).

b. Leistungsentwicklung

Die Qualität der Bewährungs- und Gerichtshilfe ist nicht allgemein messbar. Daher werden einzelne Merkmale identifiziert, die Rückschlüsse auf die Qualität zulassen. Bei diesen Merkmalen sind – unmittelbar oder mittelbar – quantifizierbare von nicht messbaren zu unterscheiden.

¹⁴ Ziffer 3.3.2 zu § 7 VV-LHO (Fn. 1).

(l) Quantitative Leistungsmerkmale

(a) Arbeitskraftanteile

Die Arbeitskraftanteile haben sich von 311 (2004) auf 376 (2012) erhöht (+65 AKA bzw. + 21 %). Die im Teilbereich Bewährungshilfe eingesetzten Arbeitskraftanteile haben sich von 240 (2004) auf 273 (2012) erhöht, die Anzahl an Probanden ging von 22.821 (2004) auf 19.113 (2012) zurück. Damit sank die Betreuungsquote (Zahl der betreuten Probanden pro Arbeitskraftanteil) von ca. 95 (2004) auf ca. 70 (2012).¹⁵

(b) Fortbildungen

Im Jahr 2004 wurden für Fortbildungen etwa 65.000 Euro ausgegeben. 2012 betrugen die Kosten für Fortbildungen, Schulungen und Tagungen etwa 355.000 Euro, in den Jahren 2007 bis 2012 wurden dafür jährlich durchschnittlich 513.000 Euro ausgegeben.¹⁶ Seit 2008 wurden insgesamt 171 Fortbildungsveranstaltungen angeboten. Nach Auffassung der Sachverständigen sollten diese Zahlen weiter erhöht werden. Im Vergleich zu 2004 haben sich die Ausgaben somit verfünffacht. Deren Anteil an den Gesamtkosten ist ebenfalls gestiegen, von 0,3 % in 2004 auf 1,4 % in 2012.

(c) Grad der Zielerreichung

Zur Überprüfung, ob die mit der Reform verfolgten Ziele erreicht wurden, ist oben der Grad der Zielerreichung berechnet worden. Von möglichen 1.000 Punkten waren im Jahr 2004 292 Punkte erreicht, im Jahr 2012 bereits 771 Punkte.

(d) Leistungskennzahlen

Zur Erfassung der Leistungsmenge können auch Kennzahlen eingesetzt werden, um sie mittelbar zu quantifizieren. Allerdings ist ihr Aussagegehalt für die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit näher zu beleuchten. Sie ermöglichen die Messung des output, indem sie jeder Leistungseinheit (z. B. jedem Probanden der Bewährungshilfe) einen Wert zuordnen, der zu den Werten anderer Leistungseinheiten (z. B. Probanden der Gerichtshilfe) ins Verhältnis gesetzt wird. Durch Leistungskennzahlen kann somit die Entwicklung des Leistungsumfangs absolut gemessen werden. Jedoch hat der Leistungsträger im Bereich der Bewährungs- und Gerichtshilfe keinen Einfluss auf die Leistungsmenge. Ob ein Bewährungshelfer oder ein Gerichtshelfer bestellt und ob ein Täter-Opfer-Ausgleich durchgeführt werden soll, liegt nicht in der Hand der Bewährungs- und Gerichtshilfe. Die entsprechenden Aufträge werden vielmehr durch Gerichte und Staatsanwaltschaften erteilt. Die Wirtschaftlichkeit der Bewährungs- und Gerichtshilfe wird vom Träger dieser Aufgaben daher nicht durch Änderungen des output gesteuert, sondern durch Steigerung der Effizienz, soweit sie durch organisatorische Maßnahmen und durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln beeinflusst werden kann.

¹⁵ In 2012 wurden ca. 1.055 Probanden durch ehrenamtliche Bewährungshelfer betreut, die zur Berechnung der tatsächlichen Quote von der Probandengesamtzahl (20.168), die von 273 AKA hauptamtlichen Bewährungshelfern betreut werden, abgezogen werden müssen.

¹⁶ 2012: 355.000 Euro, 2011: 642.000 Euro, 2010: 504.000 Euro, 2009: 772.000, 2008: 675.000, 2007: 150.000 Euro.

(aa) In Tab. 9 ist ein Bewährungshilfeproband (BWH) der Referenzwert (Faktor: 1,0). In den übrigen Leistungsbereichen werden nicht Beteiligte, sondern Aufträge gezählt. In den Gerichtshilfesaufträgen (GH, Faktor: 0,33) ist die Vermittlung in gemeinnützige Arbeit (VgA) nicht erfasst, sondern wird eigenständig behandelt (Faktor: 0,13), da diese seit 2008 ausschließlich von anderen freien Trägern übernommen wird. Die Statistik erfasst den Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) bis 2004 nach der Anzahl der Beteiligten, danach nach der Anzahl der Aufträge, sodass der Wert für 2004 entsprechend umgerechnet wurde (Faktor: 0,5). Maßnahmen der Entlassvorbereitung werden seit 2010 von der Neustart gGmbH durchgeführt, wobei aufgrund des unterschiedlichen Aufwands Nachsorgekonferenzen (EV(N), Faktor: 0,5), Haftbesuche (EV(H), Faktor: 0,33) und Fälle besonderen Aufwands (EV(BA), Faktor: 0,13) unterschieden werden.

Tab. 9 zeigt die Entwicklung dieser Zahlen:

Tab. 9: Leistungskennzahlen 2004-2012

	Leistungsart	BWH	GH	TOA	VgA	EV(N)	EV(H)	EV(BA)	Summe
	Faktor	1,00	0,33	0,50	0,13	0,50	0,33	0,13	
2004	Einheiten	22.821	3.919	501	7.068	0	0	0	
	Leistungssumme	22.821	1.293	251	919	0	0	0	25.284
2007	Einheiten	20.509	2.298	483	3.688	0	0	0	
	Leistungssumme	20.509	758	242	479	0	0	0	21.988
2008	Einheiten	21.451	2.270	848	0	0	0	0	
	Leistungssumme	21.451	749	424	0	0	0	0	22.624
2009	Einheiten	21.896	2.373	1.111	0	0	0	0	
	Leistungssumme	21.896	783	556	0	0	0	0	23.235
2010	Einheiten	22.154	2.558	1.160	0	39	114	1.010	
	Leistungssumme	22.154	844	580	0	20	38	131	23.767
2011	Einheiten	21.471	3.496	1.422	0	10	116	1.202	
	Leistungssumme	21.471	1.154	711	0	5	38	156	23.535
2012	Einheiten	21.634	3.717	1.571	0	9	102	1.278	
	Leistungssumme	21.634	1.227	786	0	5	34	166	23.850

(bb) Diese Zahlen geben ausschließlich die Entwicklung der Fall- bzw. Probandenzahlen wieder. Über die Qualität der erledigten Fälle geben sie keine Auskunft. Ein maßgeblicher Qualitätsfaktor ist aber die Intensität der Betreuung, die ein Bewährungshelfer einem Probanden zukommen lässt. Um auch die insoweit erfolgten qualitativen Veränderungen in der Gesamtleistung in Kennzahlen ausdrücken zu können, werden die Probandenzahlen in der Bewährungshilfe je nach Intensität der Betreuung gewichtet. Den Betreuungsstufen 1-5 werden Gewichtungsziffern zugeordnet, die die durchschnittliche Intensität der einzelnen Stufen zueinander ausdrücken. In die niedrigste Stufe 5 (formeller Kontakt) werden auch diejenigen Probanden einbezogen, deren

Unterstellung besteht, die aber keiner Betreuungsstufe zugeordnet sind (z. B. weil die Unterstellung erst begonnen hat und die Einstufung noch nicht vorgenommen werden konnte), um die Berechnung nicht durch Außerachtlassung dieser Probanden zu verfälschen. Für die Aufteilung der Probanden in die Betreuungsstufen wird der prozentuale Ausgangswert des Jahres 2005 auch dem Jahr 2004, in dem die Betreuungsintensität noch nicht differenziert erhoben wurde, zugrundegelegt. Auch die Statistiken für 2007 und 2008 geben insofern noch keine hinreichend detaillierte Auskunft, sodass belastbare Zahlen erst ab 2009 vorliegen.

Die gewichtete Entwicklung der Leistungsmenge in der Bewährungshilfe zeigt Tab. 10:

Tab. 10: Leistungsmenge Bewährungshilfe (gewichteter)

Betreuungsstufe	Faktor	2004		2009		2010		2011		2012	
		Personen	Leistungspunkte	Personen	Leistungspunkte	Personen	Leistungspunkte	Personen	Leistungspunkte	Personen	Leistungspunkte
1	4,06	1.189	4.827	500	2.030	676	2.745	706	2.866	733	2.976
2	2,44	1.901	4.638	3.244	7.915	2.931	7.152	3.057	7.459	3.020	7.369
3	1,62	2.853	4.622	9.102	14.745	8.468	13.718	8.299	13.444	8.262	13.384
4	0,65	9.984	6.490	6.510	4.232	6.984	4.540	6.550	4.258	6.695	4.352
5	0,32	6.894	2.206	2.540	813	3.095	990	2.929	937	2.924	936
Summe		22.821	22.783	21.896	29.735	22.154	29.144	21.541	28.965	21.634	29.017

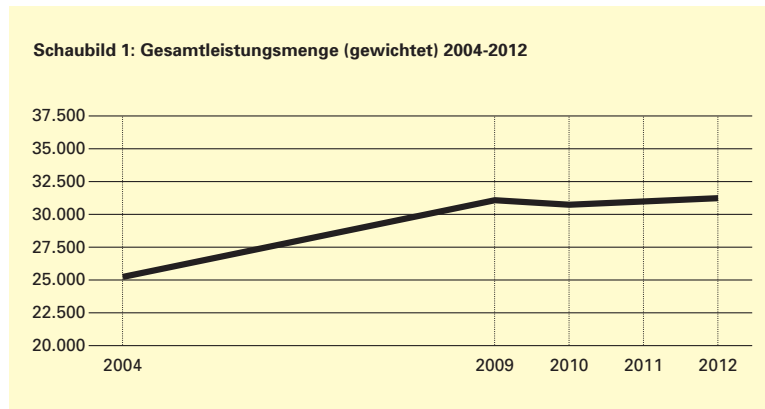
Unter Berücksichtigung dieser Gewichtung der qualitativen Leistung ergibt sich folgende Gesamtleistungsmenge (Tab. 11):¹⁷

Tab. 11: Gesamtleistungsmenge (gewichteter) 2004-2012

	2004	2009	2010	2011	2012
BWH	22.783	29.765	29.144	28.965	29.017
GH	1.293	783	844	1.154	1.227
TOA	251	556	580	711	786
EV(N)			20	5	5
EV(H)			38	38	34
EV(BA)/VgA	919		131	156	166
Summe	25.246	31.104	30.757	31.029	31.235

¹⁷ Die Spalte EV(BA)/VgA enthält für das Jahr 2004 den Wert für die Vermittlung in gemeinnützige Arbeit, für die übrigen Jahre den Wert für die Entlassvorbereitung (besonderer Aufwand).

Die Entwicklung der gewichteten Gesamtleistungsmenge zeigt Schaubild 1 im Überblick:



Unter Berücksichtigung der Betreuungsintensität in der Bewährungshilfe wurde im Vergleich zu 2004 somit eine erhebliche Leistungssteigerung erreicht. Diese Steigerung beruht maßgeblich darauf, dass heute mehr Probanden intensiver betreut werden können als in 2004. Dies wurde nicht nur durch eine sachgerechtere Zuteilung der Probanden in die jeweilige Betreuungsstufe erreicht, sondern auch durch eine Senkung der Betreuungsquote (betreute Probanden pro AKA). Die Bewältigung geringerer Fallzahlen durch mehr Beschäftigte ist somit ein Ausweis gestiegener Qualität.

(2) Nichtquantitative Leistungsmerkmale

Andere Merkmale sind dagegen nicht unmittelbar quantitativ messbar, entweder weil das Maß des Indikators – ohne Zuordnung von Bewertungsziffern – ein nicht-quantitatives ist (wie etwa die Qualität und Verbindlichkeit fachlicher Standards), oder weil dieses Maß zwar zählbar ist, es aber nicht erhoben werden konnte (z. B. weil sie bis 2004 nicht ausgewiesen wurden). Einige wichtige Merkmale haben sich wie folgt entwickelt:

Fachliche Standards

Bewährungs- und Gerichtshilfe arbeiten in höherem Maße als früher nach verbindlichen fachlichen Standards, die für den jeweiligen Leistungsbereich näher ausdifferenziert sind.

Dokumentation und Verwaltung

Der einzelne Sozialarbeiter ist in höherem Maße als früher mit Aufgaben der Dokumentation und Verwaltung betraut. Dergleichen Aufgaben entsprechen grundsätzlich den Standards. Nach der subjektiven Einschätzung vieler Beschäftigter geht dies aber mehr als erforderlich auf Kosten der Arbeit am Probanden, während aus fachlicher Sicht teilweise noch weitere Dokumentationspflichten eingeführt werden sollten.

Leistungsstruktur

Es besteht heute eine Leitungsstruktur für die Bereiche Sozialarbeit und Wirtschaftliches, die mit Fachpersonal besetzt ist. Die frühere schwache Fachaufsicht – ein geschäftsführender Bewährungshelfer in jeder Dienststelle, ein Referent für Bewährungshilfe bei Gericht und der Behördenleiter als Vorgesetzter –, die z. T. durch fachfremde Personen ausgeübt wurde, besteht damit nicht mehr. Heute sind ca. 40 AKA mit Führungsaufgaben betraut. Abteilungs- und Einrichtungsleiter, teilweise die Mitarbeiter der Zentralbereiche sowie der Geschäftsführer für Sozialarbeit und Organisation der Einrichtungen sind Sozialarbeiter.

Ausstattung

Jeder Hauptarbeitsplatz ist mit einheitlicher Hard- und Software ausgestattet, was früher nicht der Fall war. Hinsichtlich der Handhabbarkeit besteht allerdings weiterer Verbesserungsbedarf.

Leistungsangebot

Das Leistungsangebot der Bewährungs- und Gerichtshilfe hat sich insofern geändert, als die Vermittlung in gemeinnützige Arbeit heute ausschließlich von anderen freien Trägern angeboten wird. Ein stärkeres Gewicht hat demgegenüber heute die Entlassvorbereitung. Dem liegt die Konzeption zugrunde, dass die Leistungen der Neustart gGmbH eher deliktorientiert sind, während für bedarfsorientierte Maßnahmen verstärkt auf andere freie Träger zurückgegriffen werden soll. Auch das kann die Fachlichkeit steigern.

c. Kostenentwicklung

Die Entwicklung der Kosten wurde ausführlich in Kapitel V dargestellt.¹⁸ Danach fielen in den bisherigen Reformjahren 2007 bis 2012 für die Bewährungs- und Gerichtshilfe im Durchschnitt jährliche Gesamtkosten in Höhe von 23,393 Mio. Euro an. Die durchschnittlichen jährlichen Kosten während der gesamten Laufzeit des Vertrages mit dem freien Träger (2007 bis 2016) werden voraussichtlich 24,889 Mio. Euro betragen. In 2004, dem letzten Jahr vor dem Pilotprojekt, fielen Gesamtkosten von 23,542 Euro an. Wäre die Reform unterblieben und der Zustand im Jahr 2004 beibehalten worden, wären zwischen 2007 und 2012 durchschnittlich jährliche Gesamtkosten in Höhe von 23,555 Mio. Euro angefallen (tatsächlich: 23,393 Mio. Euro). Zwischen 2007 und 2016 wären voraussichtlich 24,929 Mio. Euro angefallen (tatsächlich: 24,889 Mio. Euro). Hätte das Land eine Reform der Bewährungs- und Gerichtshilfe durchgeführt, die dem heutigen qualitativen Stand (insbesondere an Personal und Ausstattung) entspräche, dies aber in ausschließlich staatlicher Trägerschaft bewerkstelligt, betrügen die Gesamtkosten in 2012 etwa 28,434 Mio. Euro (tatsächlich: 25,862 Mio. Euro).

Daraus ergibt sich, dass im reformierten System etwas geringere Gesamtkosten anfallen als im nicht reformierten Modell und erheblich geringere Kosten als in einem reformierten Modell in ausschließlich staatlicher Trägerschaft.

d. Leistung-Kosten-Verhältnis

Die Entwicklung der Leistung ist nunmehr mit der Entwicklung der Kosten ins Verhältnis zu setzen. Auch insofern bieten sich verschiedene Perspektiven an.

(1) Leistungsmerkmale

(a) Leistungsquote

Die Entwicklung der Leistungskennzahlen als solche hat nur eine begrenzte Aussagekraft, da die Zahl der Aufträge ausschließlich von Gerichten und Staatsanwaltschaften bestimmt wird. Eine höhere Aussagekraft ergeben diese Zahlen, wenn sie in das Verhältnis zu den dafür aufgewendeten Mitteln gesetzt werden (Leistungspunkte geteilt durch Gesamtkosten in tausend

¹⁸ Oben Seite 174 ff.

Euro). Dieses Verhältnis der eingesetzten finanziellen Mittel zu der zu bewältigenden Leistungsmenge wird durch die Leistungsquote ausgedrückt. Sie lässt eine Aussage über die Wirtschaftlichkeit zu.

Werden die reinen Fall- bzw. Probandenzahlen zugrundegelegt, die Intensität der Betreuung der Bewährungshilfeprobanden also außer Acht gelassen, ergibt sich für 2004 sich eine Leistungsquote von

$$\frac{25.284}{23.542} = 1,07$$

Für 2012 ergibt sich eine Leistungsquote von

$$\frac{23.850}{25.861} = 0,92$$

Während das Land in 2004 für jeden im Bereich der Bewährungs- und Gerichtshilfe ausgegebenen Euro 1,07 Leistungspunkte erhielt, waren es in 2012 0,92 Leistungspunkte. Das Land gibt heute also mehr Geld pro Leistungseinheit aus als früher.

Bei dieser Berechnung bleiben freilich auch die erfolgten qualitativen Veränderungen unberücksichtigt. Zu beachten ist insbesondere, dass heute ein Mitarbeiter statistisch mehr Arbeitskraft auf die Bearbeitung eines Falles verwenden kann als früher: In 2004 wurden 25.284 Leistungspunkte mit 311 AKA erarbeitet, so dass 1 AKA 81,3 Leistungspunkte erbrachte. In 2012 sank diese Quote um 22 % auf 63,4 (23.850 Leistungspunkte bei 376 AKA). Im selben Zeitraum sank die Betreuungsquote im Bereich der Bewährungshilfe um 26,3 % (von 95 in 2004 auf 70 in 2012). Auf 1 AKA, die diese Leistung erbringt, entfielen aber in 2012 9,1 % weniger Gesamtkosten (68.779 Euro) als in 2004 (75.698 Euro).

Zur Berücksichtigung dieses Effekts wurden oben die verschiedenen Intensitäten der Betreuung von Bewährungshilfeprobanden gewichtet. Wird das Verhältnis der Gesamtleistungsmenge zu den Gesamtkosten eines Jahres auf dieser gewichteten Grundlage berechnet, ergeben sich folgende Leistungsquoten:

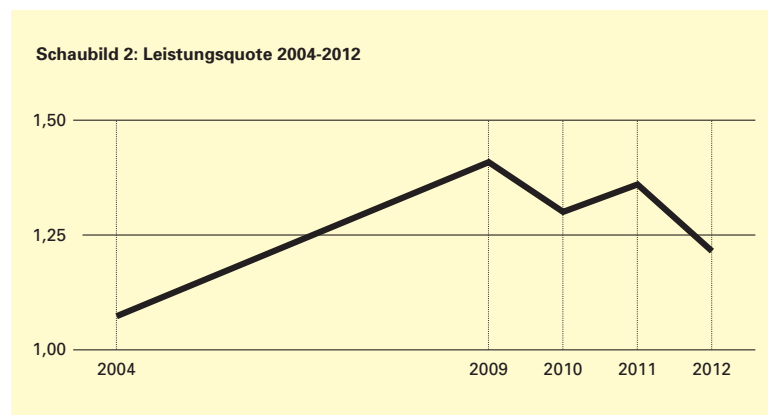
Für das Jahr 2004

$$\frac{25.246}{23.542} = 1,07$$

Für das Jahr 2012

$$\frac{31.235}{25.861} = 1,21$$

Unter Berücksichtigung der qualitativen Leistungssteigerung zeigt sich, dass das Land in 2004 für jeden Euro Gesamtkosten 1,07 Leistungspunkte erhielt, während es in 2012 dafür 1,21 Leistungspunkte erhielt. Dies deutet ebenfalls auf eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit hin. Insgesamt zeigt Schaubild 2 folgende Entwicklung der Leistungsquote (Leistungspunkte je Euro Gesamtkosten):



Diese Entwicklung zeigt, dass die Gesamtleistungsmenge naturgemäß in Abhängigkeit der Menge der von Gerichten und Staatsanwaltschaften erteilten Aufträge schwankt, dass aber die Leistungsquote (Verhältnis von Leistung und Kosten) während der Vertragslaufzeit durchweg höher liegt als in 2004.

Im Ergebnis verbesserte sich die Quote der eingesetzten Arbeitskraftanteile zur Leistungsmenge von 81,18 (25.246 Leistungspunkte bei 311 AKA) in 2004 um 2,3 % auf 83,07 (31.235 Leistungspunkte bei 376 AKA) in 2012. Das Land hatte in 2012 pro Arbeitskraftanteil 9,1 % weniger Gesamtkosten als in 2004. Die Leistungsquote stieg von 1,07 in 2004 auf 1,21 in 2012 (+ 13 %).

(b) Nicht messbare Leistungsmerkmale

Auch mit Blick auf die nicht messbaren Leistungsmerkmale konnte die Effizienz gesteigert werden. Bewährungs- und Gerichtshilfe verfügen über ein ausgeprägtes Qualitätsmanagementsystem. Es existieren verbindliche Standards, deren Einhaltung überwacht wird. Es existiert eine Fachsoftware, die ein effektives Fallmanagement ermöglicht. Die überwiegende Zahl der Sozialarbeiter, die mit Aufgaben der Gerichtshilfe und des Täter-Opfer-Ausgleichs betraut sind, nehmen auch Aufgaben eines anderen Leistungsbereichs wahr. Die vorhandenen Arbeitskraftanteile können auf diese Weise besser eingesetzt werden, Belastungsschwankungen können ausgeglichen werden. Das Standortkonzept entspricht im Wesentlichen dem Effizienzprinzip.

Gleichzeitig konnten die Gesamtkosten leicht gesenkt werden. Dies bedeutet, dass die Bewährungs- und Gerichtshilfe zu leicht gesunkenen Kosten heute eine qualitativ bessere Leistung erbringt, als dies vor der Reform der Fall war. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis hat sich somit verbessert.

Möglichkeiten der weiteren Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses bestehen insbesondere bei der Intuitivität und Handhabbarkeit der fachlichen Vorgaben und der Fachsoftware. Durch möglichst einfache Gestaltung können Abläufe weiter verbessert werden.

(2) Effizienzrendite

In welchem Umfang die vom Gesetzgeber erhoffte Effizienzrendite („10 bis 15 %“¹⁹) eingetreten ist, lässt sich nicht allgemein berechnen. Der Begriff der Effizienzrendite wird nicht einheitlich verwendet. § 7a Abs. 2 Nr. 4 LHO versteht darunter erwirtschaftete Haushaltsvorteile, insbesondere die am Ende eines Haushaltsjahres nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen und erzielten Mehreinnahmen, soweit sie auf selbstgesteuertes Verhalten zurückzuführen sind.²⁰ Dagegen sollte die Effizienzrendite aus Sicht des Landes vorrangig darin bestehen, die beabsichtigte Qualitätssteigerung durch eine Verbesserung der Effizienz der Strukturen zu erreichen (Qualitätssteigerung ohne Kostensteigerung). Einsparungen waren nicht unmittelbar beabsichtigt.²¹ Nachfolgend werden beide Aspekte – Einsparungen im absoluten Sinne und Effizienzsteigerungen – untersucht.

(a) Haushaltsvorteile

Einsparungen in absoluten Zahlen sind im Verhältnis zum Zustand des Jahres 2004 kaum erreicht worden. Sie betragen weniger als 1 % der gegenwärtigen Kosten eines nicht reformierten Systems. Allerdings hat das Land während der bisherigen Vertragslaufzeit jährlich durchschnittlich 17,73 % Gesamtkosten im Vergleich zu einem rein staatlichen System des heutigen qualitativen Stands eingespart, das insbesondere 65 neue Personalstellen erfordert hätte. In diesem Umfang hat das Land auch langfristige Kosten für Pensionen und Beihilfe eingespart.

(b) Steigerung der Effizienz

Unzweifelhaft erreicht wurde das vorrangige Ziel einer Qualitätssteigerung ohne Kostensteigerung.

(aa) Das Maß der Steigerung an Qualität insgesamt ist zwar nicht konkret zu benennen, da einzelne Qualitäts- und Leistungsindikatoren unmittelbar beziffert oder mit Ziffern versehen werden können, die Qualität insgesamt sich aber einer quantitativen Erfassung entzieht. In den drei vom Gesetzgeber benannten Kernindikatoren für gute Qualität – die Etablierung fachlicher Führungsstrukturen, die verbindliche Vorgabe sozialarbeiterischer Standards und der Einsatz moderner Kommunikationsmittel²² – haben sich jedoch Verbesserungen ergeben: fachliche Führungsstrukturen wurden aufgebaut, fachliche Standards eingeführt und deren Durchsetzung institutionalisiert, Kommunikationsmittel sind auf dem aktuellen Stand.

Ein Vergleich der zwischen 2007 und 2016 tatsächlich entstehenden Gesamtkosten (249,011 Mio. Euro) mit denen, die die nicht reformierte Bewährungs- und Gerichtshilfe auf dem Stand des Jahres 2004 in diesem Zeitraum verursachen würde (249,288 Mio. Euro), zeigt, dass beide Systeme im Wesentlichen gleich viel kosten. Die durchschnittlichen jährlichen Kosten während der Vertragslaufzeit (24,889 Mio. Euro) liegen – inflationsbedingt – um 5,72 % über denen des Jahres 2004 (23,542 Mio. Euro), während die durchschnittlichen jährlichen Kosten ohne Reform in diesem Zeitraum um 5,89 % über diesem Wert gelegen hätten (24,929 Mio. Euro).²³

¹⁹ LT-Drs. 13/3201, 312.

²⁰ Vgl. Ziffer 3.1 zu § 7a VV-LHO (Fn. 1).

²¹ Siehe oben Seite 31.

²² LT-Drs. 14/2070, 5.

²³ Siehe oben Seiten 185 und 189.

Eine rein staatlich organisierte Bewährungs- und Gerichtshilfe hätte demgegenüber deutliche Mehrkosten verursacht, um den gegenwärtigen qualitativen Stand zu erreichen. Kostenrelevant ist insbesondere der erreichte Aufbau des Personalkörpers, der die Senkung der Betreuungsquote und den Ausbau der Leitungsstruktur ermöglichte. Hätte dieser Aufbau mit zusätzlichen Beamtenpersonalstellen gelingen müssen, würden heute jährliche Kosten von 28,434 Mio. Euro anfallen. Diese Kosten lägen um 20,78 % über denen des Jahres 2004.²⁴

Die Gesamtkosten sind somit bei stark gestiegener Qualität denjenigen eines nicht reformierten Systems im Wesentlichen vergleichbar, im Vergleich zu einem reformierten rein staatlichen System sogar wesentlich geringer. Das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen ist daher besser geworden.

(bb) Diese Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses lässt sich unter bestimmten Blickwinkeln auch in Zahlen abbilden. Zum einen können dazu die Leistungskennziffern herangezogen werden. Nach obiger Berechnung hat sich das Verhältnis von Gesamtleistungsmenge zu den Gesamtkosten (Leistungsquote) von 1,07 in 2004 auf 1,21 in 2012 gesteigert.²⁵ Insofern wurde eine Effizienzrendite von 13 % erzielt.

Zum andern kann die Entwicklung der Gesamtkosten pro Arbeitskraftanteil betrachtet werden. In 2004 waren in der Bewährungs- und Gerichtshilfe insgesamt 311 AKA tätig, die Gesamtkosten betrugen 23,542 Mio. Euro. In 2012 waren insgesamt 376 AKA bei Gesamtkosten in Höhe von 25,861 Mio. Euro tätig. In 2004 entfielen auf 1 AKA somit 75.698 Euro Gesamtkosten, in 2012 68.779 Euro. In 2012 hatte das Land somit 9,1 % weniger Gesamtkosten pro Arbeitskraftanteil als in 2004 bzw. im selben Verhältnis mehr Arbeitskraftanteile pro Kosteneinheit. Insofern beträgt die Effizienzrendite 9 %.

Mit Blick auf die Höhe der durchschnittlichen jährlichen Gesamtkosten während der gesamten Vertragslaufzeit (24,889 Mio. Euro) im Vergleich zu diesen Kosten, die ohne Reform (hypothetische Kosten: 24,929 Mio. Euro) bzw. mit Reform in staatlicher Trägerschaft (Plankosten: 28,434 Mio. Euro) angefallen wären, ergibt sich im ersten Fall eine Effizienzrendite von 0,16 %, im zweiten Fall eine Effizienzrendite von 14 %.

Schließlich lässt sich eine Quote auch für den Grad der Zielerreichung berechnen. Dies berücksichtigt im Schwerpunkt die nicht unmittelbar messbaren qualitativen Leistungsänderungen. Der Zielerreichungsgrad des Jahres 2004 (29,2 %) stand mit den damaligen Gesamtkosten (23,542 Mio. Euro) in einem Verhältnis von 1,24, während der Zielerreichungsgrad des Jahres 2012 (77,1 %) zu den Gesamtkosten (25,861 Mio. Euro) in einem Verhältnis von 2,98 steht. Das Verhältnis von Aufwand zu qualitativ-strukturellem Nutzen hat sich insofern stark verbessert.

(3) Effizienz ausgewählter Kostenkomponenten

(a) Spezifische Kosten der freien Trägerschaft

Obwohl der freie Träger als gemeinnützige GmbH organisiert ist, sind die Leistungen, die der freie Träger dem Land erbringt, von der Umsatzsteuerpflicht befreit, weil der freie Träger Mitglied im Paritätischen Wohlfahrtsverband ist (§ 4 Nr. 18 UStG). Bis zur Aufnahme in den Verband Ende 2012 kam der freie Träger aufgrund seiner Gemeinnützigkeit in den Genuss des ermäßigten Umsatzsteuersatzes. Die auf das Vertragsentgelt bis dahin entfallende Umsatzsteuer hatte sich wie aus Tab. 12 ersichtlich entwickelt:

²⁴ Siehe oben Seite 193.

²⁵ Siehe oben Seite 212 ff.

Tab. 12: Umsatzsteuer auf das Vertragsentgelt 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
USt. Grundentgelt	413.000	383.731	332.321	432.922	242.301	631.057
USt. Kapitalisierungsentgelt	47.412	166.923	214.766	254.164	296.280	187.381
Summe	460.412	550.654	547.087	687.086	538.581	818.438

Die Entwicklung der Umsatzsteuerzahllast der Neustart gGmbH zeigt Tab. 13:

Tab. 13: Umsatzsteuerzahllast 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
geschuldete USt.	479.631	661.499	592.776	790.986	692.272	885.974
abziehbare Vorsteuer	105.452	451.443	411.561	395.920	421.545	393.626
Summe	374.179	210.056	181.215	395.066	270.727	492.348

Desweiteren hat die Neustart gGmbH Rücklagen gebildet, die die bei Beendigung des Vertrags voraussichtlich anfallenden Kosten abdecken sollen. In 2012 betrug diese Rücklage 2.835.257 Euro. Der größte Teil entfällt auf die Sozialplanrücklage (2.635.257 Euro). Bei Beendigung des Vertrags müsste die Gesellschaft den Mitarbeitern kündigen. Die Folge wären betriebsverfassungsrechtliche Vereinbarungen über die Milderung der wirtschaftlichen Nachteile, die den Beschäftigten entstehen (Sozialplan).

Diese spezifischen Kosten der freien Trägerschaft fielen bei einer rein staatlichen Organisationsform nicht an. Diesem Mehraufwand stehen allerdings erhebliche Effizienzsteigerungen gegenüber. Die Gesamtkosten pro Arbeitskraftanteil sind zwischen 2004 und 2012 um 9 % gesunken. Die Gesamtleistungsmenge ist pro Euro Gesamtkosten um 13 % gestiegen. Die erhebliche Steigerung des Zielerreichungsgrades zeigt ebenfalls eine Zunahme des Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Dem freien Träger ist es gelungen, die Reformziele zu einem erheblichen Teil umzusetzen. Daran hat die effektive Leitungsstruktur des freien Trägers einen erheblichen Anteil. Bis 2007 waren wesentliche qualitative Mindeststandards nicht erreicht oder nicht messbar. In staatlicher Trägerschaft wäre eine vergleichbare Leitungsstruktur schon mit Blick auf die zusätzlich erforderlichen Personalstellen in diesem Umfang nicht zu realisieren gewesen.

Auch für die Beurteilung der Effizienz der freien Trägerschaft haben Umsatzsteuerzahllast und Rücklagen eine Bedeutung. Trotz dieser Zusatzbelastungen ist es gelungen, das Verhältnis von Gesamtkosten zur erreichten Leistung erheblich zu verbessern.

Den spezifischen Kosten der freien Trägerschaft steht somit ein Qualitätsgewinn gegenüber, der durch den Einsatz des freien Trägers erzielt werden konnte.

(b) Standortkonzept

Das Standortkonzept entspricht grundsätzlich dem Effizienzprinzip. Durch weitere Umstrukturierungen ließen sich zusätzlich 70.817 Euro jährlich an Ausgaben vermeiden.²⁶ Mit Blick auf die Vertragslaufzeit müssten sich die diesen Einsparungen gegenüberstehenden Kosten der Umstrukturierung (Kosten für Umzug, Umbau, Miete etc.) allerdings bis Ende 2016 amortisiert haben.

(c) Marketing und Öffentlichkeitsarbeit

Der Sachverständigenbericht empfiehlt ferner, Kosten für Marketing, Öffentlichkeitsarbeit und Dienstleistungen und ähnliche Kosten zu senken und dafür die Ausgaben für Fortbildungen zu erhöhen.²⁷ Soweit davon auch Konzerndienstleistungen für Lohnbuchhaltung, Controlling und die Fachsoftware betroffen sind (296.000 Euro), ist allerdings zu beachten, dass in staatlicher Trägerschaft hierfür etwa 477.660 Euro anfielen (Softwarelizenzen: 90.000 Euro; Wartung: 137.700 Euro; Schulung: 162.000 Euro; Consulting: 21.960 Euro; Personalverwaltung durchs LBV: 49.000 Euro; SAP-Lizenzen: 7.000 Euro; Konto- und Kassenführung durch die LOK: 10.000 Euro; Rechenzentrumskosten sind hier noch nicht berücksichtigt). Der freie Träger erbringt diese Dienstleistungen für das Land somit um 38 % günstiger als dies das Land selbst könnte.

5. Maßnahmenwirtschaftlichkeit

Bewährungs- und Gerichtshilfe sind gesetzliche Aufgaben, die nicht nach Kassenlage erfüllt werden dürfen. Im Jahr 2004 war der Reformbedarf unbestritten. Die bisherigen Erfahrungen hatten gezeigt, dass sich das System kaum selbst reformieren wird. Der Gesetzgeber setzte daher auf Know-how und Effizienz eines freien Trägers. Bis ins Jahr 2012 konnte eine deutliche Steigerung der Qualität der Bewährungs- und Gerichtshilfe festgestellt werden. Die Gesamtkosten sind im Wesentlichen gleich geblieben.

Mit dem freien Träger erfüllt das Land seine Aufgaben in der Bewährungs- und Gerichtshilfe besser als vor der Reform. Insbesondere konnten mehr Beschäftigte eingestellt werden, sodass die Fallbelastung des einzelnen Mitarbeiters geringer und die Qualität der Arbeit im Einzelfall höher ist. Die justiznahe Sozialarbeit hat davon profitiert.

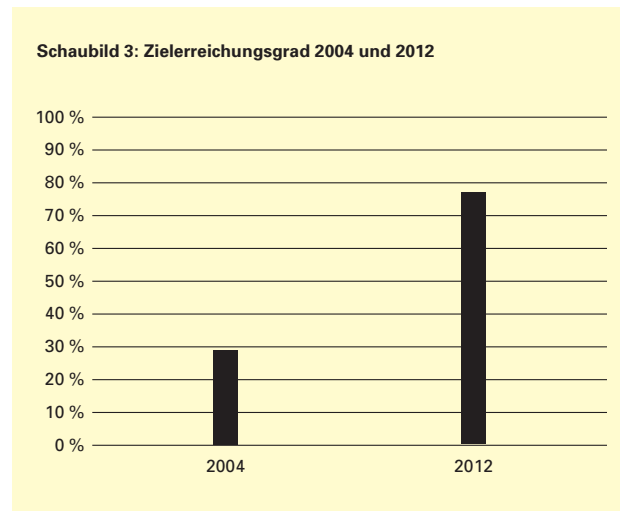
Mit Blick auf das übergeordnete Ziel, die Resozialisierung von Straftätern dauerhaft zu sichern, ist somit ebenfalls eine Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses eingetreten. Die Reformmaßnahmen führten zu einer tiefgreifenden Umstrukturierung, die für die Beschäftigten und die justiznahe Sozialarbeit allgemein mit nicht unerheblichen Belastungen verbunden war. Diese Investition hat aber insbesondere durch den Ausbau des Qualitätssicherungssystems ohne Kostensteigerungen zu einer dauerhaften Sicherung der Aufgabenerfüllung beigetragen.

²⁶ Siehe oben Seite 141 ff.

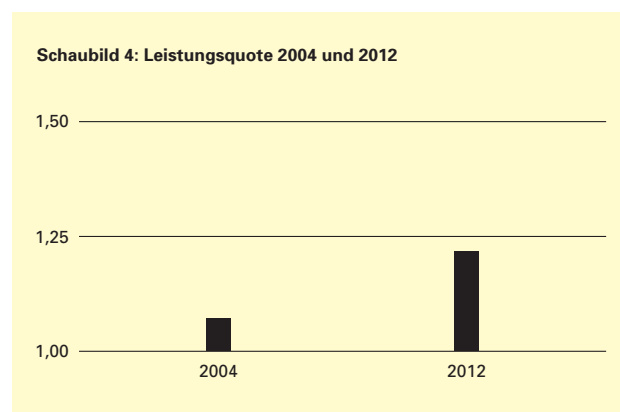
²⁷ Siehe oben Seite 136 ff.

6. Ergebnis

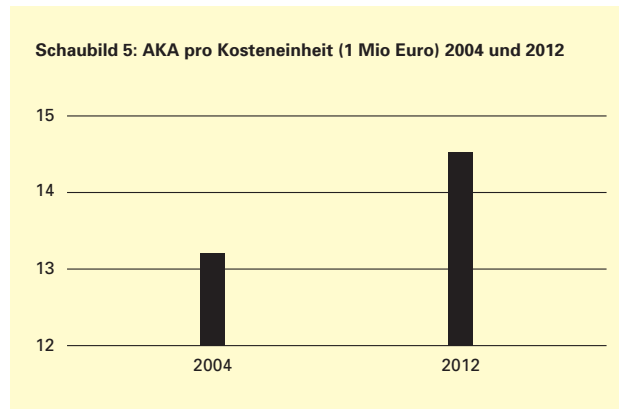
Die Reform der Bewährungs- und Gerichtshilfe zielt auf eine Steigerung der Qualität bei gleichen oder geringeren Kosten. Dieses Ziel wurde erreicht. Nach der Nutzwertanalyse wurde der Grad der Zielerreichung von 29 % im Jahr 2004 auf 77 % im Jahr 2012 gesteigert (Schaubild 3):



Die Kosten sind im Wesentlichen gleich geblieben. Sie sind erheblich niedriger als die einer Bewährungshilfe, die dem heutigen qualitativen Stand entspräche, aber rein staatlich organisiert wäre. Die dadurch zum Ausdruck kommende Steigerung der Effizienz lässt sich nicht allgemeingültig berechnen. Verschiedene Blickwinkel bestätigen sie jedoch: Die Kosten pro Leistungseinheit sind gesunken, die sich daraus ergebende Leistungsquote hat sich somit verbessert, wie Schaubild 4 deutlich macht:



Die Arbeitskraftanteile pro Kosteneinheit sind gestiegen (Schaubild 5):



Einzelne nichtquantitative Qualitätsparameter sind gestiegen, die Kostenstruktur hat sich bei nahezu gleichbleibenden Kosten positiv verändert. Im Detail hat die Untersuchung aber auch aufgezeigt, wo Bewährungs- und Gerichtshilfe noch wirtschaftlicher arbeiten könnten. 🐾

Ländervergleich

 Für eine Einschätzung der Situation in Baden-Württemberg hilft auch ein Vergleich zwischen den Bundesländern. Der Vergleich bezieht sich auf folgende Kriterien:

- Reformbemühungen
- Organisationsform
- Fachsoftware
- Qualitätsmanagement
- Regelungen zur Betreuungsintensität
- Ehrenamtliche Bewährungshilfe.

1. Reformbemühungen

Fast alle Bundesländer haben in den letzten Jahren Reformbemühungen unternommen. Teilweise bereits ab 1990, jedenfalls seit Beginn des letzten Jahrzehnts wurden umfangreiche Neuerungen eingeführt, die fachliche Standards und die Struktur der justiznahen Sozialarbeit betreffen. Diese Reformen führten häufig zur Ablösung der früheren „Sprechermodelle“ und zur organisatorischen Trennung von Bewährungs- und Gerichtshilfe zugunsten einheitlicher Strukturen. Schwerpunkte der Reformen waren

- Zentralisierung oder Vereinheitlichung der Organisation von Bewährungs- und Gerichtshilfe,
- Einführung einheitlicher fachlicher Standards,
- Einführung einer Fachsoftware zur Fallbearbeitung und -dokumentation.

Teilweise sind die Umstrukturierungsprozesse noch nicht abgeschlossen (z. B. in Hessen) oder stehen noch bevor. So hat sich etwa Rheinland-Pfalz vorgenommen, „die Sozialen Dienste der Justiz organisatorisch und konzeptionell zusammenzuführen und sie einer einheitlichen Dienst- und Fachaufsicht zu unterstellen, um die Effizienz des Übergangsmanagements durch ein eng verzahntes Hilfs- und Überwachungsprogramm deutlich zu verbessern“.

2. Organisationsform

Der überwiegende Teil der Bundesländer hat die justiznahen Sozialdienste zu einer einheitlichen Organisationsform zusammengefasst.

Eine einheitliche Organisation besteht in 11 Bundesländern. Der Grad der Vereinheitlichung und organisatorischen Trennung von der allgemeinen Justizverwaltung ist freilich unterschiedlich. Er reicht von der organisatorischen Zusammenfassung aller Dienste in eine unselbständige Untergliederung des Ministeriums oder eines Oberlandesgerichts (z. B. Brandenburg, Thüringen) bis hin zur Einrichtung einer eigenständigen Organisation, die von der übrigen Justizverwaltung vollständig getrennt ist und über eine eigene Budget- und Personalkompetenz verfügt (Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern). In vielen Bundesländern werden die Aufgaben der Bewährungs- und der Gerichtshilfe von den Sozialarbeitern in Personalunion vorgenommen (z. B. in Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen).

Die früher übliche Trennung zwischen Gerichts- und Bewährungshilfe und deren unterschiedliche Angliederung an Gerichte und Staatsanwaltschaften besteht nur noch in Bayern, Schleswig-Holstein und in Rheinland-Pfalz (hier gibt es aber Reformbemühungen, s. o.). Schleswig-Holstein überprüft nach Durchführung eines Modellversuchs alternative Organisationsformen, scheint an der Trennung von Bewährungs- und Gerichtshilfe aber festhalten zu wollen. In Sachsen sind die sozialen Dienste ebenfalls den Gerichten zugeordnet und zwar einheitlich mit allen Aufgabengebieten, einschließlich der Gerichtshilfe. In Hessen ist die Gerichtshilfe noch den Staatsanwaltschaften zugeordnet. Sie soll mittelfristig mit der Bewährungshilfe zusammengelegt werden.

3. Fachsoftware

Eine spezifische elektronische Fachanwendung benutzen neben Baden-Württemberg 13 weitere Bundesländer. Lediglich in drei Bundesländern besteht keine spezifische Fachanwendung (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt). Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern bereiten die Einführung einer Fachanwendung vor.

Sechs Bundesländer verwenden die Fachanwendung „SoPart“ des Unternehmens Gauss-IVS (Bayern, Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein). Zwei Bundesländer benutzen die Fachanwendung „BwH“ des Unternehmens Mobyte (Brandenburg, Rheinland-Pfalz). Vier Bundesländer verwenden Eigenentwicklungen (Bremen, Niedersachsen, Sachsen, Thüringen).

4. Qualitätsmanagement

Verbindliche fachliche Vorgaben (Qualitätsstandards) gehören heute in allen Bundesländern zum Standard (in Hamburg waren sie zum Zeitpunkt der Anfrage noch in Vorbereitung). Damit gibt es kein Bundesland mehr, in dem keine näheren fachlichen Standards existierten oder nicht verbindlich wären. Die Tiefe dieser Standards ist freilich sehr heterogen. Vielen dieser Vorgaben liegt eine strukturierte Fallanalyse zugrunde. Sie sehen auch vor, dass die Arbeit der Bewährungshelfer mit dem Probanden elektronisch und z. T. sehr umfangreich dokumentiert werden muss (z. B. Bayern, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt).

Viele Bundesländer überprüfen die Einhaltung der fachlichen Standards, z. B. durch regelmäßige Geschäftsprüfungen oder sonst durch Fachvorgesetzte. Die früheren Sprechermodelle oder die Aufsicht allein durch fachfremde Personen (wie Gerichtspräsidenten) haben einige Bundesländer durch eine Fachaufsicht durch Fachpersonal mit eigenen Aufsichtsbefugnissen gegenüber den Sozialarbeitern ersetzt (z. B. Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen; in Hessen gilt dies für den Bereich Bewährungshilfe).

5. Differenzierte Betreuungsintensität

Einstufungen der Probanden zur Bestimmung der Betreuungsintensität gibt es, in sehr unterschiedlichen Ausprägungen, in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt. In Berlin wird die Einführung des baden-württembergischen Modells der Betreuungsstufen geprüft.

Aber auch andere Bundesländer machen spezielle Vorgaben über die Betreuungsintensität. So existieren in Bayern besondere Vorschriften über Risikoprobanden (hohe Rückfallgefahr bei schweren Delikten) und die Reduzierung der Kontaktdichte (kein Betreuungsbedarf etc.). Der Umstand, dass die Intensität der Betreuung von Faktoren wie Risiko, Bedarf, Kooperationsbereitschaft etc. abhängt, liegt den Qualitätsstandards z. T. aber auch ohne besondere Gruppenbildung zugrunde (z. B. den Standards in Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz).

6. Ehrenamtliche Bewährungshilfe

Ehrenamtliche Bewährungshelfer werden in 13 Bundesländern eingesetzt, in der überwiegenden Zahl jedoch nur in relativ geringem Umfang. Nur in drei Bundesländern wurden 100 oder mehr Ehrenamtliche ermittelt, soweit diese Zahl überhaupt erhoben werden konnte. In drei Bundesländern können die Ehrenamtlichen volle Fallverantwortung haben, in weiteren drei Bundesländern haben sie nur unterstützende Funktion. 

Vergleich 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.¹

Es steht somit eine Vielzahl möglicher Organisationsformen zur Verfügung. Sie weisen allerdings unterschiedliche Vor- und Nachteile sowie besondere Merkmale auf, die nachfolgend mit Blick auf die Anforderungen an eine qualitativ gute und effiziente Sozialarbeit dargestellt und bewertet werden.

1. Übersicht

Für die organisatorische Ausgestaltung der Bewährungs- und Gerichtshilfe kommen grundsätzlich verschiedene Rechtsformen in Betracht. Ihre jeweiligen Merkmale geben Hinweise darauf, in welchem Maße sie geeignet sind, diese Aufgaben zu erfüllen. Diese Organisationsformen sind:

- Eingliederung in die Justizverwaltung
- Errichtung einer **eigenständigen Behörde**
- Errichtung einer **Anstalt des öffentlichen Rechts**
- Gründung einer **gemeinnützigen juristischen Person des Privatrechts** durch das Land
- Beauftragung eines **freien Trägers**.

Um methodisch korrekt eine abschließend belastbare Entscheidungsgrundlage zu schaffen, bedürfte es einer detaillierten Untersuchung der in Betracht kommenden Organisationsformen. In einem intensiven Prozess mit allen Beteiligten müssten die konkreten Anforderungen der Tätigkeit vor Ort ermittelt und auf die verschiedenen Modelle übertragen werden. Vorliegend können aber diejenigen Organisationsformen bestimmt werden, die sich aufgrund bestimmter Kriterien schon von vornherein besonders eignen oder die offensichtlich nicht geeignet sind.

Auf Grundlage der vorliegenden Untersuchung haben sich folgende **Kriterien** als maßgeblich erwiesen:

- die Haushaltsbelastung
- die Sicherung des Landeseinflusses und des Know-how
- die Effizienz der Personalwirtschaft
- die Eigenständigkeit der Organisation
- die Praktikabilität der Errichtung und die Reformfähigkeit der Organisation
- die steuerrechtliche Behandlung.

¹ Siehe ausführlich oben Seite 35 ff.

2. Organisationsformen

Im Einzelnen ist unter den grundsätzlich möglichen Organisationsformen Folgendes zu verstehen:

a. Eingliederung in die Justizverwaltung

Die einzelnen Dienststellen werden vollständig in die Justizverwaltung eingegliedert. Bewährungshelfer werden den Gerichten zugeordnet, Gerichtshelfer den Staatsanwaltschaften. Durch entsprechende Organisation der Aufgabenverteilung kann eine oder können mehrere zentrale Stellen eingerichtet werden, die übergeordnete Aufgaben wahrnehmen, etwa bei den Oberlandesgerichten, den Generalstaatsanwaltschaften oder beim Justizministerium. Bewährungs- und Gerichtshilfe sind Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung. Dies entspräche grundsätzlich dem Zustand vor der Reform.

b. Eigenständige Behörde

Es wird eine eigenständige Behörde für die justiznahe Sozialarbeit errichtet, die direkt dem Justizministerium unterstellt ist. Dieser Behörde werden über das Land verteilte Dienststellen unterstellt, die die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe vor Ort wahrnehmen. Bewährungs- und Gerichtshilfe sind ebenfalls Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung.

Eine gewisse organisatorische Verselbständigung besteht in der Regel auch bei Landesbetrieben i. S. d. § 26 LHO. Dabei handelt es sich aber nicht um eine eigenständige Organisationsform. Die Gründung eines Landesbetriebs führt vielmehr zu gewissen haushalterischen Freiheiten, die eine im Vergleich zur übrigen unmittelbaren Landesverwaltung bessere Teilnahme am Wirtschaftsleben ermöglichen. Landesbetriebe sind rechtlich unselbständige, haushaltsmäßig gesondert geführte Teile der unmittelbaren Landesverwaltung, deren Aufgabenstellung über die reine Vermögensverwaltung hinausgeht und die bei ihrer Aufgabenerledigung entsprechend einer Ausrichtung auf erwerbswirtschaftliche Zwecke eine angemessene Gewinnerzielung verfolgen oder entsprechend einer Ausrichtung auf eine marktwirtschaftliche Bedarfsdeckung möglichst hohe Kostendeckungsbeiträge anstreben (Ziffer 1.1 zu § 26 VV-LHO).² Beispiele für Landesbetriebe sind Verpachtungsbetriebe, Staatsweingüter, Forstbetriebe. Da die Sozialarbeit nicht erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist und keine marktwirtschaftliche Bedarfsdeckung anstrebt, bleibt diese Variante nachfolgend außer Betracht.

c. Anstalt des öffentlichen Rechts

Eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Je nach rechtlicher Ausgestaltung sind verschiedene Grade der rechtlichen Selbständigkeit möglich. Körperschaften des öffentlichen Rechts werden durch Gesetz errichtet (Art. 70 Abs. 1 LV). Die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe können einer unter der Aufsicht des Landes stehenden AöR gesetzlich übertragen werden. Bewährungs- und Gerichtshilfe sind dann Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung.

² Allgemeine Verwaltungsvorschriften des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zur Landeshaushaltsordnung vom 7. Dezember 2011 (GABl. 2009, 441), in Kraft getreten am 1. Januar 2012 (VV-LHO).

Die Errichtung einer anderen Körperschaft des öffentlichen Rechts wird nicht näher erörtert. Andere Körperschaften weisen gegenüber der AöR keine weiteren strukturellen Vorzüge auf, führen aber zu verschiedenen Nachteilen. Daher scheidet insbesondere die Stiftung des öffentlichen Rechts aus. Diese Körperschaft unterliegt den Vorgaben des Stiftungsgesetzes für Baden-Württemberg.³ Die Aktivierung dieser Vorgaben ist nicht erforderlich, um die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe ordnungsgemäß zu erfüllen. Das gilt etwa für die Notwendigkeit umfangreicher Gesetzgebungsvorhaben bei Errichtung und Änderung der Stiftung, die Bindung an die Landeshaushaltsordnung sowie Genehmigungsvorbehalte und Entlastungserfordernisse etc. auch bei der operativen Aufgabenerfüllung. Gleichzeitig ist das Stiftungsrecht von einer erheblichen rechtlichen Vagheit und einer damit einhergehenden Rechtsunsicherheit geprägt.⁴ Ist daher die Rechtsform der Stiftung nicht ausnahmsweise aus besonderen Gründen – etwa zum Zwecke der Verselbständigung eines Kapitalstocks, der die Aufgaben dauerhaft und unabhängig finanzieren soll – die am ehesten geeignete, sprechen die mit ihr verbundenen Nachteile grundsätzlich gegen diese Organisationsform. Solche besonderen Gründe bestehen vorliegend nicht.

d. Juristische Person des Privatrechts

Die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe können einer juristischen Person des Privatrechts übertragen werden, die ebenfalls der umfassenden Aufsicht des Landes untersteht. Davon ist insbesondere die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) geeignet. Diese Rechtsform bietet eine erhebliche Flexibilität, zugleich aber Stabilität und klare Regelungen über die Haftung. Beschränkungen hinsichtlich Organisation und Betätigung sehen die einschlägigen gesetzlichen Regelungen kaum vor.⁵ Die grundlegenden organisatorischen Entscheidungen werden im Gesellschaftervertrag festgelegt. Das Land kann entweder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit einer bereits bestehenden, von Dritten getragenen GmbH schließen, in dem die Aufgabenerfüllung und insbesondere das Verhältnis zwischen Land und Gesellschaft näher festgelegt ist (freier Träger). Dies entspricht dem gegenwärtigen Zustand. Das Land kann aber auch Eigner einer juristischen Person des Privatrechts sein (§ 65 LHO). Es kann daher auch Gesellschafter einer GmbH sein (Landes-GmbH). In beiden Fällen sind Bewährungs- und Gerichtshilfe Teil der mittelbaren Staatsverwaltung.

3. Kriterien

Um ermitteln zu können, welche Kriterien über die geeignete Organisationsform entscheiden, wird auf die Ergebnisse der vorhergehenden Kapitel dieser Untersuchung zurückgegriffen. Es werden diejenigen Umstände herausgegriffen, die sich bislang als nachteilig erwiesen haben, sowie solche Aspekte, die als ursächlich für eine positive Entwicklung erkannt wurden.

Als entscheidungserheblich haben sich folgende Kriterien herausgestellt:

³ Vom 4. Oktober 1977, GBl. 1977, 408.

⁴ *Kilian*, Stiftungserrichtung durch die öffentliche Hand, in: Bellezza u. a. (Hrsg.), *Der Staat als Stifter*, 2003, 11 (73 ff.).

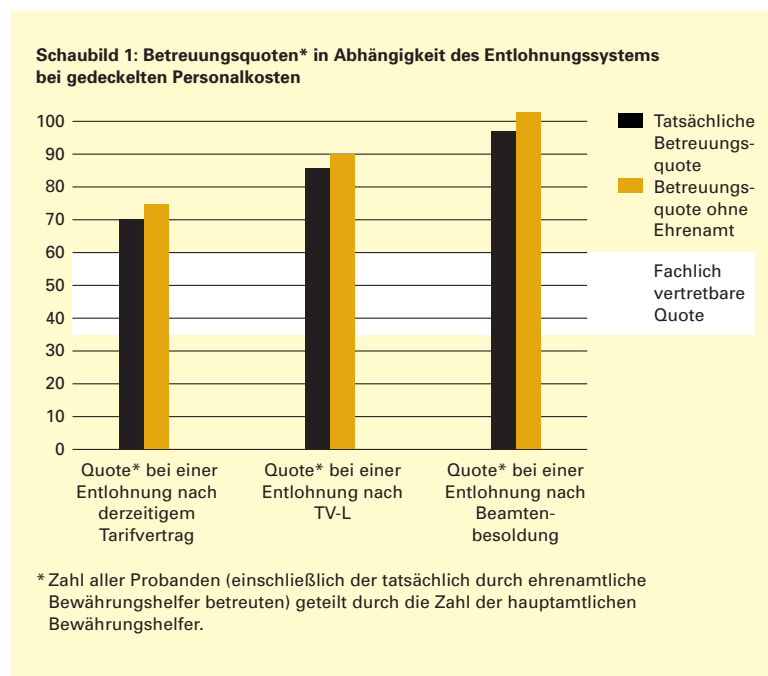
⁵ Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG), RGBl. 1892, 477.

- Personalkosten

Eine erhebliche faktische Determinante sind die Kosten. In 2012 waren 83 % der Gesamtkosten Personalkosten.⁶ Die Auswirkungen der Organisationsform auf die Personalkosten sind somit ein maßgebliches Kriterium. Die Entscheidung, ob die in der Bewährungs- und Gerichtshilfe Beschäftigten als Beamte besoldet werden, ob sie als Angestellte nach dem TV-L oder als Angestellte nach einem anderen Tarifvertrag entlohnt werden, hat erhebliche haushalterische Folgen, da die Personalkosten in diesen Fällen sehr unterschiedlich ausfallen.

Würden alle Beschäftigten nach TV-L bezahlt, entsprächen die Personalkosten 122 % derjenigen Personalkosten, die bei einer ausschließlichen Entlohnung auf Grundlage des derzeit zwischen dem freien Träger und der Arbeitnehmervertretung vereinbarten Tarifvertrags anfielen. Würden alle Beschäftigten als Beamte besoldet, entsprächen die diesbezüglichen Personalkosten sogar 138 % jener Personalkosten.⁷ Sollen diese Kostenanstiege – um 22 % bzw. 38 % – vermieden und die derzeitigen Kosten als Obergrenze festgeschrieben werden, müsste die Zahl der Beschäftigten stark reduziert werden. Dadurch würde sich die Betreuungsquote deutlich verschlechtern. Ein Beschäftigter müsste eine größere Zahl von Probanden betreuen, als dies derzeit der Fall ist. Die derzeitige Quote liegt in der Bewährungshilfe bei ca. 70 Probanden pro Bewährungshelfer. Bei rein staatlicher Trägerschaft und einer Kostendeckelung auf dem gegenwärtigen Niveau stiege diese Quote auf bis zu 102 an.⁸ Als fachlich vertretbar ist eine Quote von 35 bis 55, höchstens aber 60 Probanden pro Bewährungshelfer anerkannt.⁹

Schaubild 1 verdeutlicht diese Zusammenhänge:



⁶ 52 % entfielen auf das Landespersonal, 31 % auf die Angestellten des freien Trägers.

⁷ Siehe oben Seite 137.

⁸ Ebd.

⁹ Siehe oben Seite 62.

Jede Änderung der Personalkostenstruktur, die Folgen für die Zahl der Mitarbeiter hat, wirkt sich auf die Betreuungsquote aus. Welches Beschäftigungsverhältnis möglich, geboten oder ausgeschlossen ist, hängt auch von der gewählten Organisationsform ab. Maßgeblich ist die Tarifgebundenheit des Landes gemäß §§ 2-4 des Tarifvertragsgesetzes.¹⁰

- Sicherung des Landeseinflusses und des Know-how

Das Land ist nach außen für die Bewährungs- und Gerichtshilfe verantwortlich, ohne Rücksicht auf die interne Organisationsform. Es müssen daher die Vorkehrungen getroffen werden, die erforderlich sind, um auf den Träger der Bewährungs- und Gerichtshilfe hinreichend Einfluss nehmen zu können. Dies muss alle Bereiche der Aufsicht (Rechts-, Fach-, Finanz- und Dienstaufsicht) umfassen. Im Bedarfsfall muss das Land die Möglichkeit haben, effektiv eingreifen zu können.

Es muss ferner sichergestellt sein, dass auch bei einem personellen Wechsel in der Führung oder bei einem unbeabsichtigten Ausfall des Trägers (insbesondere bei Insolvenz oder einseitiger Vertragskündigung) das fachliche Know-how (fachliche Standards, Qualitätsmanagement, Fachsoftware einschließlich Fallakten etc.) für das Land gesichert ist.

- Personalwirtschaft

Personalgewinnung, -planung und -einsatz müssen in einem Maße flexibel möglich sein, das den Bedürfnissen der Bewährungs- und Gerichtshilfe Rechnung trägt. Insbesondere muss das gesetzliche Anforderungsprofil an Sozialarbeiter (Tätigkeit in allen drei Leistungsbereichen Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Täter-Opfer-Ausgleich) verwirklicht werden können.¹¹ Ein tarifliches Anreizsystem muss so ausgestaltet sein, dass es Leistungen honoriert, nicht aber die Dauer der Dienstzugehörigkeit zum die Höhe der Entlohnung maßgeblich steuernden Faktor macht.¹² Dafür ist u. a. erforderlich, dass die tariflichen Rahmenbedingungen zwischen dem Träger der Bewährungs- und Gerichtshilfe und den Arbeitnehmervertretungen bereichsspezifisch ausgehandelt werden können. Die Personalwirtschaft sollte nicht durch Bindung an das Besoldungsrecht oder den TV-L eingeschränkt sein. Insofern gelten dieselben Anforderungen wie für die Personalkosten.

- Effizienz durch Eigenständigkeit

Für die bislang erzielten strukturellen Verbesserung im Bereich der Organisation und der Fachlichkeit haben sich die Eigenständigkeit der justiznahen Sozialarbeit sowie deren zentrale Organisation (organisatorische Verselbständigung) als ursächlich erwiesen. In der früheren dezentralen Organisationsform (Dienststellen bei Gerichten und Staatsanwaltschaften) gab es keine zentrale, übergeordnete Stelle, die für fachliche Grundentscheidungen und sonstige übergreifende Fragen verantwortlich war. Bis zuletzt gab es daher keine fachlichen Vorgaben, an denen sich die Beschäftigten hätten orientieren können, keine fachliche Aufsicht oder Anleitung und somit keine Qualitätskontrolle.¹³ Die Sicherung einer hohen Qualität der Aufgabenerfüllung muss aber Ziel jeder Organisationsform sein. Jede Einbindung in große Hierarchien, die nicht aus fachlichen, rechtlichen oder sonst zwingenden Gründen angezeigt ist, sollte vermieden werden. Im Bereich der Sozialarbeit herrschen fachliche Anforderungen,

¹⁰ BGBl. 1969, 1323.

¹¹ Vgl. § 8 Nr. 2 LBGS. Zum Hintergrund siehe oben Seite 20 ff.

¹² Siehe oben Seite 135.

¹³ Dazu und zu weiteren Defiziten in der früheren Organisationsform oben Seite 20 ff.

die sich nicht unerheblich von der sonstigen Justizverwaltung unterscheiden (sozialarbeitserische Standards, die einem kontinuierlichen Prozess der fachlich-diskursiven Weiterentwicklung unterliegen, auf der einen, eher statische, an gesetzliche Förmlichkeiten gebundene Anforderungen der Justizverwaltung und Rechtsprechung auf der anderen Seite). Erst durch Einsetzung einer zentralen Stelle, die dem Land gegenüber für die fachliche und strukturelle Weiterentwicklung verantwortlich ist, gleichzeitig aber weitgehend frei über seine interne Organisation sowie über die Verwendung der ihr zugewiesenen Mittel entscheiden kann, konnten die notwendigen Impulse gesetzt werden. Diese Dynamik und die damit einhergehende Effizienz in der Entscheidungsfindung und -umsetzung, die unmittelbare Auswirkungen auf die Sicherung der Fachlichkeit hat, muss gewahrt bleiben.

- Errichtung und Reformfähigkeit

Sowohl die Einrichtung der Organisation als auch ihr dauerhafter Betrieb müssen praktikabel sein. Je mehr gesetzliche Vorgaben oder administrative Hürden bestehen, die nicht in einem zwingenden Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung stehen und daher durch die Wahl der Organisationsform künstlich aktiviert würden, desto eher ist mit Beeinträchtigungen bei der Aufgabenerfüllung zu rechnen. Die erstmalige organisatorische Ausgestaltung muss sich möglichst umfassend an den Anforderungen der Aufgabenerfüllung orientieren können. Auch muss es möglich sein, auf späteren Änderungsbedarf mit angemessenem Aufwand zu reagieren. Es sollten Organisationsformen gewählt werden, deren strukturelle Grundlagen möglichst flexibel institutionalisiert sind und daher notwendige organisatorische und fachliche Weiterentwicklungen ermöglichen. Je weniger formalisierte Verfahren (insbesondere Gesetzesänderungsverfahren) dazu erforderlich sind, desto eher besteht die nötige Anpassungsfähigkeit.

- Steuerrechtliche Auswirkungen

Soweit ohne Beeinträchtigung eines der anderen Kriterien möglich, sollte eine Organisationsform gewählt werden, die mit Blick auf den Leistungsaustausch zwischen Land und Träger entweder steuerneutral ist, oder in der etwa anfallende Steuern durch entsprechend höhere Einsparungen an anderen Stellen gerechtfertigt sind. Entfällt zwar die Umsatzsteuerpflicht, entstehen im Gegenzug aber z. B. an anderer Stelle höhere Kosten (insbesondere Personalkosten) oder Effizienzeinbußen, muss genau ermittelt werden, ob diese Nachteile durch die Vermeidung der Steuerpflicht aufgewogen werden.

4. Bewertung

Die möglichen Organisationsformen sind am Maßstab der oben dargestellten Kriterien wie folgt zu bewerten:

a. Personalkosten

Maßgeblicher Kostenfaktor sind die Personalkosten. Die Höhe der Personalkosten hängt zum einen davon ab, ob die Mitarbeiter als Beamte oder als Angestellte beschäftigt werden. Werden sie als Angestellte beschäftigt, kommt es zum ändern darauf an, welcher Tarifvertrag auf sie anwendbar ist.

Der gegenwärtig bestehende Tarifvertrag, den der freie Träger mit der Gewerkschaft ver.di vereinbart hat, führt zu günstigeren Personalkosten im Vergleich zu den möglichen Alternativen. Nach den oben vorgenommenen Berechnungen¹⁴ führt eine Lösung, in der, wie früher, ausschließlich Beamte eingesetzt werden, zu Mehrkosten von – nach den derzeitigen Kostensätzen – jährlich 4,8 Mio. Euro. Die Variante, in der ausschließlich Angestellte beschäftigt werden, für die der TV-L gilt, bedeutete noch immer jährliche Mehrkosten von 2,8 Mio. Euro. Der gegenwärtig für die Bewährungs- und Gerichtshilfe geltende Tarifvertrag führt zu Personalkosten, die 22 % unter denen nach TV-L und sogar 38 % unter denen für Beamte liegen.

Der TV-L gilt für alle Angestellten, die unmittelbar beim Land beschäftigt sind (§§ 2-4 TVG). Die Möglichkeit, eigene Tarifverträge abzuschließen, haben ausschließlich eigenständige, vom Land verschiedene juristische Personen. Das gilt auch, wenn das Land Träger, alleiniger Eigentümer oder Gesellschafter der juristischen Person ist. Die dargestellten Mehrkosten lassen sich also nur bei dergleichen juristischen Personen vermeiden, nicht aber bei einer Organisation in Form einer besonderen Behörde oder der vollständigen Eingliederung in die Landesverwaltung.¹⁵

Allerdings ist auch bei eigenständigen Organisationen, die vollständig in der Hand des Landes sind (Körperschaft des öffentlichen Rechts, Landes-GmbH), mit gewissen Schwierigkeiten zu rechnen, spezifische tarifliche Vereinbarungen zu entwickeln. Zum einen ist das Land grundsätzlich bestrebt, eine zu große Tarifvielfalt zu vermeiden, um den Verwaltungsaufwand nicht übermäßig ansteigen zu lassen. Zum andern könnte es bei den Tarifvertragsparteien auf Ablehnung stoßen, für verschiedene Bereiche der (mittelbaren) Landesverwaltung unterschiedliche tarifliche Regelungen zu akzeptieren.

Dies zeigt Tabelle 1 im Überblick:

Tab. 1: Personalkosten

Organisationsform	Beschreibung	Bewertung
Justizverwaltung	Keine eigenständige Personalkostenstruktur; jährliche Mehrkosten von 2,8 bis 4,8 Mio. Euro	–
Eigenständige Behörde	Keine eigenständige Personalkostenstruktur; jährliche Mehrkosten von 2,8 bis 4,8 Mio. Euro	–
AöR	Eigenständige Personalkostenstruktur möglich; ggf. fehlende Akzeptanz	+/-
Landes-GmbH	Eigenständige Personalkostenstruktur möglich; ggf. fehlende Akzeptanz	+/-
Freier Träger	Eigenständige Personalkostenstruktur möglich	+

+ = positive Bewertung: Kriterium wird erfüllt.

– = negative Bewertung: Kriterium wird nicht erfüllt.

+/- = neutrale Bewertung: ob das Kriterium erfüllt wird, hängt von der konkreten Ausgestaltung ab.

¹⁴ Siehe oben Seite 137.

¹⁵ Ausgeklammert bleibt bei allen Varianten die Frage der Tarifbindung bei einer etwaigen Übernahme der derzeitigen Angestellten des freien Trägers durch eine andere juristische Person. Hier wären verschiedene gesetzliche (vgl. etwa § 613a BGB) und ggf. vertragliche Regelungen zu beachten.

b. Landeseinfluss und Know-how

Der Einfluss des Landes wird maßgeblich durch die Aufsicht ausgeübt. Diese Aufsicht betrifft die Zweckmäßigkeit (Fachaufsicht) und die Rechtmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung (Rechtsaufsicht), die Mittelverwendung (Finanzaufsicht) und das dienstliche Verhalten der Beschäftigten (Dienstaufsicht). Mittel der Aufsicht sind Informations-, Beanstandungs- und Eingriffsrechte.

Die Aufsichtsbefugnisse können sowohl gesetzlich als auch vertraglich festgelegt werden. Die Anordnungen, die das Land treffen kann, können in beiden Fällen im Wesentlichen gleich ausgestaltet werden. Unterschiede bestehen in der Natur der möglichen Sanktionen. Während im Beamtenrecht das Disziplinarrecht die Art der Sanktionen abschließend festlegt (Verweis, Geldbuße, Kürzung der Bezüge, Zurückstufung und Entfernung aus dem Beamtenverhältnis, § 25 Abs. 1 LDG), gelten im Verhältnis zu Angestellten die allgemeinen arbeitsrechtlichen Regelungen. Im Verhältnis zu einer selbständigen juristischen Person kommt es darauf an, was im Errichtungsgesetz oder dem Gründungsvertrag vorgesehen ist. Wie dem derzeitigen freien Träger gegenüber können auch insoweit umfassende Informations-, Beanstandungs- und Selbstvornahmefugnisse des Landes begründet werden. Insofern unterscheiden sich die Organisationsformen nicht wesentlich. Allerdings ist bei den selbständigen juristischen Personen darauf zu achten, dass die erforderlichen gesetzlichen und vertraglichen Vorkehrungen entwickelt, umgesetzt und angewendet werden.

Hinsichtlich der Sicherung des Know-how bei Wegfall oder Wechsel des Trägers der Aufgaben ist zu unterscheiden. Ist er in die Landesverwaltung eingegliedert (vollständig oder als eigene Behörde), besteht über die normale personelle Fluktuation und den damit verbundenen Kompetenzverlust hinaus keine Gefahr. Bei Errichtung oder Beauftragung einer selbständigen juristischen Person muss auch insoweit darauf geachtet werden, dass gesetzliche und vertragliche Rahmenbedingungen bestehen, die einen Kompetenzverlust verhindern. Dazu muss, wie im mit dem derzeitigen freien Träger vereinbarten Vertrag, der Übergang der für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Ausstattung und Informationen näher geregelt werden (Übergang der Aktenführung, vorübergehende Weiternutzung der Software, Herausgabe von Informationen etc.).

Werden diese Vorgaben beachtet, können Landeseinfluss und Know-how in allen Organisationsformen hinreichend gesichert werden, wie Tabelle 2 zeigt:

Tab. 2: Sicherung des Einflusses und des Know-how

Organisationsform	Beschreibung	Bewertung
Justizverwaltung	Wie in der sonstigen Landesverwaltung	+
Eigenständige Behörde	Wie in der sonstigen Landesverwaltung	+
AöR	Wie in der sonstigen Landesverwaltung, bei entsprechender Ausgestaltung	+/-
Landes-GmbH	Wie in der sonstigen Landesverwaltung, bei entsprechender Ausgestaltung	+/-
Freier Träger	Wie in der sonstigen Landesverwaltung, bei entsprechender Ausgestaltung	+/-

c. Personalwirtschaft

Entsprechend den Ausführungen zu den Personalkosten ist auch die Frage zu beantworten, inwieweit eine hinreichend flexible und auch den sonstigen Anforderungen entsprechende Personalwirtschaft (Personalgewinnung, -planung und -einsatz nebst Aufstiegschancen) möglich ist. Die Tätigkeit in der Bewährungs- und Gerichtshilfe ist äußerst vielseitig und kann daher Spezialisierungen erforderlich machen. Diese bedingen einen erhöhten Einsatz der Beschäftigten und können eine höhere Qualifikation bedeuten (z. B. Spezialisierungen bzgl. bestimmter Probandengruppen wie Gewalt- oder jugendliche Straftäter, Sonderaufgaben wie Teamleiter für ehrenamtliche Bewährungshelfer). Daher sollte das Entlohnungssystem die entsprechenden Leistungsanreize enthalten und Qualifikationsunterschiede zwischen den Beschäftigten berücksichtigen. Ein Gehaltsgefüge, das sich vorrangig an Seniorität orientiert, ist aus fachlicher Sicht nicht mehr zeitgemäß.¹⁶

Im Falle der Eingliederung müssen die Mitarbeiter als Beamte oder als nach TV-L bezahlte Angestellte beschäftigt werden, der Abschluss eines eigenen Tarifvertrags ist nicht möglich. Soweit hier überhaupt Leistungsanreize möglich sind, war ihre praktische Wirksamkeit in der Vergangenheit innerhalb der Landesverwaltung kaum ausgeprägt. In der Justizverwaltung werden Leistungszulagen überhaupt nicht vergeben. Eine selbständige juristische Person kann dagegen mit der Arbeitnehmervertretung einen spezifischen Tarifvertrag vereinbaren, der auf die besonderen Bedürfnisse zugeschnitten ist.

Schließlich gelten bei Formen der Eingliederung in die Landesverwaltung erhebliche Beschränkungen bei der Personalgewinnung. Grundlage ist der jeweilige Stellenplan bzw. die Stellenübersicht (§ 17 LHO), die eine flexible Reaktion auf Belastungsschwankungen kaum zulassen. Ein eigenständiges Personalkonzept ist auch insofern kaum möglich. Demgegenüber können davon unabhängige Einrichtungen mit den ihr zugewiesenen Mitteln, die aus Sicht des Landeshaushalts Sachmittel sind, innerhalb der bestehenden arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen auf veränderte Anforderungen reagieren.

Die Bewertung der Personalwirtschaft stellt sich in Tabelle 3 somit entsprechend derjenigen der Personalkosten (Tabelle 1) dar:

Tab. 3: Personalwirtschaft

Organisationsform	Beschreibung	Bewertung
Justizverwaltung	Nur Besoldungsrecht oder TV-L möglich	–
Eigenständige Behörde	Nur Besoldungsrecht oder TV-L möglich	–
AöR	Eigener Tarifvertrag möglich; ggf. mangelnde Akzeptanz	+/-
Landes-GmbH	Eigener Tarifvertrag möglich; ggf. mangelnde Akzeptanz	+/-
Freier Träger	Eigener Tarifvertrag möglich	+

¹⁶ Siehe oben Seite 135.

d. Effizienz durch Eigenständigkeit

Je weniger die Organisation in die Strukturen der Landesverwaltung eingebunden ist, desto eher ist eine flexible und damit effiziente Erledigung der Aufgaben möglich.

Die Führung der Organisation, deren Weiterentwicklung sowie die interne Qualitätskontrolle werden erleichtert, wenn die Leitungsebene nur für den konkreten Bereich der Aufgabenerfüllung zuständig ist. Bewährungs- und Gerichtshilfe unterscheiden sich in ihren Anforderungen nicht unerheblich von der übrigen Justizverwaltung. Rechtsformen ohne organisatorische Selbstständigkeit, insbesondere bei der Wiedereingliederung in die Justizverwaltung, bei der etwa ein Gerichtspräsident auch für die Bewährungshilfe zuständig ist, sind daher kaum geeignet, die erforderliche Praktikabilität zu schaffen. Bei öffentlichen Einrichtungen besteht zudem in der Regel erheblicher Abstimmungsbedarf innerhalb der Hierarchien sowie Vorgaben über die Mittelverwendung (Titelbindung und zeitliche Bindung, § 45 Abs. 1 LHO), die einer effizienten Steuerung entgegenstehen können. Privatrechtliche Organisationsformen können innerhalb eines vorgegebenen Rahmens im Wesentlichen frei über die Mittelverwendung entscheiden.

Die erforderlichen Weiterentwicklungen müssen effektiv ermittelt und umgesetzt werden können. Große Verwaltungsstrukturen sind in geringerem Maße als kleinere, privatrechtlich organisierte Einheiten in der Lage, rasch auf Reformbedarf zu reagieren. Dort können spezifische Formen des Qualitätsmanagements verwirklicht werden, die auf die besonderen Anforderungen des jeweiligen Bereichs zugeschnitten sind. Die Entscheidungs- und Durchsetzungskultur in privatrechtlichen Organisationen ermöglicht eine höhere Effizienz, als diejenige in großen Verwaltungsstrukturen.

Auch haben die im Vertragsrecht bestehenden Sanktionsmöglichkeiten in der Regel eine höhere Wirkung als dienst- oder arbeitsrechtliche. Die Erfahrung zeigt, dass von letzteren, jedenfalls im öffentlichen Bereich, äußerst behutsam Gebrauch gemacht wird und dort nur begrenzte Leistungsanreize bestehen. Demgegenüber führt allein schon die – vergaberechtlich erforderliche – zeitliche Befristung der Dauer eines Vertrages mit einer selbständigen juristischen Person und die daraus folgende Notwendigkeit, den Auftraggeber zufriedenzustellen, dazu, dass vereinbarte Ziele eingehalten werden.

Dies zeigt Tabelle 4:

Tab. 4: Eigenständigkeit und Effizienz

Organisationsform	Beschreibung	Bewertung
Justizverwaltung	Fehlende Eigenständigkeit, sondern Einbindung in große Verwaltungsstrukturen; geringe Flexibilität, wenig Effizienz	–
Eigenständige Behörde	Eigenständigkeit möglich, aber in der Regel wenig flexibel und effizient	+/-
AöR	Eigenständig; Flexibilität und Effizienz hängen von konkreter Ausgestaltung ab	+/-
Landes-GmbH	Eigenständig; in der Regel hinreichend flexibel und effizient; hohes Eigeninteresse an guter Aufgabenerfüllung	+
Freier Träger	Eigenständig; in der Regel hinreichend flexibel und effizient; hohes Eigeninteresse an guter Aufgabenerfüllung	+

e. Errichtung und Reformfähigkeit

Je mehr Rahmenbedingungen durch Gesetz geregelt sind oder geregelt werden müssen, desto mehr Aufwand entsteht, wenn Änderungsbedarf vorliegt. Organisatorisch verselbständigte Einrichtungen des öffentlichen Rechts werden durch Gesetz gegründet, ihre Struktur und Aufgaben gesetzlich festgelegt (vgl. Art. 70 Abs. 1 LV). Soll daran etwas geändert werden, ist ein Gesetzgebungsverfahren erforderlich. Dies ist äußerst aufwendig und dürfte auch bei notwendigen Reformmaßnahmen eher abschreckend wirken. Dagegen bestehen für privatrechtliche Organisationen nur äußere und wenige Rahmenbedingungen (z. B. gemäß GmbHG). Die eigentliche Struktur und organisatorische Ausgestaltung, die inhaltlich-fachliche Ausrichtung, das Qualitätsmanagementsystem etc. können vertraglich festgelegt werden. Verträge, die die jeweiligen Aufgaben, Rechte und Pflichten regeln, können jederzeit ohne besondere Form geändert werden. Auch mit dem derzeitigen freien Träger wurden bislang insgesamt 14 Zusatz- oder Änderungsvereinbarungen getroffen, sobald sich entsprechender Bedarf zeigte.

Die organisationsinternen Abläufe werden in Einrichtungen der unmittelbaren Staatsverwaltung grundsätzlich durch Verwaltungsvorschriften festgelegt. Für Verwaltungsvorschriften bestehen ein formales Errichtungs- und Änderungsverfahren, Abstimmungs- und Publikationspflichten (z. B. nach der VwV Regelungen).¹⁷ Dagegen sind privatrechtliche Einrichtungen weitgehend frei, das für sie geeignete Verfahren zu wählen.

Insgesamt ergibt sich die aus Tabelle 5 hervorgehende Bewertung:

Tab. 5: Praktikabilität

Organisationsform	Beschreibung	Bewertung
Justizverwaltung	Einfache Organisation, aber unflexibel bei Änderungsbedarf	–
Eigenständige Behörde	Errichtung durch Gesetz aufwendig; ggf. fehlende Flexibilität; aber zentrale Leitung möglich	+/-
AöR	Errichtung durch Gesetz aufwendig; ggf. fehlende Flexibilität; aber zentrale Leitung möglich	+/-
Landes-GmbH	Einfache und flexible Ausgestaltung; einfache Umsetzung von Änderungsbedarf; einfache Steuerung	+
Freier Träger	Einfache und flexible Ausgestaltung; einfache Umsetzung von Änderungsbedarf; einfache Steuerung	+

f. Umsatzsteuer

Die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe unterliegen der Umsatzsteuer, wenn sie als Leistung von einem Unternehmer erbracht werden (§ 1 Abs. 1 UStG). Dies ist nicht der Fall, wenn Bewährungs- und Gerichtshilfe als unmittelbarer Teil der Landesverwaltung organisiert sind. Auch Leistungen, die von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht werden und nicht einem gewerblichen Betrieb zuzurechnen sind, unterfallen nicht der Umsatzsteuer (§ 2 Abs. 3 UStG). Dazu gehört auch die Anstalt des öffentlichen Rechts.

¹⁷ Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen vom 27. Juli 2010, 1030/0230, Die Justiz 2010, 317.

Ist der Träger der Aufgaben als GmbH organisiert, ist zu unterscheiden. Beschränkt sich die Tätigkeit der Gesellschaft darauf, diese Aufgaben zu erfüllen, und setzt sie die Mittel, die sie dafür vom Land erhält, ausschließlich, unmittelbar und selbstlos für diese Aufgaben ein, liegen die Voraussetzungen der Gemeinnützigkeit vor (§§ 51 ff. AO). Dann kommt die Gesellschaft in den Genuss des ermäßigten Umsatzsteuersatzes von 7 % (§ 12 Abs. 2 Nr. 8a UStG). Ist die Gesellschaft als gemeinnützige Einrichtung Mitglied in einem amtlich anerkannten Verband der freien Wohlfahrtspflege, sind ihre Leistungen vollständig von der Umsatzsteuerpflicht befreit (§ 4 Nr. 18 UStG). Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, unterliegt die Gesellschaft der vollen Umsatzsteuerpflicht und zwar unabhängig davon, ob sie – ggf. vollständig – in der Hand des Landes ist, oder ob das Land keine Anteile an der Gesellschaft hält.

Die Umsatzsteuerpflicht bei den verschiedenen Organisationsformen zeigt Tabelle 6 in der Übersicht:

Tab. 6: Umsatzsteuer		
Organisationsform	Beschreibung	Bewertung
Justizverwaltung	Keine Umsatzsteuer	+
Eigenständige Behörde	Keine Umsatzsteuer	+
AöR	Keine Umsatzsteuer	+
Landes-GmbH	Je nach Ausgestaltung keine, reduzierte oder volle Umsatzsteuerpflicht	+/-
Freier Träger	Je nach Ausgestaltung keine, reduzierte oder volle Umsatzsteuerpflicht	+/-

5. Zusammenfassung

Die Untersuchung der verschiedenen Organisationsformen anhand der maßgeblichen Kriterien zeigt, dass zwar alle Organisationsformen möglich, v. a. rechtlich zulässig sind. Sie sind jedoch nicht in gleichem Maße geeignet, für den Bereich der Bewährungs- und Gerichtshilfe realisiert zu werden. Tabelle 7 fasst die Bewertung zusammen:

Organisationsformen \ Kriterien	Haushaltsbelastung möglichst gering	Know-how/ Einfluss gesichert	Personalwirtschaft effizient möglich	Errichtung/ Reformfähigkeit	Eigenständigkeit/ Effizienz	keine/ geringe Umsatzsteuer
Justizverwaltung	-	+	-	-	-	+
Eigenständige Behörde	-	+	-	+/-	+/-	+
AöR	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+
Landes-GmbH	+/-	+/-	+/-	+	+	+/-
Freier Träger	+	+/-	+	+	+	+/-

Aus der Übersicht ergibt sich, dass sich das zentrale Kriterium der Haushaltsbelastung mit zunehmender Eingliederung der Organisation in die Landesverwaltung negativ entwickelt. Dies spiegelt auch die generelle Tendenz der Geeignetheit der verschiedenen Organisationsformen wider. Im Übrigen hängt die Bewertung der Kriterien überwiegend davon ab, ob die zu deren Berücksichtigung erforderlichen gesetzlichen bzw. vertraglichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. 

