

Wie fast überall auf der Welt ist das Institut der Bewährungshilfe für bedingt Verurteilte und Entlassene auch in Österreich privaten Initiativen und Modelleinrichtungen zu verdanken. Der nicht-staatliche, gesellschaftliche Ursprung dieses Instituts sowie vieler ähnlicher „sozialer Erfindungen“ auf dem Gebiete einer sozial überformten Strafrechtspflege weist auf Innovations-Defizite staatlicher Verwaltung. Die international beinahe durchgängige Verstaatlichung der außerstaatlich entwickelten Bewährungshilfe mehr oder minder bald nach den Gründungs- und Pionierphasen wiederum zeigt die weitgehende Angewiesenheit privaten sozialen Engagements auf staatliche Organisation bei der allgemeinen, flächendeckenden Durchsetzung von Leistungsangeboten. Ein garantiertes, stabiles, gleiches (zumindest minimales) Versorgungsniveau auf dem Gebiet der Straffälligenhilfe ist unabhängig von staatlichen Kapazitäten schwer vorstellbar. Die österreichische Bewährungshilfe ist insofern ein Unikum, als ihre konsequente Verstaatlichung zwar ebenfalls angestrebt, nicht aber – wie fast überall sonst – verwirklicht wurde. Durch eine wohl einzigartige Kooperation zwischen Justizverwaltung und privatem Träger, dem Verein für Bewährungshilfe und soziale Arbeit, über mehrere Jahrzehnte konnten in Österreich die Bewährungshilfe und angelagerte Dienste und Einrichtungen auf relativ hohem Standard ausgebaut werden und konnte zugleich das Serviceangebot für Klienten und Justiz flexibel neuen Entwicklungen und Anforderungen angepaßt werden. Im Bereich der Suchtkrankenhilfe, des betreuten Jugendwohnens, der Straftatlassenhilfe, der Schuldenregulierungshilfe, der Konfliktregelung im Jugend- wie zuletzt im Erwachsenenstrafrecht sind vom Verein für Bewährungshilfe und soziale Arbeit in Österreich jeweils entscheidende Impulse gesetzt worden. Das unmittelbare Tätigkeitsfeld des Vereins und sein Einfluß auf die Szene der sozialen Arbeit hat sich dank dieser Innovationen und des potenten Partners Justizverwaltung sehr stark erweitert. Gerade daraus, aus dem entwickelten Mix von Aufgaben für Justizorgane einerseits und von freiwillig angebotenen/konsumierten Leistungen für Klienten andererseits, aus Aufgabenwahrnehmung

auch am Rande der Justiz- und Bundeskompetenz und aus der Kombination unterschiedlicher Personal- und Finanzressourcen ergeben sich nun aber auch zunehmend Koordinationsprobleme und Friktionen zwischen privatem Träger und Justizverwaltung. Aufgrund dessen entsteht neuerdings beiderseitig der Wunsch nach konsequenter Entflechtung der Bewährungshilfe und

größerer Klientennähe. Das Projekt Bwh-Neu liegt also in einem internationalen Gegentrend zu den Verstaatlichungen sozialer Dienste im Strafrechtspflegebereich.

Die Implikationen des Projekts

Abgesehen von der ziemlich umfangreichen Indienstudie des Vereins für Bewährungshilfe und soziale Arbeit fehlt in Österreich die breite und gestreute Mitwirkung privater Träger in Gerichtshilfe, Strafvollzug und Straffälligenhilfe. So fehlte auch bisher eine grundlegende Diskussion über die Rolle Privater und privater Trägerorganisationen in Strafrechtspflege und Straffälligenhilfe. Die neue Politik, die Bewährungshilfe nun von der Justizverwaltung stärker abzukoppeln, paßt zwar ins allgemeine politische Konzept der gegenwärtigen Regierung, mehr Funktionen aus der staatlichen Verwaltung auszulagern: „Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, in Aufgabenbereichen, die der öffentlichen Hand obliegen, mehr Beweglichkeit, mehr Effizienz, mit anderen Worten Leistungssteigerung zu erreichen. In der ‘Regierungserklärung’ zur derzeit laufenden Gesetzgebungsperiode wird darauf hingewiesen, daß zur Erreichung dieser vorgegebenen Ziele gewisse Bereiche auszugliedern und privaten Rechtsträgern zu übertragen sind.“ (Präambel zum Zwischenbericht der ministeriell installierten „Arbeitsgruppe Bewährungshilfe-Neu“) Die

Bewährungshilfe (und angelagerte Dienste) sind also zunächst in ein abstraktes Verwaltungsreformprogramm einbezogen, in dem mit der größeren Verselbständigung ihres ja schon bisher (formell) privaten Trägers Ernst gemacht wird. Dieser Schritt beruht aber nicht auf einem genuinen und sachbezogenen Konzept der (Straf-)Justizverwaltung als solcher zur Auslagerung und privaten Organisation von bestimmten sozialen Funktionen.

Dem eingeleiteten Prozeß von Bwh-Neu ist keine grundsätzliche Festlegung vorausgegangen, welche Leistungen rechtlicher und sozialer Beratung und Hilfe – unabhängig von der Organisationsform – von der staatlichen Justizverwaltung garantiert, welche weiteren Leistungen

Rollensuche für private Träger

Der Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit in Österreich ist ein Beispiel für die Überleitung staatlicher Aufgaben an einen Freien Träger. Wie kann die besondere Innovationsqualität abgesichert und weiterentwickelt werden? Wie sind die vertraglichen Bindungen mit der Justiz zu gestalten, welcher Idealtypus der privaten Organisationen ist in der Kooperation mit der Justiz sinnvoll?

Arno Pilgram beschreibt die aktuelle Diskussion

der Bundesverwaltung, genauer: nach einer klaren Kompetenzabgrenzung und -abtretung an den Verein und nach ausdrücklichen Vertragsbeziehungen. Diesem Ziel ist das Projekt „Bewährungshilfe-Neu“ (Bwh-Neu) gewidmet. Solche Wünsche nach (Wieder-)Ausgliederung diverser mittlerweile etablierter sozialer Dienste aus der staatlichen Strafrechtspflege, nach „Privatisierung im Strafvollzugsbereich“ (zum Teil auch in größerem Maßstab bei den Sicherheits- und Justizdiensten schlechthin), sind kein österreichisches Spezifikum. Sie hängen zusammen mit dem Kostendruck, aber auch mit der wachsenden Unzufriedenheit mit dem tradierten Standardangebot und dem Versuch der Pluralisierung dieses Angebots und der Herstellung

nach Maßgabe von öffentlichen Mitteln zur Verfügung gestellt oder unterstützt werden und welche allenfalls überhaupt der privaten Initiative (diese Leistungen marktförmig anzubieten oder aus nicht-öffentlichen Ressourcen bereitzustellen) überlassen bleiben. Ferner fehlen Grundsatzentscheidungen, nach welchen sachlichen Kriterien (s.u.) welche der staatlich garantierten oder ins Ermessen gestellten Leistungen von der Verwaltung selbst erbracht werden, mit der Durchführung welcher hingegen private Institutionen beauftragt und welche Leistungen Privater gefördert werden müssen oder können. Das geltende Bewährungshilfegesetz (BewHG) bietet zwar Ansatzpunkte für ein solches Leistungsorganisationskonzept, läßt aber auch viele Fragen offen. Es ist dort von der gerichtlich angeordneten Bewährungshilfe im engeren Sinn die Rede (neuerdings auch vom Außergerichtlichen Tausch im Jugendstrafverfahren), für die bedarfsdeckend Mittel bereitzustellen sind, von der freiwilligen Bewährungshilfe, für deren Finanzierung sich der Bund nur bis zu einem gewissen Ausmaß verpflichtet, daneben auch von Leistungen, deren Bereitstellung (bloß nach Maßgabe der Bundesmittel) zu fördern ist. Dabei handelt es sich im wesentlichen um Unterbringungs- und Haftentlassenshilfsmaßnahmen, die sich in Österreich historisch aus der Durchführung der Bewährungshilfe i.e.S. als wichtige flankierende Maßnahmen ausdifferenziert haben und deshalb weithin aus Bundeszuschüssen finanziert werden, obwohl sie eigentlich in die Sozialhilfekompetenz der Länder fielen. Die „Mitwirkung privater Vereinigungen“ bei der Durchführung der Aufgaben ist im BewHG zwar vorgeschlagen, das Verhältnis von staatlicher und privater Verwaltung aber unklar definiert. In anderen Rechtsmaterien, wie dem JGG oder StVG, ist die denkbare Aufgabenübertragung an private Träger, etwa für die Jugendgerichtshilfe oder die sozialen und therapeutischen Dienste oder die Berufsbildung in den Vollzugsanstalten, überhaupt nicht oder erst neuerdings ansatzweise angesprochen und geregelt.

Somit wird deutlich, daß es eigentlich eines „Resozialisierungsfinanzierungs- und Organisationsgesetzes“ bedarf, das aufführt, welche gesetzlich garantierten Bereiche einer soziale Dienstleistungen umfassenden Strafrechtspflege grundsätzlich Privaten übertragbar, ja übertragungsbedürftig erscheinen und welche zusätzlichen sozialen Dienstleistungen, wenn sie von privaten Organisationen kommen, von der öffentlichen Hand zu unterstützen sind. Neben diesem Leistungskatalog hätte das Gesetz auch die Ansprüche an die Qualität und an die Zusammenarbeit der privaten Trägerorganisationen untereinander und mit der Justiz zu formulieren sowie im Gegenzug die Mitwirkungsrechte dieser Organisationen in justizpolitischen Entscheidungsfindungen zu regeln. Zu einer Entwicklung in diese Richtung leistet das aktuelle Projekt Bwh-Neu Anstöße und erste Vorarbeiten.

Die privaten Träger können eher Ideen vom allgemeinen Psycho- und Sozialmarkt aufgreifen und adaptieren, sie können auf diesem Dienstleistungsmarkt unbefriedigte und unbefriedigbare Nachfrage bündeln und Interesse von staatlichen Einrichtungen zu wecken versuchen.

ARGUMENTE UND KRITERIEN FÜR DIE HERANZIEHUNG PRIVATER TRÄGER

Im Projekt Bwh-Neu findet notgedrungen eine Verständigung darüber statt, daß die Ausgliederung von diversen Agenden der Straffälligenhilfe aus der unmittelbaren staatlichen Verwaltung (bzw. für die Nicht-Eingliederung derselben in die Staatsverwaltung) nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und allgemeinen Verwaltungsvereinfachung durch Privatisierung zu betrachten ist. Es kommt zu einer Diskussion der Kriterien für die Heranziehung privater Träger im Aufgabenbereich Straffälligenhilfe. Solche Kriterien sind:

- das Ausmaß der gesellschaftlichen Ressourcen, die für die Erreichung der Ziele mobilisierbar sind, wenn eine Aktivität nicht-staatlich organisiert und getragen wird,
- das Ausmaß des Vertrauens und der Kooperationsbereitschaft der Klientel, wenn die Leistungsangebote unbürokratisch und klientennahe erfolgen,
- der Bedarf an Stärkung der „Marktposition“ der Klienten sowohl gegenüber Staat als auch gegenüber privaten Organisationen,
- der Grad der Nachfrageschwankungen und des Innovationsdrucks.
- Sinnvoll auszugliedern sind Agenden dort, wo sich nicht nur formell private Verwalter der Tätigkeiten finden, sondern wo sich auch gesellschaftliches Engagement mobilisieren läßt, wo verbreitet akzeptierte soziale Anliegen auch ehrenamtliche Kräfte dazu bewegen, sich praktisch in den Dienst der Sache zu stellen oder diese materiell zu unterstützen. Ein wechselseitiger Verstärkungseffekt zwischen staatlicher Unterstützung sozialen En-

gagements für die Straffälligenhilfe und legitimationswirksamem privatem Einsatz für öffentliche Aktivitäten wäre hier zu erzielen. Solche private Ressourcen sind eher für Tätigkeitsbereiche mobilisierbar, wo es nicht um Dienste für (Gerichts-)Behörden, sondern um Hilfe für straffällig Gewordene geht. Für eine nicht-repressiv definierte Bewährungshilfe sowie für freiwillige Einrichtungen der Straffälligenhilfe ist hier sicher mehr zu erreichen als für kontrollierende und repressive Justiz- und Vollzugsmaßnahmen. Der österreichische Verein für Bewährungshilfe und soziale Arbeit hat es im Verlauf seiner Geschichte immer verstanden, seine Funktion als repressionsarme und sozial unterstützende und kompensierende darzustellen und auszubauen und so ein relativ hohes Ausmaß an privater Unterstützung für seine Sache zu mobilisieren. Insofern empfiehlt sich sein angestammter breiter Tätigkeitsbereich als „Privatisierungsfeld“. Es wäre aber auch zu erwarten, daß in den Strafvollzug hineinreichende soziale Arbeit mehr gesellschaftliche Unterstützung erfahren könnte, würde sie unter dem Schild privater Institutionen betrieben.

- Aus der sozialen Reintegrationsperspektive wäre die verstärkte Beziehung privater Organisationen mit möglichst guter Verankerung in lokalen kommunalen gesellschaftlichen Milieus noch in einem viel größeren Ausmaß wünschenswert, als das Projekt Bwh-Neu anpeilt. (Dieses bezieht sich bisher nur auf den Bereich der ambulanten Straffälligenhilfe.) Nur eine Strafjustiz, die sich ausschließlich auf ihre soziale Ausschluß- und Sanktionsfunktion konzentriert, braucht kein Interesse

Es bedarf eines „Resozialisierungsfinanzierungs- und Organisationsgesetzes“, das aufführt, welche gesetzlich garantierten Bereiche einer sozialen Dienstleistungen umfassenden Strafrechtspflege grundsätzlich Privaten übertragbar, ja übertragungsbedürftig erscheinen.

an der sozialen Vertrauensbeziehung ihrer Agenten zur Justizklientel zu entwickeln. Mitarbeiter privater sozialer Organisationen können von ihrer Klientel wohl leichter als unmittelbare Organe der Strafjustiz als loyal gegenüber Prinzipien des Klientenwohls erlebt werden. Darauf lassen sich leichter tragfähige Beziehungen aufbauen, in denen Straffällige auf dem Weg in die Reintegration begleitet werden können. Es wäre zu wünschen, daß sich die Strafjustiz zumindest im Bereich der helfenden und heilenden Berufe prinzipiell privater Trägerschaft bedient.

- Nur wenige Strafjustizbetroffene sind sozial stark genug, sich optimalen Rechtsbeistand zu organisieren und auch einen längerdauernden sozialen Ausschluß ohne Schmälerung ihrer sozialen Chancen zu überstehen. Im allgemeinen ist die Strafjustizklientel (auf der Beschuldigten und Verurteiltenseite) nicht in der Lage, sich auf dem Markt der sozialen Dienstleistungen selbst die hinreichende Unterstützung zu sichern oder sich gemeinsam zu organisieren und ihre Interessen zu artikulieren. Die Existenz privater Vereinigungen der Straffälligen(integrations)hilfe kann auch für entsprechende Fürsprache für eine Gruppe sozial Schwacher sorgen und ist deshalb ganz generell zu begrüßen. Wenn zugleich die staatlichen Organe im Gegenzug für die Unterstützung dieser Vereinigungen auf die Qualität der Leistungen für die Klienten sehen, ist die schwache Position der meisten Straffälligen sowohl gegenüber der staatlichen Verwaltung wie gegenüber dem Markt privater Leistungsanbieter zumindest einigermaßen egalisiert.
- Von besonderer Bedeutung sind private Organisationen hinsichtlich der Entwicklung neuer

Methoden des Umgangs mit kriminellen Konflikten und neuer Behandlungs- bzw. Aufarbeitungsangebote für die Beteiligten. Die privaten Träger können eher Ideen vom allgemeinen Psycho- und Sozialmarkt aufgreifen und adaptieren, sie können auf diesem Dienstleistungsmarkt unbefriedigte und unbefriedigbare Nachfrage bündeln und Interesse von (kaufkräftigen) staatlichen Einrichtungen zu wecken versuchen. Auch wenn dies die „Gefahr“ von steigenden Anforderungen an staatliche Mittel heraufbeschwört, sollte die Innovation, der Modellversuch, als strafjustizpolitische Aufgabe begriffen werden, zu deren Bewältigung man sich grundsätzlich privater Partner bedient. Die Liste der auszugliedernden staatlich-strafjustiziellen Aufgabenbereiche sollte insofern nicht taxativ abgeschlossen, sondern über eine Innovationsförderungspflichtung gegenüber privaten Institutionen offengehalten werden.

ZUM ORGANISATIONSFELD DER PRIVATEN TRÄGER

Grundsätzlich sollten Überlegungen der Ausgliederung von Agenten aus der staatlichen Justizverwaltung also noch weit radikaler angestellt werden, als sie mit dem Projekt Bwh-Neu begonnen wurden. Mit der Durchsetzung entsprechender Ausgliederungsideen stellt sich aber nicht nur die Frage, welcher Idealtypus von privater Organisation mit welcher Vertragsbindung zur Justiz heranzuziehen sein wird, sondern auch die Frage nach der Struktur im Gesamtfeld der privaten Träger von Strafjustizaufgaben. Der österreichische Verein für Bewährungshilfe und soziale Arbeit unterhält heu-

te vielfältige, spezialisierte Einrichtungen unter einem einheitlichen Dach. Theoretisch wären auch innerhalb dieses privaten Organisationsbereiches „Ausgliederungen“ oder weitere Eingliederungen etwa von bisher staatlichen Strafvollzugsagenden zu überlegen. Der Projektentwurf Bwh-Neu stellt praktische Erwägungen dazu in Abrede, nicht ohne die „Monopolstellung“ des Vereins kritisch und als Argument für besondere öffentliche Kontrolle zu vermerken. Zur Zeit wird jedoch kein akuter Anlaß wahrgenommen, die Organisationseinheit des Vereins infrage zu stellen. Wohl aber sollte jede künftige Reduktion oder Ausweitung der Vereinsaufgaben sehr genau auf die Folgen hin überprüft werden. Die besondere Qualität des Vereins für Bewährungshilfe und soziale Arbeit liegt sicher in der Akkumulation von großer praktischer Erfahrung auf verschiedenen Gebieten der Straffälligenhilfe, in der Koordination der verschiedenen Dienste und Einrichtungen zu einem „integrierten Hilfsangebot“, in der Fähigkeit, die Erfahrungen neuen Mitarbeitern in einem soliden Aus- und Fortbildungsprogramm zu vermitteln, in den geschaffenen zentralen Einrichtungen für Forschung und Dokumentation, in der Nähe zu wissenschaftlichen Einrichtungen und in der Reputation gegenüber staatlichen und sonstigen Institutionen des Rechts und der sozialen Wohlfahrt. Diese Skalenvorteile, Ergebnis einer organischen Aufbauentwicklung, sollen im Rahmen des Projekts Bwh-Neu nicht nur unangetastet bleiben, sondern als Mindeststandard gesetzlich festgeschrieben und zum Maßstab auch für andere potentielle Vertragspartner der Justiz werden. Das aber wird es, wie schon bisher, für andere private Trägerorganisationen nicht leicht machen, in einer Qualitätskonkurrenz mit dem Verein für Bewährungshilfe zu bestehen. Sollten weitere Ausgliederungsprojekte aus der staatlichen Verwaltung zur Diskussion gestellt werden, wird dieser Verein daher unvermeidlich stets in Betracht gezogen werden müssen. Um der Gefahr zu entgehen, die Organisation über Gebühr zu vergrößern und damit Unbeweglichkeit inkaufzunehmen, oder sie mit Aufgaben zu überlasten, die nicht so gut in das angestammte Tätigkeitsspektrum passen, sollte für die Zukunft für einzelne Bereiche durchaus an Alternativen zum Verein für Bewährungshilfe und soziale Arbeit gedacht werden. Für diesen Fall könnte aber überlegt werden, dem Verein für Bewährungshilfe zum Nutzen aller Seiten bestimmte übergreifende Agenden, etwa der Aus- und Fortbildung, der Dokumentation und fachlichen Kontrolle sowie der Koordination zwischen den privaten Trägern zu überantworten.

Dr. Arno Pilgram ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie in Wien und Mit-Herausgeber dieser Zeitschrift

Sie werben
für uns einen neuen
Abonnenten.
Wir danken Ihnen mit
Jurek Becker
oder
Isabel Allende*



*

Zwischen einem der beiden Bücher können Sie als Geschenkprämie wählen:
Jurek Becker, Amanda herzlos, 384 S., 42,- DM
Isabel Allende, Der unendliche Plan, 460 S., 45,- DM
Unsere Abo-Aktionskarte finden Sie auf der letzten Seite