

Jehle, J.-M.; Sohn, W. (1994) (Hrsg.): Organisation und Kooperation der Sozialen Dienste in der Justiz. Wiesbaden, Kriminologische Zentralstelle. Kurze, M. (1999), Soziale Arbeit und Strafrecht. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.

Materialien:

Statistisches Bundesamt: Bewährungshilfestatistik 1998/99, Fachserie 10 / Reihe 5.

BMI/BMJ (2001): Erster Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin (ins. S. 394 – 407) – www.bmj.bund.de. Justizministerium Niedersachsen: Angaben zu den Sozialen Diensten Niedersachsens – www.mj.niedersachsen.de.

Peggy Schäpler ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Kriminologie an der Universität Greifswald

Anmerkungen

- 1 Vgl. Kurze, M. (1999, S. 32ff.); Diskussionen hinsichtlich einer Änderung der Organisationsstruktur gibt es derzeit in Baden-Württemberg vor dem Hintergrund der geplanten Privatisierungen und in Niedersachsen.
- 2 Vgl. Dünkel, F.; Geng, B.; Kirstein, W. (1998).
- 3 Vgl. BMI/BMJ (2001, S. 400).
- 4 Vgl. hierzu insbesondere BMI/BMJ (2001, S. 400ff.).
- 5 Vgl. Dünkel, F.; Spieß, G. (1992, S. 121).
- 6 Vgl. Block, P. (1997, S. 197).
- 7 Vgl. Kurze, M. (1999, S. 485).

Gerichtshilfe – auf halbem Wege?

Gerichtshilfe als Teil der Sozialen Dienste der Justiz

■ Stefan Thier

Unter dem Sammelbegriff der (ambulanten) Sozialen Dienste der Justiz werden üblicherweise die Säulen Bewährungshilfe, Führungsaufsicht und Gerichtshilfe zusammengefasst. Mit Ausnahme der aktuellen Baden-Württembergischen Initiative zur »Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe« (dortige Pressemitteilung vom 26.11.2003: *Die Regierung wird ein Pilotprojekt der Übertragung der Sozialen Dienste der Justiz (Bewährungs- und Gerichtshilfe) durchführen mit dem Ziel einer generellen Übertragung auf privat-rechtlich organisierte Vereine*) gilt für diese Säulen, dass ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jeweiligen Landesjustizverwaltung angehören.

Sämtliche Maßnahmen der Sozialen Dienste der Justiz sind Bestandteil des justizförmigen Verfahrens und beinhalten insbesondere Kontroll- und Ermittlungsaufgaben sowie Berichtspflichten. Das sogenannte doppelte Mandat gilt für die Bewährungshilfe ebenso wie für die Gerichtshilfe, deren Aktivitäten nicht ausschließlich auf die beschuldigte oder verurteilte Klientel ausgerichtet sind, sondern den justiziellen Auftraggeber und dessen Erwartungen zu berücksichtigen und zu bedienen haben. Insofern erfolgen soziale Hilfen für die Klientel ebenso wie die justizförmige Kontrolle.

Im Sozialen Dienst der Gerichtshilfe treffen wir in den Ländern (im Gegensatz zur Bewährungshilfe) auf ein äußerst uneinheitliches Erscheinungsbild, das sich nicht nur auf die spezifischen Organisationsformen und Rahmenbedingungen beschränkt. Während die Sozialen Dienste der Justiz in den einzelnen Bundesländern zwar unterschiedlich organisiert sind (z. T.

Anbindung der Bewährungshilfe an die Landgerichte, der Gerichtshilfe an die Staatsanwaltschaften, z. T. einheitlicher Sozialer Dienst), deren Vielfalt darzustellen den Rahmen sprengen würde, so gelten für die »klassische« Bewährungshilfe doch weitgehend die gleichen gesetzlichen Rahmenbedingungen und die gleichen inhaltlichen und fachlichen Methoden, Standards und Angebote.

Die Gerichtshilfe hingegen litt und leidet unter den bundesrechtlichen Grundlagen, die zwar die Möglichkeit der Beteiligung der Gerichtshilfe vorsehen, deren Einschaltung aber im Ermessen des jeweils zuständigen Staatsanwaltes oder Richters auf der Grundlage der Strafprozessordnung liegt. Die zurückliegende Entwicklung der Gerichtshilfe hängt maßgeblich mit diesem gesetzlichen Hintergrund zusammen. Die weitere fachliche Entwicklung und Relevanz der Gerichtshilfe im Gesamtkontext von Straffälligenhilfe und Kriminalpolitik wird jedoch weniger von der Veränderung der strafprozessualen Rahmenbedingungen, als vielmehr von der strategischen Gewichtung dieses Dienstes in den einzelnen Landesjustizministerien und von der Bereitschaft und Fähigkeit der Fachkräfte abhängen, sich zu einem unverzichtbaren Dienstleistungsanbieter der Straffälligenhilfe (weiter-) zu entwickeln.

Bisherige Entwicklung

Während die Bewährungshilfe aktuell in vielen der alten Bundesländer ihr 50-jähriges Bestehen feiert, erfolgte die Einführung der Gerichtshilfe erst zum 01. Januar 1975 (Art. 294 EGStGB). Dadurch wurde einerseits anerkannt, dass ein tä-

terorientiertes Strafrecht auch Ermittlungen zur Person des Beschuldigten/Verurteilten umfassen soll, mit denen die Gerichtshilfe beauftragt werden kann. Allerdings ging der Gesetzgeber nicht so weit wie bei der Verankerung der Jugendgerichtshilfe. Analog zur JGH wurde die Gerichtshilfe zwar ebenfalls institutionell verankert, doch erfolgten keine konkreten Aussagen zu den Aufgaben der Gerichtshilfe und zu ihrer strafprozessualen Stellung.

Die Strafprozessordnung erwähnt die Gerichtshilfe in den §§ 160 Abs. 3 und 463 d. In beiden Fällen ist sowohl im Ermittlungs- wie auch im Vollstreckungsverfahren der Einsatz der Gerichtshilfe vorgesehen, doch bleibt deren Einsatz aufgrund der »Kann-Bestimmungen« vage und unverbindlich. Sowohl die Staatsanwaltschaft (§ 160 Abs.3) wie auch das Gericht oder die Strafvollstreckungsbehörde (§ 463 d) können sich der Gerichtshilfe »bedienen«. Diese doch recht groben Umschreibungen haben den Landesgesetzgebern seit 1975 einen erheblichen Gestaltungsspielraum zum Einsatz der Gerichtshilfe ermöglicht. Diese Möglichkeit, den Einsatz eines Sozialen Dienstes länderspezifisch und flexibel zu gestalten, hat dem Berufsbild der Gerichtshelferin und des Gerichtshelfers eher geschadet. Im Gegensatz zur Jugendgerichtshilfe ist es der Gerichtshilfe in den nunmehr zurückliegenden knapp 30 Jahren nicht gelungen, im Rahmen des Ermittlungs- und Hauptverfahrens die Bedeutung und das Profil der Jugendgerichtshilfe zu erlangen.

Die Gerichtshilfe heute zu skizzieren fällt weniger aufgrund der in den Ländern unterschiedlichen Organisationsformen schwer, vielmehr haben landesgesetzliche Regelungen (Tilgungsver-

ordnungen, Gnadenordnungen, Verwaltungsvorschriften) dafür gesorgt, dass das Einsatzspektrum der Gerichtshilfe über die Bestimmungen der StPO hinaus erheblich erweitert wurde. Neben der »klassischen« Gerichtshilfe werden deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei Fragen der Haftvermeidung und –verkürzung (Haftentscheidungshilfe bei Untersuchungshaft), bei der Ableistung gemeinnütziger Arbeiten (sowohl bei strafrechtlich verhängten Arbeitsauflagen als auch bei Maßnahmen zur Vermeidung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen), bei Konflikt-schlichtungsverfahren (Täter-Opfer-Ausgleich), bei der Erstellung von Opferberichten und weiteren z. T. projektartig ausgestalteten Maßnahmen eingeschaltet und beauftragt. Das jeweilige Spektrum der Aufgabenfelder unterscheidet sich von Land zu Land ebenso wie die Schwerpunkttätigkeit der Gerichtshilfe und bei den Regelungen zur Organisation und Spezialisierung.

Abschließend bleibt festzustellen, dass allein aufgrund dieser gesetzlichen Regelungen und der bisherigen Unterschiedlichkeit der Bewertung der kriminalpolitischen Relevanz durch die Landesjustizverwaltungen ein einheitliches Profil für die Gerichtshilfe nicht zu erkennen ist.

Zwischenbilanz

Die ursprüngliche Intention, die Gerichtshilfe mit der Exploration der Persönlichkeit und der sozialen Situation von Beschuldigten zu beauftragen, und psychosoziale Berichte vorrangig in das Ermittlungs- und Hauptverfahren aufzunehmen, hat quantitativ nur in wenigen Bundesländern oder Regionen Bedeutung erlangt. Statistische Erhebungen bescheinigen der Gerichtshilfe, aber auch ihren Auftraggebern, hier zumeist Beauftragungsquoten, die im Bereich von ca. 10% ihrer Gesamtaufträge liegen. Wesentlich häufiger erfolgt die Beauftragung der Gerichtshilfe im Vollstreckungsverfahren. Hierbei geht es um die Berichterstattung im Rahmen einer Bewährungszeit (sofern kein Bewährungshelfer bestellt ist), aber auch um die Ermittlung der Lebensumstände von zu Geldstrafen Verurteilten sowie bei Ermittlungen im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Gewährung eines Vollstreckungsaufschubs.

Einen kräftigen Entwicklungsschub erfuhr die Gerichtshilfe von Anfang bis Mitte der achtziger Jahre durch die Übernahme des Aufgabenfeldes »Ableistung freier Arbeit zur Vermeidung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen«. Dieses Instrument nutzten und verfeinerten die Länder zur Entlastung des Strafvollzugs, der sich einem wachsenden Prozentsatz von eine Ersatzfreiheitsstrafe Verbüßenden gegenüber sah. Die Gerichtshilfe entwickelte Maßnahmen und Standards, die den Verurteilten die Ableistung gemeinnütziger Arbeiten zur Tilgung einer Geldstrafe ermöglichen und somit die drohende Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe vermeiden.

Eine weitere Entwicklung erfuhr die Gerichtshilfe Anfang der neunziger Jahre durch den flächendeckenden Einzug des Täter-Opfer-Ausgleichs. In diesen Verfahren erfolgt unter Einsatz eines neutralen Vermittlers die Möglichkeit der Konfliktschlichtung zwischen Beschuldigtem und Geschädigtem, wobei die Gerichtshilfe die neutrale Vermittlerrolle übernimmt.

Die Übernahme der Aufgabenfelder »freie/gemeinnützige Arbeit« und »Täter-Opfer-Ausgleich« bescherte der Gerichtshilfe Positives wie Negatives. Neben einem deutlichen Personalzuwachs und einer Zunahme der Beauftragungen verwässerte sich das Berufsbild. Neben dem zur Berichterstattung ursprünglich vorgesehenen kurzzeitigen Kontakt zum Beschuldigten erfordert die Vermittlung und Begleitung von Geldstrafschuldern in gemeinnützige Arbeitsmaßnahmen motivierende Hilfen und die mitunter mehrmonatige Begleitung (Hilfe und Kontrolle) dieser Klientel. Im Täter-Opfer-Ausgleich hingegen sind besondere Kompetenzen in der Konfliktberatung gefordert, deren Erwerb inzwischen im Studiengang der Mediation gelehrt wird.

Als elementare positive Folge des (durch Angebote der »Freien Arbeit« und des »TOA«) erfolgten Ausbaus der ambulanten Straffälligenhilfe dürfen jedoch neben den inhaltlichen die personellen Auswirkungen gewertet werden. Hiervon haben zunächst die Gerichtshilfe und später (nach der sukzessiven Aufgabenübertragung) verschiedene freie Träger erheblich profitieren können. In Schleswig-Holstein wuchs beispielsweise die Zahl der Gerichtshelfer infolge der Aufgabenerweiterung von 4 Mitarbeitern (1980) auf aktuell 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Mit der Übernahme der Aufgabenfelder »Freie Arbeit« und »TOA« entstanden in Schleswig-Holstein weitere 9 Stellen bei Freien Trägern. Dieser, durch die Aufgabenerweiterung bedingte personelle Zuwachs, darf als Erfolg für die ambulante Straffälligenhilfe gewertet werden, zumal er nicht zu Lasten der Bewährungshilfe und des Strafvollzugs erfolgte.

Die Gerichtshilfe hat sich hinsichtlich der Fragestellung »Was ist Gerichtshilfe?« vor dem Hintergrund dieser Entwicklung jedoch weder einheitlich fortentwickeln noch dauerhaft profilieren und positionieren können. Eine Verständigung erfolgte weder zur Frage »Sind Ermittlungsaufträge wertvoller als die gemeinnützige Arbeit?« noch hinsichtlich der Fragen nach den möglichen Pensen der Gerichtshilfe und ihrer Leistungsfähigkeit in den einzelnen Arbeitsfeldern (»Ist ein Ermittlungsverfahren zeitaufwändiger als ein TOA?«).

Hinzu kam die offene Frage, welcher soziale Dienst die »Freie Arbeit« und den »TOA« besser erledigen könne – die Gerichtshilfe oder freie Träger der Straffälligenhilfe. Viele Vertreter der Gerichtshilfe wie von freien Trägern reklamieren für sich selbst (im Fall des TOA) die Einführung die-

ser populären ambulanten Maßnahme in das System der deutschen Straffälligenhilfe.

Viele Länder haben hierzu inzwischen eigene Erkenntnisse gewonnen und Entscheidungen in die Wege geleitet, die zunehmend den Einsatz freier Träger vorsehen. Die Gerichtshilfe sieht sich vielerorts in der Situation, die Bereiche »Freie Arbeit« und »TOA« aufgebaut zu haben und sich nun wieder von diesen Aufgaben trennen zu müssen.

Eine automatische Verlagerung freier Ressourcen der Gerichtshilfe auf das »ersehnte« Gebiet der Berichterstattung im Ermittlungsverfahren ist hierdurch nicht zu erwarten. Vielmehr ist mit der »Opferberichterstattung« ein Betätigungsfeld entdeckt worden, dass geeignet erscheint, die Bemühungen zur schärferen Konturierung der Gerichtshilfe zusätzlich zu erschweren. Gilt bereits das Arbeitsfeld des TOA als Instrument, das nicht nur der Straffälligenhilfe, sondern auch der Opferhilfe zuzuschreiben ist, so muss sich die Gerichtshilfe bei der Erstellung von Opferberichten weitere Fragen nach ihrem Stellenwert und Zusammenhang in bzw. mit der Straffälligenhilfe gefallen lassen.

Entwicklungsbedarf

Eine hohe und bundesweit übereinstimmende kriminalpolitische Relevanz der Gerichtshilfe kann selbst nach deren fast 30-jähriger Tätigkeit (im Gegensatz zur klassischen Bewährungshilfe) nicht festgestellt werden. Gründe dafür sind sowohl die personelle Ausstattung und die fehlende flächendeckende Präsenz, aber auch die – gemessen an der Gesamtzahl aller im Allgemeinen Strafrecht abgeurteilten Verfahren – geringe zahlenmäßige Beteiligung. Allerdings erscheint es unfair, angesichts der oben dargestellten schwachen gesetzlichen Verankerung der Gerichtshilfe deren Mitarbeiterschaft und ihre berufsständischen Vertretungen für diesen Umstand (allein) verantwortlich zu machen.

Die Gerichtshilfe ist jedoch dringend aufgefordert, sich als mit Dipl.-Sozialarbeitern und –pädagogen besetzter Fachdienst stärker in die Lebenslagenveränderung von Straffälligen einzubringen. In den Abgrenzungsbemühungen zur Bewährungshilfe betont die Gerichtshilfe immer wieder, dass sie keinen Betreuungsauftrag habe. Wer jedoch unter Gerichtshilfe ausschließlich »Berichtshilfe« versteht, blockiert sich in seinen Entwicklungsmöglichkeiten selbst und verkennt darüber hinaus den Bedarf der justiziellen Auftraggeber wie auch den der straffälligen Klientel. Bei der Beschreibung von defizitären Lebenslagen (egal in welchem Verfahrensstadium) haben die Auftraggeber wie die betroffene Klientel zumindest einen Anspruch auf Hinweise und die Einleitung von Maßnahmen zum Abstellen etwaiger Defizite. Dass auch Gerichtshelferinnen und –helfer befähigt sind, kreative und auch mittel- bis langfristige Beratungs- und Unterstützungstä-

tigkeiten wahrzunehmen, haben sie erfolgreich auf den Gebieten der »freien / gemeinnützigen Arbeit« und des »TOA« bewiesen.

Ein weiterer Schwerpunkt zur Fortentwicklung wird die Beschreibung und Umsetzung verbindlicher fachlicher Standards sein. Diese Maßnahmen gehören als unverzichtbare Bausteine in das Instrumentarium der Qualitätssicherung und -entwicklung.

Angesichts der gewaltigen Haushaltsprobleme der Länder, von deren Auswirkungen auch die Justizverwaltungen nicht ausgenommen sind, ist die Gerichtshilfe gut beraten, sich um den Nachweis ihrer Effizienz, Effektivität und ihrer Ergebnisqualität zu kümmern. Dies gilt auch für die

vernachlässigte Pensenfrage (s. o.), die jedoch nicht losgelöst von der inhaltlichen Ausgestaltung der jeweiligen Gerichtshilfetätigkeiten in Angriff genommen werden sollte.

Künftig wird es darauf ankommen, ob die Gerichtshilfe mehr zu leisten vermag, als die kurzzeitige und einmalige Beschreibung der (oft defizitären) Lebenssituation von Beschuldigten oder Verurteilten. Gerade im Gesamtsystem einer funktionalen und kooperierenden Straffälligenhilfe werden künftig die Schnittstellen zwischen den Verfahrensabschnitten wie auch die Übergänge von Freiheit zu Strafvollzug und späterer Bewährungsunterstellung verbindlicher geregelt werden müssen, um bestehende Reibungsverluste und Berührungsgänge zu vermeiden.

Während sich die Bewährungshilfe mit bundesweit ca. 80 Probanden je Bewährungshelfer einer enorm gestiegenen Belastung ausgesetzt sieht, sind die quantitativ und qualitativ gestiegenen Ansprüche der Strafjustiz, wie auch der Straffälligenhilfe bislang weitgehend an der Gerichtshilfe vorbei gegangen. Gelingt es allen Beteiligten künftig nicht, für diesen Sozialen Dienst der Justiz mit Hilfe verbindlicher Aufgabendefinitionen und fachlicher Standards ein deutliches Profil zu erstellen, so bleibt eine wichtige Aufgabe einer sozialen Strafrechtspflege auf halbem Weg stehen. Hier stehen die Länderjustizministerien wie auch der Bundesgesetzgeber in einer besonderen kriminalpolitischen Verantwortung.

Stefan Thier ist tätig am MJF Schleswig-Holstein

Modell Sachsen-Anhalt?

Zwischenbilanz der Entwicklung zu einem einheitlichen Dienst der Justiz

■ **Hartmut Wegener**

Chance eines Neubeginns im Jahre 1991

Das Besondere des Sozialen Dienstes der Justiz in Sachsen-Anhalt ist ihre Selbständigkeit als eigene Behörde innerhalb der Landesjustizverwaltung. Die Chance eines Neubeginns war auch die Chance, Sozialarbeit in der Justiz neu und anders zu gestalten. Nimmt man die erste Verwaltungsvorschrift (allgemeine Verfügung über Organisation und Aufgaben des Sozialen Dienstes der Justiz im Lande Sachsen-Anhalt« (AV) vom 18.07.1994) und rechnet man die Zeit davor hinzu, in der ohne jede Verwaltungsvorschrift gearbeitet wurde, dann ist der einheitliche soziale Dienst der Justiz am 09.04.1991 entstanden, mit 11, später insgesamt 25 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die zunächst ohne schriftliche Erlasse, Anordnungen oder Verfügungen arbeiteten. Heute ist dies undenkbar, aber es wurde gemacht und hat obendrein auch noch gut funktioniert! Die allgemeine Verfügung von 1994 war eine Zusammenfassung der bis zu diesem Zeitpunkt gemachten Erfahrungen in Sachsen-Anhalt und der damaligen Partnerländer beim Aufbau der Verwaltungen.

Einige Gedanken zurück zu den Anfängen. 1990 existierte noch kein System der Resozialisierung von Straftätern, da es dies in der DDR ebenso wenig wie eine freie staatliche Straffälligenhilfe gegeben hatte. Die Konferenz der Justiz-

minister und -senatoren hatte sich daher bereits auf ihrer Herbstkonferenz im November 1990 mit Fragen des Aufbaus der Bewährungshilfe, Führungsaufsicht und Gerichtshilfe in den neuen Ländern beschäftigt und beschlossen, »dass mit dem Aufbau sozialer Dienste begonnen werden muss«. Der dafür erforderlichen Einstellung von Sozialarbeitern stand aber die Tatsache gegenüber, dass es auch eine vergleichbare Qualifikation in der früheren DDR nicht gegeben hatte – von der Fürsorgeausbildung abgesehen, die jedoch nicht im vollen Umfang als ausreichend anzusehen war. Sozialarbeiter aus den alten Ländern standen für eine Einstellung in die Sozialen Dienste der Justiz in den neuen Ländern nicht ausreichend zur Verfügung. Es wurde daher vereinbart, für eine Übergangszeit Bewerber aus anderen Berufen als sogenannte »Seiteneinsteiger« einzustellen. Zwei Gründe sprachen ohnehin für diese Lösung:

1. die Arbeitsmarktlage in den neuen Ländern,
2. die Lebens- und Berufserfahrung der sogenannten Seiteneinsteiger.

Mit der Durchführung eines Qualifizierungsprogramms wurde die deutsche Bewährungshilfe e. V. beauftragt. Das Programm wurde für alle neuen Länder mit einer Kapazität von 200 Plätzen ausgelegt. Bereits am 25. November 1991 begannen die ersten Kurse, an denen sich die Landesjustizverwaltungen Brandenburg, Mecklen-

burg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt beteiligten. Aus den alten Ländern wurden erhebliche Bedenken von den Berufsverbänden vorgetragen, für die soziale Arbeit in der Justiz kämen nur staatlich anerkannte Sozialarbeiter in Betracht. Diese Bedenken wurden durch eine gelungene Qualifikation, nicht mit staatlicher Anerkennung, aber mit Zertifikat begegnet. Die in dem Programm mit 900 Stunden berufsbegleitend qualifizierten Mitarbeiter haben in den Jahren längst bewiesen, dass sie hervorragend arbeiten. Da es sich von vornherein um eine Maßnahme des Übergangs handelte wurden weiter bestehende Bedenken, in den neuen Ländern würden »Sozialarbeiter-light« eingestellt, bald auch durch Verwaltungsvorschriften, die in allen Ländern die Einstellung von Diplom-Sozialarbeitern vorsahen, aus der Welt geschafft. Heute ist diese, damals sehr wichtige Frage, eine erwähnenswerte Randnotiz, wenn über den Aufbau sozialer Arbeit in den neuen Ländern berichtet wird.

Grundsätze des Sozialen Dienstes der Justiz

Die Tätigkeit des Sozialen Dienstes der Justiz ist Sozialarbeit. Sozialarbeit vollzieht sich in unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern als eine Form beruflichen sozialen Handelns mit gesellschaftspolitischem Bezug. Die Sozialarbeit in der Justiz ist ein Teilbereich sozialer Arbeit mit fest-