

Forum Strafvollzug

Zeitschrift für Strafvollzug
und Straffälligenhilfe

Heft 5 · September 2007 · 56. Jahrgang

ISSN 1865-1534

PVST Entgelt bezahlt 6979

In dieser Ausgabe:

**Privatisierung – Königsweg,
Sackgasse oder Dritter Weg?**



Unternehmen für Bildung.

Zertifiziert nach DIN EN ISO 9001:2000

Danke, liebe Kooperationspartner und Auftraggeber

Die ESF-Förderperiode läuft Ende des Jahres aus und damit auch eine Reihe von Projekten, die im Strafvollzug realisiert wurden. Für das Berufsbildungswerk und die Partner hat sich in den vergangenen Jahren die Umsetzung neuer und innovativer Projekte als so erfolgreich erwiesen, dass auch in den nächsten Jahren Anstrengungen unternommen werden, diese fortzusetzen und weiter zu entwickeln.

Bei allen realisierten Vorhaben sind wir sehr offen und konstruktiv von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Vollzugsanstalten und Justizverwaltungen unterstützt und partnerschaftlich begleitet worden. Dafür möchten wir uns recht herzlich bedanken.

Beispielhaft:

- Beratung der Justizverwaltungen über Landes- und Bundesprogramme
- Entwicklung von Finanzierungsmodellen
- Durchführung von Workshops, Informationsveranstaltungen u.ä. für Mitarbeiter der Ministerien und Justizvollzugsanstalten zwecks Entwicklung bedarfsgerechter Angebote
- Unterstützung und Beratung bei Modernisierungsprozessen im Bereich Qualifizierung und Arbeitswesen.
- Standardisierung/Zertifizierung von Produkten
- Beratung und Durchführung von Personal- und Organisationsentwicklungsmaßnahmen

Reso-KompetenzCenter Nord

Telefon 04321/9770-0 | neumuenster@bftw.de

Reso-KompetenzCenter West

Telefon 0234/926-9510 | zn-reso@bftw.de

Reso-KompetenzCenter Ost

Telefon 03591/303636 | bautzen@bftw.de

Reso-KompetenzCenter Süd

Telefon 06332/486-250 | zweibruecken@bftw.de

Liebe Leserinnen und Leser,

das Thema der Privatisierung/Teilprivatisierung/Aufgabenübertragung auf Dritte ist für den deutschen Strafvollzug eines der Megathemen – es beherrscht zunehmend die Fachdebatte und die politische Auseinandersetzung. Wichtig ist, die Argumentationsebenen deutlich zu differenzieren: Geht es um wirtschaftliche, fachliche, politische oder ideologische Interessen? Welche Erfolgsversprechen werden/wurden eingelöst, welche Befürchtungen haben sich bestätigt? Wie kann die feststellbare Polarisierung überwunden werden, welche mittel- und langfristigen konsensualen Strategien zeichnen sich ab?

FORUM STRAFVOLLZUG will zu einer Versachlichung beitragen und setzt deshalb mit diesem Heft einen thematischen Schwerpunkt, der den sonst üblichen Rahmen sprengt: Fachminister, Fachverbände, private Anbieter, leitende und planende Ministerialbeamte und auch Anstaltsleiter stellen ausführlich und kontrovers ihre politischen Ziele, fachlichen Argumente und praktischen Erfahrungen dar – unsere Leser bekommen so einen umfassenden Einblick, den kein anderes bundesdeutsches Medium bisher anbieten konnte.

Wir begrenzen das Thema bewusst nicht nur auf den offenen oder geschlossenen Strafvollzug – die Tätigkeitsfelder der Gerichtshilfe, der Bewährungshilfe, der Freien Straffälligenhilfe sowie weiterer Anbieter sozialer Dienstleistungen (z. B. Drogenhilfe, Schuldnerberatung) werden ebenfalls als wichtige Partner einer leistungsfähigen und wirksamen Resozialisierungskette einbezogen.

Obwohl wir 2/3 des Heftes nur für diesen Titel reserviert haben, werden nicht alle Facetten vertieft – so werden wir z. B. in Heft 6 über den Jugendstrafvollzug in freien Formen und weiterhin auch über internationale Modelle und Erfahrungen berichten.

Wir danken an dieser Stelle den Autoren, die diesen Schwerpunkt mitgestaltet haben, zumeist von uns angesprochen und gern zur Mitwirkung bereit. **FORUM STRAFVOLLZUG** kann seinen Anspruch der umfassenden Information nur einlösen, wenn die für die Fachdiskussion relevanten Personen und Institutionen in dieser offenen Art und Weise auch bereit sind, ihre Positionen darzustellen – dies scheint mehr und mehr zu gelingen.

Und wir bitten die Autoren um Verständnis, deren Beiträge auf spätere Ausgaben verschoben werden mussten. Jedes Einzelheft muss für sich unserem Anspruch und Konzept genügen, deshalb ergeben sich zwangsläufig Veränderungen in den Gewichtungen und Prioritäten.

Auf unserer letzten Redaktionskonferenz haben wir unseren Redaktionsmitgliedern bestimmte thematische Rubriken zugeordnet, um so inhaltliche Vertiefungen, auch über mehrere Hefte hinaus, zu ermöglichen und um für interessierte Leser/potentielle Autoren fachlich kompetente Ansprechpartner anzubieten – bitte beachten Sie die Ergänzungen im Impressum.

Und es ist uns gelungen, weitere Korrespondenten zu gewinnen – aus dem Bundesministerium der Justiz, aus England, aus den Niederlanden und aus Australien. Im nächsten Heft erfolgt eine ausführliche Vorstellung aller deutschen und internationalen Korrespondenten – dieses Netzwerk trägt wesentlich dazu bei Ihren und unseren Informationsanspruch zu befriedigen.

Wir wünschen Ihnen eine spannende und entspannte Lektüre.

Ihr
Bernd Maelicke



berndmaelicke@aol.com

193 Editorial*Bernd Maelicke***194 Inhalt****195 Magazin**

Künftig auch nachträgliche
Sicherungsverwahrung
bei Jugendlichen

Opferberatungsstellen in
Hessen

Rechtswege im Jugend-
strafvollzug künftig
jugendgerecht

196 „Sport fällt im Knast
genauso oft aus wie in der
Schule“

198 Titel

Privatisierung –
Königsweg, Sackgasse
oder dritter Weg?

Strafvollzug als staatliche
Kernaufgabe

Beate Merk

199 Privatisierung als
ergänzender und
innovativer Weg

Jürgen Banzer

200 Stellungnahme Bund der
Strafvollzugsbediensteten

Anton Bachl

201 PPP im Justizvollzug

Bernd-Axel Lindenlaub

202 Bundesvereinigung der
Anstaltsleiter

Wolfgang Fixson

203 Stellungnahme zur Über-
tragung der Bewährungs-
hilfe an einen freien Träger

Deutsche Bewährungshilfe

Teilprivate Betreiber-
modelle im Strafvollzug

Thomas Baumeyer

205 Die Einbeziehung Dritter
in der baden-württem-
bergischen Justiz

Michael Steindorfner

209 Durchführung der Bewäh-
rungs- und Gerichtshilfe in
freier Trägerschaft für das
Land Baden-Württemberg

Georg Zwinger

215 PPP-Projekt JVA Burg

Andreas Kratz

217 Teilprivatisierter Justiz-
vollzug am Beispiel der
JVA Hünfeld

Werner Päckert

224 Status Quo und Perspekti-
ven der Aufgabenüber-
tragung an Freie/Private
Träger im Bereich der
Strafjustiz Schleswig-
Holstein

*Johannes Sandmann***229 Kommentar**

**Wofür brauchen wir noch
den Staat?**

Die Privaten auf dem
Vormarsch?

*Christoph Flügge***230 Internationales**

Dicke Luft in der Zelle

Reymer Klüver

231 Die Lage im Strafvollzug
in Großbritannien

Ein kurzer Überblick und
Bericht

Ursula Smartt

233 Die neue Justizanstalt
Leoben –
ein Modell auf Probe

Ireen Christine Friedrich

236 **Rechtsprechung**
Sozialgericht Reutlingen

§ 7 Abs. 4 SGB II

(Leistungen nach SGB II
während der Strafhaft)

239 **Medien**
Bücher

240 Impressum**Vorschau**

Künftig auch nachträgliche Sicherungsverwahrung bei Jugendlichen

Nachträgliche Sicherungsverwahrung soll künftig auch bei nach Jugendstrafrecht Verurteilten verhängt werden können. Das Bundeskabinett hat auf Vorschlag der Bundesjustizministerin Brigitte Zypries den Entwurf eines entsprechenden Gesetzes beschlossen.

Bislang ist Sicherungsverwahrung bei Verurteilungen nach Jugendstrafrecht – anders als im Erwachsenenstrafrecht – nicht möglich. Künftig wird eine nachträgliche Anordnung der Sicherungsverwahrung – also am Ende einer verbüßten Haftstrafe – bei Verurteilungen nach Jugendstrafrecht möglich sein.

Der Regierungsentwurf sieht die Möglichkeit einer solchen gerichtlichen Anordnung vor,

- bei schwersten Verbrechen gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die sexuelle Selbstbestimmung sowie in Fällen von Raub- oder Erpressungsverbrechen mit Todesfolge,
- wenn deswegen eine Jugendstrafe von mindestens sieben Jahren verhängt wurde und
- die Anlasstat mit einer schweren seelischen oder körperlichen Schädigung oder Gefährdung des Opfers verbunden war und
- das Gericht aufgrund einer Gesamtwürdigung nach Einholung von zwei Sachverständigengutachten die Gefährlichkeit des Täters mit hoher Wahrscheinlichkeit auch für die Zukunft annimmt

Beschränkung auf nachträgliche Sicherungsverwahrung

Bei jungen Menschen, die über eine kürzere Lebensgeschichte verfügen und deren Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist, ist eine ausreichend sichere Gefährlichkeitsprognose nur sehr

schwierig zu treffen. Das Fehlerrisiko ist bei ihnen besonders hoch.

Deshalb beschränkt sich der Regelungsvorschlag der Bundesregierung auf die Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung. Anders sieht es bei Verurteilung nach Erwachsenenstrafrecht aus. Dort kann im Strafurteil selbst unmittelbar die Sicherungsverwahrung angeordnet oder ein Vorbehalt aufgenommen werden, der eine Anordnung am Haftende ermöglicht

Wegen der besonderen Entwicklungssituation und der Aussichten für eine positive Einwirkung im Vollzug der Jugendstrafe soll bei jungen Menschen über die Anordnung der Sicherungsverwahrung immer erst aufgrund einer Gesamtwürdigung am Ende des Strafvollzuges entschieden werden können, auch wenn wesentliche Anzeichen für eine künftige Gefährlichkeit bereits anfänglich erkennbar waren.

Weitere Informationen:
presse@bmj.bund.de

Opferberatungsstellen in Hessen

Die Aufgabe der Opferberatungsstellen ist die sozialarbeiterische Beratung und Betreuung der Opfer und Zeugen sowie der Angehörigen und Vertrauenspersonen. Sie unterstützen die Betroffenen bei der Bewältigung der Folgen einer erlittenen Straftat, und zwar unabhängig davon, um welches Verbrechen oder Vergehen es sich handelt und ob bereits Strafanzeige erstattet worden ist. Das Hilfsangebot der Opfer- und Zeugenhilfestellen ist absolut vertraulich, kostenlos sowie anonym.

Im Jahr 2006 haben die Opferhilfvereine in 1.985 Fällen insgesamt 2.605 Personen beraten. Pro Fall sind durchschnittlich 4,9 Beratungskontakte zu verzeichnen gewesen, womit 9.747

Beratungskontakte zustande gekommen sind. Im Vergleich zum Jahr 2005 ist die Anzahl der Beratungsfälle auf hohem Niveau weiter gestiegen.

Der Schwerpunkt der Tätigkeit der Opfer- und Zeugenhilfestellen liegt auf der Betreuung von zum Teil erheblich traumatisierten und körperlich verletzten Opfern. Die Betreuung ist daher entsprechend zeitintensiv.

Die Vorstandsmitglieder der Vereine sind ehrenamtlich tätig. Die Vereinsarbeit wird finanziert durch Zuwendungen seitens des Hessischen Ministeriums der Justiz, durch von den Gerichten und Staatsanwaltschaften zugewiesene Geldauflagen und durch Geldspenden.

Hinweis:

In Hessen sind die folgenden Opferhilfevereine, die auf Initiative des Hessischen Justizministeriums gegründet bzw. mit Zuwendungsmitteln des Ministeriums gefördert werden, tätig:

- Hanauer Hilfe Opfer- und Zeugenberatung Hanau e.V.
- Gießener Hilfe Opfer- und Zeugenberatung Gießen e.V.
- Wiesbadener Hilfe Opfer- und Zeugenberatung Wiesbaden e.V.
- Kasseler Hilfe Opfer- und Zeugenberatung Kassel e.V.
- Trauma- und Opferzentrum Frankfurt a. M.
- Opferhilfe Limburg-Weilburg e.V.
- Opferhilfe Südhessen e.V., Reinheim

Weitere Informationen:
pressestelle@hmdj.hessen.de

Rechtsweg im Jugendstrafvollzug künftig jugendgerecht

Das Bundeskabinett hat einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes beschlossen. Mit diesem Vorhaben wird der Rechtsschutz

im Jugendstrafvollzug jugendgerecht ausgestaltet.

Jugendstrafgefangene erhalten einen Rechtsweg, der die mündliche Kommunikation mit einem in der Nähe gelegenen Gericht ermöglicht.

Für Anträge auf gerichtliche Entscheidungen über Maßnahmen im Jugendstrafvollzug sind künftig nicht mehr die ortsfernen Oberlandesgerichte zuständig, sondern die örtlich näher gelegenen Jugendkammern beim Landgericht.

Die geplanten Neuregelungen berücksichtigen zugleich einige Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hat in seinem Urteil vom 31. Mai 2006 den Gesetzgeber aufgefordert, Rechtswegregelungen für den Jugendstrafvollzug zu schaffen, die der besonderen Situation Jugendstrafgefangener gerecht werden. Die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug obliegt seit der im September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform den Ländern. Der Bund hat aber weiterhin die Gesetzgebungskompetenz für den gerichtlichen Rechtsschutz.

Künftig werden die Jugendkammern im Regelfall durch einen Einzelrichter entscheiden. Nur in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung und bei besonderen Schwierigkeiten rechtlicher Art legt der Richter oder die Richterin die Sache der Jugendkammer zur Entscheidung über die Übernahme vor. Die Gefangenen im Jugendstrafvollzug erhalten künftig ein Recht auf mündliche Anhörung. Außerdem wird den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, ein der Anrufung des Gerichts vorgeschaltetes Schlichtungsverfahren einzuführen. Dadurch sollen zugleich die Gerichte entlastet werden.

Ein Jugendstrafgefangener, der zum Beispiel mit einer ihm auferlegten Disziplinarmaßnahme nicht einverstanden ist, kann künftig seine Argumente und Einwände im Rahmen einer persönlichen Anhörung darlegen. Diese wird in der Regel in der Vollzugeinrichtung selbst stattfinden oder in einer Verhandlung vor der Jugendkammer. Der Gefangene kann so sein Anliegen unmittelbar vortragen. Zugleich erhält das Gericht die

Möglichkeit, ihm die Erfolgsaussichten seines Rechtsmittels und die Rechtslage mündlich zu erläutern. Das wird in vielen Fällen zu einem kurzfristigen Abschluss des Verfahrens führen.

Das Jugendgerichtsgesetz wird außerdem um eine ausdrückliche Bestimmung des Ziels des Jugendstrafrechts ergänzt. Danach soll vor allem erneuten Straftaten Jugendlicher (14 bis 17-Jähriger) und Heranwachsender (18 bis 20-Jähriger) entgegengewirkt werden.

Weitere Informationen:
presse@bmj.bund.de

„Sport fällt im Knast genauso oft aus wie in der Schule“

BERLIN. Neuneinhalb Quadratmeter sind nicht viel. Ein Bett, ein Stuhl, ein Tisch – mehr passt da nicht rein. Wer auf diesem engen Raum einige Zeit leben muss, der spürt schnell einen kräftigen Bewegungsdrang. Auch bei Thomas Richter (Name von der Redaktion geändert) war das nicht anders. Gleich nachdem er in die Jugendstrafanstalt (JSA) Berlin wegen schweren Diebstahls „einfahren musste“, fragte er nach dem Sportangebot. Das war vor zwei Jahren. „Ich habe mal wieder Mist gebaut“, sagt er und schaut ein wenig verschämt auf den stumpfen Turnhallenboden. Der 19-jährige Richter sitzt da in seinem Trainingsanzug und wartet darauf, dass es nun endlich mit dem Fußball losgehe. Die Sportkleidung stellt übrigens die Strafanstalt. Doch die wenigsten Insassen ziehen sie auch an. „Die ist den jungen Insassen viel zu uncool. Vor allem unsere Turnschuhe kommen nicht so gut an“, sagt der Vollzugsbeamte für Sport in der JSA Berlin, Michael Siebert. Doch egal, ob cool oder uncool: Richter nimmt von dem Sportangebot der Jugendstrafanstalt Berlin „alles mit, was kommt“, wie er betont. Für ihn ist das Kicken oft die einzige sinnvolle Abwechslung im monotonen Gefängnisalltag. „Wenn ich

Fußball spiele, fühle ich mich deutlich besser. Und ich lerne auch mal Gefangene kennen, die in anderen Häusern sitzen“, sagt der durchgeschwitzte Richter nach dem 45-minütigen Fußballmatch.

Was der Gefangene Richter beschreibt, das können die insgesamt nur vier Berliner Sportvollzugsbeamten in der Jugendstrafanstalt bestätigen. „Die Insassen wirken durch den Sport deutlich entspannter. Wir merken schnell, dass die Teamfähigkeit der Aktiven verbessert wird. Die Guten ziehen die Schlechten mit. Das ist im Gefängnis ja nicht gerade der Alltag“, sagt Siebert. Die typische „Ventilfunktion“ macht den Sport hinter Gefängnismauern so wertvoll. Siebert besitzt wie seine drei für den Anstaltssport zuständigen Mitstreiter die Übungsleiterlizenz „Fitness und Gesundheit“. Das kleine Sportteam muss für knapp 600 Gefangene ein Sportangebot auf die Beine stellen. Die Berliner Anstalt gilt derzeit als überbelegt.

Rund 6000 junge Menschen zwischen 14 und 23 Jahren sitzen derzeit in Deutschland in 27 Jugendstrafanstalten ein. Ihr Alltag hinter Gittern ist oft geprägt von Langeweile, Antriebslosigkeit und Frust. Die positive Wirkung von Sport in Haftanstalten dagegen ist unbestritten. Sie unterscheidet sich nicht groß von den Eigenschaften, die dem Sport draußen zugeschrieben werden. „Sport enthält ein bewährtes Regelsystem für gemeinschaftsbezogene körperliche Aktivität. Man kann sich von vornherein auf Spielregeln verständigen. Diese Übereinkunft modelliert den Kraftakt zum Nutzen und zur Freude der Beteiligten. Im Sportspiel wird Kraft sozialverträglich eingesetzt“, sagte der Marburger Kriminologe Dieter Rössner auf einer Tagung zum Thema „Sport im Jugendstrafvollzug“. Sport ist auch im Knast ein echtes Gruppenerlebnis. „Mit Hilfe von Sportaktivitäten können die negativen Auswirkungen für die Gefangenen wie Bewegungsarmut, zu wenige soziale Kontakte und hohes Stresspotential zwar nicht aufgehoben, aber zumindest eingeschränkt werden“, sagte der

Göttinger Erziehungswissenschaftler Jürgen Schröder auf der Tagung. Sport trägt viel zu einer „sozialen Sicherheit“ im Knast bei.

Das alles ist wissenschaftlich belegt. Trotzdem nimmt der Sport in der neuen Gesetzgebung zum Jugendstrafrecht der Länder nur wenig Platz ein: „Jeder weiß doch um die Bedeutung des Sports für die Gefangenen, und doch bleibt nicht mehr als eine Kann-Bestimmung übrig“, sagt der Geschäftsführer der Hessischen Sportjugend, Klaus Jürgen Tolksdorf. Der Leiter der bundesweiten Arbeitsgemeinschaft „Sport im Jugendstrafvollzug“ hatte sich von der neuen Gesetzgebung mehr versprochen. Das alte, seit 1978 geltende Jugendgerichtsgesetz erkannte den Sport als „eigenständiges Erziehungsmittel“ im Jugendstrafvollzug an. Doch ein verpflichtendes Sportangebot und die Bereitstellung einer angemessenen personellen, baulichen und sachlichen Ausstattung der Haftanstalten sieht das Gesetz nicht vor. „Daran wird sich nun leider nicht viel ändern“, sagt Tolksdorf. „Es gibt wieder mal keine Verbindlichkeit.“

Mindestens zwei Stunden Sport in der Woche sollten es schon sein. Doch die sportliche Realität hinter den Mauern bleibt selbst dahinter zurück. „Der Sport im Knast hat einfach keine Lobby. Sport fällt genauso oft aus wie in der Schule“, sagt Hartmut Schnur, Vorstandsmitglied der Berliner Sportjugend. Es fehlt überall an Personal. Deshalb hocken die Gefangenen oft stundenlang auf ihrer Zelle. Gleichzeitig steigt durch das Wegschließen das Aggressionspotential der Jugendlichen in den Haftanstalten. Und falls es dann ein Sportangebot gibt, ist es selten attraktiv.

Nahezu sämtliche Sporttrends der vergangenen Jahre sind am Knastleben vorbeigegangen. „Streetball, Inlineskating, Walken oder Klettern, diese Bewegungsformen gibt es doch so gut wie in keiner Haftanstalt in Deutschland“, sagt Schnur. Auch in der Ausbildung der Sportbeamten wünscht sich die Deutsche

Sportjugend deutliche Veränderungen. Eine regelmäßige Fortbildung für die besonderen Anforderungen an die Sportarbeit hinter Gittern sollte für die Übungsleiter verpflichtend sein – auch um neue, bei jungen Menschen sehr beliebte Sporttrends nicht zu verpassen. Doch noch immer dominieren in den deutschen Jugendstrafanstalten die drei Knast-Klassiker Fußball, Krafttraining und Tischtennis das Sportangebot. Neuheiten wie ein Marathon-Laufprojekt mit dem einst besten deutschen Dauerläufer Dieter Baumann in den Strafanstalten von Gießen und Darmstadt sind nicht mehr als die lobenswerte Ausnahme. „Warum sollen die Inhaftierten nicht die Möglichkeit bekommen, mal eine ganz neue Sportart zu lernen? Einfach einen Ball in die Halle zu schießen, das ist zwar einfach, bringt aber nicht viel“, sagt Tolksdorf. Er setzt dabei voraus, dass es überhaupt eine Sporthalle gibt.

Torsten Haselbauer, (FAZ, 4. 7.2007)

Tagung

Hinter Gittern: Der Kampf um Recht und Gerechtigkeit

17. November 2007 in London

London House, Goodenough
College, London WC1N 2AB

Anmelde- u. Konferenzgebühr
inkl. Lunchbüffet: £35

Anmeldung bei: CentreForum,
6th Floor, 27 Queen Anne's Gate,
London, SW1H 9BU.

www.centreforum.org

Anmeldung über den engl. Flyer

Neue Bücher:

Personalmanagement und Personalwirtschaft

Autoren: Ludger, Kolhoff/
Georg Kortendiek
Aufl.: 1. Aufl., 2006
Verlag: NOMOS Verlag
Preis: 19,80 Euro

Diversity Outlooks

Hrsg.: Iris Koall,
Verena Bruchhagen,
Friederike Höher
Aufl.: 1. Aufl., 2007
Verlag: Lit Verlag
Preis: 34,90 Euro

OWIG, Kommentar

Autor: Joachim Bohnert
Aufl.: 2. Aufl., 2007
Verlag: C. H. Beck
Preis: 42,00 Euro

Mein Recht auf Sozialleistungen

Autoren: Albrecht Brühl,
Jürgen Sauer
Aufl.: 20. Aufl., 2007
Verlag: C. H. Beck
Preis: 9,50 Euro

Der Businessplan

Autor: Jörg H. Ottersbach
Aufl.: 1. Auflage, 2007
Verlag: C. H. Beck
Preis: 10,00 Euro

Fundraising

Autorin: Nicole Fabisch
Aufl.: 2. Aufl., 2007
Verlag: C. H. Beck
Preis: 14,50 Euro

Privatisierung – Königsweg, Sackgasse oder dritter Weg?

Strafvollzug als staatliche Kernaufgabe

Beate Merk

Die Privatisierung staatlicher Funktionen hat sich vielfach bewährt. Wo sie Steuergelder spart, kann der Staat sich auf seine Kernaufgaben konzentrieren. Aber was sind diese Kernaufgaben? Für mich ist es keine Frage: Wo der Staat seine Bürger zu schützen hat, wo er Zwang gegen sie übt, wo er ihre Rechte und Pflichten definiert, da muss er die Verantwortung selbst tragen. Will der Staat sich nicht selbst verleugnen, so kann er sich hier nicht auf die Rolle eines Geldgebers beschränken.

Zu den staatlichen Kernaufgaben gehört auch der Strafvollzug. Nirgends sonst steht der Schutz der Allgemeinheit wie die Ausübung von Zwang gegen Einzelne so im Vordergrund staatlichen Handelns. Durch unsere Verfassung sind dem Vollzug zwei Funktionen vorgegeben: Erstens muss die Allgemeinheit vor weiteren Straftaten geschützt werden. Zweitens muss alles für eine Resozialisierung getan werden, auf die der einzelne Gefangene zudem einen Anspruch besitzt. Beides geht Hand in Hand. Für die Dauer der Haft können Aufsicht und Bewachung die Allgemeinheit schützen. Vor einem Rückfall nach Entlassung kann das nur eine gelungene Resozialisierung. Aber sie setzt mehr voraus als bloßen Verwahrvollzug, nämlich Arbeit und Ausbildung, therapeutische Behandlung und Betreuung der Gefangenen.

Um so weniger kann es hier um bloße Effizienzfragen gehen, wie sie bei einer Privatisierung im Vordergrund stehen. Wer im Justizvollzug arbeitet, muss ausreichend und speziell ausgebildet sein, muss vorbereitet sein auf den Umgang mit Gefange-

nen. Käme hier Personal zum Einsatz, das möglicherweise geringer bezahlt wird und nicht der unmittelbaren Weisungsbefugnis des Anstaltsleiters (sondern einer privaten Betreiberfirma) unterliegt, könnte das in einer Justizvollzugsanstalt zu erheblichen Sicherheitsrisiken führen. Verstärkte Kontrolle durch staatliche Bedienstete wäre nötig, was Effizienz und Einspar-effekte wiederum in Frage stellt. Dies gilt auch für sogenannte Hilfsdienste, z.B. für die Begleitung des Gefangenen innerhalb der Anstalt. Solche Tätigkeiten werden sonst von Beamten des Allgemeinen Vollzugsdienstes „nebenbei“ erledigt. Der bayerische Justizvollzug setzt vorwiegend Personal ein, das er selbst sorgfältig ausgewählt, speziell für den Strafvollzug ausgebildet und geprüft hat. Diese Mitarbeiter sind vielfältig einsetzbar und als Beamte in besonderer Weise dem Allgemeinwohl verpflichtet. Und eines kommt noch dazu: Die Aufgaben und Anforderungen im Strafvollzug nehmen immer mehr zu. Unsere Mitarbeiter stellen sich diesen veränderten Bedingungen und bilden sich laufend fort. So zum Beispiel in dem sehr anspruchsvollen Bereich der Sozialtherapie. Auf diese Mitarbeiter sollte der Staat auch künftig setzen, und dies nicht nur, wenn es um die Bewachung der Gefangenen und um hoheitliche Eingriffe geht, sondern auch, wenn der Resozialisierungsauftrag erfüllt wird. In einem modernen Strafvollzug lassen sich diese beiden Bereiche ohnehin nicht voneinander trennen.

Beamte sind in besonderer Weise dem Strafvollzug verpflichtet.

Einer Privatisierung im Strafvollzug will ich damit aber keine völlige

Absage erteilen. In bestimmten Bereichen abseits von der Arbeit mit Gefangenen kann sie auch aus meiner Sicht sinnvoll sein. Überall dort, wo Sicherheitsaspekte eine absolut untergeordnete Rolle spielen und es vor allem auf wirtschaftliches Gesichtspunkte ankommt, lassen sich Aufgaben privatisieren. Gutes Beispiel dafür sind der Neubau von Justizvollzugsanstalten und ausgewählte Bereiche des Facility Managements. Die Zusammenarbeit mit Privaten kann die Sicherheit hier nicht gefährden, im Gegenteil: Sie beschleunigt Neubauprojekte und ermöglicht es damit, die überall im deutschen Strafvollzug herrschende Überbelegung schneller abzumildern. Sie begegnet damit dem erheblichen Risiko, das überfüllte Anstalten für die Sicherheit der Allgemeinheit bedeuten.

Es kommt also darauf an, die einer Privatisierung zugänglichen Bereiche sehr genau auszuwählen. Im Strafvollzug können es nur Randbereiche sein. Die Arbeit hinter Gittern bleibt eine staatliche Kernaufgabe, für deren effiziente Erfüllung trotz aller Sparwänge die erforderlichen Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden müssen.



Dr. Beate Merk

Staatsministerin der Justiz, Bayern

Privatisierung als ergänzender und innovativer Weg

Jürgen Banzer

Trotz guter Erfahrungen in Hessen wäre es vermessen, Privatisierungen im Bereich der Justiz als Königsweg bezeichnen zu wollen. Dafür sind viel zu wenige Bereiche aus verfassungsrechtlichen Gründen einer Privatisierung überhaupt im Ansatz zugänglich. Dort wo Recht im Namen des Volkes gesprochen wird, wo Ermittlungsverfahren zu führen sind oder hoheitliches Handeln durch Eingriffe in die Rechte von Bürgern vorliegt, darf Privatisierung kein Thema sein. Im Hinblick auf die Situation der öffentlichen Haushalte ist aber auch die Justiz nicht davon befreit, sich einer Aufgabenkritik zu stellen und interne Strukturen zu reformieren. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Erfüllung gerade der Kernaufgaben auch in Zukunft finanziell zu sichern ist. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich dann auch, dass längst nicht alle Aufgaben der Justiz dem unmittelbaren Kernbereich staatlichen Handelns zuzuordnen sind. Dort wo Private solche nicht-hoheitlichen Leistungen effizienter erbringen können, sollte ihnen diese Möglichkeit eröffnet werden. Es hat sich in Hessen gezeigt, dass sich eine Privatisierung - neben der mit großem Nachdruck angegangenen Strukturreform der öffentlichen Verwaltung selbst - als ergänzender und innovativer Weg zum Ziel einer besseren Aufgabenerfüllung erweisen kann.

Ein gutes Beispiel dafür ist der Neubau und Betrieb der bundesweit ersten teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt im osthessischen Hünfeld. Dort ist es durch die konsequente Nutzung privaten Sachverständigen gelungen, in kürzester Zeit eine moderne Haftanstalt mit 500 Plätzen zu errichten,

durch die die Überbelegungssituation im hessischen Strafvollzug vollständig abgebaut werden konnte. Die tatsächlichen Baukosten lagen dabei deutlich unter den veranschlagten Kosten - ein für Projekte dieser Art ebenso erfreulicher wie ungewöhnlicher Umstand. Das Projekt geht aber über Planung und Bau deutlich hinaus und umfasst auch einen nicht unerheblichen Umfang des Betriebes. Hier hat sich das Land Hessen konsequent auf seine Kernaufgaben begrenzt und alle Serviceleistungen ohne Eingriffsbefugnissen gegenüber Gefangenen in die Hand eines Dienstleisters übertragen. Das Spektrum seiner Leistungen geht von Instandhaltung bzw. Reinigung der Anstalt über die Versorgung (z.B. Küche, ärztliche Versorgung) und die Betreuung der Gefangenen (z.B. Arbeit, Ausbildung, Freizeit, Betreuung und Beratung) bis hin zu Hilfsdiensten zur Entlastung des Allgemeinen Vollzugsdienstes von Routineaufgaben. Die Verantwortung für die Sicherheit und die Gesamtverantwortung bleiben jedoch ausschließlich in staatlicher Hand. Insgesamt verrichten 115 staatliche Bedienstete und 102 Mitarbeiter des privaten Betreibers in Hünfeld ihren Dienst.

Von den qualifizierten Verbesserungen können auch die rein staatlichen Anstalten profitieren.

Hierbei zeigt sich, dass der Strafvollzug als Ganzes zwar zum Kernbereich staatlicher Tätigkeit zählt, nicht aber alle in seiner Verantwortung zu erledigenden Aufgaben. Schon in der Vergangenheit wurden in Hessen und auch in anderen Bundesländern Aufgaben des Vollzugs durch nicht-staatliche Mitarbeiter vorgenommen, so zum Beispiel im Bereich der Unterneh-

merbetriebe oder bei der Beratung und Ausbildung der Gefangenen. Eine verantwortungsvolle Privatisierung in diesem Bereich darf jedoch nicht nur auf wirtschaftliche Effizienz gerichtet sein. Sie muss vielmehr die Möglichkeit, auch qualitativ von der Leistungsfähigkeit der Privaten zu profitieren, nutzen. So liegt beispielsweise die Beschäftigungsquote in Hünfeld im Durchschnitt um rund 35% höher als in den anderen hessischen Anstalten. Das schafft gerade entscheidende Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Resozialisierung. Die fachärztliche Betreuung ist so gut aufgestellt, dass kostenintensive und sicherheitsrelevante Transporte von Gefangenen zu externen Fachärzten maßgeblich reduziert werden können. Die qualitativen Verbesserungen tragen zu einer Fortentwicklung des Vollzuges bei, von den Erfahrungen können auch die übrigen rein staatlichen hessischen Anstalten profitieren.

Die hessischen Justizbediensteten leisten eine wertvolle und verantwortliche Arbeit in den staatlichen Kernbereichen der Justiz. Privatisierung in ausgewählten übrigen Bereichen kann ein sinnvoller Weg sein, um die Ressourcen zu schaffen, die zur Unterstützung der Arbeit in den Kernbereichen dringend erforderlich ist.



Jürgen Banzer
Justizminister Hessen

Stellungnahme Bund der Strafvollzugsbediensteten

Anton Bachl

Um es gleich vorweg zu sagen, der Bund der Strafvollzugsbediensteten Deutschlands (BSBD) spricht sich aus grundsätzlichen Erwägungen gegen private Vollzugseinrichtungen aus. Auch der teilprivatisierte Betrieb von Vollzugsanstalten ist eher Fluch als Segen.

Was den vollständig privatrechtlich organisierten Betrieb einer Justizvollzugsanstalt betrifft, wird die BSBD-Position durch den Funktionsvorbehalt des Artikels 33 des Grundgesetzes gestützt. Praxis und Wissenschaft stimmen darin überein, dass es in der Bundesrepublik Deutschland bei unveränderter Rechtslage keine privaten Vollzugsanstalten geben kann. Bei der Beschreibung der rechtlichen Grenzen der Teilprivatisierung vollzuglicher Aufgaben gehen die Auffassungen hingegen weit auseinander. Hier wird die Diskussion zunehmend von den Eigeninteressen der beteiligten Akteure bestimmt. Sowohl einige Landesjustizminister als auch die Vertreter der Gefängnisindustrie wollen die rechtlichen Grenzen folglich als fließend verstanden wissen.

Im Bereich des Strafvollzuges tritt der Staat dem Bürger mit absoluter Machtfülle gegenüber, deshalb ist die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben verständlicherweise öffentlichen Bediensteten vorbehalten. Aber auch bei der Realisierung des Resozialisierungsgebotes, dem das Bundesverfassungsgericht Verfassungsrang zumisst, hat der Staat hoheitlich zu handeln und folglich eigenes Personal einzusetzen.

Bei der Gestaltung des Strafvollzuges haben sich nach Einschätzung des BSBD die Entscheidungen der Landesjustizverwaltungen ausschließlich an dem Ziel zu orientieren, den Wiedereingliederungsauftrag so effizient wie

irgend möglich umzusetzen. Die Einbeziehung von externen Kräften ist deshalb nur dann sinnvoll, wenn diese durch den Vollzug nur zeitweise benötigt werden. Zu denken ist hier an Zahnärzte, Allgemeinmediziner oder externe Therapeuten und Gutachter.

Die bislang mit dem Phänomen der Privatisierung gewonnenen Erfahrungen sind mehr als ernüchternd. Der Betrieb privater Gefängnisse hat in den Ländern, die diese Art von Strafvollzug praktizieren, zu deutlichen Steigerungen der Gefangenzahlen geführt. Hieran kann unsere Gesellschaft kein Interesse haben. Die Teilprivatisierung kennen wir von der JVA Hünfeld/Hessen. Diese Einrichtung ist seit einem Jahr in Betrieb und bereits jetzt an den selbst gesteckten Zielen gescheitert. Das behauptete Sparpotential konnte nicht realisiert werden, die Beschäftigungsquote der Gefangenen wurde nur deshalb annähernd erreicht, weil man die Gefangenen in Teilzeit arbeiten ließ, bei den „Billigkräften“ des privaten Mitbetreibers hat eine besorgniserregende Fluktuation eingesetzt.

Ernsthafte Probleme sind nicht nur von den Billigkräften zu erwarten, sondern auch mittelfristig durch innerdienstliche Verwerfungen. Wenn jobdenkende Billigkräfte mit Statusrechten versehenen Beamten eng zusammenarbeiten, dann kann das auf Dauer nicht ohne Folgen bleiben. Die Verantwortung wird hierfür naturgemäß zunächst bei den Beamten gesucht werden. Ob sich die Presse bei Problemen in PPP-Bereichen damit begnügt, darf bezweifelt werden.

Strafvollzug ist ein auf Kontinuität angelegtes soziales Geschehen. Hier können die handelnden Personen nicht so ausgewechselt werden, wie es die Marktlage vorgibt. Au-

ßerdem wird es im Falle der teilprivatisierten JVA Hünfeld sträflich vermieden, sich einer Erfolgskontrolle durch Ermittlung der Rückfallquote zu stellen. In diesem Punkte wird wohl der Vergleich mit dem Vollzug herkömmlicher Art gescheut. Nach der durch Bundesjustizministerin Brigitte Zypries 2004 vorgestellten Rückfallstatistik von Prof. Dr. Wolfgang Heinz, Prof. Dr. Jörg-Martin Jehle und Peter Sutterer müssen lediglich rd. 29 % der zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung Verurteilten nach der Entlassung erneut stationär im Strafvollzug aufgenommen werden. Der Strafvollzug steht jedoch trotz seiner bemerkenswerten Wiedereingliederungserfolge weiter in der Kritik.

Wegen dieser nachgewiesenen Wirksamkeit sind Praxis, Wissenschaft und Justizverwaltungen gut beraten, sich von neoliberalen Ökonomisierungstendenzen nicht beeindrucken zu lassen. Die Privatisierung des Vollzuges und die vollmundigen Behauptungen der Gefängnisindustrie haben sich bereits nach kurzer Zeit als Irrweg erwiesen. Wir sollten die Gelder der Steuerzahler dort investieren, wo der größte gesellschaftliche Nutzen zu erwarten ist, nämlich in den herkömmlichen Strafvollzug. Die Effizienz des Strafvollzuges noch weiter zu steigern, ist „den Schweiß der Edlen“ wert. Schließlich bedeutet jede gelungene Wiedereingliederung einen Zugewinn an Sicherheit für jeden Einzelnen.



Anton Bachl

Bundesvorsitzender,

Bund der Strafvollzugsbediensteten Deutschlands

bachl@bsbd.de

PPP im Justizvollzug

Bernd-Axel Lindenlaub

Gegenwärtig wird unter dem Motto Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) oder Private Public Partnership (PPP) eine Privatisierung staatlicher Aufgaben im Straf- und Maßregelvollzug angestrebt, welche die bisherigen Reformen ebenso wie die existierende gute Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und sozialen Trägern und Verbänden ausblendet.

Die Bundesfachkommission spricht sich eindeutig gegen eine weit reichende Privatisierung im Justizvollzug aus und nimmt im Folgenden zu einzelnen PPP-Verfahrensschritten und konkreten Aussagen Stellung.

Bedarfsfeststellung

Justizvollzugsanstalten (JVAen) sind nicht überall in Deutschland durch permanente Überbelegung gekennzeichnet. Eine differenzierte Sichtweise nach Belegung pro Vollzugsart und nach Bundesländern ist dringend geboten. Der Bedarf ist abhängig von der politischen Ausrichtung des Justizvollzugs, weshalb starre PPP-Modelle mit einer langfristigen Bedarfsfestschreibung keine angemessene Lösung sind.

Die Konsequenz aus den steigenden Zahlen gewalttätiger und schwer zugänglicher Gefangener kann weder Privatisierung noch PPP lauten, sondern erfordert eine bedarfsgerechtere Ausstattung des Vollzugsdienstes mit qualifiziertem Personal und effektivere Resozialisierungsmaßnahmen.

Alter und räumliche Streuung der Anstalten und ihrer Bauten sind keine Qualitätsnachweise an sich. Der Justizvollzug hat einen kontinuierlichen Modernisierungsprozess betrieben, der eng mit einem einhergehenden Standortmanagement gekoppelt war. Investorenbaumodelle finden in den Ländern seit langem Anwendung. Für die

Haushalts- und Investitionspolitik ist in erster Linie die Politik verantwortlich.

Drohende Schadensersatzansprüche von Gefangenen wegen menschenunwürdiger Unterbringung durch die Verschärfung der Rechtsprechung zur Gefangenenunterbringung dürfen nicht auf Einsparungen hinauslaufen, die auf Kosten der Beschäftigten gehen. Eher ist der Personalbesatz zu erhöhen, weil sich die Anzahl der Einzelhaftplätze erhöht hat.

Die Bundesfachkommission stimmt mit den Aussagen überein, die auf den Bedarf an modernen Haftanstalten und eine gute personelle Ausstattung hinweisen. Die betreffenden Verwaltungen, sowohl in der Justizverwaltung als auch im Baumanagement, haben unter den gegebenen Bedingungen gute Arbeit geleistet. Angeblichen Neuerungen im Neu-, Um- oder Erweiterungsbau steht die Bundesfachkommission kritisch gegenüber, da artverwandte Verfahren schon seit Jahren genutzt werden.

Zwischen Anspruch und Realität

Es existieren bundesweit keinerlei Erfahrungswerte, ob im Justizbereich PPP-Modelle zu effizienterer und effektiverer Leistungserstellung führen. Die JVA Hünfeld ist nicht als PPP-Modell zu verstehen, sondern ist ein teilprivatisierter Justizvollzug. Aussagen zur Wirtschaftlichkeit können nicht getroffen werden, weil für PPPs im Justizvollzug andere Faktoren und Kriterien Anwendung finden als im klassischen Hochbau.

Privatisierungen im von PPP-Befürwortern angestrebten Umfang im Strafvollzug sind rechtliches Neuland, das verfassungsrechtlich noch nicht vermessen ist. Die Übertragung der zu Lasten oder zu Gunsten der Gefangenen zu treffenden Maßnahmen auf private Vertragspartner verstößt gegen den Gewährleistungsgehalt der Grundrechte sowie das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip. Daher widerspricht die

Bundesfachkommission der Aussage, dass Privatisierung im Strafvollzug nach geltendem Recht möglich sei, soweit sich die Tätigkeit der Privaten auf Dienstleistungen ohne Eingriffsbefugnisse gegenüber Gefangenen beschränke. Eine solche Trennung in einen Kernbereich und einen sonstigen Tätigkeitsbereich ist in der Vollzugswirklichkeit nicht möglich.

PPP-Verfahren im Justizvollzug lassen sich nicht standardisieren und werden keine weiteren Privatisierungspotenziale aufzeigen. Für JVAen sind immer Einzelfallprüfungen vorzunehmen, da die baulichen Voraussetzungen, die Verfahren im jeweiligen Bundesland, die Zweckbestimmung, die Örtlichkeit der Anlage und die Unterschiede innerhalb der einzelnen Abteilungen nicht standardisier- und übertragbar sind. Hingewiesen sei auf die

- a. bereits bestehenden engen Kooperationen mit sozialen und/oder gemeinnützigen Trägern im Justizvollzug
- b. den Informationsaustausch zwischen den JVAen und
- c. die Optimierungen mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten nach dem Neuen Steuerungsmodell.

Einsparungspotenzial beim Personal ist aufgrund des Personalabbaus der vergangenen Jahre nicht zu sehen.

Das PPP-Modell der Leistungserstellung nach dem Lebenszyklus-Prinzip ist für den Justizvollzug nicht zielführend. Eine Vertragsbindung für den Betrieb einer JVA über einen Zeitraum von bis zu 30 Jahren ist aufgrund der Entwicklungsrisiken (z.B. Methoden Justizvollzug, landespolitische Vorgaben, Technik) abzulehnen. Für die Bundesfachkommission besteht ein Widerspruch in der angeblich logischen Notwendigkeit der Verknüpfung von Bau und Betrieb einer JVA.

Wirtschaftlichere private Leistungserstellung aufgrund outputorientierter Leistungsbeschreibungen ist im Jus-

tizvollzug nicht zu erwarten, weil die Standards bei baulichen Maßnahmen und im Vollzug über den gesetzlichen Mindeststandards liegen und aufgrund der Sicherheitsrelevanz und der Vorschriftendichte funktionelle Leistungsbeschreibungen nicht realisierbar sind. Weiterhin bestehen Bedenken, dass geringere Betriebskosten über verminderte Behandlungs- und Sicherheitsangebote, verminderte Qualifikation des Personals, geringere Personalstärke oder durch die Preisgabe gleichwertiger sozialer Standards erreicht werden.

PPP-Verfahren im Justizvollzug berühren gesellschaftspolitische Fragen und können nicht nur aus immobilienwirtschaftlicher Sicht gesehen werden. JVAen werden durch Privatisierung des Strafvollzugs zu Wirtschaftsfaktoren. Gewinnorientiertes Management führt zu Interessenskonflikten, die aufgrund der Komplexität der Vertragswerke auch durch die Politik nicht mehr steuerbar sind.

Wirtschaftlichkeitsprognosen lassen sich nicht verifizieren. Privatwirtschaftliche Vorteile wie optimierte Bauverfahren oder Effizienzvorteile durch verbessertes Vertragsmanagement finden sich im Justizvollzug bereits. Der Justizvollzug in Deutschland hat sich in den letzten Jahren stark modernisiert. Diese Entwicklungen sind mit zu berücksichtigen.

Einige Erfahrungen aus den Bundesländern untermauern die kritische Sicht der Bundesfachkommission. Studien und Überlegungen aus NRW, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und Berlin konnten bislang keinen belegbaren Vorteil für PPP-Verfahren im Justizvollzug liefern, da die szenario-abhängigen Unwägbarkeiten nicht zufrieden stellend kalkulierbar waren. Auch für die JVA Hünfeld in Hessen – keine PPP per Definition - steht der Nachweis der günstigeren Gesamt- und Betriebskosten noch aus. Gut dokumentierte Erfahrungen aus Bayern beim PPP-Projekt JVA München widerlegten angebliche Vorteile rasch. Die geringe Zahl der Bewerber war weit von einem

funktionierenden Wettbewerb entfernt, das Innovationspotenzial blieb hinter den Erwartungen zurück. Und auch die erwünschten Kostenvorteile konnten nicht erzielt werden, insbesondere nicht beim Betrieb.



Bernd-Axel Lindenlaub

Bundesfachgruppenleiter Justiz, verdi
bernd-axel.lindenlaub@verdi.de

Bundesvereinigung der Anstaltsleiter

Wolfgang Fixson

In einigen Bundesländern geht der politische Wille erkennbar dahin, den Strafvollzug auch in dessen Kernbereich zumindestens teilweise zu privatisieren. Das „Modell Hünfeld“ spielt dabei offenbar die ihm zugeordnete Vorreiterrolle. Bestärkt durch die ihnen durch die Föderalismusreform zugefallene Gesetzgebungskompetenz bringen diese Länder tief greifende Privatisierungsprojekte in Form von Public Private Partnership bis hin zum „Jugendvollzug in freien Formen“ auf den Weg, wobei Letzteres nichts anderes als eine vollständige Privatisierung darstellt.

Die Bundesvereinigung der Anstaltsleiter und Anstaltsleiterinnen im Justizvollzug e.V. lehnt diese Tendenz entschieden ab, denn sie steht mit dem geltenden Verfassungsrecht nicht im Einklang.

Sowohl der Jugendstrafvollzug als auch der Erwachsenenvollzug sowie die Untersuchungshaft sind durch ihre hoheitlichen Befugnisse geprägt und unterliegen damit dem Beam-

tenvorbehalt des Artikel 33 Abs. 4 GG. Der Staat ist gerade bei der Ausübung seines Gewaltmonopols für die Art der Wahrnehmung der damit verbundenen Aufgaben den davon betroffenen Bürgern und Bürgerinnen unmittelbar und direkt verantwortlich; die Zwischenschaltung privater Dritter führt zu einer Unterbrechung der Verantwortungskette und damit zu einer Verschleierung der Verantwortlichkeiten. Dadurch wird die rechtsstaatlich zu fordernde Möglichkeit, Amtsträger ohne Umwege zur Verantwortung ziehen zu können, erheblich erschwert, wenn nicht sogar zunichte gemacht.

Das mit der Privatisierung vor allem verfolgte Ziel der Kostensenkung – die bisher im Übrigen noch nicht substantiiert nachgewiesen worden ist – rechtfertigt nicht das Abweichen von fundamentalen verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Die Bundesvereinigung der Anstaltsleiter und Anstaltsleiterinnen im Justizvollzug e.V. betont, wir brauchen hochqualifiziertes, wohlausgesuchtes und gut ausgebildetes Personal. Das können wir von einem profitorientierten, privaten Sicherheitsunternehmen nicht einkaufen – auf Dauer hätten wir vielmehr einen deutlichen Qualitätsverlust. Korruption ist bisher im deutschen Justizvollzug im Gegensatz zu vielen anderen Ländern kein Problem. Bei ständig wechselnden, billigen privaten Arbeitskräften könnte sich dies sehr schnell zum Nachteil verändern.



Wolfgang Fixson

Bundesvorsitzender der Bundesvereinigung der Anstaltsleiterinnen und Anstaltsleiter im Justizvollzug e.V.
wolfgang.fixson@jvambt.verwalt-berlin.de

Stellungnahme zur Übertragung der Bewährungshilfe an einen freien Träger

Deutsche Bewährungshilfe

Bewährungshilfe steht vor der großen Herausforderung, sich weiter zu entwickeln, um den veränderten gesellschaftlichen und kriminalpolitischen Anforderungen gerecht zu werden.

Die Übertragung der Bewährungshilfe an einen freien Träger in Baden-Württemberg hat diesem Trend neue Dynamik gegeben und fordert die staatlichen Dienste zur Weiterentwicklung heraus.

In den meisten Bundesländern sind Reformprozesse initiiert, die innovative Kräfte freisetzen.

Die neuen Reformbestrebungen haben vergleichbare Inhalte. Bekannte Fragestellungen werden wieder aktuell: differenzierte Betreuung, Spezialisierung, Verzahnung zwischen Vollzug und Bewährungshilfe, Ehrenamtliche Bewährungshilfe, berufliche Standards, risikoorientierte Bewährungshilfe.

Entscheidend für den Erfolg ist nicht, von wem Bewährungshilfe organisiert wird, sondern dass sie verantwortungsvoll, strukturiert, qualifiziert und engagiert gestaltet wird.

Bewährungshilfe braucht auch zukünftig die Nähe zur Justiz. Die Richter müssen sich auf die Angebote der Bewährungshilfe verlassen können.

Die neuen Entwicklungen offensiv öffentlich darzustellen, verhilft der Bewährungshilfe zu mehr positivem Image in den Medien und der Fachwelt.

Die Anliegen der Bewährungshilfe können am besten gemeinsam mit den Vereinen der freien Straffälligenhilfe und den verschiedenen Institutionen der Sozialen Arbeit in der ambulanten und stationären Straffälligenhilfe angegangen werden.

Viele kriminalpolitische Themen und Aufgaben erfordern darüber hinaus eine interdisziplinäre Herangehensweise und eine Kooperation mit anderen Einrichtungen und Institutionen, besonders auf lokaler Ebene.

Die unterschiedlichen Strukturen und Reformen dürfen nicht zu einer Zersplitterung des Berufsfeldes führen. Es muss auch zukünftig gewährleistet sein, dass Bewährungshilfe in jedem Bundesland das Gleiche bedeutet. Die Angebote für die Hilfe und Kontrolle der straffälligen Probanden dürfen nicht davon abhängig sein, in welcher Region diese wohnen.

Der DBH-Fachverband setzt sich bundesweit für die Weiterentwicklung der Bewährungshilfe ein. Wenn es gelingt, die derzeitigen Prozesse für einen länderübergreifenden Austausch zu nutzen, dann kann die jetzige Situation Ausgangspunkt für eine wirkliche und dauerhafte Qualitätsverbesserung sein.

kontakt@dbh-online.de

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner
Geschäftsführer: Peter Reckling

Teilprivate Betreibermodelle im Strafvollzug

Thomas Baumeyer

Serco ist Partner von Behörden und Unternehmen zur Gestaltung und Umsetzung von Veränderungsprozessen. Hauptaufgabe der Serco ist es, qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungen effizient zu erbringen. Im Rahmen von Public-Private-Partnerships berät Serco politische Entscheider, entwickelt neue Lösungen und sorgt für deren reibungslose Integration und souveräne Umsetzung. Für die Privatwirtschaft ist Serco ein vertrauenswürdiger Partner bei der Zusammenarbeit in Outsourcing-Projekten. Zu den Kunden der Serco gehören Behörden, Institutionen und Unternehmen aus den Bereichen Justiz und Sicherheit, Bildung und Hochschulen, Gesundheit, Verkehr, Verteidigung, Luft- und Raumfahrt sowie Handel und Industrie.

In Deutschland verfügt Serco über mehr als 40 Jahre Markterfahrung und beschäftigt über 1.100 Mitarbeiter an 35 Standorten. Die Serco GmbH mit Sitz in Bonn ist eine Tochtergesellschaft des weltweit vertretenen britischen Dienstleistungskonzerns Serco Group plc. Die deutsche Serco nutzt dieses internationale Know-how in der Gestaltung von PPP-Projekten und gibt dieses Potenzial an ihre Kunden weiter.

Die Märkte

Serco ist in den Märkten Verteidigung, Luft- und Raumfahrt, Verkehr, Justiz & Sicherheit, Schulen & Hochschulen, Gesundheit sowie Handel & Industrie, aktiv.

Die Leistungen

Serco deckt alle Formen von Public Private Partnership- und Outsourcingleistungen ab:

- Das Outsourcing von **Einzelleistungen**, wie z. B. Systemintegration,

Radar-Maintenance oder Facilities Management für internationale Organisationen.

- Die Umsetzung **komplexer Aufgaben** wie beispielsweise den teilprivatisierten Betrieb der Justizvollzugsanstalt in Hünfeld oder den Betrieb des Unterstützungszentrums Altmark im Gefechtsübungszentrum des Heeres.
- Das Angebot **integrierter Lösungen** wie im Fall des Joint Services Command and Staff College für das britische Verteidigungsministerium oder das Traffic Control Center in England.
- Die Zusammenarbeit in **strategischer Partnerschaft**, bei der die private und öffentliche Seite gemeinsame Ziele verfolgen, um kontinuierliche Verbesserungen für die Qualität des Gesamtbetriebs zu erreichen, wie mit dem Atomic Weapons Establishment UK.

Dienstleistungen für die Justiz erbringt Serco seit 1992 in Großbritannien in den Leistungsfeldern Betrieb von Vollprivatisierten Justizvollzugsanstalten, Betrieb von Ausbildungs- (Secure Training Centres) und Einwanderungszentren (Immigration Centres), Elektronische Fußfesseln (Electronic Monitoring), Gefangenentransport (Court Escort) und Sicherheitsdienste (Custody Services).

Privatisierung im Strafvollzug – Rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland

Für das Projekt der JVA Hünfeld hat das Hessische Ministerium der Justiz im Jahre 1999 eine Studie in Auftrag gegeben, die analysieren sollte, inwieweit ein Public-Private-Partnership-Modell - eine Privatisierung von Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb einer JVA nach geltenden Deutschen Recht möglich ist.

Im Ergebnis der Studie wurden zwei wesentliche Erkenntnisse diskutiert:

1. Die private Errichtung einer JVA (Planung, Bau und / oder Finanzierung) ist rechtlich unproblematisch und wurde in Deutschland schon mehrfach praktiziert.

2. Für die Privatisierung des Betriebes der JVA kam die Studie zu dem Ergebnis, das eine **Privatisierung des Strafvollzuges** (eine Vollprivatisierung vergleichbar mit der Situation in Großbritannien) in Deutschland verfassungsrechtlich wegen Artikel 33 Absatz 4 Grundgesetz unzulässig ist.

Privatisierung im Strafvollzug (Teilprivatisierung) ist nach geltendem deutschen Recht möglich, soweit sich die Tätigkeit der Privaten auf Dienstleistungen ohne Eingriffsbefugnisse gegenüber Gefangenen beschränkt.

Eine Prüfung aller Tätigkeiten im hessischen Vollzug ergab, dass ca. 45 % der Leistungen innerhalb einer JVA durch private erbracht werden können. (Weitere Informationen zur Studie www.hmdj.justiz.hessen.de, Prof. H.J. Bonk, Berlin, Rechtliche Rahmenbedingungen einer Privatisierung im Strafvollzug, Justizzeitung 9/2000)

Daraufhin wurde in Wiesbaden die Entscheidung getroffen, die JVA Hünfeld aus Haushaltsmittel finanziert durch einen Generalplaner und einen Generalbauunternehmer errichten zu lassen.

Weiterhin sollten die nach geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen privatisierbaren Leistungen in einem Paket für fünf Jahre an einen privaten Dienstleister vergeben werden.

Effizienz- und Qualitätsvorteile für den Strafvollzug

Durch die Partnerschaft mit Serco erzielt die hessische Landesregierung für die JVA Hünfeld eine deutliche Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Vergleich zu anderen Haftanstalten. Der Betreibervertrag mit Serco umfasst eine detaillierte Leistungsbeschreibung. So wird sichergestellt, dass die privatwirtschaftlich erbrachten Dienstleistungen quantitativ und qualitativ mindestens den Standards in einer vergleichbaren, komplett staatlich

betreuten JVA entsprechen. In zentralen Bereichen wird durch Serco sogar eine Qualitätsverbesserung erreicht. Die Beschäftigungsquote der Gefangenen liegt in Hünfeld beispielsweise weit über dem Bundesdurchschnitt für JVAs. Damit steigen zugleich die Resozialisierungschancen der Straftäter. Serco erreicht die Verbesserung des Arbeitsplatzangebotes durch die Einführung eines Zweischichtbetriebs in den Werkstätten sowie durch die Beschäftigung von Gefangenen in bestimmten Versorgungsbereichen der JVA.

Qualitätsverbesserungen werden erreicht durch:

- Minimierung des Personalausfalls: Serco stellt bei urlaubs- und krankheitsbedingten Ausfällen von Angestellten sofort qualifizierten Ersatz zur Verfügung.
- Festgeschriebene Reaktionszeiten: Technische Störungen werden von Serco innerhalb vertraglich festgelegter Reaktionszeiten beseitigt.
- Effektive Leistungskontrolle: Sercos Leistungen werden sowohl unmittelbar durch die Anstaltsleitung als auch durch ein Berichtssystem kontrolliert. Die Nichterfüllung festgelegter Qualitätsstandards ist mit Vertragsstrafen belegt.

Fazit

Um Effizienzvorteile im Betrieb von Justizvollzugsanstalten durch den Einsatz von Privaten nutzen zu können, ist eine Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen nicht erforderlich. Im Gegensatz zur Privatisierung des Strafvollzuges ist eine Teilprivatisierung nichthoheitlicher Aufgaben im Strafvollzug in Deutschland möglich.

Das Projekt der JVA Hünfeld zeigt, dass Teilprivatisierung durchaus erfolgreich angewendet werden kann.

Dabei ist darauf zu achten, dass die Abgrenzung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen der staatlichen

Seite und dem privaten Partner klar und eindeutig geregelt ist.

Der Private erhält die Gesamtverantwortung für klar abgegrenzte Leistungspakete. Dadurch ist zum einen die Regelung der Zuständigkeiten gesichert. Zum anderen ist sichergestellt, dass die Vorteile des privaten Managements umfassend umgesetzt werden.

Das „Tagesgeschäft“ zeigt, dass eine umfassende Einbindung des privaten Partners in die Ablauf- und Organisationsstruktur der JVA eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung ist.

Die Verantwortung und Umsetzung aller Belange der Sicherheit, der Eingriffe in die freiheitlichen Grundrechte der Gefangenen und vollzugsspezifische Entscheidungen wie Vollzugsplan, Aus- und Weiterbildung u. a. bleiben vollumfänglich auf staatlicher Seite. In diesen Belangen ist der private Partner nur Erfüllungsgelhilfe des Vollzuges.



Dr. Thomas Baumeyer

Serco GmbH

thomas.baumeyer@serco.de

Die Einbeziehung Dritter in der baden-württembergischen Justiz

Michael Steindorfner

Mit weniger Geld und Personal genauso viel Geschäft in möglichst noch besserer Qualität zu bewältigen, ohne dass sich die Arbeitssituation der Bediensteten verschlechtert, das ist die Herausforderung, vor der auch die Justiz seit Jahren steht. Auch wenn die Steuerquellen wieder kräftiger zu sprudeln beginnen, der Weg zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird auch in den nächsten Jahren noch schwer und steinig sein. Noch immer gilt es, Stellen einzusparen und Sachmittel zu kürzen, will man künftig eine Neuverschuldung der Haushalte vermeiden und Altschulden abbauen. Die Bewältigung der Pensionslasten und Sicherung der Lebensgrundlagen im Bereich der Arbeitsplatz-, Gesundheits- und Sozialfürsorge, aber auch Umwelt- und Klimavorsorge fordern den Staat ohnehin auch weiterhin finanziell in erheblichem Maße, um nur einige wenige Bereiche zu nennen.

Für die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Justiz und Optimierung der Rechtsgewährung bedeutet dies, auch neue Wege nicht zu scheuen. Nur mit dem Mut zur Innovation und Veränderung wird es uns gelingen, den Herausforderungen der Zeit Rechnung zu tragen. Baden-Württemberg hat sich noch nie gescheut, diese Aufgabe anzugehen und der Erfolg hat die Richtigkeit dieses Herangehens an die Probleme immer wieder bestätigt.

Dabei ist das Nutzbarmachen der Erfahrungen und der Wettbewerbsvorteile privater Anbieter auch für die Justiz ein sich vorrangig anbietender Lösungsansatz. Auf das Know-how von privaten Dienstleistungsunternehmen im fachlichen wie betriebswirtschaftlichen Bereich zurückzugreifen, ist das Grundmotiv, das den nachstehend beschriebenen Lösungsvorschlägen zu Grunde liegt. Der Frage nachzugehen,

ob eine Aufgabe zwingend staatlich oder ob sie nicht wirtschaftlicher und vielleicht sogar besser durch einen Dritten erledigt werden kann, steht daher stets am Anfang unserer Überlegungen.

Begonnen haben wir damit in den neunziger Jahren: mit dem „Outsourcing“ der Bürokommunikation der baden-württembergischen Justiz einschließlich des Justizvollzuges auf ein privates Unternehmen. Trotz anfänglicher erheblicher Bedenken und Widerstände in der Justiz möchte heute diesen Schritt, der der Justiz unseres Landes die bundesweit modernste Ausstattung gebracht hat, niemand mehr missen. Der Erfolg ist vielmehr so beeindruckend, dass sich manche der damaligen Gegner heute schon als Väter dieser Idee gerieren.

Mit der Übertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger und dem beabsichtigten teilprivaten Betrieb der neuen Justizvollzugsanstalt in Offenburg haben wir den Weg erfolgreich fortgesetzt. Derzeit sind wir dabei, bereits das nächste Projekt, die Einbeziehung privater Inkasso-Unternehmen beim Forderungsmanagement für die Justiz, anzugehen. Der Forderungseinzug für die Justiz wird derzeit vollständig in staatlicher Regie von der zum Geschäftsbereich des Finanzministeriums gehörenden Landesoberkasse Baden-Württemberg (LOK) erledigt. Im Rahmen eines auf drei Jahre angelegten Pilotprojekts soll im Bereich der Justiz der Einzug bei niedergeschlagenen, also bei ausgebuchten Forderungen und bei der Prozesskostenhilfe auf ein privates Inkasso-Unternehmen übertragen werden. Das Pilotprojekt soll die Möglichkeiten aufzeigen, dass privates Know-how bei der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe wie dem Forderungsmanagement der Justiz die Einnahmesituation deutlich verbessern kann.

Bewährungs- und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft

Zum 1. Januar 2007 wurden in Baden-Württemberg die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger übertragen. Zu Beginn unserer Reformüberlegungen im Jahr 2002 stand jedoch nicht die Beteiligung eines privaten Trägers, sondern die inhaltliche Reform der Bewährungs- und Gerichtshilfe. Dass es erheblichen Reformbedarf der sozialen Dienste in der Justiz gab, wurde von niemandem ernsthaft bestritten. Im Gegenteil, Praxis und Wissenschaft forderten bundesweit seit vielen Jahren diese Reformen ein. Zu Recht: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sahen sich Jahr für Jahr wachsenden Anforderungen ausgesetzt. Die Zahl der zu betreuenden Probanden pro Bewährungshelfer ist über die Jahre kontinuierlich gestiegen, gleichzeitig sind die Problemlagen der Probanden z.B. aufgrund drohender Dauerarbeitslosigkeit immer komplexer geworden. Erschwerend kam noch hinzu, dass die Mitarbeiter mit wenig effizienten Organisationsstrukturen und unzureichender Ausstattung zu kämpfen hatten, so dass eine qualitativ hochwertige Betreuung der einzelnen Probanden trotz der oft vorhandenen großen Motivation der Mitarbeiter nicht mehr in gebotener Maße möglich war.

Vor diesem Hintergrund habe ich im Jahr 2002 unter Leitung meines Hauses eine Arbeitsgruppe eingerichtet, um die Sozialarbeit in der Justiz für Probanden gleichermaßen wie für Mitarbeiter zu optimieren. Die in dieser Arbeitsgruppe mitwirkenden Sozialarbeiter, Richter, Staatsanwälte und Mitarbeiter des Justizministeriums formulierten entsprechende Ziele, die anschließend weitgehend in die verbindlichen Richtlinien für das Bewährungshilfeverfahren aufgenommen und als Anlage zur Verwaltungsvorschrift vom 23. Juli 2004 (Die Justiz S. 314) veröffentlicht wurden. Zu den Zielen gehörten:

- einheitliche fachliche Standards,
- transparente Qualitätssicherungs-

- maßnahmen,
- Leitungsstruktur für Fachaufsicht,
- Einführung einer EDV-unterstützten Falldokumentation,
- Aufbau einer ehrenamtlichen Bewährungshilfe,
- Vernetzung von Bewährungs- und Gerichtshilfe,
- Aufbau eines Prozessnetzwerks mit Unterstützungsvereinen und eine
- neue Standortkonzeption.

Erst nachdem wir uns grundsätzlich über die Inhalte der Strukturreform einig waren, stellte sich die Frage, auf welchem Weg die Inhalte am besten in der Praxis umgesetzt werden können. Es gab zwei Alternativen: Eine Strukturreform in staatlicher Regie oder die Übertragung auf einen privaten gemeinnützigen Träger. Wir haben uns in Baden-Württemberg als erstes und bislang einziges Bundesland für letzteren Weg entschieden und kehren damit rein formal zum „privaten“ Urzustand der Bewährungshilfe aus den 50er-Jahren zurück – freilich im Hinblick auf die Organisation auf einem ganz anderem, weit professionellerem und damit qualitativ hohem Niveau.

Zwei Gesichtspunkte haben den Ausschlag zu diesem Schritt gegeben: Das besondere fachliche Know-how eines freien in der Sozialarbeit erfahrenen Trägers sowohl in der inhaltlichen Sozialarbeit als auch im betriebswirtschaftlichen Bereich, im Management und in der Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen. Vereinbarte Budgetvorgaben und tatsächliche Kostenverantwortung sichern die notwendigen Impulse für eine stringente und Ressourcen schonende Umsetzung der Zielvorgaben. Die vertragliche Absicherung der Leistungserbringung der Leistungserbringung bei vereinbartem Budget gewährleistet eine optimale Arbeit an und mit dem Probanden. Ein freier Träger ist nicht zuletzt aufgrund seiner effektiveren und strafferen Organisation besser und schneller in der Lage ist, mit fachlicher Kompetenz auf gesellschaftliche Veränderungen zu reagieren. Außerdem zeigten unsere Erfahrungen in den Arbeitsgemeinschaften zur Vorbereitung der Strukturreform, dass die im staatlichen Bereich letztlich fehlende Wahrnehmung von Verantwortung mit entsprechenden Konsequenzen bei mangelhafter Leistungserbringung auch bei inhaltlichen Verbesserungen dem

| | |
|-----------------------|--|
| 2002 | Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Reform der sozialen Dienste der Justiz (Mitglieder aus dem Justizministerium, der Bewährungshilfe und der Justiz) |
| Dezember 2003 | Entscheidung der Landesregierung für die Übertragung der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger |
| Sommer 2004 | Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen (insb. LBGS) |
| 2005 – 2006 | Zweijähriges Pilotprojekt in Stuttgart und Tübingen |
| Ab Sommer 2006 | Vergabeverfahren für Übertragung der Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe in ganz Baden-Württemberg (wettbewerbbl. Dialogverfahren) |
| Dezember 2006 | Zuschlagserteilung und Abschluss des Generalvertrags mit der NEUSTART gGmbH, Stuttgart |
| 1. Januar 2007 | Übernahme der Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg durch die NEUSTART gGmbH |

Modell der Übertragung auf einen freien Träger unterlegen bleiben muss.

Die endgültige Entscheidung für die Übertragung der Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe hat die Landesregierung im Dezember 2003 getroffen. Gesetzliche Grundlage des Projekts ist das vom baden-württembergischen Landtag verabschiedete Landesgesetz über die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug (LBGS), das im Juli 2004 in Kraft getreten ist. Das LBGS regelt die Möglichkeiten, dem beliebigen freien Träger die Dienstleistungsergebnisse der Landesbeamten und –angestellten zu überlassen und Dienstherrenbefugnisse kraft Verordnung dem freien Träger zur Ausübung zu übertragen. Mit dieser Konstruktion konnten wir sicherstellen, dass die bisherigen Beamten und Angestellten des Landes ihren Status mit allen Rechten und Pflichten beibehalten können.

Daneben garantiert das LBGS die Fach- und Finanzaufsicht des Landes über den freien Träger. Bei der Übertragung der Aufgaben auf einen freien Träger handelt es sich deshalb auch nicht um eine „übliche“ Privatisierung: das Land zieht sich keineswegs aus der Verantwortung für die Durchführung der übertragenen Aufgabenbereiche zurück. Im Gegenteil: Bewährungs- und Gerichtshilfe sind und bleiben Aufgaben, deren gute Erfüllung in der Verantwortung des Landes liegen und auch künftig dort bleiben werden. Sie werden auch weiterhin gemeinnützig, also ohne materielles Gewinnstreben geleistet. Sowohl die finanzielle als auch die inhaltliche Verantwortung für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben bleiben also beim Staat, der die Bewährungs- und Gerichtshilfe auch zukünftig zu 100% finanziert und über die gesetzlich und vertraglich abgesicherte Fachaufsicht die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben sicherstellt.

Schon das zum 1. Januar 2005 gestartete zweijährige Pilotprojekt in den

Gerichtsbezirken Stuttgart und Tübingen zur Vorbereitung der flächendeckenden Aufgabenübertragung in ganz Baden-Württemberg hat deutlich gezeigt, dass wir die richtige Entscheidung getroffen haben: In keinem anderen der Bundesländer, die sich derzeit um Reformmaßnahmen im staatlichen Bereich bemühen, ist es gelungen, in so kurzer Zeit so viele inhaltliche Verbesserungen in der Praxis erfolgreich umzusetzen, von denen hier nur einige exemplarisch aufgezählt werden können: Neue Führungsstrukturen mit Sozialarbeitern in verantwortlichen Stellen wurden geschaffen, alle Mitarbeiter wurden mit moderner EDV ausgestattet, vernetzt und entsprechend geschult. Sie nutzen nunmehr eine moderne Fachsoftware zur elektronischen Klientendokumentation, mittels einer Online-Rechtsdatenbank haben sie zudem Zugriff auf die einschlägigen aktuellen Rechtsvorschriften und entsprechende Kommentierungen. In einem ebenfalls online abrufbaren Qualitätshandbuch sind die verbindlichen fachlichen Standards für die sozialarbeiterische Tätigkeit definiert, Qualitätssicherungsmaßnahmen wurden etabliert. Die professionelle Vernetzung mit den Vereinen der freien Straffälligenhilfe, gerade aber auch mit dem

Justizvollzug wurde optimiert. Große Erfolge konnten auch im Bereich der ehrenamtlichen Bewährungshilfe erzielt werden. Entgegen vieler Erwartungen ist es gelungen, allein in den Pilotbezirken in kurzer Zeit mehr als 80 ehrenamtliche Bewährungshelfer zu gewinnen und umfanglich auszubilden, die unter der Anleitung von hauptamtlichen Kollegen einfachere Fälle in eigener Verantwortung übernehmen. Die Praxis zeigt, dass viele Ehrenamtliche spezifisches Know-how mitbringen, von dem sowohl die Probanden als auch die hauptamtlichen Kollegen profitieren können.

Möglich geworden sind diese Erfolge, die seit dem 1. Januar 2007 nunmehr landesweit umgesetzt werden, auch aufgrund des qualifizierten und erfahrenen freien Trägers, der in einem europaweiten Ausschreibungsverfahren ausgewählt wurde. Mit der gemeinnützigen NEU-START GmbH, Stuttgart, einer Tochter des Vereins NEU-START aus Österreich, haben wir einen Partner gefunden, der seit mehr als 50 Jahren Erfahrungen in der justiznahen Sozialarbeit sammeln konnte und die Aufgaben der Bewährungshilfe in unserem Nachbarland seit vielen Jahren sehr erfolgreich in privater Trägerschaft erledigt. Wichtigste Voraussetzung für



die Nutzung des Know-hows des freien Trägers ist allerdings, dass der Staat als Auftraggeber einerseits die gewünschten Ergebnisse exakt definiert, der private Träger aber andererseits frei bleibt, zu entscheiden, wie er diese Ergebnisse erreicht. Uns ist mit der Gestaltung des Generalvertrags mit NEUSTART genau dies gelungen, wovon wir doppelt profitieren. Die Qualität der Leistung wird besser und im Vergleich zum staatlichen System effizienter.

Teilprivater Betrieb der neuen Justizvollzugsanstalt Offenburg

Den eben beschriebenen erfolgreichen Weg wollen wir auch auf dem Gebiet des Justizvollzugs weitergehen. Das Land Baden-Württemberg baut in Offenburg im Landkreis Ortenaukreis eine neue Justizvollzugsanstalt mit 440 Haftplätzen und einer sozialtherapeutischen Einrichtung mit 60 Plätzen. Die Anstalt wird multifunktional ausgelegt sein, d.h. in ihr sollen Untersuchungshaft, Strafhaft und andere Haftarten vollzogen werden. Angesichts der eingangs geschilderten finanziellen Rahmenbedingungen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die zusätzlich für den Betrieb der neuen JVA Offenburg notwendigen Personalstellen komplett aus dem Staatshaushalt hätten finanziert werden können.

Dies – und natürlich die noch darzulegenden Wirtschaftlichkeitserwägungen – gaben den Anstoß, den Bau und den Betrieb der neuen JVA Offenburg als „Public Private Partnership-Maßnahme“ europaweit auszuschreiben. Nachdem die Landesregierung von Baden-Württemberg am 07. Juni 2005 diese Entscheidung getroffen hatte, wurden neben dem teilprivaten Betrieb die eigentliche Bauleistung, das Baumanagement und die Vorfinanzierung der neuen JVA europaweit ausgeschrieben. Zwischenzeitlich ist die Vergabe der Bauleistungen erfolgt; die Gesamtbaukosten für die Investition sind mit 80 Mio. Euro etatisiert. Der private Investor

übernimmt die bauliche Erstellung der JVA und deren Finanzierung für die ersten zwanzig Jahre. Das Land hat sich vorbehalten, nach der Gewährleistungszeit die Verantwortung für Bauunterhalt und Schönheitsreparaturen in die Hände des Investors zu legen, wenn dies für das Land wirtschaftlicher sein sollte. Der sogenannte „erste Baggerbiss“ zum Bau der neuen JVA fand am 01. Dezember 2006 statt.

Der Betrieb der JVA kann hingegen nur zum Teil an einen privaten Dienstleister vergeben werden: In der Bundesrepublik Deutschland ist der Justizvollzug verfassungsrechtlich eine klassisch hoheitliche Aufgabe. Die vollständige Privatisierung ist deshalb ausgeschlossen. Diejenigen Aufgabenbereiche, denen Zwangs- oder Eingriffscharakter zukommt, verbleiben in staatlicher Hand. Die Teilprivatisierung kann danach nur die folgenden Aufgabenbereiche umfassen: Das Vollzugliche Arbeitswesens, für das die ständige Beschäftigung von 230 Gefangenen vorgesehen ist, das Gebäude-, Versorgungs- und Betreuungsmanagement sowie die Durchführung von schulischen und beruflichen (Aus-)Bildungsmaßnahmen. Daneben sollen Teilbereiche des Bewachungsmanagements und der Einsatz von Hilfspersonal, bspw. für die Essensausgabe an Gefangene und für Fahrdienste, auf den privaten Dienstleister übertragen werden. Insgesamt wird dieser private Dienstleister etwa 40 Prozent des gesamten Aufgabenvolumens der Vollzugsanstalt abdecken.

Anzumerken ist, dass der Auftragnehmer seine Dienstleistung immer im Auftrag des Staates erbringt und die Gesamtverantwortung für den Betrieb der JVA bei der Vollzugsbehörde verbleibt. Da der private Dienstleister den Vertrag einzuhalten hat, den er mit dem Land Baden-Württemberg schließen wird, sind einseitige Leistungskürzungen und damit etwaige Verschlechterungen bei der Betreuung und Versorgung der Gefangenen ausgeschlossen. Auch die maßgeblichen Sicherheitsaufgaben

werden in staatlicher Hand verbleiben, so dass auch die innere Sicherheit insoweit wie bisher gewährleistet ist.

Zur Erreichung eines bestmöglichen Konzepts für eine reibungsarme Aufgabenerledigung durch den privaten Dienstleister einerseits und die staatlichen Bediensteten andererseits wurde als Vergabeverfahren das sogenannte Verhandlungsverfahren mit vorgeschaltetem Interessenbekundungsverfahren gewählt. Zu diesem Zweck wurde interessierten Bietern zunächst eine Beschreibung der Anforderungen und der gesetzten Ziele für Betriebsleistungen in der JVA zur Verfügung gestellt. Nach Abgabe sogenannter indikativer Angebote durch mehrere interessierte Bieter hat das Justizministerium den Kreis der Bieter eingeschränkt.

Mit den verbliebenen Bietern wurde noch im Jahr 2006 in Verhandlungen eingetreten. Die gegenseitigen Leistungen in einem komplexen Gesamtprojekt, die sich im Vorfeld aufgrund eines noch nicht etablierten Markts und der mangelnden Kenntnisse über die Möglichkeiten und Kompetenzen privater Unternehmen bei der Erbringung von Betriebsleistungen im Justizvollzug häufig nicht abschließend beschreiben lassen, werden nun im Laufe der Verhandlungen zwischen Auftraggeber und den Bietern konkretisiert. Derzeit befinden wir uns mitten in diesem Verhandlungsverfahren. Erst nach dessen Abschluss wird – von den verbliebenen Bietern – ein letztverbindliches Angebot abgegeben und vom Auftraggeber der Zuschlag erteilt.

Aus verfahrensrechtlichen Gründen, insbesondere wegen des Vertraulichkeitsgebots, können Einzelheiten zu den Angeboten und Bietern während des laufenden Verfahrens nicht weitergegeben werden. Gesagt werden kann, dass die Vertragslaufzeit für zunächst fünf Jahre vorgesehen ist. Ich rechne bis spätestens Herbst 2007 mit dem Abschluss des Verhandlungsverfahrens. Die Inbetriebnahme der neuen JVA

Offenburg ist für Mitte des Jahres 2009 vorgesehen.

Neben der eingangs erwähnten Wirtschaftlichkeit der Privatisierung des Teilbetriebs einer JVA sehe ich auch die Möglichkeit einer Qualitätssteigerung im Justizvollzug. Ein privater Anbieter kann sich nach meiner Erfahrung schneller und flexibler auf geänderte Gegebenheiten einstellen als dies im manchmal doch eher schwerfällig agierenden staatlichen Bereich gelingen mag. Nicht zuletzt erhoffe ich mir auch, von dem Know-how eines privaten Betreibers für unsere in staatlicher Hand verbleibenden Aufgabenbereiche profitieren zu können. Dessen Kompetenz kann beispielsweise zu einer Erhöhung der Beschäftigungsquote der Gefangenen im Vollzuglichen Arbeitswesen, zu einer Minimierung von Ausfallzeiten sowie zu einer stärkeren Motivation des Personals durch entsprechendes Qualitätsmanagement mit flexiblen Leistungsanreizen führen.

Natürlich soll bei all dem nicht verschwiegen werden, dass neue Wege auch Risiken in sich bergen. Ich möchte aber auch für den Bereich festhalten, dass es sich bei dem Projekt nicht um eine Privatisierung *des* Justizvollzuges, sondern um eine Privatisierung *im* Justizvollzug handelt, von der nur bestimmte Bereiche betroffen sind. Entscheidend für den Erfolg des Projekts werden deshalb eine klare Verteilung der Kompetenzen sowie eine team- und kooperationsorientierte und am Leitbild für den baden-württembergischen Justizvollzug ausgerichtete Organisation der Zusammenarbeit des privaten Dienstleisters und des staatlichen Betreibers sein.

Zusammenfassend gilt für alle vorgestellten Privatisierungsprojekte, dass wir nicht nur Einsparungen erwarten, sondern auch einen Gewinn an Qualität und Professionalität, um den Ansprüchen an unsere Aufgabenerfüllung weiterhin gerecht zu werden und auch in Zukunft den von uns erwarteten Bei-

trag zur inneren Sicherheit in unserem Land leisten zu können.

Wir in Baden-Württemberg errichten jedenfalls nicht Mauern, wenn der Wind der Veränderungen weht, sondern errichten – einem chinesischen Sprichwort folgend – Windmühlen. Bislang konnten wir so viel Energie für Qualitätsverbesserungen gewinnen. Wir sind zuversichtlich, dies auch bei den beschriebenen Projekten überzeugend belegen zu können.



Michael Steindorfner

Ministerialdirektor

Justizministerium Baden-Württemberg

steindorfner@jum.bwl.de

Durchführung der Bewährungs- und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft für das Land Baden-Württemberg

Georg Zwinger

NEUSTART ist eine Organisation, die der Gesellschaft Hilfen und Lösungen zur Bewältigung von Konflikten und damit Schutz vor Kriminalität und deren Folgen bietet. Dabei setzt das Unternehmen auf die Bearbeitung der Kriminalitätsursachen statt Abschreckung, auf Deeskalation und konstruktive Regelung von Konflikten. Dies bedeutet, gemäß der Zielsetzung des Unternehmens, dafür einzutreten, Tätern eine zweite Chance einzuräumen, rasche Hilfe für Opfer im Blick zu haben und Integration statt Ausgrenzung zur Maxime des Handelns zu machen.

Unser Auftrag ist es, durch die angebotenen Dienstleistungen unseren Klientinnen und Klienten in respektvollem, professionellem Umgang Unterstützung und Hilfe beim Finden individueller Ziele und Lösungen zur konstruktiven Krisenbewältigung auch in Konfliktsituationen zu geben. Wir nehmen die spezifischen und unterschiedlichen Bedürfnisse unserer Klientinnen und Klienten, insbesondere von Opfern und Tätern strafbarer Handlungen, ernst.

NEUSTART in Österreich und Baden-Württemberg

Seit 1957 erbringt der Verein NEUSTART in Österreich Bewährungshilfe, Straffälligenhilfe, Außergerichtlichen Tatausgleich und verschiedene andere soziale Dienstleistungen, seit 1994 mit Ausnahme des Sozialen Dienstes im Strafvollzug alle gesetzliche definierten sozialarbeiterischen Leistungen im Auftrag des Justizministeriums auf Grundlage eines Generalvertrags.

2004 erfolgte die Gründung der NEUSTART gemeinnützige GmbH mit Sitz in Stuttgart als 100%-ige Tochter. Diese wurde 2005/2006 mit der Durchführung des Pilotprojekts Bewährungshilfe und Gerichtshilfe in freier Trägerschaft in Stuttgart und Tübingen beauftragt. Sie führt seit 1.1.2007 nach einer europaweiten Ausschreibung und Durchführung eines „Wettbewerblichen Dialogs“, der mit dem Zuschlag an die NEUSTART gGmbH endete, die Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und den Täter-Opfer-Ausgleich für Erwachsene in ganz Baden-Württemberg durch. Die Laufzeit des

vereinbarten Generalvertrags endet mit dem Jahr 2016. Die Aufgabe der Vermittlung in gemeinnützige Arbeit zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen geht ab Anfang 2008 an einen andern freien Träger über.

Privatisierung: Chance oder Ende für die Soziale Arbeit?

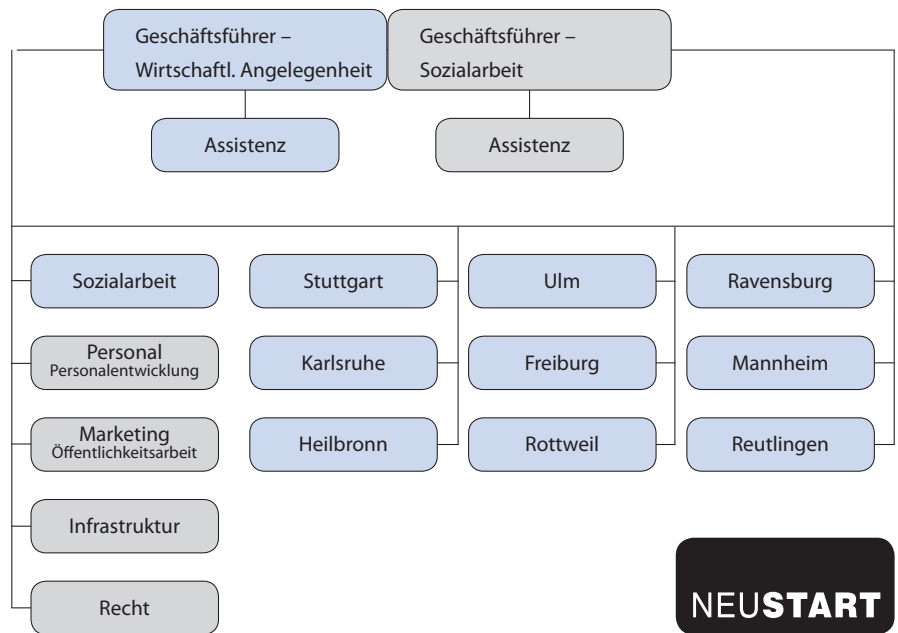
Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben ist in den letzten Jahren deutschlandweit zum Reizthema geworden. Ist es für die einen der Untergang des abendländischen Rechts- und Sozialstaats, ist es für die anderen eine Zauberformel zur Sanierung öffentlicher Haushalte. Besonders sensibel ist die Frage dann, wenn es um Kernbereiche gesellschaftlichen Handelns wie Justiz und Strafvollzug geht.

Kein Gemeinwesen, keine erwerbswirtschaftlich tätige Organisation und keine Non-Profit-Organisation wie **NEU-START** kann sich den Einflüssen und Herausforderungen der gesellschaftlichen Entwicklungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts entziehen.

Die öffentlichen Haushalte stehen, jedenfalls was die sozialen Dienstleistungen betrifft, unter enormem Spardruck und Legitimationszwang. Dabei kann man als Betroffener natürlich trefflich streiten, ob diese Entwicklung zu Recht besteht oder moralisch gerechtfertigt ist. Häufig werden Ausgaben für Bildung, Sicherheit, Soziales, Wirtschaftsförderung etc. gegeneinander aufgerechnet. Diese Diskussion mag interessant sein, an den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ändert sie nichts.

War die Humanisierung und Liberalisierung des Strafrechts bis in die späten 80er des letzten Jahrhunderts noch im Mainstream der gesellschaftlichen Entwicklung, so setzt heute die Politik im Gefolge der veröffentlichten Meinung mehr auf Repression, Inhaftierung und Verwahrung. Diese Entwicklung geschieht im übrigen entgegen wissenschaftlicher Erkenntnisse und ohne

Aufbauorganisation in Baden-Württemberg



Rücksicht auf die Kosten, bringt jedoch alle Erbringer sozialer Dienstleistungen unter verstärkten Legitimationszwang. Dies betrifft den öffentlichen Bereich genauso wie Non-Profit-Organisationen und erwerbswirtschaftlich tätige Unternehmungen.

Der Unterschied besteht allerdings darin, dass Unternehmen, profitorientiert oder nicht, keine Möglichkeit haben, mit Budgetüberschreitung oder Neuverschuldung dauerhaft zu überleben.

Privatisierung – oder, in unserem Fall, die Übertragung in freie Trägerschaft – ist keine Glaubensfrage, sondern eine Frage von Effizienz, Transparenz und Qualität.

Die Orientierung daran sowie an der „Kostenwahrheit“ ist im privaten Bereich signifikant stärker entwickelt als im öffentlichen Bereich.

Sozialarbeit im Auftrag der Justiz ist eine so wichtige öffentliche Aufgabe, dass die Frage der Sicherung und Verbesserung der Leistungen im Mittelpunkt stehen sollte und nicht die Frage nach der konkreten Durchführungsform.

Zentrale Gesichtspunkte der Übertragung

Die rechtliche Grundlage der Übertragung der Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf einen freien Träger bildet § 8 Nr. 1 LBGS. Danach kann dem freien Träger durch Vertrag das Ergebnis der Dienstleistung der Bewährungs- und Gerichtshelfer sowie der Angestellten im Servicebereich unter Wahrung ihrer Rechtsstellung überlassen werden. Bei diesem sogenannten Dienstleistungsergebnisüberlassungsvertrag handelt es sich um ein anerkanntes Rechtsverfahren. Im Gegensatz zu einer Arbeitnehmerüberlassung werden die Beschäftigten aber nicht selbst dem freien Träger zugewiesen. Ihre Rechtsstellung bleibt unberührt.

Um die Abwicklungen jedoch praxisgerecht zu machen, werden der **NEU-START** gGmbH verschiedene Dienstherrenbefugnisse in der Personalverwaltung übertragen. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die Fachaufsicht, das Weisungsrecht, die Aufgabenverteilung und die Anordnung von Dienstreisen, Genehmigung von Erholungsurlaub sowie der Aus- und Fortbildung, die Führung

der Urlaubs- und Krankenstandsdokumentation, die Erstellung der Vorbeurteilungen und der Stellungnahmen zu Nebentätigkeiten.

Statusverändernde Maßnahmen wie Versetzungen oder Beförderungen bleiben weiter dem Dienstgeber, dem Land Baden-Württemberg, vorbehalten.

Freiwerdende Stellen werden nicht nachbesetzt, sondern kapitalisiert. Dadurch ist NEU**START** in der Lage, eigenes Personal aufzunehmen. Dies geschieht bereits derzeit, wenn auch in bescheidenem Umfang.

Das Land stellt weiterhin die Räume für Einrichtungszentralen, Außenstellen und Sprechstellen zur Verfügung. Die Standards hinsichtlich der Anzahl der Räume, der zur Verfügung gestellten Fläche und der technischen Grundinstallationen wurden im Generalvertrag definiert.

Die Kosten für die technische Ausstattung, die Möblierung und die Betriebsmittel trägt die NEU**START** gGmbH aus dem Entgelt.

Zielsetzung der Übertragung ist die Schaffung von einheitlichen fachlichen Standards für Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Täter-Opfer-Ausgleich sowie transparente Qualitätssicherungsmaßnahmen für die Dienstleistungen. Dazu bedarf es der Schaffung einer Leitungsstruktur für die Dienst- und Fachaufsicht in Verbindung mit einer EDV-unterstützten Falldokumentation als Grundlage des Berichtswesens. Dies wiederum setzt eine moderne EDV-Ausstattung voraus, die nach der Neuorganisation der Standorte implementiert werden wird. In den früheren Pilotbezirken ist eine leistungsfähige EDV und die Klientendokumentation bereits eingeführt.

Durch den Aufbau der ehrenamtlichen Bewährungshilfe nach österreichischem Vorbild sollen spezifische Fachkenntnisse in die Organisation eingebracht und die personelle Basis für die möglichen Bezugspersonen der Klienten erweitert werden.

Privatisierung: Chance oder Ende für die Soziale Arbeit?



Diese Einflüsse und Entwicklungen erfordern **professionelles Management und große Flexibilität der Organisation**

Der Generalvertrag sieht folgende Leistungsmengen (siehe auch INFOKASTEN) vor:

- Bewährungshilfe einschließlich Führungsaufsicht im bisherigen Umfang, wobei eine Fallzahlsenkung auf 16.500 Klienten keine Minderung des Entgelts nach sich zieht
- Erhebungen im Rahmen der Gerichtshilfe im bisherigen Umfang
- Vermittlung in gemeinnützige Arbeit im bisherigen Umfang bis 31.12.2007
- Durchführung des Täter-Opfer-Ausgleich für Erwachsene im bisherigen Umfang bis 31.12.2007
- Stufenweiser qualitativer und quantitativer Ausbau des Täter-Opfer-Ausgleichs auf die doppelte Leistungsmenge ab 1.1.2008 (bis 31.12.2016)

Aufbauorganisation in Baden-Württemberg

Die NEU**START** gGmbH wird von einem Geschäftsführer für Wirtschaftliche Angelegenheiten und einem Geschäftsführer für Sozialarbeit und Organisation der Einrichtungen geleitet. Diese werden vom Alleingesellschafter Verein NEU**START** bestellt und durch einen Expertenstab für EDV, Marketing, Personal, Recht und Sozialarbeit unterstützt.

War die Bewährungshilfe und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg bisher durch die Zersplitterung in viele kleine und kleinste Organisationseinheiten gekennzeichnet, sieht das neue Konzept die Konzentration auf neun Organisationseinheiten vor.

Diese operativen Einheiten führen die Einrichtungsleiter, die von Abteilungsleitern und Teamleitern für die ehrenamtliche Bewährungshilfe unterstützt werden.

Ausgangspunkt der Überlegungen für die Schaffung der Einrichtungen waren die Kriterien der Entwicklungsplanung Baden-Württembergs. Jede Region wurde auf ihren Einzugsbereich und inneren Zusammenhang überprüft. Demnach sind in neun Regionen in der jeweiligen zentralen Stadt (Kriterien: Sitz von Behörden, Einwohnerzahl, Verkehrsknotenpunkt) die Einrichtungszentralen etabliert.

In jeder Region ist eine Einrichtungszentrale mit Arbeitsplätzen für alle Mitarbeiter eingerichtet. Eine solche Konzentration ermöglicht auch die Schaffung eines leistungsfähigen Sekretariats. Soweit dies unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und hinsichtlich der Erreichbarkeit sinnvoll erschien, wurde eine Außenstelle geschaffen. Diese untersteht einem Abteilungsleiter, wobei ein

Abteilungsleiter auch für 2 Außenstellen zuständig sein kann. Außenstellen sind Dienstort der dort tätigen Mitarbeiter und verfügen über eine technische Vollausstattung mit PC und Telefon sowie einem Sekretariat.

Kontakte mit weit entfernt wohnenden Klienten finden in Sprechstellen oder in Außensprechstunden statt. Sprechstellen werden dort errichtet, wo der Weg in die zentrale Einrichtung für Klienten aus zeitlichen und/oder finanziellen Gründen nicht zumutbar erscheint. Sie bestehen an Orten, die mit ÖPNV gut erreichbar sind. Die Sprechstellen verfügen nur über eine technische Minimalstruktur mit Telefon und in jedem Büro einem EDV-Arbeitsplatz, da sie ansonsten von der Einrichtungszentrale oder einer Außenstelle versorgt werden.

Außensprechstunden werden in fremden Räumlichkeiten abgehalten. Eine technische Ausstattung ist nicht vorgesehen, hohe Flexibilität wird angestrebt.

Durch diese Struktur wird die aus wirtschaftlichen, organisatorischen und technischen Gründen nötige Konzentration erreicht. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass auch in den ländlichen, weniger dicht besiedelten Gebieten die Wege für Klienten nicht unzumutbar lang werden. Bei der Wahl der Standorte wurde daher neben dem Probandenaufkommen stets auch auf den Sitz wichtiger Behörden, die Einwohnerzahl und die Verkehrsanbindung besondere Rücksicht genommen.

Die Einrichtungsleiter sind für die Durchführung aller Leistungen in ihrer Region verantwortlich. Ihnen obliegt die Aufgabenverteilung und die Qualitätssicherung. Sie stehen Richtern und Staatsanwälten als Ansprechpartner zur Verfügung, Sie unterhalten auch die regionalen Kontakte zu den Leitenden Oberstaatsanwälten, Präsidenten der Land- und Amtsgerichte sowie den Amtsgerichtsdirektoren, um den kontinuierlichen, allgemeinen, fallunabhängigen Kontakt zu pflegen.

Erfolgte bisher die Verteilung der Aufträge an die Mitarbeiter nach einem Schema, das zwischen Bewährungshilfe und Gerichtshilfe strikt trennte und bürokratische Gesichtspunkte wie Anfangsbuchstaben des Namens oder den Wohnort des Klienten zum Kriterium der Aufgabenverteilung machte, wird sich die Verteilung nach regionalen und fachlichen Gesichtspunkten orientieren und in der Verantwortung des Einrichtungsleiters liegen. Dabei geht **NEUSTART** davon aus, dass grundsätzlich alle Mitarbeiter für alle Dienstleistungen qualifiziert oder zu qualifizieren sind. Fachliche Schwerpunkte sind möglich und vorgesehen.

Die Aufgabenerfüllung ist Aufgabe aller Mitarbeiter einer Einrichtung im Rahmen eines Gesamtplans und keine ausschließlich individuelle Aufgabe.

Die Umsetzung der Organisationsreform ist derzeit in vollem Gange. Seit 01.07.2007 sind alle Führungsfunktionen (9 Einrichtungsleitungen und 15 Abteilungsleitungen) besetzt. Die Bestellung erfolgte in einem komplexen Auswahlverfahren. Überwiegend wurden die Funktionen mit auch bisher in der Bewährungshilfe und Gerichtshilfe tätigen Mitarbeitern besetzt, einige der neuen Funktionsträger haben jedoch bisher in anderen Institutionen gearbeitet.

Ebenso laufen die Vorbereitung für den Bezug neuer Gebäude oder die

Klienten

Bewährungshilfeprobanden mit Stichtag 31.12.06

21.782

davon im Rahmen der Führungsaufsicht mit insgesamt 22796 Unterstellungen

1.231

Gerichtshilfeaufträge im Jahre 2006

3.198

Aufträge auf Täter-Opfer-Ausgleich für Erwachsene im Jahr 2006

921

Adaption auch bisher benutzter Räumlichkeiten entsprechend des Standortkonzepts, um die für spätestens Ende 2007 vorgesehene Übernahme aller Räume sicher zu stellen. Damit kann ab Anfang 2008 die EDV eingesetzt werden. Bis dahin müssen auch die Vorarbeiten zur Übergabe der Budgetverantwortung an die Einrichtungsleiter und der Aufbau der Sekretariate (Rechnungswesen, Personalverwaltung) erfolgen.

Fallzahlen und Betreuungsintensität

Die Fallzahl für „Betreuungen“ in der Bewährungshilfe liegt in Baden-Württemberg ähnlich wie in den anderen Bundesländern knapp unter 100 pro hauptamtlichem Bewährungshelfer.

Mitarbeiter (Stand 01.08.2007)

Geschäftsführung und Stabstellen:

Angestellte der **NEUSTART** gGmbH: 5 Personen mit 5,0 AKA

Angestellte des Vereins **NEUSTART**: 2 Personen mit 1,3 AKA

Beamte und Angestellte des Landes Baden-Württemberg:
3 Personen mit 3,0 AKA

Einrichtungen:

Angestellte der **NEUSTART** gGmbH

Sozialarbeit: 11 Personen mit 9,75 AKA

Servicebereich: 1 Person mit 1,0 AKA

Beamte und Angestellte des Landes Baden-Württemberg

Sozialarbeit: 303 Personen mit 261,45 AKA

Servicebereich: 54 Person mit 30,68 AKA

Selbstredend kann dabei von Betreuung nicht die Rede sein.

Jede Reform muss daher die Absenkung der Fallzahl pro Mitarbeiter und die Differenzierung der Betreuung zu einem ihrer primären Ziele machen.

Das **NEUSTART**-Konzept sieht zur schrittweisen Lösung des Problems vor, zukünftig in jedem Fall nach Auftragsübernahme eine gründliche sozialarbeiterische Erhebung durchzuführen. Im Erhebungsgespräch werden Informationen über die Geschichte und Situation des Klienten (Arbeit, Wohnen, Finanzen, Gesundheit, psychosoziale Situation, Delinquenz) gesammelt. Die Erhebung dient als Entscheidungsgrundlage zur Auswahl des geeigneten Bewährungshelfers (auch hauptamtlich oder ehrenamtlich) sowie einer ersten Einschätzung der sinnvollen Betreuungsstufe. Während der Erhebungsphase nimmt der damit beauftragte (hauptamtliche) Sozialarbeiter alle Aufgaben eines Bewährungshelfers wahr.

Im Anschluss an die Ersterhebung erfolgt die Fallvergabe, nicht mehr rein formalen Kriterien folgend, sondern nach fachlichen Gesichtspunkten und Auslastungskriterien.

Ebenso erfolgt die Differenzierung der Klienten nach der notwendigen Betreuungsintensität. Diese wiederum leitet sich aus der Zahl und der Schwierigkeit der identifizierten Problembereiche der Klienten ab. Sie spannt einen Bogen von der Intensivbetreuung (wesentliche Probleme in mindestens vier Lebensbereichen, mindestens 2,5 Betreuungskontakte im Monat) bis zum formellen Kontakt (keine gravierenden Probleme in der Betreuung zu bearbeiten, Betreuungskontakte auf Anforderung des Klienten oder des Gerichts).

Dieses System wird konsequent fortgesetzt in einer regelmäßigen standardisierten Überprüfung, ob aus Sicht der Sozialarbeit die weitere Unterstellung unter einen Bewährungshelfer noch notwendig und gerechtfertigt ist. Ist dies nicht der Fall, schlägt der

Bewährungshelfer dem Richter vor, die Unterstellung aufzuheben

Nach einer Analyse des Zusammenhangs zwischen Deliktverhalten, sozialer und persönlicher Problemlagen des Klienten erfolgt die Überprüfung der Möglichkeit einer Beendigung der Betreuung alle sechs Monate bei Ablauf von mehr als der Hälfte der Unterstellungszeit. Es kommt in der Folge zur Anregung auf Aufhebung der Unterstellung, wenn alle Betreuungsziele erreicht sind und kein weiterer Hilfebedarf besteht.

In der Vergangenheit wurde trotz der heftigen Kritik an der hohen Fallbelastung der einzelne Mitarbeiter belohnt, der sich nicht um die Absenkung seiner Fallzahl bemüht hatte, indem er bei „Betreuungs“-Zahlen über 100 als besonders leistungswillig eingestuft wurde. Das kontraproduktive System setzte sich fort, indem Dienststellen bei Fallzahlsenkung sofort mit Personalentzug bestraft wurden. Dass die Bemühungen um Absenkung der Fallzahlen und Differenzierung damit im Sande verlaufen würden, war absehbar.

Der Generalvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und **NEUSTART** erlaubt im Gegensatz dazu eine substanzielle Absenkung der Fallzahlen von 22.000 (Stand Ende 2005) auf 16.500, ohne dass damit eine Schmälerung des Entgelts verbunden wäre. Nachzuweisen ist jedoch konsequenterweise, dass die freiwerdenden Ressourcen in die Intensivierung der Betreuung investiert werden.

In Verbindung mit der schrittweisen Einführung der ehrenamtlichen Bewährungshilfe kann so die Fallzahl bis zu 65 Probanden pro hauptamtlichem Bewährungshelfer abgesenkt werden. Dass dies ein Langzeitunternehmen (bis 2016) ist, ist nachvollziehbar; die Ergebnisse aus den Pilotbezirken im Jahres 2006 (Reduktion um etwa 5%) stimmen jedoch optimistisch.

Ehrenamtliche Bewährungshelfer

Das deutsche Strafrecht kennt die Möglichkeit der ehrenamtlichen Bewährungshilfe seit 1956. Weitestgehend hat diese Option im Gegensatz zu den skandinavischen Ländern oder Österreich keine adäquate Anwendung gefunden. Wenn ehrenamtliche Mitarbeiter in der Bewährungshilfe eingesetzt wurden, blieben sie meist auf den Status ehrenamtlicher Helfer beschränkt.

Ehrenamtliche Bewährungshelfer sind dort vorgesehen, wo die Betreuung sich hauptsächlich auf die Bewältigung von Alltagsfragen konzentriert und deren Bearbeitung Zeit erfordert. Dies ist vor allem in den mittleren Betreuungsstufen der Fall.

Als ehrenamtliche Bewährungshelfer kommen vor allem Menschen mit viel praktischer Lebenserfahrung und Spezialkenntnissen in Betracht. Insgesamt sind im Konzept bis 2016 1000 ehrenamtliche Bewährungshelfer in Baden-Württemberg vorgesehen, etwas mehr als 100 davon sind schon im Einsatz.

Ehrenamtliche Bewährungshelfer sind ein wichtiges Element des Engagements der Zivilgesellschaft. Sie arbeiten in Teams, die von erfahrenen und ausgebildeten hauptamtlichen Bewährungshelfern geleitet werden.

Ehrenamtliche Bewährungshelfer sind jedoch kein Beitrag zur Budgetsanierung und sind kein Vorwand für Personaleinsparungen.

Klientendokumentation

Die genannten Qualitätsmaßnahmen in der Sozialarbeit erfordern zur Steuerung und Evaluation eine saubere, EDV-gestützte elektronische Klientendokumentation. Diese umfasst

- die Situationsanalyse mit sozialarbeiterisch relevanten Informationen und Zielformulierung
- das Arbeitskonzept mit der Gesamtheit der eingetragenen Ziele und den

detaillierten Arbeitsschritten

- die Verlaufsdocumentation mit Informationen zum Kontakt, einem kurzen Hinweis auf die behandelten Themen bzw. einem Anker für das nächste Treffen

Die Klientendokumentation dient als Nachweis sozialarbeiterischen Handelns und als Auskunftsquelle über die Vorhaben in der Betreuung. Sie ermöglicht so eine rasche und strukturierte Übersicht für den Bewährungshelfer und seinen Vertreter.

Schnittstelle Strafvollzug

Verschiedene Ursachen führten dazu, dass die Betreuung von aus der Straftat entlassenen Klienten durch die Bewährungshilfe oft nur mit erheblicher Zeitverzögerung und unzureichender Information beginnt. Dies ist umso bedeutsamer, als wir hier von einem Zeitabschnitt mit hohem Rückfallsrisiko sprechen. Ursachen für diesen Mangel sind vor allem unklare Zuständigkeiten und kurzfristige Entscheidungen der Strafvollstreckungskammern.

NEUSTART hat daher ein Konzept vorgelegt, das die Situation deutlich verbessern soll.

Als Ziel wurde dabei definiert, dass jeder aus der Haft entlassene Klient spätestens eine Woche nach seiner Entlassung den ersten Kontakt mit einem Bewährungshelfer hat und dass möglichst viele im Vollzug vorhandene, für die Betreuung relevanten Informationen zu diesem Zeitpunkt bereits vorliegen. Dies würde eine deutliche Verkürzung des notwendigen Erhebungszeitraums bedeuten und damit eine wesentlich schnellere Betreuungsaufnahme ermöglichen. Durch durchgehende Betreuung im Sinne der Prinzipien des Case-Managements geht es im Einzelnen um

- Verringerung der Rückfallsgefährdung
- frühzeitige Entwicklung realistischer Zukunftsperspektiven des Klienten
- Resozialisierung-/Vollzugsplan Institu-

tionen übergreifend kommuniziert

- konkrete Vorbereitung auf die Entlassung
- Bericht bei Inhaftierung
- Einbindung der Angebote der freien Träger
- einheitliche Vorgangsweise landesweit

Die in Baden-Württemberg gültige Verwaltungsvorschrift für die Durchführung der Bewährungshilfe, der Gerichtshilfe und die Sozialen Dienste der Justiz sieht vor, dass

die am gleichen Verfahren beteiligten Sozialarbeiter der Justiz alle für die Sozialarbeit erheblichen Erkenntnisse auszutauschen haben.

Die für eine durchgehende Sozialarbeit erforderliche Betreuung, insbesondere der persönliche Kontakt durch den nachfolgenden Sozialarbeiter, ist so früh wie möglich aufzunehmen. Dabei arbeiten Sozialarbeiter der Justiz eng mit allen anderen sozialen Einrichtungen, Verbänden und Vereinen zusammen. Darauf aufbauend sieht das Grundlagenkonzept des zwischen **NEUSTART** und dem Land Baden-Württemberg abgeschlossenen Generalvertrags eine Neukonzeption der Entlassungsvorbereitung mit dem Ziel einer wesentlich früheren Verständigung über Entlassungen und zeitnahe Ersterhebung vor. Diese Konzeption soll gemeinsam mit den Justizvollzugsanstalten (Leitung und Sozialarbeit) und der Abteilung IV des Justizministeriums erarbeitet werden. Eine Arbeitsgruppe zur Erledigung dieses Auftrags wird im Sommer eingerichtet.

NEUSTART hat für die Entlassungsvorbereitung vorgeschlagen, in der Phase der Übergänge – von ambulanter Betreuung zur Inhaftierung, von der Inhaftierung zur ambulanten Betreuung – direkte Kooperationskontakte zwischen den für die Betreuung zuständigen Mitarbeitern des Strafvollzugs und **NEUSTART** zu schaffen.

Die Kooperation der Mitarbeiter basiert dabei auf verbindlichen, noch zu entwickelnden Qualitätsstandards. In deren Mittelpunkt steht die, wenn auch

arbeitsteilig durchgeführte, dennoch abgestimmte Planung der Betreuung in der jeweils folgenden Phase (Vollstreckung, Entlassung), und die die Rahmenbedingungen und Anforderungen des jeweils anderen Arbeitsfeldes (Bewährungshilfe, Strafvollzug) berücksichtigenden Erfordernisse für die Informations- und Datenaufbereitung und deren Übermittlung.

In der Umsetzung soll daher die Nominierung je eines Koordinators durch den Justizsozialdienst und **NEUSTART** für jede Justizvollzugsanstalt erfolgen, um die Verteilung und das Sammeln von Informationen durch die Koordinatoren zu ermöglichen. Dabei wird eine monatliche Besprechung der beiden für eine JVA zuständigen Koordinatoren (= Koordinationsbesprechung) in Erwägung gezogen.

Die erwähnte Arbeitsgruppe hat das Ziel, die Vorgangsweise bis Ende 2007 zu erarbeiten und einen gemeinsamen Umsetzungsplan zu entwickeln.

Die Umsetzung soll dann ab der 2. Jahreshälfte 2008 erfolgen.



Georg Zwinger

Geschäftsführer,

NEUSTART Gemeinnützige GmbH

georg.zwinger@neustart.org

PPP-Projekt JVA Burg

Andreas Kratz

In Sachsen-Anhalt entsteht erstmalig in Deutschland eine Justizvollzugsanstalt im Rahmen eines PPP- Modells. Mit dem Bau wurde im März 2007 begonnen.

Chronologie

Vor dem Hintergrund chronischer Überbelegung und einer zunehmenden Verschärfung der Rechtsprechung zur Gefangenenunterbringung wurde im September 2004 auf der Grundlage einer sog. „Machbarkeitsstudie mit Wirtschaftlichkeitsvergleich“ der Bau einer neuen Justizvollzugsanstalt mit 650 Haftplätzen in Burg (bei Magdeburg) beschlossen. Da die Machbarkeitsstudie die Vorteilhaftigkeit einer PPP- Lösung gegenüber allen sonstigen Realisierungsformen ergab, wurde im April 2005 eine ressortübergreifende Projektgruppe eingerichtet und zu deren Unterstützung ein interdisziplinär zusammengesetztes Beraterteam mit der Durchführung des EU- weiten Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens (Output- orientierte Funktionalausschreibung) beauftragt. Im Zuge eines Teilnahmewettbewerbs wurden aus insgesamt 9 Bewerberkonsortien 5 qualifizierte Bieter ausgewählt, die im März 2006 jeweils ein erstes Angebot abgaben. In der Folge wurde der Bieterkreis zunächst auf die besten 3 und im September 2006 schließlich auf den Bestbieter verengt, an den im Dezember 2006 der Zuschlag erteilt wurde. Bei dem Vertragspartner handelt es sich um ein Konsortium, das zu 90% aus der Bilfinger Berger BOT GmbH und zu 10% aus der KÖTTER Justizdienstleistungen GmbH & Co. KG besteht.

Projektstruktur

Das PPP- Projekt JVA Burg ist ein Gemeinschaftsprojekt des sachsen- anhaltischen Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr, des Ministeriums der Finanzen und des Ministeriums der Justiz. Die

Gesamtprojektleitung obliegt dem Landesbetrieb Bau Niederlassung Süd.

Zentrales Gremium ist die Projektgruppe JVA Burg, die aus Kompetenz- und Entscheidungsträgern der genannten drei Ministerien sowie der Projektleitung besteht.

Über der Projektgruppe JVA Burg steht der Lenkungsausschuss, der aus den Staatssekretären der drei beteiligten Ministerien besteht und der in allen grundsätzlichen Fragen von übergeordneter Bedeutung einzuberufen ist.

Seitens der Justiz wurde frühzeitig ein Planungsstab eingerichtet, der sich aus Vertretern aller relevanten Fachbereiche des Justizvollzuges zusammensetzt und der mit Erteilung des Zuschlages in den Aufbaustab überführt wurde. Um eine möglichst hohe Akzeptanz des PPP- Projekts bei den Bediensteten zu erreichen, wurde von Anfang an ein Vertreter des Hauptpersonalrates in die Projektgruppe integriert.

Die wichtigsten Ausschreibungsergebnisse im Telegrammstil

- Effizienzvorteil gegenüber staatlicher Eigenrealisierung: mind. 12%
- Finanzierung: Projektfinanzierung
- Anteil kleiner und mittelständischer Unternehmen bei der Leistungserbringung: beim Bau 74,5 %; im Betrieb bis zu 22%
- Privatisierungsanteil: rd. 21%
- Projekt- und betriebsgerechte Risikoverteilung zwischen den Vertragspartnern
- Installation eines umfassenden und effektiven Controlling- Systems
- Vertragsdauer: zunächst 25 Jahre
- Inbetriebnahme der JVA Burg vsstl. 5 Monate früher als ursprünglich geplant (vgl. VII).

Vollständig bzw. teilweise privatisierte Leistungen

Verpflegungswesen, Reinigungs-/ Entsorgungswesen, Technische Wartung und Betreuung, Kraftfahrhilfsdienst und Fuhrparkmanagement, Freizeitgestaltung, Sportübungsleitung, vollzugliche Hilfsdienste (Besuchshilfsdienst; Nachhilfsdienst; Gitterkontrolle; Außenpfortenhilfsdienst), Verwaltungshilfsdienste (Hilfsdienst Vollzugsgeschäftsstelle; Schreibdienst; Poststelle; Telefonzentrale; Hilfsdienst Personalgeschäftsstelle; Hilfsdienst Allgemeine Verwaltung; Friseur; Bibliothek), Medizinische Versorgung (ausgenommen Leitender Anstaltsarzt = Beamter), Psychologischer Dienst (ausgenommen Leitender Anstaltspsychologe = Beamter), Sozialer Dienst (ausgenommen Leitender Sozialarbeiter = Beamter).

Über sämtlichen privatisierten Bereichen „stehen“ verbeamtete Controller, die gegenüber dem privaten Personal im Rahmen vertraglicher Regelungen weisungsbefugt sind und dadurch die Einhaltung der gewünschten Landesstandards sicherstellen.

Der private Partner hat sich verpflichtet, die ordnungsgemäße Erfüllung seiner vertraglichen Pflichten auch in den Fällen zu gewährleisten, in denen einzelne Mitarbeiter (z.B. auf Grund von Erkrankung, Schwangerschaft, Urlaub etc.) dem Dienst fernbleiben.

Controllingmechanismen

Um die Oberhoheit des Landes auch in allen (teil-)privatisierten Bereichen sicherzustellen, wurden umfassende Sicherungsmechanismen vorgesehen, die u.a. bestehen in:

Befristung sämtlicher Dienstleistungsverträge auf zunächst 5 Jahre, weitgehende Mitwirkungsrechte des Landes bei der Personalauswahl, Bonus-/ Malus- Regelungen auf der Grundlage differenzierter Service- Level- Agreements zur „Feinsteuerung“ (neben den

gesetzlichen Gewährleistungsrechten), durch Dienstanweisungen konkretisierte fachliche Weisungsbefugnisse gegenüber dem privaten Personal, Festlegung hoher Anforderungsprofile für das private Personal, umfassende Akteneinsichtsrechte etc.

Risikotransfer

Ein weiterer wesentlicher Vorteil der vorliegenden PPP- Lösung besteht für das Land in der Übertragung zahlreicher Risiken auf den privaten Partner, die im Falle eines staatlichen Eigenbaus und Eigenbetriebes uneingeschränkt das Land belasten würden, so z.B. das Baugrundrisiko, das Planungsrisiko, das Bauunterhaltungs-/ Instandhaltungsrisiko, die Verkehrssicherungspflicht, das Baugenehmigungsverzögerungsrisiko, das Baustellenabsicherungsrisiko, das Baumängelrisiko, das Nutzungsbeeinträchtigungsrisiko (in bestimmten Grenzen), das Untergangsrisiko (mit Ausnahme weniger Fälle), das Vandalismusrisiko, das Kostenrisiko bei höheren Energieverbräuchen (das Land zahlt nur bis zu einem definierten Maximalverbrauch) u.v.m.

Bau-/ Sicherheitsstruktur

Bei der JVA Burg handelt es sich um eine Einrichtung mit höchstem Sicherheitsstatus (ausschließlich geschlossener Vollzug; primär Langstrafenvollzug). Die innovative Architektur eröffnet dem Nutzer vielfältigste Gestaltungsspielräume und Binnendifferenzierungsmöglichkeiten. Von den insgesamt 650 Haftplätzen entfallen 440 Haftplätze auf 2 Gebäude des „Standardvollzuges“, 180 Haftplätze auf ein Gebäude des Wohngruppenvollzuges sowie 30 Haftplätze auf ein weiteres Gebäude, das zum Vollzug von Sicherungsverwahrung vorgesehen ist. Die Anstalt verfügt u.a. über weitläufige Sportanlagen, strukturierte, jeweils gesondert anfahrbare Werkbereiche und ein hochmodernes Sicherheitssystem, das u.a. einen dreifach detektierten Sicherungsring, ein Personenerkennungssystem in der

Kfz- Schleuse, einen flächendeckenden Überspannschutz gegen Luftbefeigungen, fest installierte Metallsuchrahmen an den Bereichsschnittstellen, ein unterirdisches Gangsystem zur gedeckten Heranführung von Einsatzkräften sowie ein Mobilfunkblocksystem umfasst.

Die veranschlagte Bauzeit beträgt ca. 2 Jahre. Der private Partner hat sich vertraglich zur Übergabe der betriebsbereiten JVA Burg zum 30. April 2009 verpflichtet.

Warum Privatisierung im Justizvollzug?

Neben den beträchtlichen Effizienzvorteilen dieses PPP- Modells (mindestens 12%, wahrscheinlich noch deutlich höher) sprechen im wesentlichen folgende Gründe dafür, PPP- Modelle auch im Bereich des Justizvollzuges zu prüfen:

- Entlastung der öffentlichen Bediensteten und Rückbesinnung auf die eigentlichen Kernaufgaben, die in der Praxis oftmals zu kurz kommen. Demgegenüber übernimmt der Private die nicht- hoheitlichen Aufgabenbereiche, in denen er meist über größeres know how verfügt als die öffentliche Hand (jeder tut letztlich das, was er am besten beherrscht).
- Infolge umfassender Vertretungsregelungen (vgl. IV.) entfallen auf Seiten des privaten Partners urlaubs- und krankheitsbedingte Personalschwankungen. Hierdurch erhöhen sich die Verlässlichkeit der Personalplanung sowie durch die stets volle Personalstärke vor Ort auch die inhaltliche Qualität der Arbeit.
- Privates Personal kann im Falle von Schlechtleistung leichter ersetzt werden als dies bei öffentlichen Bediensteten möglich ist.
- Für das private Personal fallen für das Land keine Renten- oder Pensionslasten an.
- Da zwischen dem Land und dem privaten Personal keine arbeitsrechtlichen Beziehungen bestehen, trägt die Last arbeitsrechtlicher Streitigkei-

ten der private Partner allein.

- Dem privaten Partner ist es möglich, die Personalstärke bei Bedarf individuell anzupassen.
- Durch die Möglichkeit von Anreiz- und Sanktionssystemen vermag der private Partner stärker steuernd einzugreifen als dies im öffentlichen Bereich faktisch möglich ist.
- PPP zwingt dazu, auch sämtliche Folgekosten in die Investitionsüberlegungen einzubeziehen, wodurch die (Kosten-)Transparenz erhöht wird.
- Durch PPP kann eine Reduzierung von Landespersonal bewirkt werden, ohne dass dadurch die Qualität der Aufgabenerfüllung leidet.

Es bleibt anzumerken, dass PPP- Modelle auch im Justizvollzug kein Allheilmittel darstellen, sondern deren Sinnhaftigkeit in jedem Einzelfall genau zu prüfen ist. Dies gilt nicht nur für die monetären Aspekte eines solchen Projekts, sondern auch in inhaltlicher Hinsicht. Für den Effizienzvorteil darf jedenfalls gesagt werden, dass dieser in der Regel umso größer wird, je länger die Vertragsdauer ist und je umfangreicher das „Privatisierungspaket“ ausfällt.

Praktische Hinweise für PPP- Projekte im Justizvollzug

Die bisherigen Erfahrungen mit dem PPP- Projekt JVA Burg haben gezeigt, dass das Gelingen derartiger Vorhaben landesseitig gut vorbereitet werden muss, damit nicht während der Verhandlungsphase bzw. gar nach Zuschlag Änderungen erforderlich werden, die nicht nur hohe Kosten verursachen, sondern auch vergaberechtlich problematisch sein können. Ebenfalls ist es entscheidend, sich auf Seiten des Landes personell adäquat „aufzustellen“, um ein Gleichgewicht der Kräfte mit den privaten Bietern zu erreichen, die ihrerseits sowohl qualitativ als auch quantitativ hervorragend vertreten sind. Der sorgfältigen Auswahl eines kompetenten und auch „von der Chemie“ her zu den Landesvertretern passenden Beraterteams kommt in diesem Zusammenhang eine sicher entscheidende Rolle zu.

Es empfiehlt sich ebenfalls, ein derartiges Projekt frühzeitig bei der Mitarbeiterschaft bekannt zu machen, da PPP im Justizvollzug noch immer ein Novum darstellt und auf Seiten der Bediensteten verständlicherweise Ängste und Vorbehalte bestehen, die nur durch umfassende Aufklärung ausgeräumt werden können. Der Autor hat hierzu u.a. sämtliche Justizvollzugseinrichtungen des Landes – teils mehrfach – bereit und Informationsveranstaltungen abgehalten, die von den Bediensteten gut angenommen wurden und sich insgesamt bewährt haben.

Nicht zuletzt sollte von Anfang an ein enger Schulterschluss mit dem jeweiligen Referat für Öffentlichkeitsarbeit erfolgen, da Ängste und Vorbehalte nicht nur bei vielen Bediensteten, sondern auch in weiten Bevölkerungskreisen bestehen. Der Aufwand, den eine derartige Öffentlichkeitsarbeit mit sich bringt, darf nicht unterschätzt werden, jedoch rechnen sich Mühe und Zeit in jedem Fall. Gleichfalls unentbehrlich ist die frühzeitige Information politischer Gremien wie beispielsweise des Landtages bzw. einzelner Ausschüsse sowie eine

Einbindung von Landesrechnungshof, Datenschutzbeauftragtem, Landeskirchen sowie sonstiger wichtiger Gremien des öffentlichen Lebens. Gut bewährt hat sich im vorliegenden Projekt insbesondere die von Anfang an sehr enge Zusammenarbeit mit der Stadt Burg, wodurch es gelungen ist, das Projekt im Bewusstsein der Region zu verankern und bei der umliegenden Bevölkerung eine aufgeschlossene Grundhaltung zu erzeugen.



Andreas Kratz
 Regierungsdirektor
 Referatsleiter im Ministerium der Justiz des Landes
 Sachsen-Anhalt, Leiter des Aufbaustabes JVA Burg
www.mj.sachsen-anhalt.de
Andreas.Kratz@mj.sachsen-anhalt.de

Diskussionen über die Möglichkeit der Umsetzung voll privatisierter Modelle wurden schnell verworfen. Bekanntermaßen verbietet es unser Grundgesetz, den Strafvollzug völlig in private Hände zu übertragen.

Verfassungsrechtlich unbedenklich ist es hingegen, den Bau von Vollzugsanstalten und Teile des Betriebes zu privatisieren.

Der Gedanke, auch den Bau einer neuen hessischen Justizvollzugsanstalt einem privaten Investor zu übertragen, wurde bald verworfen. Wegen der notwendigen Refinanzierung hätte sich das Land langfristig vertraglich an einen Investor binden müssen. Diese Abhängigkeit konnte dadurch vermieden werden, dass es gelang, im Landeshaushalt ausreichend Mittel für den Bau und die Ersteinrichtung einer neuen großen Justizvollzugsanstalt einzustellen.

Eine Expertenrunde prüfte die Möglichkeiten der Privatisierung bestimmter Vollzugsbereiche und kam zu dem Ergebnis, dass etwa 45 Prozent der in einer Justizvollzugsanstalt anfallenden Leistungen privatisierungsfähig sind.

Standort

Ursprünglich war vorgesehen, die neue Justizvollzugsanstalt in Schlüchtern, etwa 60 km nordöstlich von Frankfurt am Main zu errichten. Bürgerproteste und die Rücknahme von entsprechenden Zusagen städtischer Gremien führten dann aber zur Aufgabe dieses Standortes. Nach Auslobung eines Geldbetrages durch die Landesregierung bewarben sich insgesamt sieben Städte und Gemeinden und boten dem Land entsprechendes Baugelände an. Der Zuschlag fiel schließlich an die etwa 16500 Einwohner zählende Stadt Hünfeld in Osthessen.

Nachdem bekannt geworden war, dass in Hünfeld eine neue Justizvollzugsanstalt gebaut werden soll, hatten der Bürgermeister und die Verantwortlichen in den städtischen Gremien zunächst auch

Teilprivatisierter Justizvollzug am Beispiel der JVA Hünfeld

Werner Päckert

Ausgangslage

Die Überbelegung der hessischen Justizvollzugsanstalten und der Vorwurf menschenrechtswidriger Unterbringung einzelner Gefangener haben die Landesregierung schon in den 90er Jahren veranlasst, neben der Erweiterung bestehender Anstalten auch den Bau neuer Vollzugseinrichtungen voranzutreiben. Die schwierige Finanzsituation der öffentlichen Haushalte führte zu der Überlegung, ob durch die Privatisierung

des Strafvollzuges Einsparpotentiale beim Bau und Betrieb neuer Justizvollzugsanstalten frei gesetzt werden können, ohne dass die Qualität des Strafvollzuges leidet. Qualitätsmerkmale müssen sich dabei an den gesetzlichen Rahmenbedingungen orientieren, sind also an der Effizienz von Behandlungsmaßnahmen einerseits und an Sicherheitsmaßstäben andererseits zu bemessen.



hier mit Protesten aus der Bürgerschaft zu kämpfen. Es gab Bürgerinitiativen für und gegen die geplante neue Anstalt. In einer Bürgerbefragung sprachen sich schließlich etwa 52 Prozent der Beteiligten für und 48 Prozent gegen das Bauvorhaben aus.

Planung, Bau und Einrichtung der neuen Anstalt

Nachdem mit der Stadt Hünfeld der Grundstückskauf- und Erschließungsvertrag abgeschlossen war, erfolgte im Dezember 2001 die Vergabe der Generalplanerleistungen an das Architekturbüro plan 2 aus München. Im April 2002 konnten die veranschlagten 71,6 Millionen Euro in den Haushalt des Landes Hessen eingestellt werden. Im August 2002 wurden im Rahmen eines europaweiten Verfahrens die Bauleistungen ausgeschrieben. Schon im Juli 2003 konnten die Generalunternehmerleistungen an die Firma Ed. Züblin AG vergeben werden. Der erste Spatenstich erfolgte am 20. Oktober 2003, die Grundsteinlegung am 16. März 2004. Nach dem Richtfest im Dezember 2004, erfolgte die Schlüsselübergabe am 15. November 2005. Die offizielle Eröffnung und Einweihung der Anstalt fand am 07. Dezember 2005 statt. Damit konnte die Anstalt in einer Bauzeit von etwas mehr als 2 Jahren fertig gestellt werden.

Die Ausgaben für Bau und Ersteinrichtung lagen mehr als 6 Millionen Euro unter

dem geplanten Haushaltsansatz. Bei reinen Baukosten in Höhe von ca. 53 Millionen Euro liegen die durchschnittlichen Kosten pro Haftplatz bei ca. 100 000 Euro.

Bei der Planung der Anstalt wurde von Beginn an auf hohe Funktionalität und ein Höchstmaß an Sicherheit Wert gelegt.

Die Anstalt ist mit einem Doppelzaun und zusätzlich einem Erdwall umwehrt, der als Ramm- und Sichtschutz dient. Da der Erdwall im Zufahrtsbereich der Anstalt unterbrochen werden musste, ist die Anstalt dort mit einer Umwehrungsmauer versehen. Insgesamt sind im Außen- und Innenbereich der Anstalt mehr als 250 Überwachungskameras im Einsatz.

Die vier großen Unterkunftsgebäude sind kammförmig an einen durchgehenden großräumigen Gang angegliedert. Das erste Gebäude ist multifunktional eingerichtet. Es beherbergt die Verwaltung der Anstalt, die Anstaltskammer, die Zahlstelle, den Krankenpflegebereich und eine Unterstationsstation für 50 Gefangene, die auch als Zugangsstation eingerichtet ist. In den drei folgenden Unterkunftshäusern sind jeweils drei solcher Stationen untergebracht. Insgesamt sind 502 Haftplätze in 404 Einzel- und 49 Doppelhaftträumen vorhanden. Neben behindertengerechten Haftträumen verfügt die Anstalt im Krankenpflegebereich über 15 Belegbetten.

Sämtliche Haftträume sind mit separaten Nasszellen mit Toilette und Waschbecken versehen.

Die Haftraumgröße eines Einzelhafttraumes liegt inklusive der ca. 1,5 qm großen Nasszelle bei 11 qm.

Durch den erwähnten Gang von den Unterkunftshäusern getrennt sind die Arbeits- und Ausbildungsbereiche eingerichtet. In der oberen Etage die arbeitstherapeutischen Werkstätten, die Unterrichtsräume für die schulische und berufliche Ausbildung der Gefangenen und die Anstaltsküche, im Erdgeschoss die vier Arbeitsbetriebe.



Über einen durchgehenden Mittelgang ist die Sporthalle der Anstalt und der Besuchsbereich für die Gefangenen erreichbar. Um zur Arbeit, in die Freizeiteinrichtungen, den Besuchs- oder Sportbereich zu gelangen, müssen die Gefangenen den überdachten Gebäudekomplex nicht verlassen. Ausnahmen bilden nur der Sportplatz der Anstalt und ein der Arbeitstherapie zugeordnetes Kaltgewächshaus. Diese Bereiche, wie auch die drei Freistundenhöfe sind durch zusätzliche Ordnungszäune gesichert.

Die große Drei-Felder-Sporthalle der Anstalt kann entsprechend einer Vereinbarung mit der Stadt Hünfeld zu separaten Trainingszeiten auch von



Sportlern aus den Hünfelder Sportvereinen genutzt werden.

In die so genannte Vollzugsmagistrale (Durchgang) eingegliedert sind der Einkaufsraum, die Mehrzweckhalle und der Andachtsraum.

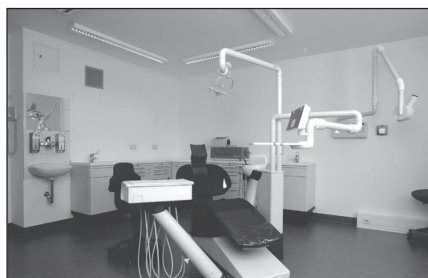
Die Ersteinrichtung der Anstalt (Hafttraummöblierung, Büroeinrichtung, Einrichtung der Krankenpflegeabteilung usw.) wurde vom Land finanziert.

In den Werkstätten und Betrieben wurde lediglich eine Grundausrüstung vorgenommen (Einrichtung der Waschräume, Elektroanschlüsse usw.).

Die endgültige Ausstattung mit Maschinen und Produktionsmitteln blieb dem privaten Betreiber überlassen.

Das äußerst großzügige technische Equipment im Krankenpflegebereich ermöglicht den Einsatz von Fachärzten vor Ort, wodurch Einsparungen durch verminderte Ausführungen von Gefangenen in Arztpraxen außerhalb der Anstalt ermöglicht werden.

Die Grundstücksgröße der Anstalt beträgt insgesamt ca. 86 000 qm, die Nutzfläche ca. 14000 qm.



Privatisierte Leistungen

Die Mitglieder einer im hessischen Justizministerium eingesetzten Arbeitsgruppe „Modellprojekte zur Privatisierung im Strafvollzug“ überprüften mehr als 110 einzelne Aufgaben, die üblicherweise in einer Vollzugsanstalt anfallen auf ihre Privatisierbarkeit.

Als **nicht privatisierbar** eingestuft wurde die Gesamtsteuerung der Anstalt,

die Überwachung der Dienstabläufe, das Behandlungsmanagement (Aufnahme und Entlassung von Gefangenen, Vollzugsplanung, Entscheidungen über Vollzugslockerungen und Urlaub aus der Haft, Disziplinarmaßnahmen usw.), Teile des Bewachungsmanagements, soweit dieses mit Befugnissen zu Zwangsmaßnahmen oder Eingriffen in Persönlichkeitsrechten verbunden ist (Brief- und Besuchskontrolle, Anwendung unmittelbaren Zwanges usw.).

Danach müssen die Gesamtverantwortung für sämtliche Abläufe in der Anstalt, alle hoheitlichen Aufgaben, die mit Eingriffsbefugnissen in Freiheitsrechte der Gefangenen verbunden sind, sowie alle Aufgaben im Sicherheitsbereich in staatlicher Hand bleiben.

Privatisierbar sind hingegen

- das Gebäudemanagement (Instandhaltung, Wartung, Reinigung usw.);
- das Versorgungsmanagement (Küche, Wäschereinigung, medizinische Versorgung,
- der Gefangeneinkauf usw.);
- das Betreuungsmanagement (Arbeit und Ausbildung der Gefangenen,
- Freizeitgestaltung, Beratung und soziale Betreuung usw.)
- Teile des Bewachungsmanagement (Kontrolle sicherheitstechnischer Anlagen,
- Monitorüberwachung usw.).

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse wurde zunächst berechnet, auf welchen Betrag sich die laufenden Gesamtkosten einer konventionell betriebenen Anstalt vergleichbarer Art und Größe belaufen.

Sodann wurden die zu erwartenden Kosten für die privatisierbaren Leistungen herausgerechnet, so dass hier eine interne Kostenberechnung vorhanden war, die mit den entsprechenden Angeboten eines privaten Betreibers verglichen werden konnte.

Mit diesem Wissen wurde die europaweite Ausschreibung für den teilprivaten

Betrieb der JVA Hünfeld vorbereitet. Dabei wurde der Entwurf eines Betreibervertrages detailliert vorgegeben. In einem zum Vertragswerk gehörenden Leistungsverzeichnis wurden sämtliche von dem privaten Betreiber erwarteten Leistungen bis in alle Einzelheiten genau beschrieben und vorausgesetzt. Die einzelnen Tätigkeitsmerkmale und Qualitäten wurden den Aufgaben und Leistungen, wie sie in jeder anderen staatlich betriebenen Vollzugsanstalt anfallen, angeglichen. Gleiche Maßstäbe wurden bei der Personalbemessung zugrunde gelegt.

Am 08. November 2004 wurde dann zwischen dem Land Hessen und der Firma Serco GmbH Bonn der Vertrag für den teilweise privatisierten Betrieb der Justizvollzugsanstalt Hünfeld geschlossen und von den Vertragspartnern unterzeichnet.

Die deutsche Serco GmbH gehört zur Serco Group plc London, einem weltweit tätigen Dienstleistungsunternehmen mit weit mehr als 40 000 Beschäftigten in den verschiedensten Marktsequenzen (Gesundheitswesen, Transportwesen, Bau technischer Anlagen, Verteidigung, Justiz usw.). In Großbritannien und Australien betreibt Serco u.a. voll verantwortlich mehrere Vollzugsanstalten. Bei dem deutschen Ableger, der Serco GmbH in Bonn, sind derzeit etwa 1100 Beschäftigte für öffentliche Auftraggeber als auch für Kunden aus der Privatwirtschaft tätig.

Aufgrund des Vertrages mit der Serco GmbH wurden folgende Aufgaben übertragen:

- Organisation und Betrieb der Werkstätten;
- Akquisition von Unternehmerbetrieben;
- Organisation und Durchführung des Gefangeneinkaufs;
- Wartung und Instandhaltung der technischen Anlagen;
- Reinigungsarbeiten;
- Führung der Gefangenenbücherei;
- Rechnungswesen;

- Versorgungswesen;
- Schreibdienst;
- Telefonzentrale;
- Poststelle;
- Führung der Betriebskantine;
- medizinische Versorgung der Gefangenen;
- psychologische, pädagogische und sozialarbeiterische Betreuung der Gefangenen;
- Drogen-, Ausländer-, Schuldnerberatung für Gefangene;
- Organisation und Durchführung von Freizeitveranstaltungen für die Gefangenen;
- Organisation und Durchführung des Gefangensports;
- Arbeitstherapie;
- schulische und berufliche Bildung der Gefangenen
- und anderes mehr.

Insgesamt sind etwa 45 Prozent aller in der Justizvollzugsanstalt anfallenden Leistungen dem privaten Betreiber übertragen worden.

Unter Einbeziehung weiterer problemlos privatisierbarer Aufgabenbereiche, wie bei der Energieversorgung, der Abfallbeseitigung, der Reinigung der Gefangenenwäsche usw. könnte sogar eine Privatisierungsquote von mehr als 47 Prozent erreicht werden.

Aufgrund der vorausgegangenen Berechnungen werden im Vergleich zu konventionellen Anstalten aufgrund der Teilprivatisierung Einsparungen von bis zu 15 Prozent gegenüber dem konventionellen Betrieb einer Justizvollzugsanstalt erwartet.

Personal

Zurzeit sind in der JVA Hünfeld 115 staatliche Bedienstete (113 Beamte, 2 Angestellte) und 102 private Beschäftigte tätig.

Von den 115 staatlichen Bediensteten gehören 98 dem allgemeinen Vollzugsdienst an.

Das Land Hessen hat im Vorfeld etwa die Hälfte der benötigten Beamten des allgemeinen Vollzugsdienstes für die

JVA Hünfeld ausgebildet und bis zur Inbetriebnahme teilweise in anderen Justizvollzugsanstalten des Landes eingesetzt. Bei der Aufnahme des Betriebes wurden die Beamten dann nach Hünfeld versetzt. Bei der anderen Hälfte handelt es sich durchweg um Beamte mit zum Teil langjährigen praktischen Erfahrungen im Vollzugsdienst, die sich für die entsprechende Tätigkeit in der JVA Hünfeld beworben haben.

Die Firma Serco hat die für die JVA Hünfeld vorgesehenen Beschäftigten fast ausnahmslos aus der Region angeworben und für die vorgesehenen unterschiedlichen Aufgaben neu eingestellt. Von staatlicher Seite wurden die privaten Beschäftigten einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen. Sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des privaten Betreibers wurden zudem nach dem Verpflichtungsgesetz für den öffentlichen Dienst besonders verpflichtet.

Obwohl alle privaten Beschäftigten natürlich für die jeweils vorgesehene Tätigkeit eine entsprechende berufliche Qualifikation nachweisen mussten, wurden sie für die Dauer von zwei Monaten im Rahmen differenzierter vollzugsspezifischer Ausbildungsmaßnahmen auf ihre neue Tätigkeit vorbereitet. Die Ausbildung setzte sich zusammen aus einer theoretischen Grundausbildung in der Aus- und Fortbildungsstätte des hessischen Justizvollzuges H.B. Wagnitz-Seminar in Wiesbaden, technischer Einweisung, Einweisung in vollzugsspezifische EDV-Software, Einweisung in Konfliktbewältigungsstrategien im beruflichen Alltag, Umgang mit schwierigen und psychisch auffälligen Gefangenen, Deeskalationstraining, praktischer Einweisung im Rahmen von Hospitationen in den entsprechenden Arbeitsbereichen anderer Anstalten usw.

Zudem sind die privaten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angehalten, an den angebotenen Fortbildungsmaßnahmen des hessischen Justizvollzuges teilzunehmen, um ihre fachspezifischen und vollzugspraktischen Kenntnisse zu

erweitern. Sie nehmen auch regelmäßig Angebote anstaltsinterner Fortbildungsmaßnahmen wahr.

Entsprechende Regelungen gelten auch für während es laufenden Betriebes von der Firma Serco neu eingestellte Beschäftigte. Während die Kosten für die zusätzliche vollzugsspezifische Erstausbildung der privaten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vom Land Hessen übernommen wurden, muss die Firma Serco die Kosten für entsprechende Ausbildungsmaßnahmen bei Personalwechsel selbst finanzieren.

Soweit nicht datenschutzrechtliche Aspekte entgegenstehen, sind die privaten Beschäftigten in das Kommunikations- und Informationssystem der Anstalt eingebunden.

Sie nehmen an den regelmäßigen Konferenzen und an den regelmäßigen Dienstbesprechungen teil.

Serco stellt den Anstaltsarzt, das Krankenpflegepersonal, die Werkmeister für die Arbeitsbetriebe, den Küchenleiter, das Küchenpersonal, Verwaltungskräfte, technisches Personal usw.

Im Bereich der Unterkunftsstationen sind so genannte Zentralbedienstete zur Unterstützung der Stationsbeamten eingesetzt. Sie übernehmen Aufgaben wie die Begleitung der Gefangenen von der Unterkunftsstation zum Besuch, zum Sport, zu Freizeitmaßnahmen usw.

Aufgrund vertraglicher Vereinbarung beschäftigt Serco für die JVA Hünfeld zwölf Sozialarbeiter, von denen sieben im allgemeinen Beratungsdienst tätig sind. Drei der Sozialarbeiter/-innen sind im Bereich der Drogenberatung tätig. Weiter steht der Anstalt ein Ausländerberater und eine Schuldnerberaterin zur Verfügung.

Drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im psychologischen Dienst, drei Pädagoginnen und Pädagogen, drei Ergotherapeuten und drei Sportlehrer und Sportübungsleiter runden das Personalspektrum des privaten Betreibers ab.

Personelle Veränderungen müssen seitens

der Firma Serco angezeigt werden. Für neu eingestellte Kräfte muss der Nachweis der entsprechenden Qualifikation erbracht werden.

Das Personalausfallrisiko liegt alleine bei dem privaten Betreiber. Der Vertrag mit der Firma Serco sieht explizit die Erbringung definierter Leistungen durch den privaten Betreiber vor.

Kann die entsprechende Leistung aufgrund von Personalausfall nicht erbracht werden, ist Serco verpflichtet, Ersatz zu stellen.

Sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des privaten Betreibers sind ausschließlich für die Anstalt tätig und vor Ort eingesetzt.

Das hauptamtlich tätige Personal in der JVA Hünfeld wird von derzeit etwa 50 ehrenamtlichen Mitarbeitern unterstützt.

Betrieb und Organisation

Der Betreibervertrag mit der Firma Serco hat eine Laufzeit von 5 Jahren mit einer Verlängerungsoption um jeweils 2 Jahre.

Das Zusammenwirken zwischen staatlichen und privaten Bediensteten hat in der JVA Hünfeld von Anfang an gut funktioniert.

Die Nahtstellen zwischen staatlichem und privaten Betrieb sind eindeutig definiert.

Der Betriebsleiter der Firma Serco und der staatliche Anstaltsleiter stimmen die Aufgabenbereiche regelmäßig aufeinander ab. Die privaten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kennen die Grenzen ihrer Handlungsmöglichkeiten. In den Aufgabenfeldern, in denen staatliche und private Bedienstete eng zusammenarbeiten, ist den staatlichen Bediensteten bewusst, dass den privaten Kräften enge Grenzen der Einsatzmöglichkeiten gesetzt sind. Zu Konflikten im Vollzugsalltag, weil bestimmte Aufgaben hoheitlicher Art von privaten Beschäftigten nicht wahrgenommen werden dürfen, ist es bisher deshalb auch noch nicht gekommen.

Die Anstalt ist organisatorisch in drei große Vollzugsabteilungen untergliedert.

Um dem Prinzip der kurzen Wege gerecht zu werden, ist die Unterbringung der Gefangenen zunächst nach deren Arbeitseinsatz vorgenommen worden. Mittlerweile wird diese Regelung durch eine Binnendifferenzierung nach Behandlungsgesichtspunkten mehr und mehr abgelöst. Es wurde eine Zugangsabteilung, eine Abteilung für Gefangene mit Urlaubs- und Lockerungsberechtigung und eine Abteilung für Gefangene, die sich erstmals im Vollzug einer unbedingten Freiheitsstrafe befinden, geschaffen.

Nach dem Vollstreckungsplan für das Land Hessen, werden in Hünfeld Freiheitsstrafen an männlichen Gefangenen bis zu einer Restvollzugsdauer von 5 Jahren ab Rechtskraft des Urteils vollstreckt, wenn diese sich erstmals im Vollzug einer Freiheitsstrafe befinden. In allen anderen Fällen beträgt die Restvollzugsdauer höchstens 3 Jahre ab Rechtskraft des Urteils. Aufgrund von Zusagen an die Stadt Hünfeld werden in der Anstalt keine Sexualstraftäter und keine Straftäter untergebracht, die wegen eines versuchten oder gar vollendeten Tötungsdelikts rechtskräftig zu Freiheitsstrafe verurteilt worden sind. Eine besondere Abteilung für den offenen Vollzug ist nicht eingerichtet.

Der Echtbetrieb der Anstalt war am 02. Januar 2006 mit zunächst 38 Gefangenen aufgenommen worden. Danach wurde die Belegung sukzessive aufgestockt. Zurzeit sind in Hünfeld etwa 470 Gefangene untergebracht.

Der Anteil an Nichtdeutschen beträgt zurzeit etwa 40 Prozent, wobei von den verbleibenden 60 Prozent Deutschen ein Anteil von etwa 30 Prozent aus den Ländern der ehemaligen GUS-Staaten stammt.

Das Durchschnittsalter der Gefangenen liegt bei 34 Jahren.

Die durchschnittliche Verweildauer der Gefangenen in der Anstalt liegt bei etwa 9 Monaten.

Die drei Vollzugsabteilungsleiter sind Beamte oder Beamtinnen des Landes Hessen.

Die Erstellung von Vollzugsplänen, die Gewährung von Vollzugslockerungen, die Zuweisung von Lohngruppen bei der Gefangenenarbeit, die Arbeitszuweisung der Gefangenen usw. sind rein staatliche Aufgaben, die ausschließlich von den jeweils zuständigen Beamten wahrgenommen werden.

Der Anstaltsleiter und die Vollzugsabteilungsleiter/-innen bedienen sich zur Vorbereitung entsprechender Maßnahmen der Fachlichkeit der privaten Sozialarbeiter, Psychologen, Pädagogen usw., die den jeweiligen Bereichen zugeteilt sind, indem entsprechende Stellungnahmen eingeholt und vorbereitende Gespräche in Auftrag gegeben werden.

Laut Betreibervertrag ist die Firma Serco verpflichtet, 300 betriebsfertige Arbeitsplätze für die Gefangenen zur Verfügung zu stellen. Von diesen 300 Arbeitsplätzen sollen 233 in den vier Werkbetrieben eingerichtet werden. Die weiteren Arbeitsplätze sind im Bereich der Küche, der Reinigung, der Haustechnik usw. einzurichten. Außerdem muss Serco 25 Plätze im Bereich der beruflichen Ausbildung und 24 Plätze in der Arbeitstherapie vorhalten.



Mit den Hausarbeitern, die in den Unterkunftsstationen beschäftigt werden, den Redakteuren der Gefangenenzeitung „Einblick“ und den in der Gefangenenbibliothek Beschäftigten, können in der JVA Hünfeld bis zu ca. 370 Gefangene einer Beschäftigung nachgehen, sofern entsprechende Arbeitsaufträge vorhanden sind.

Bei der Wahl der Gewerke in den Arbeitsbetrieben ist die Firma Serco grundsätzlich frei. Allerdings müssen dem Anstaltsleiter die jeweiligen Vorhaben vorgestellt werden. Sind dabei etwa Aspekte der Sicherheit berührt, kann die Zulassung entsprechender Aufträge verwehrt werden.

Zurzeit betreibt Serco in der JVA Hünfeld einen Betrieb, in dem Recyclingarbeiten durchgeführt werden, einen Elektrobetrieb, einen Betrieb im Bereich der Metallverarbeitung und einen Betrieb mit Arbeiten im Bereich der Konfektionierung.

Eine Besonderheit in der JVA Hünfeld ist es, dass in den Werkstätten und in der Küche in einem Zweischichtsystem gearbeitet wird.

Die erste Arbeitsschicht beginnt am Morgen um 7 Uhr und endet am Nachmittag um 13 Uhr. Die zweite Schicht beginnt um 14 Uhr und endet um 20 Uhr.

Aufgrund kurzfristig terminierter Arbeitsaufträge wird nicht selten auch an Samstagen gearbeitet.

Im wöchentlichen Rhythmus werden die Schichten gewechselt. Das heißt, arbeitet ein Gefangener in der einen Woche in der ersten Schicht, dann wird er in der Folgewoche in der zweiten Schicht eingesetzt.

Das Zweischichtsystem hat den Vorteil, dass die Werkstätten besser ausgelastet werden können und eine Produktivitätssteigerung möglich wird. Von Ausnahmesituationen abgesehen ist der Gefangene während der Arbeitsschicht auch effektiv zur Arbeit eingesetzt. Gespräche mit dem Behandlungspersonal, Hofgang, Gefangenenbesuche, Arztbesuche (außer in Notfällen) usw. finden grundsätzlich während der arbeitsfreien Zeit statt.

Für die Beordnung von Gefangenenarbeitskräften in den Arbeitsbetrieben leistet die Firma Serco dem Land Hessen Zahlungen, die sich am jeweils geltenden Lohn tariff orientieren.

Die Qualitätskontrolle der vertraglich zu erbringenden Leistungen wird einerseits durch ein im hessischen Justizvollzug eingeführtes Controllingsystem sichergestellt, das durch interne Kennzahlen ergänzt wird. Die Firma Serco stellt über die erbrachten eigenen Leistungen einen Monatsbericht zur Verfügung, der dann jeweils mit dem vorhandenen Datenmaterial abgeglichen wird.

Im Rahmen regelmäßiger Maluskonferenzen festgestellte Minderleistungen werden mit Maluspunkten belegt und können unabhängig von eventuellen Schadenersatzansprüchen des Landes gegen den Betreiber Strafzahlungen auslösen. Ausgenommen ist hiervon nur der Bereich der Arbeitszuweisungen der Gefangenen.

Seit Anfang 2007 werden die betriebswirtschaftlichen Leistungen in der JVA Hünfeld durch die Hochschule Fulda wissenschaftlich evaluiert.

Es wird erwogen, auch für den Bereich einer vergleichenden Betrachtung der Qualitäten im Behandlungsbereich eine wissenschaftliche Evaluierung durchzuführen.

Rückblick und Ausblick

Als erste teilweise privat betriebene Justizvollzugsanstalt in der Bundesrepublik Deutschland stand und steht die JVA Hünfeld von Beginn an im Blickpunkt des öffentlichen Interesses.

Zwischen der Schlüsselübergabe am 15.11.05 und der Aufnahme des Echtbetriebes am 02.01.06, haben sich mehr als 30000 Menschen einen Einblick in Bau und Einrichtung der Anstalt verschafft. 20000 davon alleine an einem „letzten Tag der offenen Tür“ am 11. Dezember 2005.

Zwischenzeitlich wurde die Anstalt auch von verschiedenen Interessengruppen aus dem In- und Ausland besucht. So waren unter anderen Delegationen und einzelne Besucher aus Japan, der VR China, den baltischen Ländern, Russland, Bulgarien, Luxemburg, Chile, Tschechien,

den Niederlanden, Österreich, Ungarn, Schweden und viele andere mehr in der Anstalt, um sich ein Bild von den getroffenen Regelungen und den ersten Erfahrungen zu machen.

Auch zahlreiche Fernseh- und Hörfunkteams haben in der Anstalt Aufnahmen gemacht und Beiträge ausgestrahlt.

Bis Ende Juli 2007 waren in diesem Jahr bereits schon wieder etwa 1300 Besucher in der Anstalt, wobei die Besuche seit einiger Zeit nur noch auf fachlich interessierte Personen beschränkt werden. Ergänzend werden Vorträge in Schulen oder Einrichtungen außerhalb der Anstalt organisiert und durchgeführt.

Positiv hat sich diese offensive Öffentlichkeitsarbeit auf das Verhältnis der Anstalt zur Bevölkerung Hünfelds und in der Region ausgewirkt.

Durch die intensiv und offen betriebene Informationspolitik des hessischen Justizministeriums konnten im Zusammenwirken mit den örtlichen Medien und der Stadt Hünfeld vorhandene Ängste abgebaut und Vertrauen in die Sicherheit der Anstalt aufgebaut werden.

Neben der intensiven Öffentlichkeitsarbeit war die Aufbau- und Anschubphase dadurch geprägt, dass sich im Innenbereich der Anstalt Bedienstete aus unterschiedlichen anderen Anstalten, mit den dort gemachten unterschiedlichen Erfahrungen, finden und neu orientieren mussten.

Es mussten die Handlungsabläufe abgestimmt und eingeübt werden und die Unterstützung durch die privaten Kräfte musste in den Gesamtbetrieb integriert werden.

Die im Sozial- und Beratungsdienst eingesetzten Kräfte standen vor dem Problem, in kürzester Zeit mehr als 400 Gefangene in Erstgesprächen auf die neue Situation einzustellen. Vollzugspläne mussten in großer Zahl überprüft und gegebenenfalls neu gefasst werden. Hinzu kam, dass sich die privaten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf eine für sie größtenteils völlig neue und bislang unbekannte Arbeitswelt einzustellen hatten.

Bei einzelnen Werkmeistern beispielsweise musste (und muss) die Sensibilität für die im vorherigen Arbeitsleben weitgehend unbekannte Berücksichtigung von Sicherheitsbelangen geweckt und immer wieder neu entfacht werden. Der Aufbau und die Umsetzung eines völlig neuen Regelwerkes, das auf die speziellen Verhältnisse in der Anstalt ausgerichtet sein muss, ist noch immer nicht vollständig abgeschlossen. Immer noch und immer wieder wird festgestellt, dass die eine oder andere Vorgehensweise, dass die eine oder andere neue Regelung so nicht gehalten werden kann oder zu unerwarteten Problemen führt. Insoweit ist der Abstimmungs- und Aufbauprozess auch heute, eineinhalb Jahre nach Betriebsbeginn, noch immer voll im Gange.

In diesem Prozess und im Bewusstsein in einem Pilotprojekt eine gewisse Vorreiterrolle zu spielen, hat sich gezeigt, dass sowohl bei den Beschäftigten des privaten Betreibers als auch bei den Landesbediensteten enorme Innovationskräfte frei gesetzt werden konnten. Das ungebrochene Engagement aller beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter trägt ausschlaggebend dazu bei, dass der Versuch der Symbiose staatlicher und privater Leistungen in Hünfeld bisher so erfolgreich verlaufen ist.

Aus zahlreichen anderen Anstalten des Landes Hessen wurden Gefangene in die neue JVA Hünfeld verlegt. Auch sie hatten ihre Erfahrungen in ihren „alten“ Anstalten gemacht und mussten sich auf die neue Umgebung und neue Situationen erst einstellen. Veränderungen mussten verarbeitet werden.

Durch die besondere Architektur der Anstalt war und ist die Bewegungsfreiheit der Gefangenen auf nur wenige Bereiche eingeschränkt.

Infolge oft kurzfristiger Arbeitsaufträge und schwankender Auftragslage mangelte es vor allem in der Anfangsphase an kontinuierlichen Arbeitseinsätzen. Konjunkturelle Schwankungen müssen in dieser Hinsicht auch heute immer

wieder überbrückt und überstanden werden.

Das alles führte bei manchen Gefangenen zur Unzufriedenheit und zu Klagen über den Vollzugsalltag, die sich hin und wieder auch schon einmal mit Zeitungsartikeln an die örtliche und überörtliche Presse Luft verschafften.

Bezeichnend ist dabei jedoch, dass zeitweise ca. 80 Prozent der Beschwerden von nur 5–6 Gefangenen eingebracht wurden.

Dass Inhaftierte mit ihrer Situation in der Anstalt nicht glücklich sind, liegt in der Natur der Sache.

Gleichwohl lassen kritische Äußerungen von Gefangenen in manchen Fällen durchaus Rückschlüsse auf den Organisationsgrad einer Anstalt zu. Sie werden deshalb auch ernst genommen und haben in dem einen oder anderen Falle nach Überprüfung zu verantwortbaren Veränderungen im Gesamtgefüge der Anstalt geführt.

Kritischer Betrachtung sehen sich die Projekte zum Thema „Teilprivatisierung im Strafvollzug“ aber nicht nur seitens der Gefangenen ausgesetzt. Auch die Berufsvertretungen der Strafvollzugsbediensteten laufen Sturm gegen alle Bemühungen, den Strafvollzug durch Privatisierungsmaßnahmen effektiver und effizienter zu gestalten.

Ob Privatisierung im Strafvollzug in dieser Hinsicht wirklich als Königsweg bezeichnet werden kann, mag dahin gestellt sein. Fest steht jedoch, dass die Privatisierung unter den derzeitigen Rahmenbedingungen des Justizvollzuges neue Chancen bietet, die es zu überprüfen gilt. Diese Prüfung braucht vor allem Zeit. Wenn der Erfolg oder Misserfolg eines Projektes zur Teilprivatisierung des Strafvollzuges schon bewertet wird bevor es richtig begonnen hat, ist das nicht hilfreich.



Dr. Werner Päckert

Anstaltsleiter der JVA Hünfeld

wpaeckert@aol.com

Tagung

„Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle“

Hameln

12. – 13.10. 2007

Internationale Stiftung zur Förderung von Kultur und Zivilisation, München

Ort der Veranstaltung:

Jugendanstalt Hameln/
Niedersachsen

Anmeldeschluss: 30.09.2007

Schriftlich oder per Mail anmelden:

Birgitt Hoff, JA Hameln

Tündersche Straße 50

31789 Hameln

Birgitt.Hoff@ja-hm.niedersachsen.de

Status Quo und Perspektiven der Aufgabenübertragung an Freie/Private Träger im Bereich der Strafstuz Schleswig-Holstein

Johannes Sandmann

Mit dem Begriff der Privatisierung verbinden Menschen häufig das Bild, dass die Arbeitsbedingungen zu Lasten der Beschäftigten verändert werden und der Verlust von Arbeitsplätzen eintritt. Damit ist der Begriff überwiegend und oft zu Recht negativ besetzt.

Trotzdem gibt es genügend Beispiele für die Privatisierung von staatlichen Aufgaben, bei denen es für Beschäftigte und das Unternehmen auch positive Aspekte und Vorteile gab. Die früheren bundesstaatlichen Unternehmen (z. B. Deutsche Bundespost) sind heute straff geführte Unternehmen, die nicht mehr aus Steuergeldern subventioniert werden müssen, schwarze Zahlen schreiben und trotzdem ein sicherer Arbeitgeber sind. Ich bin daher kein Gegner von Privatisierungen, aber auf der anderen Seite auch noch lange kein Befürworter von radikalen Privatisierungen im Strafvollzug, insbesondere dann nicht, wenn verfassungsrechtliche Grenzen berührt oder überschritten werden oder wenn die rechtliche Bewertung unter Fachleuten umstritten ist.

Ich möchte drei Aussagen zu dem Status Quo der Privatisierung im Strafvollzug machen:

1. In Schleswig-Holstein gibt es ein sehr gut funktionierendes System zwischen dem Land und den Freien Trägern bzw. privaten Organisationen bei der Aufgabenerfüllung im Vollzug und der Straffälligenhilfe außerhalb des Vollzuges.
2. Auch in den anderen Ländern besteht das Problem der Überbelegung im Vollzug. In Schleswig-Holstein sollen in den nächsten Jahren 126 neue Haftplätze errichtet werden. Es wird aber keine neue Haftanstalt

gebaut, sondern es ist beabsichtigt – auch aus wirtschaftlichen Gründen – in bestehenden Vollzugsanstalten Erweiterungsbauten vorzunehmen. Zurzeit werden dazu entsprechende Prüfungen durchgeführt. Bei diesen Vorhaben wären Teilprivatisierungen nur bedingt möglich.

3. Die frühere Landesregierung hat in den 90-er Jahren beschlossen, die gesamte Verwaltung des Landes zu modernisieren und dies unter das Motto gestellt: Schneller, besser, kostengünstiger.

Dazu wurde ein von den Mitarbeitern erarbeitetes Leitbild für 55 000 Beschäftigte beschlossen. Unter anderem heißt es dort: „Wir wollen..... das Haushaltswesen so gestalten, dass mehr Anreize für wirtschaftliches Verhalten entstehen und ... mit anderen – auch privaten Dienstleistern – kooperieren und wo es sinnvoll erscheint, Aufgaben auf andere Stellen übertragen“.

Des Weiteren wurde erarbeitet und auf die Verwaltung zugeschnitten:

- ein Personalentwicklungssystem (Assessmentcenter, Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräch, Rückmeldung für Vorgesetzte),
- ein Beurteilungssystem, Leistungs- und Beförderungsgrundsätze,
- eine gemeinsame Geschäftsordnung,
- das System der Kosten- und Leistungsrechnung,
- das System der Budgetierung,
- ein Controllingssystem,
- sowie das Verfahren Aufgabenanalyse/Aufgabenkritik.

Diese neuen Steuerungsinstrumente entstammen der privaten Wirtschaft, d. h. der Betriebswirtschaftslehre, und dienen dazu, ein Kostenbewusstsein, eine Wirt-

schäftlichkeit und eine Identifikation mit den Aufgaben auf gleich hohem Niveau wie bei den privaten Unternehmen zu erreichen, ohne dass Abstriche an der bisherigen Verlässlichkeit und Pflichterfüllung der Verwaltung gemacht werden dürfen. Das Land Schleswig-Holstein ist für das Personalentwicklungssystem und für das Verfahren Aufgabenanalyse/Aufgabenkritik zweimal mit dem Speyer-Preis der Verwaltungshochschule Speyer ausgezeichnet worden.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts ist in Deutschland eine Übertragung des Strafvollzuges als Ganzes auf Dritte nicht möglich, da als Folge des staatlichen Gewaltmonopols der Strafvollzug dem Wesen nach eine hoheitliche Aufgabe darstellt. Das schließt eine Beteiligung Dritter – insbesondere bei Serviceleistungen – nicht von vornherein aus. Sie erfährt allerdings dort ihre Grenze, wo die Tätigkeit in Rechte von Gefangenen eingreift und als Ausübung hoheitlicher Befugnisse nach Art. 33 Abs. 4 GG Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist. Auch dort wo diese Grenze nicht überschritten wird und Aufgaben des Strafvollzuges auf Dritte übertragen werden, verbleibt die Gesamtverantwortung weiterhin beim Land.

Neben den verfassungsrechtlichen Grenzen der Aufgabenübertragung ergeben sich weitere Restriktionen. Dies sind insbesondere:

- Vollzugsgestalterische Grundsätze,
- Sicherheitsbelange,
- Haushaltsrechtliche Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und
- Sparsamkeit und Akzeptanzprobleme beim Personal.

Stand der Entwicklung in Schleswig-Holstein

Nach Auftragserteilung durch die Strukturkommission der Landesregierung im

Jahre 2002 erfolgte eine umfangreiche Bestandsaufnahme der Aufgaben die bereits jetzt auf Dritte übertragen sind. Im Ergebnis zeigt sich, dass bereits jetzt eine Vielzahl von Aufgaben von Dritten bzw. vom Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen (Eigenbetriebe, Unternehmerbetriebe) wahrgenommen werden.

Landesbetriebe sind nach VV1 zu § 26 LHO rechtlich unselbständige Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist. Sie sind aus der Kameralistik herausgenommen und nur noch netto mit den Zuführungen und Abführungen im Haushalt veranschlagt. Die Bewirtschaftung erfolgt im Rahmen eines Globalbudgets. Wenn beispielsweise ein Großauftrag eines Unternehmens für den Vollzug anstand, aber der Rohstofftitel leer war, war es früher schwierig und aufwendig, die entsprechenden Rohstoffe zu beschaffen und den Auftrag anzunehmen. Jetzt wird zu Beginn des Geschäftsjahres ein Wirtschaftsplan aufgestellt. Die Rechnungslegung erfolgt nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung. Am Jahresende erstellt der Landesbetrieb eine Bilanz sowie eine Gewinn- und Verlustrechnung.

So flossen im Haushaltsjahr 2002 von den Nettoausgaben (43.435,6 T€) des Strafvollzugs 10,18% an Dritte (4.422,8 T€) und 4,11% an den Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen (1.785,3 T€).

Die Übertragung von Aufgaben auf Dritte erfolgte in Schleswig-Holstein schrittweise und kann in mehrere Phasen unterteilt werden. Zu den „klassischen“ Bereichen mit einer hohen Mitwirkung Dritter zählt die Gesundheitsfürsorge (42 v. H.). Die zahnärztliche Versorgung ist in allen Justizvollzugsanstalten, die allgemeinärztliche Versorgung ist in den Justizvollzugsanstalten Flensburg und Itzehoe sowie in der Jugendanstalt Schleswig vertraglich verpflichteten Ärzten übertragen. Über die anstaltsärztliche Versorgung hinaus werden in allen Anstalten Fachärzte hinzugezogen. Die stationäre Versorgung erfolgt im Vollzugs Krankenhaus in Hamburg sowie in ortsnahen Krankenhäusern.

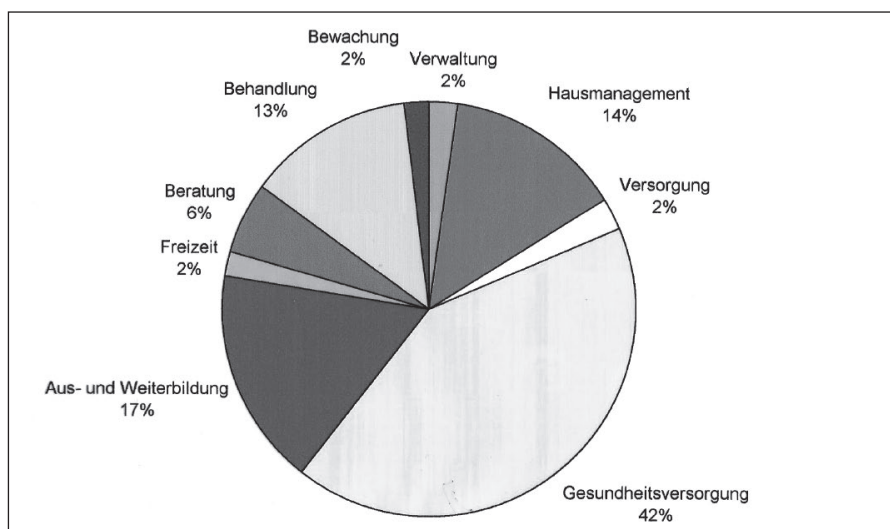
Auch die Bauunterhaltung sowie die technische Unterhaltung und Wartung von Anlagen wird, soweit diese Leistungen nicht durch die anstaltseigenen Betriebe bzw. den Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen (VAW) erbracht werden können, durch zahlreiche externe Firmen durchgeführt.

Bei der Freizeitgestaltung sind in hohem Maße ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingebunden (Töpferkurse, Literaturkurse, Sport). In der Schule werden zur Vertretung der hauptamtlichen Lehrkräfte und für einzelne Unterrichtsfächer Stunden eingekauft. Der Gefangenen-einkauf wird ausschließlich über externe Anstaltskaufleute abgewickelt.

Im Rahmen der Reformdiskussion zum Strafvollzugsgesetz von 1977 und den damit verbundenen organisatorischen Veränderungen in den Justizvollzugsanstalten wurden Mitte der 80er-Jahre Teile des Betreuungs- und Behandlungsmanagements zur Übertragung auf Dritte in Kooperation mit Externen entwickelt und aufgebaut. Zu nennen ist hier die psychologische Betreuung (Diagnostik, Therapie) der Gefangenen, die in Zusammenarbeit mit externen Psychotherapeuten und Gutachtern erfolgt (z. B. Christian-Albrechts-Universität Kiel, pro familia). Auch die Übertragung der Bereiche Aus- und Weiterbildung der Gefangenen, die weitgehend vom Berufsbildungswerk des DGB (bfw) wahrgenommen wird und Beratung (z.B. Sucht-, Schuldner- und Ausländerberatung, die u.a. von der Diakonie oder der Ev. Stadtmission durchgeführt wird), fallen in diese Phase.

Diese Vorgehensweise bildet sich heute in der Organisationsstruktur jeder Anstalt ab. Sie ist aus wirtschaftlichen Gründen sinnvoll, weil besonderes Fachwissen nur durch hohe Investitionen herzustellen ist und nur durch laufende Kosten die Fachqualität dauerhaft gesichert werden kann. Durch dieses Management sind neue Belastungen insbesondere im Personalkostenbereich für den öffentlichen Haushalt vermieden worden.

Seit den 90er Jahren hat auch der Strafvollzug mit den Projekten Budgetierung/Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der JVA Lübeck und der Einrichtung des Landesbetriebes Vollzugliches Arbeitswesen die Verwaltungsmodernisierung umgesetzt. Seit dem 01.03.2000 läuft in der JVA Lübeck die Kosten- und Leistungsrechnung im Echtbetrieb und mit Beginn des Haushaltsjahres 2003 erhielt die JVA Lübeck ein Personal- und Sachkostenbudget – das sich im Wesentlichen an den erwarteten Belegungszahlen orientiert – zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugewiesen. Dieses Verfahren wird jetzt auf die anderen Anstalten übertragen.



Zum 1. Januar 2000 wurden in einem ersten Schritt die Arbeitsbetriebe der Justizvollzugsanstalt Kiel in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO umgewandelt. In einem zweiten Schritt wurde der Landesbetrieb 2002 auf die Arbeitsbetriebe der Justizvollzugsanstalten Lübeck und Neumünster ausgeweitet und eine kaufmännische Abteilung für den Landesbetrieb aufgebaut, die der Abteilung 2 des MJAE angegliedert ist.

Zielsetzung beider Projekte ist es, durch die Schaffung von mehr Kostentransparenz und einer größeren Flexibilität in der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel die Wirtschaftlichkeit und Effektivität im Strafvollzug zu steigern und darüber hinaus eine bessere Datenbasis für „make or buy“-Entscheidungen zu erhalten.

Ab 2002 wurden in der Abschiebungshafteinrichtung Rendsburg und zur Baustellensicherung Hilfsdienste (z.B. Nacht- und Pfortendienste) zur Entlastung des Allgemeinen Vollzugsdienstes an Externe vergeben. So werden in der Abschiebungshafteinrichtung ca. 550 h/Woche zugekauft.

Seit der Auftragserteilung durch die Strukturkommission wurden zudem im Schreibdienst erstmalig Mitarbeiterinnen einer Zeitarbeitsfirma eingesetzt sowie die grundsätzliche Zustimmung des Hauptpersonalrats erlangt, in den Arbeitsbetrieben zur Abdeckung von Produktionsspitzen bzw. bei Personalengpässen ebenfalls Mitarbeiter einer Zeitarbeitsfirma einzusetzen. (Kiel 1 Tischler, Lübeck 1 Handwerker). Dies ist nur dadurch ermöglicht worden, dass der Landesbetrieb wesentlich flexibler in der Bewirtschaftung ist.

Ein Vergleich mit anderen Bundesländern zeigt, dass die Situation in Schleswig-Holstein mit anderen Ländern weitgehend vergleichbar ist. Allerdings wird derzeit bundesweit die weitergehende Übertragung von Aufgaben des Strafvollzugs intensiv diskutiert. 2006 ist die erste teilprivatisierte JVA in Hünfeld in

Betrieb genommen worden. In Baden-Württemberg lief ein Ausschreibungsverfahren für eine Teilprivatisierung der JVA Offenburg. In Baden-Württemberg ist ebenfalls die Privatisierung der Bewährungshilfe durch die österreichische Firma Neustart umgesetzt. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, wie sie § 7 der schleswig-holsteinischen LHO vorschreibt, sind nicht bekannt gemacht worden. Voraussetzung für einen exakten Kostenvergleich wäre das Bestehen eines Kosten- und Leistungsrechnungssystems. Von politischer Seite ist geäußert worden, dass die JVA Hünfeld 15 % Einsparungen gegenüber einer staatlichen Eigenlösung erzielen wird.

Die Erfahrungen mit Dritten im Strafvollzug Schleswig-Holsteins werden von den Anstaltsleitungen sowie dem MJAE als positiv beurteilt und die Qualität der Externen als gut bis sehr gut eingestuft. Die Vorteile liegen insbesondere in der Nutzung externen Experten-Know-hows (z.B. Fachärzte, Schuldnerberatung) und in der größeren Flexibilität von Arbeitsabläufen (z.B. Dienstplangestaltung, Ausfall bei Krankheit). Unter Kosten- und Auslastungsaspekten scheint es daher wenig sinnvoll, alle Fachbereiche selbst vorzuhalten. Das Beispiel bfw zeigt darüber hinaus, dass durch die Aufgabenübertragung zusätzliche Finanzierungsquellen durch EU-Mittel erschlossen werden können. Hierbei handelt es sich um Beträge in Millionenhöhe. Im Übrigen ist bei therapeutischen Behandlungsmaßnahmen die Trennung von vollzuglicher Entscheidung und externen Gutachten als positiv zu beurteilen.

Ein wesentlicher Vorteil der Aufgabenübertragung auf Dritte liegt darüber hinaus darin, dass diese Dienstleistungen über das Sachkostenbudget abgerechnet werden.

Aussagen zur Wirtschaftlichkeit können aber nur dann exakt getroffen werden, wenn als Folge der Modernisierungsprojekte „flächendeckende“ Einführung der Kosten- und Leistungsrech-

nung“ und „Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen“ sich die Datengrundlage verbessert, so dass künftig bei „make or buy“-Entscheidungen verstärkt Kostenkriterien berücksichtigt werden. So hat beispielsweise eine Wirtschaftlichkeitsberechnung aus dem Jahre 2002 im Rahmen der Planungen für den Neubau der Küche in der Justizvollzugsanstalt Lübeck ergeben, dass der Eigenbetrieb der Küche geringfügig kostengünstiger ist als die Fremdversorgung. Zudem bleiben Gefangenenarbeitsplätze erhalten bzw. können Ausbildungsplätze geschaffen werden. Im Jahre 2006 wurde geprüft, den Neubau der Küche der JVA Lübeck als ein ÖPP Projekt (Öffentliche Private Partnerschaft) durchzuführen, was sich letztlich als nicht wirtschaftlich herausstellte.

Bei einer Aufgabenübertragung auf Dritte erhöht sich nicht automatisch die Wirtschaftlichkeit, sondern stets ist der Einzelfall zu prüfen.

Im Allgemeinen erweist sich das Haushaltsrecht als zu starr, um im Haushaltsvollzug flexibel Dritte mit Aufgaben des Vollzugs zu betrauen und Personalkosten in Sachkosten umzuwandeln. Durch die Modernisierungsprojekte, insbesondere den Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen mit der Herausnahme aus der Kameralistik und der Nettoveranschlagung im Haushalt, werden hier neue Spielräume geschaffen. Die Entwicklung im Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen hat in den ersten 2 Jahren gezeigt, dass bereits durch eine flexiblere Haushaltsführung und den Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente eine Nettoentlastung des Haushalts erreicht und der Zuschussbedarf verringert werden kann. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit der Kosten- und Leistungsrechnung und der Einrichtung des Landesbetriebs Vollzugliches Arbeitswesen wird die Optimierung der bestehenden Strukturen fortgeführt. Daneben werden schrittweise und einfallbezogen weitere Aufgaben des Strafvollzugs, die nicht hoheitlicher Art sind, auf Dritte übertragen.

Ein Bereich, der noch nicht aufgebaut ist, bezieht sich auf das so genannte Übergangsmanagement (Entlassungsvorbereitung, Nachbetreuung, Fortsetzung der Fortbildungsmaßnahmen nach der Entlassung, Arbeitsplatzsuche). Die Entwicklung und Vernetzung ist hier notwendig, die Kooperation mit privaten Trägern sollte hier klar im Vordergrund stehen.

Des Weiteren hat der Landesbeirat im Frühjahr 2005 die ehrenamtliche Bewährungshilfe in Schleswig-Holstein bilanziert und hierzu ein Konzeptpapier vorgelegt. Das Papier unterscheidet zwischen ehrenamtlichen Bewährungshelfern mit voller Fallverantwortung und ehrenamtlichen Helfern zur Unterstützung der Bewährungshilfe. Das letztere Modell wird vorrangig unterstützt.

Der Ausbildungsplan der „Evangel. Stadtmission Kiel“ und der „Rechtsfürsorge Lübeck“ wird aufgegriffen, die einen Ausbildungsplan für potenzielle ehrenamtliche Helfer entwickelt haben. Hier wird es also zu einer weiteren Art der Aufgabenübertragung bzw. der Beteiligung von Privatpersonen im System der sozialen Strafrechtspflege kommen, und zwar im Einverständnis zwischen MJAE, Finanzministerium, Landesbeirat, dem Landesverband, den Trägern Stadtmission und Resohilfe und den hautamtlichen Fachkräften der Bewährungshilfe.

Die ambulante Therapie-, sowie Trainings- und Beratungsangebote für Sexual- und Gewalttäter gehören seit 1990 zu den kriminalpolitischen Schwerpunkten des Landes. Insbesondere fördern wir ambulante Therapie, Trainings- und Beratungsangeboten freier Träger für jugendliche und erwachsene Sexual- und Gewaltstraftäter mit den Schwerpunkten Sexual- und Gewalttätertherapie, Trainingsgruppen für Gewalttäter in engen persönlichen Beziehungen und Anti-Gewalt-Trainingsgruppen

Unter Federführung der Pro Familia und mit Hilfe freier Träger sowie zahlreicher frei praktizierender Therapeutinnen und Therapeuten konnte in Schleswig-Holstein ein bedarfsgerechtes Angebot für Sexualstraftäter geschaffen werden. Bisher konnten in allen uns vorgelegten Fällen Maßnahmen vermittelt und Finanzierungen gesichert werden.

Im Rahmen eines landesweiten Konzeptes gegen Gewalt in engen persönlichen Beziehungen (KIK), an dem Beratungseinrichtungen für Frauen, die Staatsanwaltschaft, die Polizei und kommunale soziale Dienste beteiligt sind, wird in acht Projekten Täterarbeit durch freie Träger, nämlich der Brücke Elmshorn, dem Verein Widerspruch in Kiel, dem BBZ Niebüll und der Pro Familia, angeboten. Die Täter werden dabei unterstützt, kritische Situationen zu erkennen, für ihr Verhalten die Verantwortung zu übernehmen und ihr gewalttätiges Verhalten zu ändern.

Das Anti-Gewalt-Training für andere Gewalttäter wird schrittweise aufgebaut. Hier sind Partner die Kieler Hafthilfe, das BBZ Niebüll und der Verein Widerspruch. Zielgruppe sind überwiegend junge und erwachsene Probanden der Bewährungshilfe, die z.B. eine gerichtliche Auflage zum AGT haben.

Seit Mitte der neunziger Jahre sind zwei Aufgabenschwerpunkte der Gerichtshilfe schrittweise auf freie Träger übertragen worden, das sind der Täter-Opfer-Ausgleich und die Vermittlung von gemeinnütziger Arbeit zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen. Der TOA ist eine soziale Konfliktschlichtung zwischen Täter und Opfer in einem außergerichtlichen Verfahren. Durch Vermittlung in gemeinnützige Arbeit zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen werden Menschen unterstützt, die ihre Geldstrafe nicht bezahlen können und die die dann folgende Ersatzfreiheitsstrafe vermeiden wollen und sollen. Denn diese Gruppe möchten wir möglichst nicht im Vollzug haben. Im Jahr 2005 wurden durch TOA-Projekte 27.600 Hafttage gespart.

Die Träger der Freien Straffälligenhilfe haben seit Jahren ihre Qualität unter Beweis gestellt, und arbeiten eng zusammen mit der Justiz, den Sozialen Diensten der Justiz und den Justizvollzugsanstalten. Insbesondere durch die Übertragung dieser Aufgaben von der Gerichtshilfe auf Freie Träger ist die Gerichtshilfe im Umfang von ca. 11,5 Stellen entlastet worden. Diese Kapazität kann jetzt zur Intensivierung der originären Aufgaben, der Ermittlungshilfe, genutzt werden.

Die rechtliche Grundlage für die Übertragung von Aufgaben auf Freie Träger ist § 9 des Bewährungs- und Gerichtshilfegesetzes Schleswig-Holstein. Danach sollen Freie Träger der Jugend- und Erwachsenenstraffälligenhilfe an der Durchführung von Aufgaben nach diesem Gesetz beteiligt werden oder ihnen soll die Durchführung von Aufgaben übertragen werden, wenn die fachlichen Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Sie sollen dabei angemessen unterstützt und gefördert werden. Mit dieser landesrechtlichen Regelung wurde die Beteiligung Freier Träger abgesichert und die Freie Straffälligenhilfe gestärkt.

Resumée

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die ambulanten Maßnahmen und ambulanten Sanktionsalternativen auch die Vollzugsanstalten entlasten und das Schleswig-Holstein bundesweit mit die niedrigste Inhaftierungsquote hat (53 Gefangene pro 100.000 Einwohner). Die Verzahnung stationärer und ambulanter Maßnahmen insbesondere für Problem- und Risikoprobanden ist Teil der sozialen Strafrechtspflege in Schleswig-Holstein. Die drei Säulen – Justizvollzug, Soziale Dienste der Justiz und Freie Straffälligenhilfe – sind in den vergangenen etwa 15 Jahren parallel fortentwickelt worden. Nach übereinstimmender Einschätzung aus den unterschiedlichen Fachbereichen und aus Sicht des Justizministeriums haben sich die ambulanten Maßnahmen einschließlich der Verzahnung mit dem stationären Bereich bewährt.

Teilweise sind sie ausbaufähig, z.B. beim Anti-Gewalt-Training. Beim TOA ist es denkbar, dass der Anteil der Delikte, die dem mittleren Kriminalitätsbereich zuzuordnen sind, mit steigender Akzeptanz noch stärker berücksichtigt wird. Auch bei den Fällen häuslicher Gewalt dürfte der Anteil der für Täterarbeit geeigneten Täter noch steigerbar sein.

Zur Entwicklung der Bewährungshilfe ist zu sagen, dass angesichts der Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg organisatorische Änderungen nicht geplant sind, inhaltliche Änderungen aber sind umzusetzen. Die Arbeit zur Qualitätsentwicklung und -sicherung muss im Sinne verbindlicher Qualitätsstandards fortgesetzt werden. Hauptberufliche Sozialarbeit muss heute ihre gute Arbeit auch nachweisen können.

Ferner müssen Leistungsprofile der Bewährungshilfe nach innen und außen transparent und verbindlich sein. Gefordert sind also gleichermaßen Gestaltungssicherheit und Überprüfbarkeit. Hierzu laufen bundesweite Projekte in den Ländern.

Internationale Entwicklungen

Abschließend ist ein Blick auf internationale Entwicklungen zu werfen. Einerseits ist die Privatisierungsfrage von öffentlichen Dienstleistungen und Aufgaben durch den Druck der verschuldeten Haushalte entstanden, aber andererseits gibt es gleichzeitig einige wenige multinationale Unternehmen, die die Strafrechtssysteme weltweit als ihre Zielmärkte ansehen. Stephen Nathan vom internationalen Forschungsinstitut für Öffentliche Dienste an der University of Greenwich hat 2005 einen internationalen Bericht über die Privatisierung des Strafvollzuges verfasst. Danach hatte der Markt 1997 einen Wert von geschätzten 360 Milliarden US Dollar, auf die Vollzugsanstalten entfielen geschätzte 62,5 Milliarden US Dollar. Weltweit geschätzt gibt es 9 Mio. Gefangene, davon 2,1 Mio. in den USA sowie 1,7 Mio. in Europa und

Asien. Dem Bericht von Nathan kann entnommen werden, dass die bekannten privaten Betreiber von Vollzugsanstalten über ausgedehnte internationale Niederlassungen verfügen und in Europa hervorragend positioniert sind:

Serco operiert in Europa, im Nahen Osten, im asiatisch-pazifischen Raum und in Nordamerika. Die Tochtergesellschaft des Unternehmens Premier Custodial Group betreibt Vollzugsanstalten in Großbritannien. Serco hat einen Vertrag über Dienstleistungen in der neuen JVA Hünfeld erhalten.

Group 4 Securicor betreibt Gefängnisse in Großbritannien und Nordamerika und stellt das Personal für 6 Justizvollzugsanstalten in den Niederlanden. Darüber hinaus verfügt der Konzern über Einrichtungen in mehr als 30 europäischen Ländern und Nordamerika, der Karibik, Mittel- und Südamerika, dem Nahen Osten, Asien-Pazifik und Afrika.

GSL betreibt das Vollzugsgeschäft in Großbritannien, Australien und Südafrika.

Sodexo ist weltweit in 70 Ländern tätig. In Europa allein sind es mehr als 20. Zurzeit gibt es Verträge für Vollzugsdienste mit Australien und Chile. In Europa betreibt Sodexo 3 Vollzugsanstalten in England und erbringt nicht dem staatlichen Vollzug unterworfenen Dienste in 5 Vollzugsanstalten im Süden Frankreichs und in 4 Anstalten im Norden Frankreichs. In Italien ist das Unternehmen Dienstleister für 36 Justizvollzugsanstalten, in den Niederlanden sind es 28, in Portugal 11 und in Spanien 8.

GEPSA ist eine Tochtergesellschaft des im Bereich der Energieversorgung und des Umweltmanagements tätigen Mischkonzerns SUEZ. Seit 1990 bietet GEPSA nicht dem Vollzug unterstellte Dienstleistungen für Gefängnisse an und konnte dabei in Frankreich die Zahl der betreuten Einrichtungen von 5 auf 16 erhöhen. SUEZ betreibt nicht nur Einrichtungen in Europa, sondern auch

in Nord- und Südamerika, Afrika und in der Region Asien-Pazifik.

Die GEO Group hat 2003 ihre Anteile an ihren britischen Vollzugsanstalten verkauft, die sie über eine 50-prozentige Beteiligung an der Premier Custodial Group gehalten hatte. Im Dezember 2004 wurde in Großbritannien eine GEO-Zentrale eingerichtet. GEO betreibt jetzt Vollzugsanstalten in den USA, Australien, Südafrika und Neuseeland. In Kanada konnte GEO einen Wartungsvertrag für ein Jugendgefängnis abschließen.

Die dargestellten Entwicklungen müssen aufmerksam verfolgt werden, denn bis jetzt sind die angeblichen Vorteile einer Privatisierung nicht bewiesen. Es ist schwer vorstellbar, dass das Prinzip der Gewinnmaximierung von großen Konzernen und die Erfüllung staatlicher Aufgaben in den so genannten Kernbereichen zusammenpassen. Für den Justizvollzug in Schleswig-Holstein kann festgehalten werden, dass er nachweislich modern und wirtschaftlich arbeitet. Eine Privatisierung wie in anderen Ländern wird es nicht geben.



Johannes Sandmann

Ministerialdirigent

Leiter Abteilung Strafvollzug

Soziale Dienste der Justiz, Freie Straffälligenhilfe

Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa

johannes.sandmann@jumi.landsh.de

Wofür brauchen wir noch den Staat?

Die Privaten auf dem Vormarsch?

Christoph Flüge

Es ist schon eine merkwürdige und inzwischen ziemlich verworrene Debattenlage um die Privatisierung von Dienstleistungen im Bereich der Justiz in Deutschland. Seit Jahren wird heftig gerungen, und eine einvernehmliche Zukunftsvision zeichnet sich mitnichten ab. Verwirrt ist die Situation deshalb, weil so vieles in die Diskussion hineinspielt, was eigentlich nichts miteinander zu tun hat. Und die Protagonisten beharren auf ihren Positionen, ohne ihre Interessen und Ziele immer klar offenzulegen. Doch Klarheit tut Not, wenn verantwortliche Entscheidungen getroffen werden sollen, die auch noch in Jahrzehnten einer kritischen Würdigung standhalten.

Die Privatisierungsdebatte ist deshalb so verworren, weil es nicht allein um Privatisierung staatlicher Aufgaben selbst geht. Die Protagonisten und ihre Gegner verfolgen zugleich ganz andere Ziele, die mit den Schlagworten Effektivität staatlichen Handelns, hoheitliche Aufgabenwahrnehmung, Gewinnerwartungen auf dem Sicherheitsmarkt, Rückzug auf Kernaufgaben des Staates, Schlanker Staat, New Public Management, Flexibilität des öffentlichen Dienstes und anderen Themen verbunden sind, vor allem aber mit Sparzwängen und der Überschuldung der öffentlichen Haushalte. Interessant ist dabei, dass sich Privatisierungsverfechter und -gegner in allen Parteien finden, je nachdem, in welchen Politikbereichen sie sich tummeln.

Eigentlich könnte alles ganz einfach sein, weil sich fast alle in fast allen Grundsatzfragen einig sind, nur eben vielfach bei Einzelprojekten in heftigen Streit geraten, weil sich die Interessenlagen dann verschieben.

Einigkeit dürfte in folgenden Grundfragen bestehen:

„Hoheitliche Aufgaben sind Sache des Staates und dürfen schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht

privatisiert werden.“ Doch da tun sich schon Unterschiede auf: Welche staatlichen Aufgaben sind denn wirklich hoheitlich? Und kann man nicht auch mit dem Konstrukt des Beliehenen oder des Verwaltungshelfers mehr privatisieren als gemeinhin angenommen? Und warum kann man nicht das Grundgesetz ein bisschen ändern, um weitergehende Privatisierungen zu ermöglichen? So haben einige Länder vehement das Ziel verfolgt, das Gerichtsvollzieherwesen in Deutschland auf Private zu übertragen, obwohl Gerichtsvollzieher doch in besonderer Weise in Grundrechte eingreifen (Eigentum, Wohnung, Familie) und damit hoheitlich tätig werden.

„Wir müssen sparsam wirtschaften und dürfen den uns nachfolgenden Generationen keine sie einengenden Schulden hinterlassen.“ Doch was ist denn unter dieser Prämisse die im Einzelfall wirtschaftlichste Lösung? Welche Entscheidung erhält dem Staat auch in den nächsten Jahren und Jahrzehnten den nötigen Gestaltungsspielraum, wenn bei Großprojekten z.B. rechtliche Bindungen für Jahre und Jahrzehnte entstehen? Gerade die sehr weitgehende Einbeziehung Privater über PPP-Modelle bei Gefängnisbauten kann dem jetzt auf Sparsamkeit bedachten Staat bei der Gesamtabrechnung später teuer zu stehen kommen.

„Der öffentliche Dienst ist zu unflexibel, die Privaten können vieles besser, schneller und billiger.“ Doch warum macht man den öffentlichen Dienst nicht flexibler, warum vereinfacht man das Beamtenrecht und das Haushaltsrecht nicht vielmehr? Woher nimmt man angesichts der Insolvenzen, der Managementfehler, der Korruptionsskandale in der freien Wirtschaft die Gewissheit, dass die Privaten per se besser sind als die öffentliche Hand? Warum wird nicht z.B. zunächst versucht, die in vielen Ländern mässig gut organisierte Gerichts- und

Bewährungshilfe effektiver zu gestalten, anstatt diese sofort zu privatisieren?

„Öffentliche Hand und Private können und müssen stärker kooperieren.“ Ja, natürlich, aber tun sie das nicht schon? Arbeiten Soziale Dienste und Freie Träger nicht schon jetzt zusammen? Erteilt der Justizvollzug nicht schon immer Dienstleistungsaufträge an Private? Müssen es denn wirklich PPP-Modelle sein? Ist die Verwaltung dabei den Privaten bei Vertragsabschluss und -controlling nicht hoffnungslos unterlegen? Engagieren sich Private auf diesem Sektor etwa aus Altruismus oder purem Gemeinsinn für öffentliche Belange oder sind es nicht vielmehr die lockenden Gewinne, die letztlich doch vom Staat zu finanzieren sind?

Nüchternheit tut Not, und Ziele müssen offen gelegt werden. Dabei trifft die Beweislast für die Qualität neuer Modelle denjenigen, der diese ausprobieren will. Dabei gibt es viel an Qualität und Sparsamkeit zu gewinnen, aber auch unendlich viel zu verlieren. Denn wenn der Staat sich erst einmal aus bestimmten Aufgaben zurückgezogen hat, ist dies unumkehrbar. Einmal aufgelöste öffentliche Strukturen sind nicht wieder herstellbar. Den eigentlich angestrebten Wettbewerb zwischen privaten Anbietern und öffentlicher Hand gibt es dann nicht mehr. Die Privaten hätten dann gesiegt und es selbst in der Hand, ob sie die öffentliche Aufgabe wirklich dauerhaft wahrnehmen wollen.

Wollen wir diesen auf seinen Kern geschrumpften Staat wirklich?



Christoph Flüge

von 1989 bis 2001 Abteilungsleiter Justizvollzug in der Senatsverwaltung für Justiz Berlin

von 2001 bis 2007 Justizstaatssekretär in Berlin

Dicke Luft in der Zelle

Reymer Klüver

Rekordverdächtige 2,24 Millionen Menschen sitzen in den USA in Haft – und die Kurve ragt steil nach oben

Es ist einer der Trends, an die sich Amerika schon gewöhnt zu haben scheint. Richtig aufgeregt jedenfalls hat sich kaum jemand über die Nachricht: Die Zahl der Häftlinge in den USA ist gestiegen. Wieder einmal. Das geht aus der jüngst veröffentlichten Statistik des Justizministeriums hervor. Danach saßen im vergangenen Jahr in den USA nicht weniger als 2,24 Millionen Menschen in Bundesgefängnissen oder in Haftanstalten der Bundesstaaten oder der Kommunen.

Es ist in etwa so, als hätte man fast die gesamte Bevölkerung des Bundesstaates Nevada weggeschlossen. Das ist Weltrekord, sowohl in absoluten Zahlen wie auch im Vergleich mit anderen Ländern. Nirgendwo sonst sitzen so viele Menschen ein wie in den Vereinigten Staaten. In China sind es, offiziell zumindest, 1,5 Millionen Menschen, in Russland 885 000. Statistisch gesehen sitzen von 100 000 Menschen in den USA 748 im Knast, in Deutschland sind es nur 90. Doch alarmierend sind nicht einmal so sehr die absoluten Zahlen. Beunruhigend ist vielmehr die Höhe des Anstiegs. In den vergangenen Jahren hatte sich die Zunahme verringert. 2006 aber schnellte die Häftlingszahl im Vergleich zum Vorjahr um 2,8 Prozent empor. Das ist der größte Anstieg seit dem Jahr 2000. Es dürfte eine Kombination von strengen Gesetzen mit hohen Mindeststrafen, einer hohen Anzahl von Verurteilungen wegen Drogendelikten und einer vergleichsweise hohen Kriminalitätsrate sein. Weiter belastet wird das Gefängnis-system durch zunehmende Festnahmen illegaler Immigranten. 230 000 waren es allein im vergangenen Jahr.

Übergriffe und Unruhen

Die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch hat die Inhaftierungszahlen in den USA bereits mehrmals kritisiert. Die „außerordentlich hohe Rate“ verursache nicht nur „Chaos im Leben von Einzelpersonen, Familien und Gemeinden, sondern zehrt an der Stärke der Nation überhaupt“, konstatieren die Menschenrechtler. In den USA werden jährlich 60 Milliarden Dollar in den Strafvollzug gesteckt. Auffällig ist, dass nach wie vor unverhältnismäßig viele schwarze Amerikaner im Gefängnis sitzen. 4,8 Prozent aller erwachsenen schwarzen Amerikaner saßen im vergangenen Jahr im Gefängnis, aber nur 0,7 Prozent aller Weißen (bei Latinos waren es 1,9 Prozent). Fast jeder vierte Häftling in den USA ist schwarz. Der Bevölkerungsanteil der Schwarzen liegt in den USA aber nur bei knapp 13 Prozent. „Wieder einmal“, klagt Jason Ziedenberg, Direktor des Justice Policy Institute, „müssen die Farbigen den Preis für unseren verfehlten Strafvollzug zahlen.“ Das Institut kämpft seit Jahren gegen die Tendenz zu drakonischen Strafen im amerikanischen Justizwesen.

Zwar verzeichnete der Bundesstaat Alaska den höchsten Zuwachs an Häftlingen (9,4 Prozent), am schwersten belastet aber ist Kalifornien. Einer von fünf Straffälligen, die im vergangenen Jahr in Haft kamen, wurde in Kalifornien in den Knast geschickt. Die Gefängnisse dort sind chronisch überbelegt, nach offiziellen Statistiken zu 70 Prozent. Weil es immer wieder zu Übergriffen und Unruhen kam, wurden die Häftlinge inzwischen sogar nach Rassen getrennt. Erst vor kurzem billigte der kalifornische Kongress ein Neubauprogramm von Gouverneur Arnold Schwarzenegger, der Gefängnisse für nicht weniger als 7,8 Milliarden Dollar errichten will.

Kalifornien ist ein Beispiel dafür, wie schwer es der Gedanke der Rehabilitation in den USA hat. Selbst der Vorschlag, durch Rehabilitationsmaßnahmen Geld zu sparen, stößt auf taube Ohren. 43 000 Dollar kostet Kalifornien die Unterbringung eines Häftlings pro Jahr. Nur 2000 Dollar davon werden für Rehabilitationsmaßnahmen ausgegeben. „Die Hälfte der Häftlinge in Kaliforniens Gefängnissen nimmt während der gesamten Strafe nicht an einer einzigen Maßnahme teil“, klagt die Kriminologieprofessorin Joan Petersilia von der Universität in Irvine. Sie ist Autorin einer vom kalifornischen Senat beauftragten Studie zur Rehabilitation. Ein Häftling in Kaliforniens Gefängnissen könne zwar fürs Fegen in Gemeinschaftsräumen Pluspunkte für gute Führung sammeln, nicht aber dafür, dass er an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehme. Sie glaubt, eine Verdreifung der bisher für Rehabilitation ausgegebenen 300 Millionen Dollar könnte durch eine spürbare Verringerung der Rückfallquote und damit eine Reduzierung der Häftlingszahlen ausgeglichen werden. Der Vorschlag wurde vom republikanischen Abgeordneten Todd Spitzer gleich abgebügelt. Ohnehin würden die meisten Häftlinge bereits entlassen, nachdem sie erst die Hälfte ihrer Strafe verbüßt hätten, sagte Spitzer: „Wir sind schon viel zu großzügig.“ Spitzer ist auch Vorsitzender des Ausschusses für Gefängnisneubauten im kalifornischen Kongress.

Reymer Klüver

Süddeutsche Zeitung (18. 7. 2007)

Die Lage im Strafvollzug in Großbritannien

Ein kurzer Überblick und Bericht

Ursula Smartt

Überfüllte Gefängnisse

Seit 1993 stieg die Zahl der Inhaftierten in England und Wales von 41 500 auf fast 80 000 im Jahre 2007. Im April 2007 versprach Innenminister Reid 8000 neue Haftplätze durch „Sofortmaßnahmen“ bis Jahresende in neu gebauten und gemanagten privaten Haftanstalten.

„Das englische Strafvollzugssystem ist skandalös - Es gibt keinen Platz mehr im Gefängnis“ – so äußerte sich der anglikanische Erzbischof von Canterbury, Rowan Williams, in einem Appell an die Regierung. Das Oberhaupt der anglikanischen Kirche kritisiert ganz besonders den Umgang mit Jugendlichen im Gefängnis. Sein Appell, der von vielen anderen Vertretern der Politik und Forschung in gleicher Weise vertreten wird, fordert mehr Programme für die Rehabilitation der Häftlinge in den überfüllten Gefängnissen.

Im Dezember 2006 waren nur noch maximal 160 Vollzugsplätze frei, d.h. britische Gefängnisse waren so überfüllt, dass sie bei einem Gefangenenstand von 80 000 in England/ Wales fast keine Häftlinge mehr aufnehmen konnten.

Als Sofortmaßnahme wurden im Dezember 2006 länger einsitzende Verbrecher aus Hochsicherheitsanstalten in den normalen Strafvollzug verlegt, um wenigstens für besonders gefährliche unter den Frischverurteilten Platz zu schaffen. Innenminister John Reid riskiert bewusst, dass die Zahl der Ausbrüche aus normalen Gefängnissen zunehmen wird.

Lange Haftstrafen

Hauptgrund ist, dass seit Jahren immer mehr Menschen zu Haftstrafen verurteilt wurden, während kaum neue Haftanstal-

ten oder Haftplätze geschaffen wurden. Außerdem sind die Haftstrafen – auch bei kleineren Delikten wie Diebstahl oder Einbruch – recht lang. Einbruch gilt bei einer zweiten Verurteilung als ‚schweres Delikt‘ und wird mit einer Art ‚lebenslänglichen‘ Haftstrafe verurteilt (sog. ‚two – strikes‘ Verurteilung, ähnlich wie in den USA die ‚three-strikes‘ Gesetze). Britische Gerichte sind zunehmend zu der Erkenntnis gekommen, dass man bei Wiederholungstätern mit der Bewährungsstrafe nicht weiterkommt. Somit werden solche Täter aus der normalen Gesellschaft mit langen Haftstrafen herausgenommen, um in der Strafhafte zu einer Korrektur ihrer sozialen Defizite zu gelangen.

Elektronische Fußfessel (electronic monitoring)

Wie in den USA, Holland oder Schweden wird auch in England das ‚Electronic Monitoring‘ mit der elektronischen Fußfessel – vor allem bei Jugendlichen (10–18) praktiziert. Die Erfahrungen, so heißt es in der kriminologischen Forschung, sind meistens positiv. Zwar werde der elektronisch überwachte Hausarrest (durch private Sicherheitsunternehmen) ohne Ausgang und Urlaub meist als ‚realer Freiheitsentzug empfunden‘ und die Magistrate (Richter der 1. Instanz) ziehen ‚electronic monitoring‘ oder ‚tagging‘ dem Aufenthalt in der Gefängniszelle eindeutig vor.

Vorteile für den Staat sind angeblich Kosteneinsparungen pro Häftling pro Tag und die Entlastung von Gefängnissen. Vorteile gibt es auch bei Anordnung von gemeinnütziger Arbeit (Community Sentence) und die Gesellschaft soll zusehen, wie der Abgeurteilte seine Strafe sozialverträglich und öffentlich verbüßen kann (z.B. beim Entfernen von Graffiti). Beim ‚community service‘ oder ‚unpaid work‘ werden max. 300 Arbeitsstunden

in der Gemeinde absolviert, die vom ‚Probation Service‘ (Bewährungshilfe) gemanagt und kontrolliert wird.

Community Service (gemeinnützige Arbeit) und Bewährungshilfe

Bei dem Community Service müssen vom Gericht eine Reihe von gesetzlichen Voraussetzungen geben und erfüllt werden:

- Der Abgeurteilte muss das Einverständnis geben und u.U. zu einem Kostenbeitrag bereit sein
- Beim electronic monitoring (‚tagging‘) muss er über einen festen Wohnsitz verfügen mit Telefonanschluss (und unter 18 Jahren mit Einwilligung der Eltern)
- bei einem Community Service Programm (Auflage durch Bewährungshilfe) muss die betroffene Person körperlich und geistig gesund und in der Lage sein, einem angemessenen Arbeits-, Ausbildungs- oder Beschäftigungsprogramm nachzugehen; ferner muss er über angemessenes Englisch verfügen
- Es darf gegen die Person kein rechtskräftiger Landesverweis (deportation) ausgesprochen worden sein

Privatisierung

Der klassische Zentralstaat Großbritannien steigt zunehmend auf föderale Strukturen um, wie z.B. in Schottland and Nordirland. Beamte im Strafvollzug in England & Wales, Schottland und Nordirland werden eigenständig und unterschiedlich besoldet und die einzelnen Vollzugssysteme sind oft unterschiedlichen Charakters. Lehrer und Sozialarbeiter im Vollzug, sowie der psychologische und ärztliche Dienst sind schon lange ‚privatisiert‘ und auf Unternehmerbetriebe ausgelagert.

Das massive privatisierte Gefängnisbauprojekt der frühen neunziger Jahre schaffte die Mittel für die damalige

konservative Regierung Mrs Thatchers und John Majors, sich auf die steigende Häftlingszahl zu konzentrieren.

War die Arbeit im Vollzug und die damit verbundene Berufsbildung von Häftlingen Mitte der 90er Jahre in einem positivem Zustand, wurden diese jedoch wieder bei Anfang des neuen Milleniums stark reduziert. Dutzende neuer Hochsicherheits-Gefängnisse für besonders widerspenstige Häftlinge entstanden Mitte der 90er Jahre – von Privaten gebaut und gemanaged, wobei aber die Aus- und Weiterbildung von Gefangenen vollkommen zu kurz kam. Außerdem veraltet das Gros der Langzeitinhaftierten, wobei das Gefängnis oft die Endstation von alten und psychisch Kranken geworden ist.

Sexualtäter und schwere Gewaltverbrecher

Bei Sexualstraftaten gibt es nach Verurteilung die Eintragung ins ‚Sex Offender Register‘ (Sexualstraftäterdatei) – zugänglich für alle offiziellen Behörden (z.B. Schulwesen; Jugendarbeit; CVJM/ YMCA usw).

Platzmangel wird oft als Hauptgrund angegeben, dass einfache Ladendiebe mit den schlimmsten Mördern, psychisch Gestörten und Sexualtätern in eine Zelle verlegt werden. Das Zweitschlimmste ist, wenn in Privatgefängnissen nicht genug Beamte da sind. Fähige und gutausgebildete Beamte würden mitbekommen, wenn sich einer nicht mehr hinsetzen kann, weil er geschlagen oder vergewaltigt wurde; die erkennen, wenn einer Hilfe braucht (z.B. HMP Rye Hille, 2007).

Zwar ist der britische Strafvollzug auf das Ziel der Resozialisierung ausgerichtet, aber bei den überfüllten Gefängnissen bleibt diese oft aus.

Jugendliche und Heranwachsende

Vor allem Jugendliche brauchen mehr Ausbildungschancen, großzügigere Besuchsregeln und eine bessere Vorbereitung auf das Leben draußen. Familien der Delinquenten werden von der Jugendhilfe (Youth Offending Team oder YOT) stark einbezogen und die Gerichte können zu der Strafe des Jugendlichen auch eine elterliche Strafe anordnen (parenting order), die die Eltern oder Bevollmächtigten der Jugendlichen zu Hausaufgaben und besonderen Pflichten verpflichten. Wer nicht mitmacht, verliert sogar im Ernstfall die [soziale] Wohnung. Entscheidend ist, dass die Jugendlichen aus ihrem familiären Umfeld herausgelöst werden und dass der Kontakt zu der oft kriminogenen Familie durch besondere Auflagen eingeengt oder sogar abgeschnitten wird.

Da in England die Strafmündigkeit schon bei 10 Jahren liegt (in Schottland bei 8 Jahren) gibt es dazu auch die sog. ‚baby jails‘ oder Kinderknäste im Vereinigten Königreich. Aber nicht immer ist die Straftat für Kinder und Heranwachsende das Beste, um eine Resozialisierung zu gewährleisten. Zwar sollten die Jugendhaftanstalten (Young Offender Institutions) mit sinnvollen Erziehungsmaßnahmen ausgestattet sein, aber dies wird kaum durchgeführt, wegen der überfüllten Gefängnisse.

Bekanntlich setzt die Gewaltbereitschaft in einem frühen Alter ein, und viele werden bereits in der Grundschule durch Gewalttaten aufgefällig. Strafvollzugskatastrophen (wie in Siegburg) gibt es auch in England mit dem Mord am jungen muslimischen Mubarek in Feltham bei London im Jahre 2001. Die Ermordung des 20-jährigen Häftlings Mubarek durch einen Mitgefangenen in der Jugendhaftanstalt Feltham hatte unter Rechtspolitikern eine Diskussion über die Mängel im britischen Strafvollzug ausgelöst.

Jugendstraf- und haftanstalten sind sehr kostenintensiv, weil sie viel Bewachungs- und Erziehungspersonal erfordern. YMYOI Feltham bei London machte katastrophale Erfahrungen damit, zudem war die Entweichungsquote sehr hoch.

National Offender Management Service (NOMS)

Seit 2005 existiert im englischen Vollzug das neue Konzept der durchgehenden Interventionsgestaltung und dem Übergangsmanagement oder ‚end-to-end offender management‘ - zwischen Vollzug und Bewährungshilfe (National Offender Management Service – NOMS).

Schlussfolgerung und Diskussion

- Der Staat muss die Sicherheit seiner Bürger gewährleisten, das gilt auch für die, die im Gefängnis einsitzen (Menschenrechtskonvention & Verfassung – obwohl GB keine geschriebene Verfassung hat).
- Etwa die Hälfte aller Gefangenen sitzen wegen eines Gewaltdelikts; solche Täter brauchen klare Regeln, strikte Kontrolle und viel Unterstützung
- Das Problem ist aber die Überbelegung oft in Drei oder Vier-Mann-Zellen und marode Gefängnisse aus viktorianischer Zeit
- Resozialisierung im oder nach dem Vollzug: was kann die normale Bevölkerung mit dem Begriff anfangen. Warum jemandem eine zweite Chance geben, der sich an Kindern und Frauen vergriffen hat oder Geisel in einem Bankraub schwer verletzt hat? Wie kann der Vollzug die Bevölkerung mit einbeziehen? Das wird in England immer wieder ein Wahlkampfthema sein.
- Trotz der sinkenden Kriminalitätsrate, steigen die Gefangenenzahlen und somit auch die Überalterung im Strafvollzug
- Die Strafen sind härter geworden. Verdreifacht hat sich die Zahl der Straftäter und verdoppelt hat sich

die Zahl derer, die aufgrund psychiatrischer Erkrankungen oder einer Sucht im Langzeit (oder Maßregel) - vollzug landen.

- Dringend notwendig wäre vorzüglich ausgebildetes Personal, Therapieeinrichtungen, Arbeits- und Ausbildungsangebote, sowie die Möglichkeiten straffer Aufsicht und unerwarteter Kontrollen. Aber woher soll das Geld kommen?



Professorin Ursula Smartt JP MPhil PD.jur

Ursula.Smartt@tvu.ac.uk

Die neue Justizanstalt Leoben – ein Modell auf Probe

Ireen Christine Friedrich

„Volle Gefängnisse“, „Im Kittchen ist kein Zimmer frei“, „Die österreichischen Gefängnisse platzen aus allen Nähten“ – solche plakativen Überschriften können regelmäßig in den Gazetten gelesen werden. Wissenschaft und Justizpraxis sprechen dagegen von einer „Normalisierung der Überbelegung auf hohem Niveau“¹. Mit Stand Januar 2007 waren rund 8.700 Personen in den österreichischen Strafvollzugseinrichtungen inhaftiert, im Mai 2006 waren es sogar noch mehr als 9.000 Personen gewesen. Bezogen auf die Bevölkerungszahlen bedeutet dies für Österreich bei etwa 8,3 Mio. Einwohnern insgesamt eine Gefangenenrate von 105 Insassen pro 100.000 Einwohner für das Jahr 2006. Deutschland weist dagegen eine Rate von 95, die Schweiz immerhin eine Zahl von nur 83 Insassen pro 100.000 Einwohner auf.²

Der seit längerem ausgesprochenen Kritik³ an unzureichenden Haftbedingungen in überbelegten Strafvollzugsanstalten begegnete das österreichische Bundesministerium für Justiz u.a. mit der Errichtung eines neuen, größeren Justizanstaltsgebäudes als Teil eines Justizentrums mit integriertem Bezirks- und Landesgericht nebst Staatsanwaltschaft

in Leoben. Der mit dem Architekturpreis gekrönte Haftanstaltskomplex in der Steiermark wurde nach der Schließung eines seit den 1950er Jahren für den Strafvollzug genutzten, jedoch baumangelhaften Dominikanerklosters (13. Jh.) im März 2005 für den Vollbetrieb eröffnet und gilt seitdem als sicherste und modernste Strafvollzugseinrichtung in Österreich.

Düstere und beengte Zellen versus Licht durchflutete und transparente Raumgestaltungen

Durch den mit dem Neubau verbundenen Umzug haben sich insbesondere die räumlichen Gegebenheiten für Insassen und Bedienstete stark verändert. Lichtlose und beengte Räume, niedrige Gänge und Zellen mit winzigen Fenstern in Deckenhöhe erzeugten in der alten Justizanstalt (JA) das klassische Bild eines herkömmlichen trostlosen Gefängnisgebäudes um 1900. Ein problematisches Bild zeichnete dabei die überwiegende Unterbringung in Sechs-Personenzellen, die den heutigen baulichen Standards bei weitem nicht mehr entsprochen haben. Der neue Gebäudekomplex besticht dagegen pavillonartig durch

eine transparente Grundstruktur (Industrieglas), die maßstabsverkleinert an einen städtebaulichen Mikrokosmos erinnert. Glastunnelsysteme, kompakte Verwaltungs- und Versorgungssysteme sowie daran angrenzende Besucher- und Hafteinheiten bilden auf mehreren Geschossen eine Symbiose aus Haftsituation und Alltag. Die maximale Belagskapazität der neuen JA umfasst 205 Insassen (gedacht für Männer, Frauen und Jugendliche mit einer Strafdauer bis zu 18 Monaten) und hat damit die Unterbringungsmöglichkeiten im Vergleich zum ehemaligen Anstaltsgebäude (128 Insassen) um 60% erhöht. Für den gesamten Gebäudekomplex mit etwa 166 Hafträumen inkl. anliegendem Gericht sowie Staatsanwaltschaft wurden ca. 46,7 Mio. EUR investiert. Dies nicht zuletzt auch, weil die Justizverwaltung im Sinne eines serviceorientierten Vollzuges in der Umsetzung formaler Anforderungen an eine Haftanstalt neue Wege gegangen ist. Denn erstmals wurde in Österreich das Thema „Kunst und Bau“ im Gefängnis elementar berücksichtigt. Das Raumangebot sollte wertorientiert „das Prinzip der größtmöglichen Freiheit im Rahmen des Freiheitsentzuges für die Insassen realisieren“. Multifunktionale und flexible Mobiliarausstattungen mit eigenen Duschköglichkeiten im Haftraum bestätigen diese Maxime.

Kunst im Einklang mit höchsten Sicherheitsanforderungen

Einen ausgesprochen hohen Anteil an diesem neuartigen Raumgestaltungs-konzept stellt auch die Vielfalt künstlerischer Innovationen dar, die bereits in der Bauplanungsphase durch die Einbeziehung namhafter Künstler ihren Weg in den Strafvollzugsalltag gefunden hat. Diese haben in den inneren und äußeren Bereichen der JA sowie dem angrenzenden Gerichtsgebäude verschiedenste Rauminstallationen und kreativ gestaltete Kunstwerke, z.B. Holzarbeiten, Wandbemalungen, Spazierhöfe und Inneneinrichtungsgegenstände unter Beachtung strenger Sicherheits-

erfordernisse verwirklicht. Die neue JA verfügt hierbei über die modernsten technischen Sicherheitsstandards in Form digitaler, zeitsynchroner Audio/Video-Überwachungs- und Schleusensysteme sowie Transponder-Schließeinheiten, die den Schlüssel im herkömmlichen Sinne ersetzt haben. Vielmehr können die Justizwachebediensteten (JWB) „per Mausclick“ Türen öffnen und schließen. Hervorzuheben ist die separate Anlegung mehrerer sichtschutzgetrennter Spazierhöfe (aufgeteilt nach Abteilung), wobei sich ein Hof auf dem abgesicherten Dach des Gebäudes befindet. Auch diese Konzeption stellt wohl ein einzigartiges Novum in der Gefängnis



Abb. 1: Spazierhof, Normalvollzug (Quelle: JA Leoben)

Ergebnisse einer empirischen Untersuchung

Eine umfassende Evaluationsstudie⁴ zur Haftsituation der Insassen und JWB vor und nach dem Umzug gibt Aufschluss darüber, inwieweit sich die Haftsituation strukturell verändert hat und welche Vor- und Nachteile sich im direkten Anstaltsvergleich herauskristallisiert haben. Die Erhebung wurde in drei Phasen durchgeführt, wobei sowohl vor (erste Phase) als auch nach dem Umzug (zweite Phase) in die neue JA auf freiwilliger Basis eine schriftliche standardisierte Befragung aller am Stichtag anwesenden Insassen und JWB anonymisiert durchgeführt worden ist. Die Fragebogen-Rückläufe wiesen zum ersten Erhebungszeitpunkt bei den Insassen einen erfreulich hohen Wert von ca 76% auf (n=97 von 127). Bei den am Stichtag Dienst habenden JWB belief sich der Rücklauf-Wert sogar auf 100% (36

von 36 absolut). Trotz des Anstieges der Insassenzahlen (von 128 auf 165 Insassen) im Rahmen des neuen Anstaltsgebäudes konnte vergleichsweise zum zweiten Stichtag nur eine Rücklauf-Quote in Höhe von 44% (73 von 165 absolut) erreicht werden⁵; bei den JWB hingegen wiederum 100% (33 von 33 absolut). Das schriftliche Erhebungsinstrument beinhaltete für jede Probandengruppe fünf Fragenkomplexe, aufgliedert in A. Unterbringung der Insassen, B. Aus- und Weiterbildung, Arbeit, C. Hilfe- und Behandlungsmaßnahmen, D. Freizeit und E. Haftklima. Darüber hinaus wurden 6 Monate nach der zweiten schriftlichen Erhebung ergänzend mit jeweils zehn Insassen und JWB teilstandardisierte Interviews geführt (dritte Phase).

Zusammenfassend bescheinigen beide Untersuchungsgruppen der neuen JA eine deutliche Verbesserung der Unterbringung und der damit verbundenen persönlichen Lebensqualität der Insassen. Tatsächlich stieß vor allem die Unterbringung in Einzelhaftsräumen mit integrierter Dusche in der neuen JA auf eine besonders hohe Zustimmung unter allen befragten Probanden. In der alten JA wurde vergleichsweise in den ehemaligen Gemeinschaftsduschen über häufige Warmwasserausfälle geklagt. Die Frage nach dem baulichen Zustand von Wänden, Böden und Türen (Innenansicht) in der alten JA wurde mit einer durchschnittlichen Bewertungsnote von 4,0 durch die Insassen und 3,3 durch die JWB eher schlecht bewertet, während die Innengestaltung der neuen JA hervorragend benotet wurde. Sowohl Insassen als auch JWB haben hier im Durchschnitt die Note 1,7 vergeben. Wünschten sich beispielsweise noch in der alten JA 75% der Insassen und 44% der Bediensteten mehr Tageslicht, so gaben in der neuen JA von den Insassen nur 2%, von den JWB sogar niemand an, mehr Tageslicht zu benötigen.

Innengestaltung

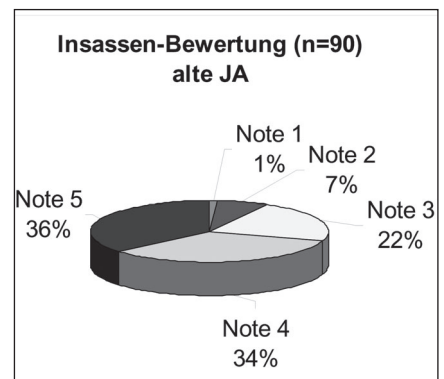


Abb. 2: Ø Bewertungsnote: 4,0

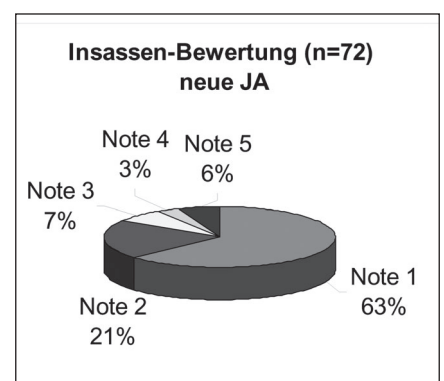


Abb. 3: Ø Bewertungsnote: 1,7

Aufschlussreiche Ergebnisse konnte die Befragung zur Einschätzung der Implementierung von Kunst in der JA hervorbringen. Sowohl in der schriftlichen als auch in der mündlichen Erhebung befand der Großteil der Insassen das Einbringen künstlerischer Ideen in den Haftalltag für „gut“, während das Urteil der JWB eher kritisch und verhalten ausfiel. Im Gespräch mit den JWB zeigte sich, dass ein Großteil der JWB den Begriff „Kunst“ sehr unterschiedlich interpretiert und zum Teil als „Geldverschwendung“ empfunden hat. Allerdings beurteilten rund 90% der JWB und 60% der Insassen die künstlerisch gestalteten Besucherräume mit „sehr gut“ oder „gut“.

Der letzte Fragekomplex beschäftigte sich u.a. mit dem empfundenen Haftklima in der JA. Viele Insassen fühlten sich in der neuen JA weitaus besser durch die JWB behandelt und gaben sogar an, dass es weniger zu Auseinandersetzungen und Streitigkeiten unter den Häftlingen komme. Nach Aussage aller Befragten

sei dies vor allem auf die Einführung von Einzelzellen zurück zu führen. Diese böten Rückzugsmöglichkeiten für die Insassen, die eigene Privatsphäre sei dadurch viel besser geschützt. Die Stimmung unter den Insassen sei weit weniger gereizt als noch in der alten JA. In der neuen JA gebe es aufgrund der weiträumigeren Verteilungsmöglichkeiten viel mehr Spielraum, um sich aus dem Weg zu gehen. Alle JWB gaben an, dass die großzügigeren räumlichen Gegebenheiten der gesamten JA deutlich zu einer Entspannung und Verminderung der Aggressivität unter den Insassen, aber auch im Verhältnis zu den JWB beitrage, obwohl bereits 46% der Insassen das Verhältnis der Insassen untereinander in der alten JA für „sehr gut“ bis „gut“ hielten. Allerdings schätzten sogar 65% der Insassen das Verhältnis in der neuen JA als „sehr gut“ bis „gut“ ein.

Technik kann Menschen nicht ersetzen

Die neue JA Leoben setzt wegweisende bauliche Akzente. Architektur als ein unterstützendes Element, Kunst als Teil des öffentlichen (freien) Lebens auch im Vollzugsalltag sowie Sicherheit nach innen und außen bilden die Grundfesten in dieser Anstaltskonzeption. Die Bemühungen der Justiz um einen menschenwürdigen und möglichst einem Leben in Freiheit angenäherten Vollzug haben hier einen äußerst positiven Start gefunden. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen haben gezeigt, dass sich die Gestaltung räumlicher Komponenten gewaltpräventiv auf das Haftklima, zum einen zwischen den Insassen, zum anderen aber auch im Vollzugsdienst der JWB begünstigend auswirkt hat. Neben der Schaffung qualitativ hochwertiger Lebens- und Anhalteräume sollte jedoch die Betreuung der Insassen durch geschultes JWB- und Betreuungspersonal nicht außer Acht gelassen werden. Die Befragungen indizieren, dass es den Insassen in weiten Teilen gezielt auf persönliche Kontakte ankommt. Die Unterbringungsmodalitäten tragen zwar zu einem großen Teil zum Wohlbefinden

der Insassen und damit zu einem (auch aus sicherheitspolitischen Gründen nicht unerheblichen) entspannten Klima insgesamt bei. Die JWB sind allerdings neben den Mitarbeitern des sozialen oder psychologischen Dienstes die einzigen Kontaktpersonen nach „draußen“.

Im Fazit wäre eine Verbindung aus unterstützender Raumkonzeption, Sicherheitstechnik und Personalbetreuung – entgegen eines Sicherungsvollzuges – richtungweisend. Dabei sollte die zur Verfügung gestellte Technik und Architektur die Arbeit der JWB sinnvoll und unterstützend ergänzen und nicht durch die Isolation eines verwahrenden Sicherungsvollzuges⁶ ersetzen. Dies erscheint in der neuen JA zunehmend schwieriger zu werden, da die Anzahl der JWB in der neuen JA konstant geblieben ist, obwohl die Zahl der Insassen im gleichen Zeitraum weitaus angestiegen ist. 2005 handelte es sich dabei um eine JWB / Insassen - Relation von 1 zu 2,35; 2007 war es sogar ein Verhältnis von 1 zu 3,76. Hierbei ist zu beachten, dass das an sich sehr positive Anstaltskonzept nicht in eine ungewollte Gegenrichtung umschlägt. Ein Nichtausschöpfen der neu geschaffenen und kostenintensiven Ressourcen (Sportanlagen, Ausbildungsstätten, PC-Räume) könnte sogar aufgrund von mangelndem Personal auch einen wirtschaftlichen Schaden verursachen.

Es bleibt daher abzuwarten, wie sich der österreichische Gefängnisbau in Anbetracht hoher Inhaftierungsraten in der Zukunft gestalten wird. Die fortschrittlichen Ansätze und mutigen Innovationen in der neuen JA Leoben sollten dabei im Hinblick auf die Planung weiterer Haftanstalten berücksichtigt und weiter entwickelt werden können. Im Sinne eines „behandelnden Vollzuges“ wäre es wünschenswert, wenn Hochsicherheitsanlagen und digitale Überwachungssysteme dabei nicht gegenläufig zu großen personellen Einsparungen führen würden. Denn unbestritten ist, dass die beste Technik den Menschen nicht ersetzen kann. Aber da, wo der Vollzug von Strafen als letzte Sanktion

nach dem StVG notwendig ist, sollte zumindest eine kontinuierliche Verbesserung der Unterbringungsstandards wie in der Leobener „Modellanstalt auf Probe“ oberstes Ziel sein.

1

Graf u.a., Kriminalpolitische Initiative, Mehr Sicherheit durch weniger Haft!, Juridikum 2/2005, 66.

2

Walmsley, World Prison Population List 2006, 2, UK, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, London 2006.

3

Vgl Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), 21.7.2005, Abs. 69, Besuch Österreich 14.-23.4.2004.

4

Diese basiert auf der voraussichtlich im Herbst 2007 publizierten Dissertation der Verfasserin mit dem Titel „Modernisierungsprozesse im österreichischen Strafvollzug aus der Sicht von Straftäter und Justiz – Eine empirische Studie am Beispiel der JA Leoben“.

5

Vgl zur Problematik der niedrigeren Rücklauf-Quote Friedrich, Modernisierungsprozesse im österreichischen Strafvollzug aus der Sicht von Straftäter und Justiz (...), FN 4.

6

Vgl zur Verbrechensprävention im Bauwesen auch Zinganel, Real Crime, Architektur, Stadt & Verbrechen, Wien 2003, 30, der auch von „Mirkoarchitekturen der Sicherheitsindustrie“ spricht.



Dr. Ireen Christine Friedrich

Wiss. Assistentin Universität Wien, Abt. Kriminologie
ireen.friedrich@univie.ac.at

Sozialgericht Reutlingen

§ 7 Abs. 4 SGB II (Leistungen nach SGB II während der Strafhaft)

Der Leistungsausschluss nach § 7 Abs. 4 SGB II für in einer stationären Einrichtung Untergebrachte gilt grundsätzlich auch für Gefangene in einer JVA, wenn der Aufenthalt dort länger als 6 Monate andauert. Der Aufenthalt in der JVA ist zu der Dauer der medizinischen Rehabilitationsbehandlung hinzuzurechnen.

(Beschluss des Sozialgerichts Reutlingen vom 9.1.2007, S 2 AS 2380/06 nicht rechtskräftig)

Gründe:

Der Rechtsstreit betrifft die Gewährung von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) II. Der Kläger befand sich vom ... bis zum ... zum Vollzug einer zeitigen Freiheitsstrafe in der Justizvollzugsanstalt ... Vom 21. Februar 2006 bis zum B. August 2006 befand sich der Kläger in stationärer Therapie beim ... in ... Während seines Aufenthaltes in der Justizvollzugsanstalt war der Kläger immer wieder erwerbstätig. In diesen Zeiten wurden auch Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet.

1. Die zulässige Klage ist unbegründet. Die ablehnenden Bescheide der Beklagten vom 7. März 2006 und vom 17. März 2006 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 13. Juni 2006 sind rechtmäßig. Der Kläger hat keinen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem SGB II. Einem solchen Anspruch steht § 7 Abs. 4 SGB II in der bis zum 31. Juli 2006 geltenden Fassung entgegen. Danach erhält Leistungen nach dem SGB II unter anderem nicht, wer für länger als sechs Monate in einer stationären Einrichtung untergebracht ist. Dieser Anspruchsausschluss tritt ein, wenn der Betroffene zum Zeitpunkt der Antragstellung bei der Behörde bereits länger als sechs Monate in einer stationären Einrichtung

untergebracht ist oder voraussichtlich länger als sechs Monate untergebracht sein wird (LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.03.2006, Az.: L 8 AS 1171/06 ER-B; SG Reutlingen, Beschluss vom 01.03.2006, Az.: S 3 KR 330/06 ER; SG Dresden, Beschluss vom 28.07.2006, Az.: S 34 AS 1134/06 ER).

Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Der Kläger war vom ... bis zum ... in der Justizvollzugsanstalt ... und anschließend bis zum ... in stationärer Therapie beim ... in ... untergebracht. Damit war er sowohl am 4. Januar 2006, dem Tag der Antragstellung bei der Agentur für Arbeit ..., als auch am 23. Februar 2006, dem Tag der Antragstellung bei der Beklagten, länger als sechs Monate in einer stationären Einrichtung untergebracht, wobei hinsichtlich der zweiten Antragstellung die Zeiten in der Justizvollzugsanstalt, bei der es sich um eine stationäre Einrichtung handelt (dazu unter a), mit denen in der stationären Therapie zusammenzurechnen sind (dazu unter b).

a) Bei einer Justizvollzugsanstalt handelt es sich um eine stationäre Einrichtung im Sinne des § 7 Abs. 4 SGB II a.F. (ebenso LSG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 01.07.2005, Az.: L 2 B 23/05 ER; LSG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 14.11.2005, Az.: L 9 B 260/05 SO ER; LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.03.2006, Az.: L 8 AS 1171/06 ER-B; LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 20.11.2006, Az.: L 8 AS 4144/06 ER-B; SG Würzburg, Beschluss vom 29.03.2005, Az.: S 10 AS 27/05 ER; SG Schleswig, Beschluss vom 25.05.2005, Az.: S 3 AS 173/05 ER; SG Reutlingen, Beschluss vom 01.03.2006, Az.: S 3 KR 330/06 ER; SG Frankfurt, Beschluss vom 14.06.2006, Az.: S 55 SO 173/06 ER; SG Reutlingen, Beschluss vom 26.06.2006, Az.: S 6 AS 2003/06 ER; SG Dresden, Beschluss vom 28.07.2006, Az.: S 34 AS 1134/06 ER; Spellbrink, in: Eicher/Spellbrink [Hrsg.], SGB II, 2005, § 7 Rn. 34; a.A. LSG Niedersachsen, Beschluss vom 22.09.2005, Az.: L 8 AS 196/05 ER; LSG Niedersachsen, Beschluss vom 07.03.2006, Az.: L 7 AS

423/05 ER [für die Untersuchungshaft]; LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 21.03.2006, Az.: L 7 AS 1128/06 ER-B; SG Nürnberg, Beschluss vom 09.05.2005, Az.: S 20 SO 106/05 ER; SG Konstanz, Beschluss vom 12.01.2006, Az.: S 5 AS 2/06 ER; SG Darmstadt, Urteil vom 12.04.2006, Az.: S 12 AS 143/05; anders jedenfalls für den Fall, dass der Betroffene Freigänger ist, auch SG Berlin, Beschluss vom 27.10.2005, Az.: S 94 AS 9350/05 ER; weitere Nachweise zum Streitstand bei SG Dresden, Beschluss vom 28.07.2006, Az.: S 34 AS 1134/06 ER).

(1) Bereits der Wortlaut der Norm streitet hierfür (so auch SG Dresden, Beschluss vom 28.07.2006, Az.: S 34 AS 1134/06 ER). Die Unterbringung in einer Justizvollzugsanstalt ist schon vom allgemeinen Sprachverständnis her ganz selbstverständlich eine stationäre Unterbringung und die Justizvollzugsanstalt eine Einrichtung (so bereits SG Reutlingen, Beschluss vom 01.03.2006, Az.: S 3 KR 330/06 ER). Als stationäre Einrichtung im Sinne des § 7 Abs. 4 SGB II a.F. kann nämlich jede vollstationäre Einrichtung aufgefasst werden, in der der Einrichtungsträger von der Aufnahme bis zur Entlassung des Hilfebedürftigen die Gesamtverantwortung für dessen tägliche Lebensführung übernimmt und Gemeinschaftseinrichtungen vorhanden sind (LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.03.2006, Az.: L 8 AS 1171/06 ER-B im Anschluss an Spellbrink, in: Eicher/Spellbrink [Hrsg.], SGB II, 2005, § 7 Rn. 34). Das Ergebnis dieser grammatischen Auslegung zu § 7 Abs. 4 SGB II a.F. wird gestützt durch objektivteleologische Argumente, die ihrerseits auf einer subjektiv-teleologischen, letztlich also genetischen Auslegung des gesamten Gesetzeswerkes beruhen (vgl. auch SG Dresden, Beschluss vom 28.07.2006, Az.: S 34 AS 1134/06 ER).

Leitender Gedanke der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer Grundsicherung für Arbeitssuchende, die sich in der Schaffung des SGB II realisiert hat, war für den Gesetzgeber das Ziel, „die Eigeninitiative

von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen durch schnelle und passgenaue Eingliederung in Arbeit“ zu unterstützen (siehe die Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 15/1516, S. 2). Diese Zielsetzung prägt das gesamte Gesetzeswerk und findet in verschiedenen Normen ihren konkretisierenden Niederschlag. So bringt bereits der Name des Gesetzes zum Ausdruck; dass die Leistungsberechtigten arbeitssuchend sein müssen (vgl. auch SG Reutlingen, Beschluss vom 26.06.2006, Az.: S 6 AS 2003/06 ER). Sodann macht etwa § 1 SGB II deutlich, dass das Gesetz auf die Integration Erwerbsfähiger in den Arbeitsmarkt ausgerichtet ist und nicht primär ein letztes Netz zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens darstellt. Die gesetzgeberische Intention des „Förderns durch Fordern“ hat sich in verschiedenen Normen (zum Beispiel in § 2 Abs. 1 sowie § 9 Abs. 1 SGB II) manifestiert, die Pflichten des „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ statuieren; Personen, die keinen Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt haben, können von diesem Normappell a priori nicht erfasst werden (so bereits SG Reutlingen, Beschluss vom 26.06.2006, Az.: S 6 AS 2003/06 ER).

Entsprechend werden Personen, die dem allgemeinen Arbeitsmarkt aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht zur Verfügung stehen, aus dem Kreis der Leistungsberechtigten herausgenommen. Dies gilt namentlich für Ausländer, soweit ihnen aufgrund ausländerrechtlicher Bestimmungen der Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt ist (§ 7 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 8 Abs. 2 SGB II a.F.; vgl. dazu die Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 15/1516, S. 52), und für Bezieher von Altersrente (§ 7 Abs. 4 SGB II); auch sie stehen dem allgemeinen Arbeitsmarkt (regelmäßig) nicht zur Verfügung, sondern sind endgültig aus dem Erwerbsleben ausgeschieden (vgl. Ausschussbericht auf Bundestags-Drucksache 15/1749, S. 31).

Diese Gesamtkonzeption des SGB II erhellt damit, dass Personen nicht leistungsberechtigt sind, die dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen (so auch SG Dresden, Beschluss vom 28.07.2006, Az.: S 34 AS 1134/06 ER). Letzteres trifft für Personen, die zur Untersuchungshaft oder zur Verbüßung einer Freiheitsstrafe in einer Justizvollzugsanstalt untergebracht sind, ersichtlich zu.

Für die Auslegung des § 7 Abs. 4 SGB II a.F. ist also der Zweck des Leistungsausschlusses maßgebend. Auf den Zweck der Unterbringung kommt es hingegen nicht an (so aber LSG Niedersachsen, Beschluss vom 07.03.2006, Az.: L 7 AS 423/05 ER), weil dieser für den Leistungsausschluss, der nur an die Tatsache der Nichtverfügbarkeit für den allgemeinen Arbeitsmarkt aufgrund einer stationären Unterbringung anknüpft, nicht aber an den Grund für diese Unterbringung, ohne jede Bedeutung ist.

(2) Die gegen dieses Auslegungsergebnis mit Blick auf verschiedene Normen des SGB XII bisweilen erhobenen systematischen Bedenken (siehe etwa LSG Niedersachsen, Beschluss vom 22.09.2005, Az.: L 8 AS 196/05 ER; LSG Niedersachsen, Beschluss vom 07.03.2006, Az.: L 7 AS 423/05 ER; LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 21.03.2006, Az.: L 7 AS 1128/06 ER-B; SG Nürnberg, Beschluss vom 09.05.2005, Az.: S 20 SO 106/05 ER; SG Darmstadt, Urteil vom 12.04.2006, Az.: S 12 AS 143/05) greifen nicht durch. Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 SGB XII können „entsprechend den Erfordernissen des Einzelfalles für die Deckung des Bedarf außerhalb von Einrichtungen (ambulante Leistungen), für teilstationäre oder stationäre Einrichtungen (teilstationäre oder stationäre Leistungen) erbracht werden. § 13 Abs. 1 Satz 2 SGB XII definiert sodann stationäre Einrichtungen als Einrichtungen, in denen Leistungsberechtigte leben und die erforderlichen Hilfen erhalten. § 13 Abs. 2 SGB XII schließlich legt fest; dass Einrichtungen im Sinne des Abs. 1 alle Einrichtungen sind, die der Pflege, der

Behandlung oder sonstigen nach dem SGB XII zu deckenden Bedarfe oder der Erziehung dienen.

Angesichts dieser Legaldefinition gehen die Rechtsprechung und das Schrifttum in der Tat wohl übereinstimmend davon aus, dass Justizvollzugsanstalten nicht zu den Einrichtungen im Sinne des § 13 SGB XII gehören (siehe die Nachweise etwa bei LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 21.03.2006, Az.: L 7 AS 1128/06 ER-B; ferner Wahrenndorf, in: Grube/Wahrenndorf [Hrsg.], SGB XII, 2005, § 13 SGB XII Rn. 7).

Für die Auslegung des § 7 Abs. 4 SGB II a.F. ist dies jedoch im Ergebnis ohne Belang. Zwar ist grundsätzlich davon auszugehen, dass identische Termini im Recht - zumal im selben Gesetz oder im selben Rechtsgebiet - auch eine gleiche Bedeutung haben. Dieser Grundsatz gilt indes nicht ausnahmslos. Das prominenteste Beispiel für die Durchbrechung dieser interpretationsleitenden Vermutung zugunsten einer einheitlichen Bedeutung bildet der Begriff der „verfassungsmäßigen Ordnung“, der in Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 9 Abs. 2 GG und Art. 20 Abs. 3 GG aufgrund des unterschiedlichen Verwendungskontextes jeweils eine unterschiedliche Bedeutung hat (ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 6, 32 [37 f.]; vgl. im übrigen Murswiek, in: Sachs [Hrsg.], GG, 3. Aufl. 2003, Art. 2 Rn. 89; Höfling, ebenda, Art. 9 Rn. 44, sowie Herzog, in: Maunz/Dürig [Begr.], GG, Art. 20, Kapitel VI [1980] Rn. 9, jeweils mit weiteren Nachweisen insbesondere zur bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur). Eine solche Durchbrechung eines einheitlichen Begriffsverständnisses ist insbesondere dann möglich - teilweise sogar notwendig -, wenn der fragliche Terminus in unterschiedlichen Kontexten Verwendung findet. Insofern erlangt der Umstand Bedeutung, dass im Sozialhilferecht des SGB XII - ebenso wie im früheren Sozialhilferecht des BSHG - der Gesichtspunkt der „Arbeitssuche“ keine zentrale Bedeutung hat (siehe bereits SG Reutlingen, Beschluss vom 01.03.2006, Az.: S 3 KR 330/06 ER). Spielt

die Frage der Verfügbarkeit für den allgemeinen Arbeitsmarkt im Sozialhilferecht also keine Rolle und ist daher dieser Aspekt für die dortigen Regelungen und ihre Auslegung ohne Belang, ist dies aber bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende von Bedeutung, fehlt es an der gemeinsamen Basis für eine einheitliche Auslegung.

Daran ändert sich auch nichts dadurch (anders aber LSG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 14.11.2005, Az.: L 9 B 260/05 SO ER; SG Nürnberg, Beschluss vom 09.05.2005, Az.: S 20 SO 106/05 ER), dass im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens § 7 Abs. 4 SGB II a.F. in Abweichung von der Formulierung des ursprünglichen Gesetzentwurfes eine Fassung erhielt, die sich ausdrücklich an die Terminologie des § 36 Abs. 1 des Entwurfes eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch (Bundestags-Drucksache 15/1514) - des heutigen § 35 Abs. 1 SGB XII - anlehnen sollte (vgl. Ausschussbericht auf Bundestags-Drucksache 15/1749, S. 31). Zwar ist die erkennende Kammer durchaus der Ansicht, dass einem entsprechend eindeutig bekundeten Willen des Gesetzgebers bei der Normdeutung auch gegen eine objektiv-teleologische Auslegung Wirkung zu verschaffen wäre; jedoch lässt sich dem zitierten Entstehungsgeschichtlichen Dokument ein solcher, über den Wunsch nach einer einheitlichen Terminologie auch den materiellen Gehalt betreffender gesetzgeberischer Wille nicht entnehmen. Es heißt in dem Ausschussbericht nämlich lediglich, dass der „Sprachgebrauch“ harmonisiert werden solle. Daher vermag dieser punktuelle genetische Befund die auf die Gesamtmotivation des Gesetzgebers gestützte Auslegung nicht zu erschüttern. Umgekehrt fällt vielmehr auf, dass der Gesetzgeber bei § 7 Abs. 4 SGB II a.F. auf eine - das reine Wortlautverständnis im übrigen einschränkende - Legaldefinition wie § 13 Abs. 2 SGB XII verzichtet hat. Dies kann nicht gleichsam automatisch dadurch umgangen werden, dass die dortige Legaldefinition von der Rechtsprechung auf den hiesigen

Verwendungskontext übertragen wird (so aber im Ergebnis LSG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 14.11.2005, Az.: L 9 B 260/05 SO ER; LSG Niedersachsen, Beschluss vom 07.03.2006, Az.: L 7 AS 423/05 ER; LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 21.03.2006, Az.: L 7 AS 1128/06 ER-B; SG Konstanz, Beschluss vom 12.01.2006, Az.: S 5 AS 2/06 ER; SG Darmstadt, Urteil vom 12.04.2006, Az.: S 12 AS 143/05). Vielmehr bedarf es einer eigenständigen Auslegung des Begriffs bei § 7 Abs. 4 SGB II a.F. (so auch LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.03.2006, Az.: L 8 AS 1171/06 ER-B; SG Dresden, Beschluss vom 28.07.2006, Az.: S 34 AS 1134/06 ER; a.A. SG Darmstadt, Urteil vom 12.04.2006, Az.: S 12 AS 143/05).

(4) Keine Bedeutung hat für diese Auslegung allerdings die Entscheidung des Gesetzgebers, durch § 7 Abs. 4 Satz 2 SGB II n.F. mit Wirkung zum 1. August 2006 den Aufenthalt in einer Einrichtung zum Vollzug richterlich angeordneter Freiheitsentziehung explizit dem Aufenthalt in einer stationären Einrichtung gleichzustellen (vgl. aber LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 20.11.2006, Az.: L 8 AS 4144/06 ER-B). Jedenfalls der jetzt handelnde 16. Deutsche Bundestag ist nicht in der Lage, das vom 15. Deutschen Bundestag erlassene Gesetz authentisch zu interpretieren und damit im Ergebnis (und zumal rückwirkend) bestimmen zu können, ob die inzwischen erfolgte Gesetzesänderung deklaratorische (darauf deutet die Tatsache der Novellierung als solche hin) oder konstitutive (dies legt der Wortlaut der Novellierung nahe) Bedeutung hat.

(5) Dass der Kläger schließlich während der Inhaftierung einer versicherungspflichtigen Tätigkeit nachgegangen ist, ist ohne Belang, da dies nichts daran ändert, dass er dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stand. Etwas anderes

mag zwar gelten, wenn es sich um einen Freigänger handelt (vgl. SG Berlin, Beschluss vom 27.10.2005, Az.: S 94 AS 9350/05 ER); dies ist hier aber nicht der Fall.

Aus der oben dargelegten Ratio des Ausschlussstatbestandes des § 7 Abs. 4 SGB II a.F. folgt ohne weiteres, dass die sich im wesentlichen nahtlos aneinander anschließenden Unterbringungszeiten in verschiedenen stationären Einrichtungen addiert werden müssen (LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 27.03.2006, Az.: L 8 AS 1171/06 ER-B; siehe bereits SG Reutlingen, Beschluss vom 01.03.2006, Az.: S 3 KR 330/06 ER; im Anschluss daran SG Dresden, Beschluss vom 28.07.2006, Az.: S 34 AS 1134/06 ER; ferner SG Reutlingen, Beschluss vom 26.06.2006, Az.: S 6 AS 2003/06 ER; offen lassend LSG Baden-Württemberg, Beschluss vom 21.03.2006, Az.: L 7 AS 1128/06 ER-B; a.A. SG Nürnberg, Beschluss vom 09.05.2005, Az.: S 20 SO 106/05 ER), ohne dass es - wie bereits oben dargelegt - auch insofern von Belang ist, dass beide Unterbringungen unterschiedlichen Zwecken dienen sollen (darauf aber stellt SG Nürnberg, Beschluss vom 09.05.2005, Az.: S 20 SO 106/05 ER, ab).

Bücher

Jugendgerichtsgesetz

Ulrich Eisenberg

(12. Aufl., Verlag C.H. Beck, München 2007, geb., EUR 88,-)

Der Kommentar von *Eisenberg* zum JGG hat sich zwischenzeitlich zum Standardwerk entwickelt und berücksichtigt in der Neuauflage die letzten Gesetzesänderungen bis hin zum Gesetz zur Reform der Führungsaufsicht und zur Änderung der Vorschriften über die nachträgliche Sicherungsverwahrung vom 18.4. 2007. Die Erläuterungen wurden im April 2007 abgeschlossen. Es versteht sich von selbst, dass der Verfasser wiederum Rechtsprechung und Literatur, aber auch Praxisberichte und statistisches Material vollständig ausgewertet hat. Die Kommentierung des JGG ist damit so umfassend, so dass es ein juristischer Kunstfehler wäre, den Kommentar in Rechtsprechung und Praxis nicht zu Rate zu ziehen.

Besonders beeindruckend ist die Kommentierung der §§ 91, 92 JGG. In einer Zeit, in der alle Länder (denen nach der Föderalismusreform die Gesetzgebungskompetenz zusteht) aufgrund der Entscheidung des BVerfG (E 116, 69) an einer gesetzlichen Neuregelung des Jugendstrafvollzugs arbeiten, wäre es keine Überraschung gewesen, wenn sich der Verfasser hier mit neuen Erläuterungen zurückgehalten hätte. Das Gegenteil ist aber der Fall. Soweit die Länder bis April 2007 ihre Gesetzentwürfe vorgelegt haben, finden sich hierzu bereits umfangreiche Kommentierungen vor allem bei § 91 JGG. Die betrifft nicht nur den Musterentwurf von neun Ländern (Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen), dem sich – was *Eisenberg* noch nicht berücksichtigen konnte – nunmehr auch Sachsen angeschlossen hat, sondern auch die eigenen Entwürfe der Länder Baden-Württemberg, Bayern,

Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Neben den einschlägigen Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift liegt damit eine erste „Kommentierung“ des wahrscheinlich künftigen Rechts vor. Dies bezieht sich vor allem auf die Bereiche Vollzugsziel/Aufgaben des Vollzugs (§ 91 Rdn. 22–30), Gestaltungsgrundsätze (§ 91 Rdn. 30–42), Rechtsstellung der Gefangenen (§ 91 Rdn. 43–45), offener/geschlossener Vollzug (§ 91 Rdn. 52–56), Sozialtherapie (§ 91 Rdn. 57–60), Entlassungsvorbereitung (§ 91 Rdn. 61–65), Vollzugslockerungen (§ 91 Rdn. 66–79), Unterbringung (§ 91 Rdn. 80–84), Haftraum (§ 91 Rdn. 85), Kleidung (§ 91 Rdn. 86), Kontakte zur Außenwelt (§ 91 Rdn. 87–95), Freizeit (§ 91 Rdn. 96–100), Gesundheitsfürsorge (§ 91 Rdn. 102–110), Ausbildung und Arbeit (§ 91 Rdn. 111–124), Sicherheit und Ordnung einschl. Disziplinarmaßnahmen (§ 91 Rdn. 125–142) Rechtsschutz (§ 91 Rdn. 143–147), Datenschutz (§ 91 Rdn. 152), Unterbringung weiblicher Jugendlicher (§ 92 Rdn. 4), und Ausstattung/Ausgestaltung des Jugendstrafvollzugs (§ 92 Rdn. 6–11). Nahezu kein Problem fehlt. Die Ausführungen sind durchweg geprägt von fundierter Kritik. Selbst wer die Meinung des Verfassers im Ergebnis nicht teilt, wird sich mit den dortigen Argumenten auseinander setzen müssen. Damit wird das Werk in Einzelfragen wohl nicht ohne Einfluss auf die weitere rechtspolitische Diskussion bleiben, auch wenn sich die Gesetzgebungsverfahren in den Ländern wegen der vom BVerfG gesetzten Frist zum 31.12. 2007 dem Ende zu neigen.

Insgesamt ist der neue „*Eisenberg*“ ein beeindruckendes Werk, in dem die überragende Fachkompetenz des Verfassers zum Ausdruck kommt. Das Buch muss seinen festen Platz in jedem Bücherschrank haben, dessen Nutzer sich mit der Strafbarkeit von Jugendlichen und den entsprechenden Rechtsfolgen beschäftigt.

Professor Dr. Frank Arloth, Augsburg

Neue Bücher:

Stiftungen

Autoren: Hagen Hof,
Maren Hartmann,
Andreas Richter
Aufl.: 1. Aufl., 2007
Verlag: C. H. Beck
Preis: 15,00 Euro

Lexikon der Personalentwicklung

Autor: Manfred Becker
Aufl.: 1. Aufl. 2007
Verlag: Kohlhammer
Preis: 32,00 Euro

Grenzen des Lebens

Hrsg.: Sigrid Graumann,
Katrin Grüber
Aufl.: 1. Aufl., 2007
Verlag: Lit Verlag
Preis: 19,90 Euro

Leitfaden Elterngeld

Autoren: Kristine Fuchsloch,
Kirsten Scheiwe
Aufl.: 1. Aufl., 2007
Verlag: C. H. Beck
Preis: 28,00 Euro

Das gesamte Sozialgesetzbuch SGB I bis SGB XII

Aufl.: 4. Aufl. 2007
Verlag: Walhalla
Preis: 19,90 Euro

Forum Strafvollzug

Verlag

Herausgeber

Gesellschaft für Fortbildung der Strafvollzugsbediensteten e.V., Sitz: Wiesbaden

Geschäftsstelle

Hessisches Ministerium der Justiz
Luisenstraße 13, 65185 Wiesbaden
Oberamtsrat Lutwin Weilbacher
Telefon 06 11/32 26 69

Versandgeschäftsstelle

Mittelberg 1, 71296 Heimsheim

Vorstand

Vorsitzender

Ministerialdirigent Dr. Helmut Roos
Hessisches Ministerium der Justiz

Stellvertretender Vorsitzender

Ministerialdirigent Gerhard Meiborg
Ministerium der Justiz des
Landes Rheinland-Pfalz

Ministerialdirigent Ulrich Futter

Justizministerium Baden-Württemberg

Ministerialdirigent Hermann Korndörfer
Bayerisches Staatsministerium der Justiz

Ministerialdirigent Dr. h. c. Harald Preusker
Sächsisches Staatsministerium der Justiz

Redaktion

Redaktionsleitung

**Magazin, Internationales, Straffälligenhilfe,
Korrespondenten**

Prof. Dr. Bernd Maelicke
Telefon 04 31/55 11 74
Berndmaelicke@aol.com

Rechtsprechung

Prof. Dr. Frank Arloth
Telefon 08 21/31 05 23 05
Frank.Arloth@lg-a.bayern.de

A bis Z

Ralf Bothge
Telefon 02 09/4 02 11 01
ralf.bothge@jva-gelsenkirchen.nrw.de

Theorie und Praxis

Ulrike Bublies
Telefon 0 43 21/4 90 75 30
bublies@t-online.de

Internationales

Dr. h.c. Harald Preusker
Telefon 0 35/15 64 19 00
Harald.Preusker@smj.sachsen.de

A bis Z

Günter Schroven
Telefon 0 53 31/9 63 83 26
Gunter.Schroven@bi-jv.niedersachsen.de

Medien, Buchbesprechungen, Literatur

Prof. Dr. Philipp Walkenhorst
Telefon 02 21/4 70 20 89
ppwalkenhorst@hrf.uni-koeln.de

Lektorat

Ulrike Bublies
Telefon 0 43 21/4 90 75 30
bublies@t-online.de

Dokumentation

Nicole Knapp
Telefon 0 43 21/4 90 75 30
nicole-anni@gmx.de

Homepage

Lennart Bublies, Nicole Knapp

Redaktionsanschrift

Ulrike Bublies
Forum Strafvollzug
JVA Neumünster
Boostedter Straße 30
24534 Neumünster

Layout und Satz

Reusch-Design, Verena Reusch
www.reusch-design.com
email@reusch-design.com

Anzeigen

Verena Reusch
Telefon 0 70 44 / 78 40
email@reusch-design.com

Druck, Versand, Versandgeschäftsstelle

Justizvollzugsanstalt Heimsheim
Mittelberg 1, 71296 Heimsheim
Telefon 0 70 33/30 01-410
druckerei-h@jvaheimsheim.justiz.bwl.de

Druckunterlagen

Grafiken/Schaubilder können nur dann veröffentlicht werden, wenn sie als Datei zur Verfügung gestellt werden. Datenträger vom PC können weiterverarbeitet werden.

Erscheinungsweise

alle 2 Monate

Mitteilungen, die sich auf den Bezug der Zeitschrift beziehen (Bestellungen, Abbestellungen, Anschriftenänderung usw.) sind an die Versandgeschäftsstelle zu richten. Mitteilungen oder Einsendungen, die sich auf den Inhalt der Zeitschrift beziehen, sind an die Redaktionsadresse zu richten.

Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Haftung übernommen, sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigefügt ist.

Aus technisch-organisatorischen Gründen werden Korrekturen ausschließlich von der Lektorin gelesen. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben die Auffassung des Verfassers wieder.

Die Redaktion übernimmt für die Anzeigen keine inhaltliche Verantwortung.

Bezugspreise:

Einzelbesteller/in

Inland

| | |
|------------------|-----------|
| Einzelbezug | 6,00 EUR |
| Jahresabonnement | 21,00 EUR |

Sammelbezug

(Mindestens 5 Hefte einer Ausgabe an eine Versandadresse)

Inland

| | |
|------------------|-----------|
| Jahresabonnement | 13,10 EUR |
|------------------|-----------|

Ordner A-Z

| | |
|--|----------|
| | 6,50 EUR |
|--|----------|

Sämtliche Preise sind incl. 7% Mehrwertsteuer sowie Versandkosten.
Die Kündigungsfrist für den Bezug der Zeitschrift beträgt drei Monate.
Eine Kündigung ist nur zum Jahresende möglich.

Einzelbesteller/in

Ausland

| | |
|------------------|-----------|
| Einzelbezug | 6,20 EUR |
| Jahresabonnement | 21,50 EUR |

Sammelbezug

(Mindestens 5 Hefte einer Ausgabe an eine Versandadresse)

Ausland

| | |
|------------------|-----------|
| Jahresabonnement | 13,50 EUR |
|------------------|-----------|

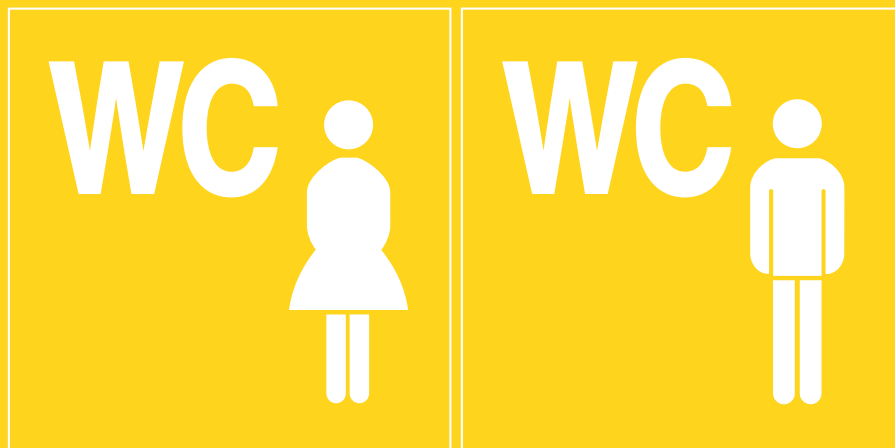
Vorschau Heft 6:

Alternativen zur Haft

Nutzen Sie das Online-Bestellformular auf unserer Homepage:
www.forum-strafvollzug.de

ISSN 1865-1534

Die erste Drogenkontrolle, bei der Sie nicht hinzuschauen brauchen.



Ruma hat die fälschungssichere Drogenkontrolle ohne Aufsicht bei der Urinabgabe entwickelt. Die Anwendung ist denkbar einfach und absolut ungefährlich: 30 Minuten vor der Urinabgabe wird dem Probanden ein Marker in Getränkeform (oral) gereicht, der über die Nieren mit dem Urin ausgeschieden wird. Anhand des Markers ist die Urinprobe eindeutig zuzuordnen, das Untermogeln von Fremdurin nicht mehr möglich.

RUMA
Marker-System 

Ruma markiert die nächste Generation der Drogenkontrolle.

Ruma GmbH
An der Wachsfabrik 25, 50996 Köln
www.ruma-marker.com

Wissenschaftlich fundiert –
didaktisch eingängig



Von Prof. Dr. Ulrich Eisenberg, Freie Universität Berlin
8. Auflage. 2007. XVI, 278 Seiten. Kartoniert € 28,-
ISBN 978-3-406-55909-9

28 Fälle mit Lösungen

stellen das gesamte Spektrum der examensrelevanten Problembereiche dar. Zusätzlich bietet das Werk jeweils knappe und konzentrierte Einführungen in alle Themenbereiche.

Die Neuauflage

ist gründlich überarbeitet und auf das neue Schwerpunktstudium ausgerichtet. Erweitert wurde sie um einen eigenen Abschnitt zum **Strafverfahrensrecht**. Einbezogen ist auch ein Ausblick auf die **Föderalismusreform** und **einzelne landesrechtliche Sonderregelungen**.

Bestellen Sie bei Ihrem Buchhändler oder bei:
beck-shop.de oder Verlag C.H.Beck · 80791 München · Fax: 089/38189-402 · www.beck.de



Preis inkl. MwSt./148569

Hier könnte auch Ihre
Anzeige stehen!

Möchten Sie eine Anzeige aufgeben?
Fordern Sie unsere Mediadaten an:

email@reusch-design.com

Telefon 0 70 44/78 40