



Fachverband  
für Soziale Arbeit,  
Strafrecht und  
Kriminalpolitik

Bewertung der Übertragung auf einen privaten Träger aus der  
Sicht der Richterschaft<sup>1</sup>  
12. Mai 2009 in Frankfurt / Main, Gewerkschaftshaus  
Vortrag: **Dr. Susanne Müller**



Vorab möchte ich mich, auch im Namen der Neuen Richtervereinigung, für die Möglichkeit bedanken, bei dieser Tagung sprechen zu können.

Die Neue Richtervereinigung ist eine Berufsvereinigung für RichterInnen und StaatsanwältInnen, die sich seit über 20 Jahren für die innere Demokratisierung von Gesellschaft und Justiz und die Beachtung von Menschen- und Grundrechten einsetzt. Ich selbst war in meiner beruflichen Laufbahn überwiegend im Strafrecht tätig: als Staatsanwältin, Jugend- und Strafrichterin am Amtsgericht, Strafrichterin am Landgericht mit allen Zuständigkeiten und einige Jahre auch als Referentin für Bewährungshilfe.

Mein Thema hier soll laut Tagungsprogramm heißen: „Bewertung der Übertragung auf einen privaten Träger aus der Sicht der Richterschaft“

Allerdings kann ich nicht für die Richterschaft als solche sprechen. Die Neue Richtervereinigung organisiert nur einen Teil aller Richter und Staatsanwälte in Baden-Württemberg. Außerdem sind wir Richter, wie Sie selbst sicher schon oft erlebt haben, ein Volk von Individualisten; dementsprechend uneinheitlich wird auch die Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe bewertet.

---

<sup>1</sup> schriftliche Fassung des 10-minütigen Vortrags auf der o. g. Fachtagung - die Fassung für den mündlichen Vortrag wurde beibehalten

Ich habe mein Thema daher abgewandelt und werde über folgende Punkte sprechen:

- I. Bewertung aus der Sicht der NRV
- II. Einschätzung durch die Richter – einige Beispiele
- III. (Straf-)rechtliche Aspekte der Übertragung auf einen freien Träger

Leider wird die Gerichtshilfe bei meinen Ausführungen zu kurz kommen – das ist der Tatsache geschuldet, dass ich schon lange nicht mehr bei der Staatsanwaltschaft arbeite und in meiner derzeitigen Praxis beim Landgericht nur selten Berührung damit habe. Auch meine KollegInnen scheint dieser Aspekt der Übertragung weniger zu beschäftigen.

### **I. Bewertung aus der Sicht der NRV**

Die Neue Richtervereinigung steht der Übertragung staatlicher Kernaufgaben, wie sie in Bewährungs- und Gerichtshilfe zu sehen sind, auf Dritte ablehnend gegenüber. Der Rückzug des Staates aus diesen Feldern, für die er die Verantwortung trägt, führt zur Kommerzialisierung sämtlicher gesellschaftlicher Bereiche, zur Schwächung der Demokratie durch Entwertung der demokratischen Strukturen und zum Abbau von Humanität. Wir bedauern es, wenn die staatlichen Institutionen sich nicht in der Lage sehen, notwendige Veränderungsprozesse durch innere Reformen und entsprechende Motivation der eigenen MitarbeiterInnen in Gang zu setzen.

Die NRV lehnt außerdem die um sich greifende Hierarchisierung des öffentlichen Dienstes unter dem Deckmantel neoliberalen Sprachgebrauchs aus dem Bereich so genannter moderner Unternehmensführung ab. Dies betrifft nicht nur die Fälle, in denen staatliche Aufgaben auf Unternehmen übertragen werden, sondern auch den staatlichen Bereich selbst.

Es kann vor diesem Hintergrund nicht verwundern, dass die NRV die Übertragung der Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe auf die Fa. Neustart schon aus allgemeinen politischen Erwägungen heraus skeptisch gesehen hat.

Die Art und Weise, wie diese Privatisierungsentscheidung getroffen und wie sie konkret umgesetzt wurde, bestätigten die politischen Bedenken:

- Die Erträge der Arbeitsgruppen zur Strukturreform der Bewährungshilfe wurden entgegen der ursprünglichen Vereinbarung nicht ergebnisoffen genutzt, sondern durch einseitige Entscheidung in den von der Landesregierung nachträglich beschlossenen Privatisierungsprozess eingespeist.
- Die ursprünglich vorgesehene wissenschaftliche Evaluation des Pilotprojektes der Privatisierung von Bewährungs- und Gerichtshilfe wurde gestrichen.
- Das Eilverfahren zur Bewilligung der notwendigen Gelder verstieß gegen die Landesverfassung durch Missachtung des Budgetrechts des Parlaments<sup>2</sup>.
- Das Verwaltungsgericht Sigmaringen sieht in der Übertragung einen Verstoß gegen das Grundgesetz durch Missachtung tragender Grundsätze des Berufsbeamtentums<sup>3</sup>.
- Offen ist weiterhin, ob nicht auch ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip<sup>4</sup> und Art. 33 Abs. 4 GG<sup>5</sup> vorliegt, wonach für die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse Beamte einzusetzen sind.

Da wir aber nicht in einem Politik-Seminar sind, möchte ich diesen ersten Teil meiner Ausführungen hier schließen.

---

<sup>2</sup> Urteil des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 11.10.2007, GR 1/07

<sup>3</sup> Vorlagebeschluss vom 26.06.2008, 6 K 512/07

<sup>4</sup> erfordert nach BVerfG für alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter eine ununterbrochene Legitimationskette ausreichend personell-demokratisch legitimierter Amtswalter, um das erforderliche Zusammenspiel von Verantwortung und Kontrolle sicherzustellen (Sterzel Nr. 10).

<sup>5</sup> Art. 33 IV GG: „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“.

## II. Einschätzung einiger Richterinnen und Richter

1. Wie bereits erwähnt, sind Richter selten einer Meinung – erst Recht über justizpolitische Fragen. Zudem ist nach wie vor häufig ein Mangel an interdisziplinärer Aufgeschlossenheit zu beklagen. Nicht wenige Kolleginnen und Kollegen sehen Fragen der Sozialarbeit mit Straffälligen aus rein juristischer Sicht oder als eine Art Wurmfortsatz ihrer eigenen Zuständigkeit. Die berufspolitischen und verfassungsrechtlichen Fragen der Bewährungs- und Gerichtshilfe stoßen dementsprechend nicht auf ungeteiltes Interesse.

2. Die Reformbedürftigkeit der Bewährungshilfe wurde von den Strafrichtern und Staatsanwälten dennoch allgemein wahrgenommen:

- Die sehr unterschiedliche Arbeitsweise der Bewährungshelfer innerhalb einer Dienststelle fiel uns Richtern - oft auch störend – auf.
- Die Referenten für Bewährungshilfe, also die Richter, die für den Landgerichtspräsidenten Teile der Dienstaufsicht über die Bewährungshelfer wahrnahmen, hatten mangels verbindlicher Standards für die Arbeit der Bewährungshelfer und mangels eigener sozialpädagogischer Fachkompetenz keinen Maßstab, um ihre Aufgaben im Rahmen der Dienstaufsicht rational nachvollziehbar zu erfüllen.

Die Wahrnehmung der Gerichtshilfe hing stark einerseits von den Personen der Gerichtshelfer, andererseits insbesondere von der Behördenleitung der Staatsanwaltschaft ab. Eine grundsätzliche Reformbedürftigkeit sahen die Richter und Staatsanwälte diesbezüglich, so weit ich weiß, nicht.

3. Ich habe zur Vorbereitung dieser Tagung eine kleine Umfrage bei Kolleginnen und Kollegen veranstaltet. Diese bezog sich nur auf ihre Einschätzung der Übertragung der Aufgaben der Bewährungshilfe, nicht auf die Fragen der Gerichtshilfe<sup>6</sup>.

Meine kleine Umfrage zur Privatisierung der Bewährungshilfe war nicht repräsentativ. Die Antworten erscheinen mir dennoch aussagekräftig, da sich in ihnen die ganze

---

<sup>6</sup> Wie die Übertragung dieser Aufgaben von meinen KollegInnen wahrgenommen wird, kann ich daher nicht sagen. Ich persönlich finde die Verquickung von Bewährungs- und Gerichtshilfe in einer Person, nicht nur aufgrund der zu besorgenden Entprofessionalisierung der Gerichtshilfe, problematisch.

Bandbreite richterlicher Einschätzungen niederschlägt. Sie reichen von einem lapidaren „keinerlei Veränderungen in der Bearbeitung der Fälle durch die Bewährungshelfer festgestellt“ bis zur harschen Kritik: „Die Hauptarbeit der Bewährungshelfer besteht offensichtlich nur noch in Verwaltungstätigkeit und die Arbeit mit und an den Verurteilten interessiert die Fa. Neustart überhaupt nicht.“

Im Einzelnen spielten folgende Gesichtspunkte eine Rolle:

- Mehrmals wurde erwähnt, dass ein Teil der Bewährungshelfer sich in die innere Emigration zurückgezogen habe, was der Betreuung der Probanden schade, aber angesichts der „ungeschickten Umsetzung“ der Übertragung verständlich sei. Bei den Engagierten sei eine Zunahme von Burn-out-Syndromen zu beobachten, weil diese die Betreuung auf dem gleichen Niveau wie vorher durchführen wollten und zusätzlich durch die Verwaltungsaufgaben stark belastet würden.
- Beklagt wurde, dass es weniger persönliche Kontakte zwischen den Richtern und den Bewährungshelfern gebe; ein Richter teilte mit, dass die Bewährungshelfer in seinem Bezirk es ablehnten, mit ihm wegen konkreter Fragen zu telefonieren, da sie dafür der Genehmigung ihres Vorgesetzten bedürften.
- Insbesondere in größeren Gerichtsbezirken wird auch die Auflösung von Standorten und verstärkte Zentralisierung als Problem wahrgenommen: Diese sei sowohl schlecht für die Probanden als auch für den informellen Kontakt zwischen den örtlichen Richtern und den für seinen Bezirk zuständigen Bewährungshelfern.
- Häufig wurde bemängelt, dass die von Neustart festgesetzten Betreuungsstufen dem Gericht nicht mitgeteilt würden. Einige Richter fanden auch, dass durch die Einordnung in Betreuungsstufen seitens Neustart, also nicht durch das Gericht, das gesetzlich vorgesehene richterliche Bestimmungsrecht über die Art der Betreuung unterlaufen werde.
- In der Ausführung der Kontrolle von Weisungen und Auflagen haben die einen Richter keine Unterschiede festgestellt; manche von ihnen nehmen aber an, dass sich das ändern könnte, wenn primär nicht verbeamtete und in ihrer beruflichen Existenz von Neustart abhängige private Angestellte als Bewährungshelfer tätig werden. Andere Richter bemängeln bereits jetzt eine geringere Bereitschaft zur Überwachung von Auflagen und Weisungen. (Zum Sonderproblem gemeinnützige Arbeit s. u.).

- Die Aufhebungsanträge seitens der Fa. Neustart werden von den Richtern insgesamt negativ beurteilt<sup>7</sup>. Sie seien häufig sachwidrig begründet, z. B. damit, dass der Proband es an der Mitwirkung fehlen lasse. Dies ist für einen Richter tatsächlich befremdlich: Wenn er die Unterstellung unter die Bewährungshilfe angeordnet hat, weil der Proband der Unterstützung und Kontrolle der Bewährungshilfe bedarf, kann er höchstens die Bewährung widerrufen, falls der Verurteilte den Kontakt mit der Bewährungshilfe verweigert, nicht aber einfach die Unterstellung aufheben nach dem Motto: na dann halt nicht.
- Die Berichte seien durch die vorgegebene standardisierte Form teils knapper, was – erwartungsgemäß – von manchen Richtern als positiv, von anderen als bedauerlich eingeschätzt wird, teils – bei den vorher völlig aussagegelosen Berichten – erfreulicherweise etwas inhaltsreicher.
- Die selbstverantwortliche Erstzuständigkeit von ehrenamtlichen Bewährungshelfern wurde, soweit sie erwähnt wurde, skeptisch gesehen.

### **III. (Straf-)rechtliche Aspekte der Übertragung**

(keine verfassungs-, beamten- und datenschutzrechtlichen)

Die geltende Rechtslage nach StGB, StPO und JGG geht den Vereinbarungen zwischen Neustart und der Exekutive im Übertragungsvertrag und allen internen Verfahrensanweisungen von Neustart vor. Dies kann u. U. zu Konflikten führen.

---

<sup>7</sup> vgl. auch Bäumler, Schöffengericht VS und Vorsitzender der CDU-Arbeitnehmerschaft BaWü in Stuz von 23.10.2007: „Die Sozialarbeiter, aber auch die Richter fühlen sich durch diesen gesteuerten Prozess zur Fallzahlenabsenkung bedrängt.“ Vgl. auch LG Aachen, Schreiben an Bewährungshelfer im Mai 2007: „... habe mit Befremdung den anliegenden Informationen von Neustart entnommen, dass offenbar bereits der Vorschlag der Aufhebung der Unterstellung dazu führt, dass eine Betreuung de facto nicht mehr stattfindet, da Tätigkeiten Anfragen des Gerichts oder Ersuchen des Klienten voraussetzen. Ein solches Vorgehen entspricht nicht den Vorstellungen, die hier bezüglich einer Betreuung bestehen“.

Beispiele:

1. § 56 d Abs. 4 S. 1 StGB, § 25 S. 1 JGG:

Nach beiden Vorschriften bestellt das Gericht den Bewährungshelfer oder die Bewährungshelferin, sucht also die Person des Bewährungshelfers selbst aus. Hier besteht ein Widerspruch zum Zuweisungssystem bei Neustart.

Allerdings war schon vor der Privatisierung die namentliche Bestellung des Bewährungshelfers aus Praktikabilitätsgründen die Ausnahme. Aber wenn dem Gericht eine namentliche Unterstellung notwendig erscheint, so darf es sie vornehmen. Dies ist angesichts des klaren Gesetzeswortlauts für Neustart und für den bestellten Bewährungshelfer verbindlich. Die Geschäftsleitung von Neustart hat auch zugesagt, dass dies eingehalten wird. Es soll dennoch zu Unzuträglichkeiten gekommen sein. In diesen Fällen ist es Recht und Pflicht des Richters, auf der Übernahme des Falles durch den von ihm benannten Bewährungshelfer zu bestehen, nötigenfalls das Ministerium einzuschalten.

2. § 56 d Abs. 4 S. 2 StGB, § 25 S. 2 JGG:

Hiernach kann das Gericht dem Bewährungshelfer für die Ausführung seiner Tätigkeiten (helfen, betreuen, überwachen der Erfüllung von Auflagen und Weisungen) Anweisungen erteilen.

Hieraus wird üblicherweise abgeleitet, dass der einzelne Richter jeweils in jeder konkreten Bewährungsüberwachung die Fachaufsicht über den Bewährungshelfer hat. Inwieweit dies tatsächlich so ist und auch so wahrgenommen wird bzw. werden kann, können wir vielleicht heute nachmittag in der Arbeitsgruppe noch erörtern.

Jedenfalls ist hiermit gesetzlich eindeutig geregelt, dass die Anweisungen des Gerichts in jedem konkreten Bewährungsfall den Anweisungen von Neustart an den Bewährungshelfer vorgehen. Soweit es hier zu Konflikten kommt, muss der Bewährungshelfer den Anweisungen des Gerichts folgen, nicht denen seines firmeninternen Vorgesetzten (der ohnehin, soweit es sich um einen beamteten Bewährungshelfer handelt, nicht der Dienstherr ist).

Von diesem Weisungsrecht machen die Richter üblicherweise nur zurückhaltend Gebrauch. Soweit es aber zu Konflikten kommt, wäre es wünschenswert, wen hierauf nicht nur durch ein Pochen auf die Rechtslage einerseits, den Inhalt des Übertra-

gungsvertrages andererseits reagiert würde, sondern der Versuch eines aufgeklärten, interdisziplinären Dialogs unternommen würde. Hierfür braucht es nicht nur den entsprechenden Willen auf allen Seiten, sondern insbesondere Zeit – leider ein rares Gut in der heutigen Strafrechtspflege.

### 3. Sonderfall gemeinnützige Arbeit:

Der Übertragungsvertrag zwischen Neustart und dem Justizministerium sieht vor, dass Neustart ab dem 01.01.2008 die Ableistung gemeinnütziger Arbeit als Bewährungsaufgabe oder Bewährungsweisung nicht mehr überwacht. Hierüber hat das JM einen Vertrag mit einem anderen Privaten, dem Netzwerk Straffälligenhilfe in Baden-Württemberg GbR<sup>8</sup>, abgeschlossen. Dieses erhält dafür, dass es die entsprechenden Einrichtungen zur Organisation, Überwachung und Begleitung gemeinnütziger Arbeit jeder Art bereithält (auch Schwitzen statt Sitzen, § 153 a StGB), ebenfalls vom Justizministerium Geld.

Die Einrichtungen dieses freien Trägers arbeiten standardisiert<sup>9</sup>.

Wenn die Ableistung scheitert, geben die örtlichen Stellen den Auftrag zurück, im Fall der Bewährungsaufgabe oder –weisung der Bewährungshilfe. Diese informiert dann pflichtgemäß das Gericht, dieses leitet in der Regel die Akten der Staatsanwaltschaft zu, die dann den Widerruf der Bewährung beantragt.

Hier kann es zu Schwierigkeiten kommen, wenn das Gericht der Auffassung ist, dass der Proband die Arbeitsstunden durch den Bewährungshelfer vermittelt bekommen soll. Ob diese Auffassung sinnvoll und notwendig ist (bzw. im Einzelfall sein kann), soll hier im Moment nicht diskutiert werden. Ich möchte vielmehr nur auf die geltende Rechtslage hinweisen: Das Bundesrecht regelt eindeutig, dass das Gericht hier Anweisungen geben darf und dass diese verbindlich sind. Meines Erachtens kann Neustart sich in solchen Fällen daher nicht auf den Standpunkt stellen, dass seine Bewährungshelfer dennoch keine Arbeitsstunden vermitteln, weil das im Übertragungsvertrag nicht vorgesehen ist. Die Aufgaben der Bewährungshilfe und ihr Verhältnis zu dem Gericht, das die Bewährungsaufsicht führt, sind im StGB und im JGG, also in Bundesgesetzen, geregelt. Wenn die Aufgaben der Bewährungshilfe durch einen Vertrag zwischen der Landes-Exekutive und einem privaten Dritten auf diesen Dritten

---

<sup>8</sup> Zusammenschluss aus dem Badischen Landesverband für soziale Rechtspflege, dem Verband Bewährungs- und Straffälligenhilfe Württemberg e. V. und dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, Landesverband BaWü.

<sup>9</sup> laut Mitteilung JM vom 03.08.2007: Erstgespräch mit dem Probanden, die Vermittlung der Arbeitsstelle und die Überwachung der Ableistung der Arbeit.

übertragen werden, verändern sie sich hierdurch nicht. Entscheidend hierfür ist nicht der Vertrag, sondern das Gesetz.

Eine andere Frage ist, ob und wie das Gericht in diesen Fällen die Organisation der gemeinnützigen Arbeit durch den zuständigen Bewährungshelfer tatsächlich erreichen kann.

#### **IV. Fazit**

Deutlich wird, dass sich zahlreiche Aspekte der Übertragung der Aufgaben von Bewährungs- und Gerichtshilfe auf Neustart rechtlich und tatsächlich noch in einem Graubereich bewegen. Es bleibt abzuwarten, ob dem Experiment durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf den Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Sigmaringen hin ein Ende bereitet wird. Sollte dies nicht der Fall sein, erscheint eine unabhängige wissenschaftliche Evaluation der sozialarbeiterischen und organisationssoziologischen Folgen dieser Übertragung durch eine nicht von Drittmitteln abhängige Forschungsinstanz sowie eine genaue Bearbeitung der zugrunde liegenden und hervorgerufenen Rechtsfragen durch die Rechtsprechung unbedingt notwendig.

Dr. Susanne Müller

Richterin am Landgericht  
Landgericht Offenburg

Vorstandsmitglied des  
Landesverbandes Baden-Württemberg  
der Neuen Richtervereinigung