

25.05.2020

Finanzierung der Freien Straffälligenhilfe

Positionspapier des DBH Fachverbandes für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik

Der DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik sieht mit wachsender Sorge eine seit Jahren unsichere und nicht ausreichende finanzielle Unterstützung für Vereine der Freien Straffälligenhilfe. Wir nehmen deshalb die beiden Themenhefte der Zeitschrift *Bewährungshilfe* zur Freien Straffälligenhilfe zum Anlass, zu Problemen, die wir in der Bundesrepublik Deutschland in der Fläche vorfinden, Stellung zu nehmen. In einem ersten Aufschlag setzen wir uns zunächst mit einem wichtigen Aspekt der Freien Straffälligenhilfe auseinander: der Finanzierung der Träger und Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe. Es soll zur Diskussion und Reflektion anregen!

Straffälligenhilfe ist eine staatliche Pflichtaufgabe, sie dient der Umsetzung des Sozialstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 und 28 Abs. 1 GG. Soweit sie über die Regelungen zu Bewährungshilfe und Führungsaufsicht im StGB sowie die Regelungen zur stationären Straffälligenhilfe insbesondere in den Landesgesetzen zum Justizvollzug hinausgeht, wird sie wesentlich von § 67 SGB XII erfasst. Diese Förderung der Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft muss auskömmlich und nachhaltig finanziert werden und zwar auch, wenn sie von Trägern der Freien Straffälligenhilfe unternommen wird. Diesem Anspruch wird die Praxis vielerorts jedoch nicht gerecht.

Projektförderung vs. Stabilität und Nachhaltigkeit

2009 ermittelten Stelly und Thomas im Rahmen ihrer bundesweiten Befragung von Trägern und Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe eine große Finanzierungsvielfalt in der Freien Straffälligenhilfe¹. Diese Befunde gelten nach wie vor bundesweit nahezu einheitlich, wie eine Befragung der korporativen Mitglieder des DBH-Fachverbandes 2019 gezeigt hat. Mehrheitlich erfolgt eine Drittmittelfinanzierung durch Kommunen, Land oder europäische Agenturen (z. B. ESF) im Rahmen einer Projektförderung mit notwendigem Eigenanteil. Überwiegend ist jedes Jahr von Neuem die Akquise von Eigenmitteln erforderlich. Damit zeigt sich auch in der Straffälligenhilfe die langjährige Entwicklung der Förder-systematik, die die Sozialwirtschaft insgesamt betrifft. Das bedeutet aber nicht, dass diese Entwicklung naturgegeben, unaufhaltsam oder richtig wäre. Sie führt in der Arbeit mit straffällig geworden Menschen zu erheblichen Wirkungseinbußen. Freie Straffälligenhilfe als systemübergreifendes und klientennahes Angebot erfordert Bindungsstabilität sowie Durchgängigkeit und Flexibilität als ihre elementaren Grundprinzipien. Diese Gesichtspunkte sind durch die Praxis, wie Projektförderungen in sehr vielen Fällen umgesetzt werden, in beträchtlichem Maße gefährdet.

¹ http://www.ifk.jura.uni-tuebingen.de/projekte/straffaelligenhilfe/projektbericht_straffaelligenhilfe.pdf

Biografien straffällig gewordener Menschen sind in der Mehrzahl geprägt von Beziehungsabbrüchen, Behörden- und damit Sozialarbeiter*innenvielfalt sowie Therapieerfahrungen, wobei insbesondere Beziehungsabbrüche einen erheblichen Beitrag zur kriminellen Entwicklung leisten können. Zudem steht eine erfolgreiche rückfallvermeidende Resozialisierung in Abhängigkeit zu einem ineinandergreifenden umfassenden Unterstützungsnetzwerk unterschiedlicher Professionen, Angebote und Behörden, das ebenso durch Mitarbeiter*innen der Freien Straffälligenhilfe koordiniert und bereitgehalten werden muss. Dies setzt voraus, dass diese Mitarbeiter*innen über einen Zeitraum von mehreren Jahren selbst als Ansprechpartner*innen zur Verfügung stehen, damit hier Stabilität gewährleistet ist und von den Klient*innen erfahren werden kann. Die Mitarbeiter*innen müssen also einen sicheren Arbeitsplatz haben.

Bei allen Feldern, in denen wir Angebote der Freien Straffälligenhilfe finden, wie externe Angebote während des Strafvollzuges, in der Haftentlassungsbegleitung, in der nachsorgenden Stabilisierung, aber auch bei der Vermittlung gemeinnütziger Arbeit und in der qualifizierten und auf Erfahrung beruhenden Schlichtungsarbeit im TOA, lässt sich ebendiese Bedingung feststellen.

Vielorts scheint die Vorstellung vorzuherrschen, dass Freie Straffälligenhilfe ausschließlich ehrenamtlich geleistet wird, also eine umfangreiche Freizeitbeschäftigung ist. Das ist eine Fehlvorstellung, die dieser anspruchsvollen Tätigkeit nicht gerecht wird. Hauptamtliche und ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen ausgebildet, angeleitet und supervidiert werden und ihre Arbeit muss koordiniert werden, um dauerhaft und nachhaltig sichergestellt zu sein. Außerdem findet Arbeit mit Straffälligen nicht nur außerhalb der üblichen Bürozeiten statt, also nach der Arbeit in der Freizeit von Ehrenamtlichen, sondern tagsüber und nicht selten im Umfang einer regulären Arbeitszeit. Diese wichtige Aufgabe kann also nur geleistet werden, wenn es ausreichend Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gibt, die für ihre Arbeit auch im Hinblick auf ihre qualifizierte Ausbildung angemessen bezahlt werden.

Fördermittel sind und bleiben ein unverzichtbares Instrument bei der Finanzierung der Freien Straffälligenhilfe. Der häufig dahinterstehende Gedanke der Anschubfinanzierung bei der Vergabe von Projektförderungen oder/und zumindest die auf begrenzte Zeiträume ausgelegte Finanzierung gefährden die Mitarbeiter*innenstabilität in einem erheblichen Maße. Besonders hervorzuheben sind hier

- sehr kurze Förderzeiträume von mitunter nur ein bis zwei Jahren,
- spät erfolgende Zuwendungsbescheide, die erfordern, dass Träger für Gehaltszahlungen und laufende Kosten in Vorleistung treten müssen,

- unzureichende Fördermittelhöhen, die laufende und steigende Kosten kaum oder gar nicht decken und eine gerechte Entlohnung zum Teil verhindern. Ein Inflationsausgleich ist in der Regel nicht vorgesehen, muss von den Trägern aber geleistet werden.

Ausreichend qualifiziertes Personal kann so entweder gar nicht gefunden oder nicht langanhaltend gebunden werden. Derzeit ist der Arbeitsmarkt auch in der Sozialen Arbeit geprägt durch den Wunsch von langfristigen Verträgen, tarif- und fristgerechten Bezahlungen und auch zusätzlichen Angeboten zur Weiter- und Fortbildung. Laut den Ergebnissen von Umfragen in der Trägerstruktur kann dies in vielen Fällen Arbeitnehmer*innen in der Freien Straffälligenhilfe nicht angeboten werden – in anderen Feldern der Sozialen Arbeit aber schon, mit denen um hochqualifiziertes und motiviertes Personal konkurriert wird. Soziale Arbeit kann nicht verstanden werden als wohlwollende Hilfe, sondern muss mit dem Anspruch wissenschaftlich fundierter und zeitgerechter Qualifizierung geleistet werden, um die gewünschten und notwendigen Wirkungen zu erreichen.

Die Nichtanerkennung von Overheadkosten als Projektkosten bei vielen Projekten führt dazu, dass nicht alle Verwaltungsaufgaben an Fachpersonal abgegeben werden, sondern durch die Sozialarbeiter*innen selbstständig umgesetzt werden müssen. In der Konsequenz fehlt die Zeit in der Arbeit mit den Hilfesuchenden. Hinzukommt, dass Fördermittelgeber häufig zwischen „Sowieso“-Kosten, die man auch ohne die Projektförderung hätte und denjenigen aus Kosten des Projekts unterscheiden. Weil gemeinnützige Träger alle ihre Mittel zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Zwecke einsetzen müssen und genau das in den Projekten umsetzen, gibt es bei den meisten allerdings auch keine „Sowieso“-Kosten. Trotzdem muss mancherorts kleinteilig um Posten wie Kontoführungsgebühren gerungen werden.

Neben der Durchgängigkeit als Grundprinzip hemmt eine so verstandene Projektförderung ebenso die Flexibilität insbesondere kleinerer Vereine, die aber zum Teil regional besser vernetzt sind und stärker bedarfsorientiert arbeiten können. Innovatives und bedarfsgerechtes Anbieten von Maßnahmen erfordern schnelles Reagieren und Anpassungsoptionen. Öffentliche Förderungen sind häufig starr und auf das Minimum reduziert und lassen damit Flexibilität nicht zu und hemmen entgegen der Idee nachhaltige Wirkungen, statt sie zu fördern.

Andere Finanzierungsquellen: Mitgliedsbeiträge, Spenden und Geldbußen als unsichere Geldquellen

Über die Situation hinsichtlich anderer Finanzierungsquellen gibt es leider keine systematisch gesammelten Informationen, allerdings hören wir dazu immer wieder aus unseren Mitgliedseinrichtungen und sammeln als Verein auch unsere eigenen Erfahrungen.

Viele Freie Träger sind als gemeinnützige Vereine organisiert und müssen daher Mitglieder haben, von denen ein Mitgliedsbeitrag eingefordert werden kann. Als Grundlage einer nachhaltigen Finanzierung

ist dies aber nicht ausreichend. Einen Mitgliedsbeitrag von aktiven Einzelmitgliedern zu verlangen, heißt, dass sie für ihr ehrenamtliches Engagement auch noch bezahlen. Zunächst einmal ist es für die freien Träger schwieriger geworden, Mitglieder zu werben, denn Menschen organisieren sich zwar nach wie vor in Vereinen, Zuwachs gibt es aber vor allem bei Vereinen, die Bürger- und Verbraucherinteressen wahrnehmen. Außerdem ist die überwiegende Zahl der Vereine in Deutschland relativ klein, und das betrifft eben auch die Vereine der Freien Straffälligenhilfe.

Die Einwerbung von Spenden gestaltet sich auf dem Feld der Freien Straffälligenhilfe als schwierig. Großspenden für Straffälligenhilfe scheint es gar nicht zu geben; anders als zum Beispiel in den USA ist die Reform der Strafrechtspflege in Deutschland kein Anliegen, das von großen Stiftungen oder durch vermögende Privatpersonen unterstützt wird. Zudem handelt es sich bei ungefähr der Hälfte der Spenden in Deutschland um solche im Bereich bis zu 120 Euro (Median des Spendenaufkommens pro Steuerpflichtigem in 2015), es bedürfte also vieler solcher Spenden, um die Grundfinanzierung eines Vereins zu sichern.

Für viele Träger der Freien Straffälligenhilfe sind Zuweisungen von Geldbußen oder Geldauflagen eine wichtige Einkommensquelle, für manche sogar die einzige. Andere erhalten trotz Werbung gar keine. Dabei handelt es sich aber ebenfalls nicht um eine garantierte und sichere Zuwendung, sondern die Empfänger sind von der Berücksichtigung durch die Strafjustiz abhängig und konkurrieren mit vielen anderen gemeinnützigen Vereinen.

Gemeinnützig oder gewinnorientiert? Regional oder überregional? Spezialisiert gegen breites Angebot?

In der Freien Straffälligenhilfe sind drei strukturelle Aspekte zu beobachten, die die Anbieter betreffen und bei der Finanzierung eine wichtige Rolle spielen: Ist ein Träger gemeinnützig oder gewinnorientiert? Ist er nur lokal/regional angesiedelt oder auch überregional vertreten? Handelt es sich um einen Träger, dessen Tätigkeit auf Straffälligenhilfe beschränkt und der daher stark spezialisiert ist oder hat der Träger ein breiteres Angebot an (sozialen) Leistungen? Die korporativen Mitglieder des DBH sind überwiegend privatrechtlich organisierte gemeinnützige Träger, die auf Straffälligenhilfe spezialisiert sind und lokal bzw. regional aktiv sind oder Landesverbände für lokale/regionale Träger eines Bundeslandes sind. In der BAG-S arbeiten wir zusammen mit Wohlfahrtsverbänden, die Straffälligenhilfe leisten, aber auch eine Vielzahl von anderen dringend nötigen sozialen Angeboten vorhalten.

Die unzureichende Finanzierung trifft vor allem Träger, die nur lokal oder regional, gemeinnützig und spezialisiert tätig sind. Diese Träger kennen ihre Gemeinde und die lokalen Bedingungen, die Infrastruktur und die dort lebenden Menschen. Sie sind in ihrer Region gut vernetzt und sind daher außergewöhnlich geeignet, z. B. Haftentlassenen die Aufnahme in die Gemeinde zu erleichtern. In diesem

Sinne sind sie Wegweiser, Fürsprecher und Brückenbauer für Straffällige und Gemeinschaft und leisten eine unverzichtbare und wichtige gesellschaftliche Aufgabe. Sie bieten oftmals großes Innovationspotenzial, weil sie Lösungen für die konkreten Probleme vor Ort entwickeln. Wenn es aber darum geht, regelmäßig neue Anträge für eine Projektförderung zu stellen, solche Projekte zu verwalten oder andere Einnahmequellen zu erschließen, ergeben sich aus diesen Vorteilen für die Arbeit vor Ort erhebliche Nachteile: Um einen erfolgreichen Projektantrag zu formulieren, braucht es Erfahrung und Zeit für diese Form von Büroarbeit, die aber dann nicht für andere Aktivitäten zur Verfügung steht. Es gibt in der Regel kein finanzielles Polster, um Phasen zwischen Projekten zu überbrücken oder bei späten Zuwendungsbescheiden Gehälter vorzufinanzieren.

Diese Probleme stellen sich bei überregionalen, diversifizierten oder gewinnorientierten Trägern nicht im selben Maße: Diese verfügen über ausreichend human resources und sind erfahren darin, erfolgreiche Projektfinanzierungen für überregionale Projekte einzuwerben.

Den DBH-Fachverband erreichten Berichte, dass überregionale gewinnorientierte Träger Ausschreibungen gewonnen haben, die über viel Expertise im Anfertigen von Projekt- und Förderanträgen und bei der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen verfügen, aber wenig Expertise in der Straffälligenhilfe hatten, die sie anschließend erst einkaufen mussten. Das kann im schlimmsten Fall dazu führen, dass ein solcher neuer „Player“ einen großen Auftrag bekommt, die Finanzierung für lokale Träger dadurch wegfällt und sie aufgeben müssen, der neue Träger den Auftrag nicht zufriedenstellend erledigt, die Alternative, doch wieder lokale spezialisierte Träger zu beauftragen, aber nicht mehr zur Verfügung steht. Mit dem lokalen Träger ist auch das bürgerschaftliche Engagement der im Verein organisierten Ehrenamtlichen gefährdet. Beispiele aus Europa für eine solchermaßen spektakulär gescheiterte Übernahme von Straffälligenhilfe durch gewinnorientierte Träger betrifft zwar das Feld, das wir als staatliche Straffälligenhilfe einordnen, ist aber nicht weniger lehrreich: die Privatisierung der Bewährungshilfe in England und Wales.

Fazit

Die Träger und Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe leisten einen notwendigen und großen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration und Resozialisierung von straffällig gewordenen Menschen. Für solche Tätigkeiten der Freien Straffälligenhilfe braucht es zuverlässige und dauerhafte Ressourcen. Die Mitarbeiter*innen wie auch deren Klient*innen benötigen eine längerfristige und sichere Perspektive. Eine kontinuierliche Integrations- und Resozialisierungsarbeit durch Träger der Freien Straffälligenhilfe erfordert eine dauerhafte und kostendeckende Förderung.

Wir freuen uns über Anmerkungen und Kommentare zum Positionspapier, um die weitere Diskussion zur Finanzierungssituation der Freien Straffälligenhilfe fortzuführen!

Weitere Informationen:

Wenden Sie sich bei Rückfragen, Anmerkungen und Kommentaren zum Positionspapier bitte an die Geschäftsstelle des DBH-Fachverbandes, Herrn Daniel Wolter, 0221-94 86 51 20, kontakt@dbh-online.de