

---

## Vortragzusammenfassung anlässlich der BZK der LAG-NRW vom 27.09.2006

### Rechtsgutachten Zur Privatisierung in Baden - Württemberg

1. **Entstehung Rechtsgutachten über Ver.di**
2. **Auswertung des Gutachtens**
3. **Reaktionen auf die Pressekonferenz**
4. **Große Anfrage der Grünen an die Landesregierung**
5. **Abriss der derzeitigen Vorgänge in Bezug auf das Gutachten**

#### 1. Entstehung des Rechtsgutachtens über Ver.di

Ich beschäftige mich nun etwa 2 Jahre mit der Privatisierung der Bewährungshilfe. Ich glaube, der erste gewesen zu sein, der eine Diplomarbeit geschrieben hat, die sich mit den rechtlichen Hintergründen der Privatisierung auseinandergesetzt hat. Mittlerweile sind mir mindestens 5 Diplomanden und Diplomandinnen bekannt, die sich mit diesem Thema näher befassen und teilweise von mir betreut werden.

Allein dies zeigt, dass diesem Thema nach wie vor eine große Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Auf meine Anfrage hin, hat sich auch die Gewerkschaft Ver.di dieser Thematik angenommen und über Herrn Prof. Sterzel, der Universität Oldenburg ein Rechtsgutachten erstellen lassen, dass auf der Homepage der ADB e.V. heruntergeladen werden kann.

Die Fragestellungen des Gutachtens habe ich in enger Zusammenarbeit mit Ver.di und dem Gutachter erstellt. Da es dem Anspruch gerecht werden sollte relativ umfassend Stellung nehmen zu können, wurde das Gutachten recht umfangreich und umfasst etwa 200 Seiten.

Das Gutachten befasst sich gleichermaßen mit Bewährungs- und Gerichtshilfe, den verfassungs- und einfachgesetzlichen Grundlagen dieser Tätigkeiten, sowie dem Beamtenrecht.

## 2. Auswertung des Gutachtens

Da sich ein Rechtsgutachten immer an konkreten Gesetzen orientieren muss, wurde die eigens in Baden-Württemberg geschaffene Rechtsgrundlage, das LBGS und die dazugehörigen Verwaltungsvorschriften untersucht und in gleich mehreren Punkten von Prof. Sterzel als verfassungswidrig deklariert.

Prinzipiell lässt sich das Rechtsgutachten für Nichtjuristen in zwei wesentliche Punkte zusammenfassen:

### ✚ Bewährungs- und Gerichtshilfe als hoheitsrechtliche Aufgabe

Herr Prof. Sterzel ordnet unsere Tätigkeit sehr eindeutig dem staatlichen Strafdurchsetzungsanspruch zu. Die Beziehung Bewährungshelfer Klient, ist geprägt vom öffentlich-rechtlichen Zwangscharakter. Wir erfüllen einen justizspezifischen Amtsauftrag im Bereich der Strafrechtspflege und werden als verlängerter Arm der bewährungsaufsichtsführenden Richter tätig.

### ✚ Die Beleihung von Beamten stellt einen Verstoß gegen den § 123a BRRG und damit gegen Art. 33 IV+V GG dar

Seit Einführung des BRRG ist die Dienstleistungsüberlassung von Beamten an einen privatrechtlichen Träger nicht mehr zulässig. Das Beamtenrecht ist ein streng kodiertes Recht und der Rahmengesetzgebung (auf Bundesebene) ist Folge zu leisten. Die eigens geschaffenen Grundrechtsartikel zur Überlassung der Post- und Bahnbeamten stellen derzeit die einzigen Ausnahmen zum BRRG dar. Diese Vorschriften haben Verfassungsrang, was die Wertigkeit einer solchen Ausnahmeregelung verdeutlicht.

Die weiteren Ausführungen des Gutachtens dienen der Herleitung dieser Argumente oder bedingen sich aus den Schlussfolgerungen, die Herr Prof. Sterzel gezogen hat.

Ohne Zweifel ist die Wertung, die Bewährungshilfe als hoheitliche Aufgabe zu betrachten umstritten, doch Herr Prof. Sterzel hat sich mit der rechtlichen Herleitung dieser Argumentation sehr viel Mühe gegeben und seine Thesen mit einigen einschlägigen Gerichtsurteilen untermauert. Trotzdem ist es nicht ganz einfach die politischen Vertreter davon zu überzeugen, doch dazu später mehr.

## 3. Reaktionen auf die Pressekonferenz

Nach der Veröffentlichung des Rechtsgutachtens hatte die Bewährungshilfe eine sehr hohe Präsenz in den Printmedien. Eigentlich äußerten sich alle Journalisten negativ zur Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe, da der Öffentlichkeit mittlerweile hinreichend bekannt ist, dass Privatisierung eben nicht ein Allheilmittel ist, sondern den auszulagernden Aufgabenbereich lediglich einem höheren Kostendruck unterwirft, der nicht mit Qualitätsverbesserung einhergeht.

Schon die Überschriften der Artikel lassen einen kritischen Unterton nicht vermissen:

- ❖ Eine Anlaufphase mit unvorhergesehen Kosten
- ❖ Mehr Verwaltungsarbeit, weniger Zeit für Straftäter
- ❖ Kritik an privater Bewährungshilfe: Zum vermeintlichen Billigtarif vom Straftäter zum rechtschaffenen Bürger: Landesregierung testet umstrittenes Modell
- ❖ Grüne Pilotprojekt prüfen: Verdi hält private Bewährungshilfe für verfassungswidrig

Die Grünen reagierten prompt mit folgender Pressemitteilung:

„Geplante Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg muss gestoppt werden!“

Und die Grünen ließen dieser Mitteilung Taten folgen.

#### **4. Große Anfrage der Grünen an die Landesregierung**

Am 10.07.2006 haben die Grünen eine Große Anfrage an die baden-württembergische Landesregierung gerichtet und baten um Auskunft zu verschiedenen Punkten.

Im Folgenden sind die Fragestellungen und die entsprechenden Antworten verkürzt wiedergegeben:

- Verfassungs- und Rechtmäßigkeit der Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe

- Zählt die Landesregierung (LR) die Tätigkeiten zu den hoheitlichen Aufgaben? Wenn ja, reicht dann das Argument der finanziellen Entlastung?

*- Bewährungs- und Gerichtshilfe dienen zwar der Strafrechtspflege, zählen aber selbst nicht zum Kernbereich staatlicher Hoheitsgewalt und unterfallen deshalb nicht dem Privatisierungsverbot.*

*Die Tätigkeit der Bewährungs- und Gerichtshilfe beruht in erster Linie auf einer freiwilligen Mitwirkung des Probanden bzw. des Beschuldigten. Die Bewährungshilfe unterscheidet sich von den sonstigen Mechanismen der Strafverfolgung und Strafvollstreckung dadurch, dass das Verhältnis Bewährungshelfer – Proband nicht auf Zwang oder Drohung mit Zwang aufbaut, sondern auf Vertrauen und auf dem Umstand, dass sich Bewährungshelfer und Proband, anders als Gericht und Proband, auf einer Ebene begegnen.*

Die Punkte 2 und 3 erübrigten sich, da die LR die Zugehörigkeit zu den Kernaufgaben verneint hat.

- Wie sind die §§ 24 I und 25 JGG mit der Aussage vereinbar, dass vor allem Jugendliche ehrenamtlichen Bewährungshelfern unterstellt werden können?

*- Dem Gesetzestext lässt sich zwar ein gewisses Stufenverhältnis zwischen haupt- und ehrenamtlicher Bewährungshilfe sowie eine gewisse Präferenz des Gesetzgebers für die hauptamtliche Bewährungshilfe entnehmen. Die gesetzliche Regelung schließt jedoch eine Bestellung ehrenamtlicher Bewährungshelfer nicht aus.*

- Jugendstrafe als Ultima Ratio: Jugendliche benötigen professionelle Betreuung durch Hauptamtliche?

*- Dafür spreche nicht nur die Entlastung der hauptamtlichen Bewährungshelfer, sondern vor allem auch die Überlegung, dass sich der Verurteilte u. U. eher auf eine Zusammenarbeit mit einem ehrenamtlichen Bewährungshelfer einlasse. Dies gelte insbesondere dann, wenn der ehrenamtliche Bewährungshelfer aus dem Umfeld des Probanden stamme und u.U. bereits auf ein bestehendes Vertrauensverhältnis aufbauen könne. Im Übrigen werde der hauptamtliche Bewährungshelfer stärker mit der Strafjustiz identifiziert als ein ehrenamtlicher Bewährungshelfer. Ein weiterer Vorteil sei, dass der Proband die Betreuung durch einen ehrenamtlichen Bewährungshelfer als wirkliche Einzelbetreuung erfahre.*

➤ Bestandsaufnahme der Personal- und Sachmittel der Bewährungs- und Gerichtshilfe

- Stellen in der BewH und GerH?

- insgesamt 279 Stellen in 06

- Stellenbesetzung?

*- Alle im Staatshaushaltsplan ausgewiesenen Stellen für Bewährungs- und Gerichtshelfer sind grundsätzlich besetzt, zu kurzfristigen Vakanzten kommt es nur im Rahmen von Personalwechseln.*

- Kosten und Besoldungsgruppen der Beschäftigten?

- Kosten wurden aus 2004 angegeben. Eine SAP-Berechnung musste herangezogen werden, da BewH und GerH nicht als gesonderte Posten aufgeführt werden.

- Altersstruktur der Beschäftigten?

- über 50 Jahre 57,2 %; 57,8 %; 56,8 % (in verschiedenen Bezirken)

- Neueinstellungen und Verbeamtungen in den letzten 5 Jahren?

- keine Antwort

- 
- Anzahl der Bereitschaft zur Aufgabe des Beamtenverhältnisses?
    - keine Antwort
  
  - Effizienz und Kosten
    - Worin liegt die Annahme begründet 10-15% Effizienzrendite zu erzielen und in welchem Zeitraum?
      - 5 – 10 Jahre
      - höherer Sachverstand
      - schnellere Umsetzung von Reformen
      - freie Mitteleinteilung
      - *„Die Sicherstellung der mittelfristigen Effizienzrendite erfolgt über die Gestaltung des Gesamtentgelts.“*
      - Gebietsoptimierung, Gestalten von größeren Dienststellen zur Senkung der Unterbringungskosten
      - Ger- und BewH in Personalunion
      - Sachgerechte EDV, die nach eigenen Angaben „in Erwartung auf die Reformen“ zurückgestellt worden sind.
      - Einsatz von Ehrenamtlichen (wohlgemerkt als Sparpotential)
      - Vernetzung und Aufgabenabgrenzung zu freien Trägern der Straffälligenhilfe
      - Fachaufsicht durch Fachvorgesetzte
      - Qualitätsstandards und deren Kontrolle vor Ort
  
    - Zusatzkosten durch Umstrukturierungen?
      - Umzugskosten
      - EDV-Ausstattung
      - Externes Personal des freien Trägers
      - Einsparungen
        - Dienst- und Fachaufsicht bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften werden entlastet
        - Externes Personal wird langfristig reduziert
        - Mieten und Sachkosten werden auf lange Sicht günstiger
  
  - Pilotprojekt und Vergabeverfahren
    - Weshalb der Verzicht auf die Evaluation und warum die vorgezogene Ausschreibung?
      - *Die Landesregierung hat bereits im Dezember 2003 entschieden, die Aufgaben der Bewährungs- und Gerichtshilfe flächendeckend in ganz Baden-Württemberg auf einen freien Träger zu übertragen. Ziel des Pilotprojektes ist daher nicht, die Frage des „ob“, sondern die Frage des „wie“ zu klären.*

- Was sind die Zuschlagskriterien beim Vergabeverfahren?
  - detaillierte Darstellung der Anforderungen an den freien Träger und entsprechende Einforderung von Erfahrungsnachweisen in den Bereichen der BewH.
- Wie viele Ehrenamtliche sind vor allem im Pilotprojekt tätig?
  - ca. 80 ehrenamtliche Bewährungshelfer
- Welche Aufgaben werden von Ehrenamtlichen wahrgenommen?
  - dem Grunde nach: eigenverantwortliche Bewährungsaufsicht
- Einstellungskriterium für Ehrenamtliche?
  - *Die Auswahl der ehrenamtlichen Bewährungshelfer erfolgt durch die NEUSTART GmbH. Nach den entsprechenden Qualitätsstandards sollen ehrenamtliche Bewährungshelfer über besondere regionale Kontakte verfügen und ihre Lebens- und Berufserfahrung engagiert im Interesse der Wiedereingliederung von Straffälligen einsetzen. Ehrenamtliche Bewährungshelfer sind zudem mindestens 25 Jahre alt oder verfügen über eine abgeschlossene Berufsausbildung im psycho-sozialen Arbeitsfeld. Bei der Auswahl von ehrenamtlichen Bewährungshelfern wird darauf geachtet, dass es sich um Menschen handelt, die*
    - *fest und stabil im Leben stehen*
    - *offen sind für eine neue Form der ehrenamtlichen Straffälligenhilfe*
    - *mit Zuversicht und Optimismus daran glauben, dass Veränderung und Entwicklung möglich sind*
    - *bereit sind, Menschen in Krisensituationen über einen längeren Zeitraum zu unterstützen*
    - *sich für die Dauer einer durchschnittlichen Bewährungszeit (3 Jahre) für ihre ehrenamtliche Tätigkeit verpflichten.*
- Welche Schulungen werden von wem für Ehrenamtler angeboten?
  - *Am Anfang steht eine eintägige Auftaktveranstaltung, in der Grundlagen der Bewährungshilfe, Arbeitsprinzipien und das Leitbild von NEUSTART vermittelt werden. Die Vermittlung des Grundlagenwissens erfolgt anschließend durch besonders geschulte hauptamtliche Bewährungshelfer in drei Modulen, die in sich abgeschlossen sind, sodass der fortlaufende Einstieg jederzeit möglich ist. Es ist beabsichtigt, zukünftig auch Richter und Staatsanwälte in die Schulung der ehrenamtlichen Bewährungshelfer einzubinden. Jedes Modul hat einen Themenschwerpunkt und besteht aus zwei Teilen. Der zeitliche Rahmen für ein Modul beträgt 6 Zeitstunden. Im Regelfall wird jeweils alle zwei Wochen ein Teilmodul an einem Abendtermin für 3 Stunden angeboten, sodass die Einführung in drei Monaten abgeschlossen ist.*

### **Fazit:**

Mit dieser Großen Anfrage erwarteten die Abgeordneten zu Recht eine fundierte Aussage darüber, wie bewusst mit dem Pilotprojekt als solchem umgegangen wird, oder ob hier eine materielle Privatisierung schlichtweg ohne Rücksicht auf deren Folgen umgesetzt werden soll.

Gerade in der Kostenfrage und den rechtlichen Hintergründen der Privatisierung konnte die LR nur mit Allgemeinplätzen und wagen Vermutungen aufwarten, die einen zu großen Spielraum dafür lassen, dass die angestrebten Erwartungen auch wirklich umzusetzen sind.

Der Verdacht drängt sich auf, dass sich die Privatisierung lang- und mittelfristig durch Kürzungen im Personalhaushalt rechnen wird. D.h. dass 57% der Beschäftigten Beamten in den nächsten 10 Jahren pensioniert werden und durch günstigere Angestellte ersetzt werden können, die nur noch eine der Diplom Sozialarbeit „vergleichbare“ Ausbildung genossen haben. Der freie Träger ist nicht mehr an Tarife gebunden.

Zudem ist bekannt, dass trotz des Einsatzes der Ehrenamtlichen die Fallzahlen in den Pilotbezirken gestiegen sind. Dies resultiert aus den Freistellungen für Einrichtungsleiter, Abteilungsleiter und Teamleiter, die von den restlichen Kollegen aufgefangen werden müssen.

## **5. Abriss der derzeitigen Vorgänge in Bezug auf das Gutachten**

Aus den o. g. Gründen entschied sich die Fraktion der Grünen einen Eilantrag in den Landtag einzubringen, der darauf abzielt ein Normenkontrollverfahren einzuleiten.

Gerade gestern fand ein Gespräch mit der LAG Ba-Wü und den Vertretern der SPD-Fraktion statt, um die SPD dazu zu bewegen, sich dem Antrag auf eine Normenkontrollklage anzuschließen. Wie ich erfahren habe, steht die SPD Fraktion diesem Antrag skeptisch gegenüber, da befürchtet wird mit einem negativen Ausgang der Klage Fakten zu schaffen, die bundesweite Konsequenzen nach sich zieht, in der Form, dass andere Bundesländer auf den Privatisierungszug aufspringen könnten. Deswegen habe ich den Landtagstagsabgeordneten Herrn Stickelberger und den rechtspolitischen Sprecher der Grünen Herrn Oelmayer zu einem erneuten Gespräch gebeten, denn die ADB e.V. vertritt die Auffassung, dass es eben solche Konsequenzen hat, wenn die Landesregierung in Baden-Württemberg das Privatisierungsvorhaben ohne politische Gegenwehr durchsetzen kann.

Ebenfalls ist die ADB e.V. nochmals an die Gewerkschaft Ver.di herangetreten, um mit dem Rechtsgutachten Meinungsbildung in der Opposition Baden-Württembergs zu betreiben.

Die Kernfrage bleibt nach wie vor:

„Ist Bewährungshilfe eine hoheitsrechtliche Tätigkeit im Kernbereich der Staatsaufgaben?“

---

Die ADB e.V. beantwortet diese Frage eindeutig mit „Ja“ und aus diesem Grund werden wir uns auch auf der Bundestagung in Potsdam mit diesem Thema auseinandersetzen.

Die Bewährungshilfe tut gut daran, ihre Kontrollaufgaben anzunehmen und positiv als Beitrag zur Inneren Sicherheit in der Öffentlichkeit zu vertreten.

Aus diesem Grund soll das 17 Punkte Papier zur Privatisierung überarbeitet und neu verabschiedet werden und der Kontrollaspekt stärkeren Eingang in das zu erstellende Leitbild für Bewährungshilfe finden.

Gez.

Marc Hinsel