

## Entlassungsvorbereitung, Übergangsmangement, Nachbetreuung

Zur Entwicklung und Umsetzung einer systematischen Wiedereingliederungsstrategie von (Ex-)Strafgefangenen im Lande Bremen

*Eduard Matt, Heike Hentschel*

In den Bereichen Strafvollzug und Bewährungshilfe hat es in den letzten Jahren und Jahrzehnten vielfältige Entwicklungen zur besseren Reaktion auf vergleichbare Problemlagen der Klientel in den europäischen Ländern gegeben. Zu viele, zu schlecht qualifizierte, zu häufig wiederkehrende Insassen begründen Handlungsbedarfe in unterschiedlichen Feldern:

- Bildung, Qualifikation und Beschäftigung im Vollzug
- Entlassungsvorbereitung; Beratung und Betreuung im Übergang von Haft in Freiheit (Übergangsmangement)
- Betreuung/Nachsorge in der Zeit nach Haftentlassung

Die Klientel zeichnet sich durch multiple Problemlagen aus. Meist bestehen bereits vor der Inhaftierung lange Zeiten von Arbeitslosigkeit. Zugleich finden sich hohe Rückfallquoten in dieser Gruppe. Es lässt sich von einem so genannten ‚Drehtür-Klientel‘ sprechen. Die Personen sind stark vom sozialen Geschehen ausgeschlossen. Verlangt ist eine geradezu enge Verbindung von arbeitsmarktpolitischen mit vollzuglichen und kriminalpräventiven Maßnahmen. Dies erfordert eine systematische Betreuung in und insbesondere nach Haft. Als Zielsetzung ist sowohl die berufliche und soziale Integration als auch die damit angenommene Reduzierung der Rückfallgefahr formuliert.

Der bisherige Behandlungsvollzug hat nicht den versprochenen Erfolg gebracht – so er sich nur innerhalb der Anstaltsmauern verstand. Projekterfahrungen und Studien zeigen, dass erst mit der Einbeziehung der Zeit nach der Entlassung in die Behandlungskonzeptionen ein langfristiger Erfolg zu erreichen ist (Rössner 2007, Lewis et al. 2007). Aus den Erfahrungen entwickelt sich eine neue Konzeption: Die Bedeutung von Bildung, Arbeit und Beschäftigung in der Haft wandelt sich. Diente traditionell Arbeit in Anstalten eher dazu, Gefangene zu beschäftigen, sie zur Ruhe zu bringen, so wird sie heute wieder verstärkt als ein Mittel zur Resozialisierung genutzt. Arbeit und Bildung erfolgen gerade in einer Perspektive für die Zeit nach der Haft. Weiterhin gewinnt der Aspekt ‚Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit‘ an Bedeutung: Es gilt, soziale Kompetenzen zu trainieren, die Personen für das Leben draußen fit zu machen. Tagesstruk-

tuierende Maßnahmen haben sich ebenfalls als stabilisierend und aktivierend erwiesen.

Wiedereingliederungsmaßnahmen enden somit nicht mit der Entlassung aus der Haft. Erst die durchgehende Betreuung durch die Verbindung der Arbeit in den Anstalten mit der Strukturierung des Übergangs und einer systematischen Nachbetreuung hat sich als Erfolg versprechend und zukunftsfruchtig erwiesen. In derartigen Umsetzungen lassen sich niedrigere Rückfallquoten finden. Die Konzeption erweist sich gar im Sinne des ‚What-Works‘ Ansatzes (Wirkungs- und Erfolgskontrolle, Erfolgsdokumentation und Effektivität) als begründet. Erforderlich ist eine systematische Wiedereingliederungspolitik unter Einbindung aller relevanten Akteure, einer gemeinsamen kohärenten Strategie und einer hochgradigen Vernetzung.<sup>1</sup> Diese Rückbesinnung auf ein Konzept von Resozialisierung dient dabei sowohl den Straffälligen als auch der Gemeinschaft. Gegen eine populistische Forderung von Sicherheit statt Resozialisierung fordert die aufgeklärte Kriminalpolitik: Sicherheit durch Resozialisierung. Zugleich gilt es, strukturelle Bedingungen zu schaffen, die zu einer nachhaltigen Entwicklung führen und die sicherstellen, dass die Maßnahmen und Strategien nicht (nur) vom persönlichen Engagement des Personals abhängig sind. Andererseits sind es nicht nur inhaltliche und sachliche Aspekte, die die Entwicklung vorantreiben, sondern ebenso finanzielle: die leeren Landes- und Staatskassen und die Bedingungen der Einwerbung von Fördermitteln (Drittmitteln). Die Notwendigkeit einer stärkeren Beachtung der Kriterien der Wirkungsforschung (‚What works‘) sowie des Qualitätsmanagements bringt ebenso neue Anforderungen. Maßnahmen im Vollzug müssen sich zunehmend, auch in Hinblick auf die Privatisierungsdiskussion, den Fragen nach Effektivität, Effizienz und Erfolg stellen. Der politische und rechtliche Rahmen, bezogen auf Arbeitsmarkt und Strafvollzug, z.B. die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, ist gleichfalls zu beachten.

Im Folgenden sollen einige Annahmen zur Wiedereingliederungs-Konzeption sowie insbesondere die Erfahrungen mit der Umsetzung im Lande Bremen dargelegt werden.

1 Zahlreiche mit EU-Mitteln geförderte Projekte (z.B. im Bereich des Programms EQUAL) haben diese Thematik bearbeitet und mögliche Lösungswege entwickelt (vgl. z.B. Bammann et al. (Hrsg.) 2008). Vgl. zur Übergangsproblematik allgemein: Matt 2007; die besondere Situation der Frauen: Cummerow 2008; zur Abstimmungsproblematik zwischen Bewährungshilfe und Vollzug: Bertram 2004.

In: Harald Preusker, Bernd Maelicke, Christoph Függe (Hrsg.):

Das Gefängnis als Risiko-Unternehmen

Baden-Baden 2010, S. 148-162

## Die Situation in Bremen: die Rahmenbedingungen

Seit Anfang der 80er Jahre sind in Bremen, in Kooperation zwischen den behördlichen Institutionen und den Trägern der Freien Straffälligenhilfe, Übergangs- und Nachsorgestrukturen entwickelt und aufgebaut worden. In der Resozialisierungspolitik des Landes wird stark auf den Dritten Sektor gesetzt. Der ambulante Bereich wird gefördert und ausgebaut. Für eine angemessene Umsetzung galt es umfassende Organisationsformen in und außerhalb der JVA zu entwickeln. In einem langsamen und oftmals auch langwierigen Prozess wurden entsprechende Strukturen geschaffen. Fortlaufende Anpassungen und Weiterentwicklungen sind erforderlich.

Der Prozess der Entwicklung und Umsetzung einer Wiedereingliederungsstrategie für Ex-Strafgefangene wird im Rahmen einer langjährigen und guten Kooperation zwischen der JVA Bremen, den BehördenvertreterInnen (Justiz, Arbeit, Soziales), den Vertretern der freien Träger der Straffälligenhilfe, der BA, der ARGE (BAGIS – Bremer Arbeitsgemeinschaft für Integration und Soziales), den Bildungs- und Beschäftigungsträgern, der Bewährungshilfe, der Schuldnerberatung, der Drogenberatung sowie Drogentherapiestellen, der Wohnungssuche und weiteren Hilfesystemen vorangetrieben. Ein weiterer wesentlicher Umsetzungsbeitrag erfolgt durch den Projektverbund „Chance“.<sup>2</sup> In der Praxis bedeutet dies, dass Entwicklungslinien gemeinsam konzipiert und umgesetzt werden. Es gilt, eine praxistaugliche Strategie weiter zu entwickeln und zu gestalten. Beispielsweise bemüht sich das Justiz-Ressort um Fragen der Förderfähigkeit durch EU-Mittel (z.B. ESF (Europäischer Sozialfonds)). Freie Straffälligen Träger, Bildungs- und Beschäftigungsträger nehmen Initiativen und Vorschläge auf und setzen diese in entsprechende Projekte um. Maßnahmen etc. werden von den Akteuren gemeinsam im Rahmen dieser Wiedereingliederungsstrategie entwickelt und durchgeführt. Die Freien Träger werben selbst entsprechende Fördermittel ein. Das Justiz-Ressort sichert die Kofinanzierung im Rahmen der Drittmittel-Projekte. Eine Arbeitsgruppe zwischen Justiz und Soziales ist Ansprechpartner für alle Problemlagen der Strafgefangenen. Ebenso ist das Justiz-Ressort und die JVA bei der Umsetzung von ESF-Projekten auf mögliche Partner angewiesen, die entsprechende Projekte inhaltlich gestalten können. Die von der Justiz initiierten EU-Projekte werden von den Freien Trägern umgesetzt. Gerade im Nachsorgebereich sind es die Freien Träger, die entsprechende Angebote schaffen (betreutes Wohnen, Drogenberatung u.v.m.). Dergestalt sind Kooperationen und Entwicklungen auf unterschiedlichsten Ebenen von wesentlicher Bedeutung.

2 Das Projekt „Chance“ hat eine Laufzeit vom 1.11.2000 bis zum 31.12.2010, es befindet sich in der dritten Förderphase. Das Projekt wird mit Mitteln der Europäischen Union (Europäischer Sozialfonds) gefördert. Siehe März 2003; <http://www.chance-bremen.de>.

In der JVA galt und gilt es die Zusammenarbeit von Internen und Externen herzustellen. Dies erfolgt in der Regel als ein langsamer Prozess: von einem Nebeneinander, gar von Konkurrenz oder Ignorierung geprägten Stil hin zu einer gemeinsamen arbeitsteiligen Bearbeitung der Aufgaben. Zu schaffen war und ist eine Akzeptanz der Kooperation auf allen Ebenen (wie z.B. ablehnende Haltungen, Ressentiments, Vorbehalte, Ängste, Unkennnisse sind abzubauen bzw. zu vermeiden). So gesehen sind neue Verfahrensabläufe zu schaffen, neue Organisations- und Kooperationsformen der Arbeit zwischen Internen und Externen zu entwickeln, gar neue Organisationsstrukturen zu schaffen (z.B. das „KompetenzCentrum“, s.u.). Gefordert ist insgesamt ein kreativer Prozess unter Beteiligung aller Akteure. Projekte mit eher kurzer Laufzeit,<sup>3</sup> andere mit stetig neu zu beantragender Weiterförderung, sind in den Gesamtplan einzubinden. Strategien der Verstärkung und der Nachhaltigkeit sind zu entwickeln. Zugleich dominiert die pragmatische, auf die Realisierung von Projekten und Maßnahmen fokussierende Haltung und Lösungen. Gerade in der Umsetzung von Pilotprojekten ließen sich neue Elemente ausprobieren, und Anerkennung für diese ‚neuen Sichtweisen‘ gewinnen. Diese notwendige gute Kooperation ist in Bremen entstanden.

So wurden in der Entwicklung in Bremen z.B. die Berufshilfe und das E-Learning über erste kleine Pilotprojekte gestartet, durch größere Projekte in Maßnahmenform umgesetzt und inzwischen z.T. sogar (justizfinanziert) institutionalisiert.

Mitte der 90er wurde durch ein kleines EU-Projekt die Tätigkeit der Berufshilfe ins Leben gerufen. Im Straffälligenbereich sollte durch einen Freien Träger eine Beratung in beruflichen Fragen erfolgen. Leistungsansprüche (z.B. SGB II, III, XII) sollten abgeklärt werden sowie nach Möglichkeit gar eine Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt geleistet werden. Ende 2000 erfolgte eine Ausweitung im Rahmen des Projektes Chance I: Die Berufshilfe wurde als spezifischer Fachdienst eingerichtet, und zwar sowohl in als auch außerhalb der Justizvollzugsanstalt. Kooperation und Zusammenarbeit mit der JVA ebenso wie mit der Bewährungshilfe waren zu erstellen. Über die Aufgabenverteilung musste mit dem Arbeitsamt und den sozialen Diensten sich verständigt und abgestimmt werden. Sowohl die Möglichkeiten und Grenzen der Tätigkeitsfelder galt es zu eruieren und im weiteren Verlauf z.T. ständig anzupassen (z.B. an die Fördermöglichkeiten, die die Sozialgesetzgebung vorgeben). Entsprechende Akzeptanzen zur Zusammenarbeit mussten hergestellt, Arbeitsformen mit den Klienten entwickelt werden. Ab 2005 galt es aufgrund von Veränderungen in der Fördermöglichkeit der Berufshilfe neue Formen zu entwickeln. Insgesamt führte die positive Kooperation zu einer Höherbewertung der Ziele einer erfolgrei-

3 Auf die Problematik kurzer Projektzeiten für die Entwicklung langfristiger Wiedereingliederungsstrategien ist zu verweisen.

chen Arbeits- und Berufsintegration sowohl in der JVA als auch bei der Berufshilfe.

Das erste E-Learning-Projekt startete 1998. Im Rahmen eines europäischen Projektes erfolgte ein erster Einsatz von PCs in Maßnahmen der beruflichen Ausbildung. Entsprechende Software wurde angeschafft, ein zentraler Server (extern) eingerichtet, die Nutzbarkeit überprüft. Das Angebot musste in der JVA implementiert werden. Der Prozess umfasste unterschiedliche Dimensionen: Zum einen eine Veränderung der Lernmethoden durch den Einsatz des E-Learnings; das Personal musste entsprechende Verfahren entwickeln und lernen; zum anderen musste geeignete Software ausgewählt, angeschafft und eingesetzt werden. Die Universität Bremen führte in Kooperation mit der TU Berlin ein entsprechendes Teilprojekt durch. Außerdem galt es die technische Infrastruktur zu erstellen (d.h. nicht-nur Anschaffungen und Einrichten von PCs in den Maßnahmen der JVA, sondern ebenso ein zentraler Server für die Lernsoftware an der Universität Bremen). Die Leitungen zur JVA mussten geschaltet und die Datenübertragung anhand der besonderen Sicherheitsvorschriften im Vollzug auf ihre Sicherheit überprüft werden). Mit dem Equal-Programm konnte ab 2002 im Rahmen einer Entwicklungspartnerschaft der Ansatz deutlich ausgebaut werden: Kurse zur Medienkompetenz, der ECDL-Führerschein u.a. wurden im Rahmen von ganztägigen Maßnahmen in Bremen und weiteren norddeutschen Anstalten durchgeführt. Parallel dazu wurde weiter die externe Lernplattform entwickelt, auf der die Lernsoftware gespeichert ist und zu der die beteiligten JVAen Zugriff haben. Neue technische Lösungsformen waren zu entwickeln (z.B. im Bereich der Sicherheitstechnik). Zur Weiterbildung des Personals wurde ebenso ein erstes Wissensmanagement-System entwickelt, erstellt und mit vollzugsrelevanten Inhalten gefüllt. Zugleich entstand eine Kommunikationsplattform für die MitarbeiterInnen. Ab 2006 wurden durch ein Projekt des RESO-Nordverbundes weitere PC-Lerninseln in norddeutschen Vollzugsanstalten eingerichtet, die Lernplattform sowie das Wissensmanagement weiter ausgebaut und MitarbeiterInnen in der Nutzung des E-Learnings weitergebildet.

Insgesamt stellten sich in der Umsetzung von Projekten zur beruflichen Wiedereingliederung unterschiedliche Aufgaben: die Projekte waren in den Anstalten zu implementieren, die Möglichkeiten der Maßnahmen zu eruieren, die Umsetzungsmöglichkeiten sowie Akzeptanz bei Personal und Insassen herzustellen. (Auch dies erklärt die notwendige Zeitdauer der Entwicklung.)

Für den Ausbau und die weitere Entwicklung der Wiedereingliederungsspektive erwiesen sich ebenso die Akquirierung, Einbindung und Umsetzung weiterer Projekte aus europäischen Förderprogrammen (Xenos, Leonardo, u.v.m.) von wesentlicher Bedeutung. Die Einbindung und Kooperation derartiger Projekte in länderübergreifende bzw. transnationale Strukturen erhöhte gleichzeitig die Akzeptanz im lokalen Umsetzungsprozess. Die Projekte er-

möglichten es, neue Formen der Betreuung und Behandlung auszuprobieren, zwingen dergestalt Bedarfe und Möglichkeiten auf. Der Anstoß zur Entwicklung ging so gesehen sehr stark von externen Projekten aus. Die Anerkennung der Arbeit der Projekte veränderte das Klima in der Anstalt und stärkte zugleich die Akzeptanz derartiger Perspektiven. Ein Zusammenspiel und gegenseitige Anerkennung entstanden auf den unterschiedlichen Ebenen, sowohl auf der politischen und administrativen, als auch der lokalen, in der praktischen Umsetzung gegebenen JVA-Situation. Auch und gerade seitens der teilnehmenden Insassen wuchs das Interesse und die Bereitschaft zur Teilnahme. Die arbeitsmarktorientierte Aktivierung begann ihre integrierende Wirkung zu entfalten.

Es profitieren von dieser Entwicklungen alle Beteiligten: Der JVA/Justiz ist es möglich, Qualifizierungen anzubieten und den Resozialisierungsgedanken weiter umzusetzen. Den Freien Straffälligenhilfsträgern sowie Bildungs- und Beschäftigungsträgern wird ein gerade ihren Aufgabefeldern, Kompetenzen und Möglichkeiten entsprechendes Tätigkeitsfeld ermöglicht. Die Straffälligen erhalten eine verbesserte Betreuung und bessere Chancen einer beruflichen Wiedereingliederung. Langfristig ist gar mit einer Reduktion von Straf- und Rückfälligkeit zu rechnen. Dies begründet ein entsprechend höheres Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. Gleichzeitig ist mit einer Reduktion der sozialen Folgekosten zu rechnen. Die Zusammenarbeit mit den Arbeitsmarktakteuren vor Ort führt durch erwerbsorientierte Aktivierung und sozialer Einbindung zu verbesserten Integrationsmöglichkeiten, insbesondere im Übergang nach Haftentlassung (Nachsorge).

Die Umsetzung erfolgt auf lokaler Ebene, d.h. zum einen angepasst an die vor Ort bestehenden Verhältnisse und Möglichkeiten, zum anderen ist zugleich eine Anschlussfähigkeit an übergreifende Diskurse, anerkannte Standards und Strategien sicherzustellen. D.h. auch die lokale Praxis muss und kann sich in Bremen im Kontext einer allgemein anerkannten, sich entwickelnden neuen systematischen Wiedereingliederungsstrategie verstehen. Dies entspricht dem allgemeinen Stand der Diskussion einschließlich wissenschaftlich abgestützter Befunde.

### Die Situation in Bremen: die Umsetzung

Die Umsetzungsprozesse werden getragen durch eine langjährige Kooperation zwischen der JVA und der Freien Straffälligenhilfe und zeichnen sich durch die langsame Entstehung entsprechender Organisationsstrukturen aus. Verfügungen der JVA zur Regelung der internen Abläufe in der JVA und Kooperationsverträge mit den externen Trägern regeln und festigen die Einbeziehung der

externen Träger in die vollzughlichen Abläufe (Verfahren einschließlich der Sicherheitsaspekte), die Klärung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Hierdurch erfolgt eine Einbindung der Tätigkeiten der Freien Träger in die Organisationsabläufe des Vollzuges, der externen Träger in die Organisation der JVA. Der Zugang zu den Gefangenendaten der JVA steht den MitarbeiterInnen der Freien Straffälligenhilfe zweckgebunden zur Verfügung. Für den Datentransfer muss eine Einverständniserklärung des Teilnehmers vorliegen. Inzwischen wird das Übergangsmanagement als genuine Aufgabe des Strafvollzuges angesehen, die zur Entlassungsvorbereitung gehört.

Die Umsetzung der Wiedereingliederungsstrategie betrifft sowohl Maßnahmen innerhalb der Anstalt als auch die Frage der Entlassungsvorbereitung sowie das Übergangsmanagement. In den letzten Jahren ist in Bremen versucht worden, die entsprechende Wiedereingliederungsstrategie in den unterschiedlichen Bereichen umzusetzen.

Zentrales Merkmal der Wiedereingliederungspolitik innerhalb der Anstalt ist die Entwicklung und der Ausbau unterschiedlicher, den jeweiligen Bedarfen der Insassen gerecht werdenden und aufeinander aufbauenden Maßnahmen. Diese zusammen bilden einen so genannten ,integrationsorientierten Förderkorridor' (Matt 2003). Die Perspektive wurde vor allem in Chance I ab dem Jahr 2000 entwickelt. Der Prozess beginnt mit der Behandlungsuntersuchung im Zugang der JVA. Auf deren Basis erfolgt die Erstellung eines Vollzugs- und Integrationsplanes. Dieser beinhaltet die Entwicklungsplanung von Beschäftigungsfähigkeit bzw. den Erhalt und Ausbau von beruflichen und sozialen Kompetenzen in beruflsördernden und -qualifizierenden Maßnahmen in der Anstalt und die Umsetzungsstruktur. Ggfs. müssen alltägliche und soziale Kompetenzen trainiert werden. Während der Haftzeit gilt es weitere arbeitsmarktrelevante Kompetenzen und Qualifikationen zu erwerben. Der systematischen Berufswegeplanung kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu. Die Entwicklung von Beschäftigungsfähigkeit bzw. der Erhalt und Ausbau von beruflichen und sozialen Kompetenzen in beruflsördernden und -qualifizierenden Maßnahmen erfolgt nach der Angebotsstruktur der Anstalt. Letzteres sollte nach den Möglichkeiten der Teilnehmer sowie den Bedarfen des Arbeitsmarktes ausgebaut werden. Zur Umsetzung gehört ebenfalls, die Arbeitsmarktrelevanz beruflicher Tätigkeiten in der Anstalt zu verdeutlichen. Der Arbeitsmarktorientierung innerhalb der Anstalt kommt eine erhebliche Relevanz für die Zeit nach der Haft zu.

In der Umsetzung des Übergangsmanagements kommen in Bremen drei Tätigkeitsbereiche zum Tragen: die Entlassungsvorbereitung, die Berufshilfe und die Nachbetreuung im KompetenzCentrum.<sup>4</sup>

4 Siehe ausführlich: Matt, Hentschel 2008.

Im Bereich *Entlassungsvorbereitung* gelang es 2003, nach langjähriger Vorarbeit einer Arbeitsgruppe von Justiz und Soziales eine entsprechende Institution einzurichten. Organisiert wird in Bremen ein so genannter Entlassungsvorbereitungspool (EVB-Pool). Es erfolgt eine koordinatorische Vorsteuerung, in der die Problemlagen der Klienten ermittelt werden. Die EVB-Koordination ist in das Konferenzsystem der JVA eingebunden. Die ermittelten Problemlagen werden in Kooperation mit den Freien Straffälligkeitsträgern angegangen. Justizvollzug und externe Fachkräfte arbeiten gemeinsam an der Integrationsplanung (EVB-Pool, Berufshilfe, etc.). Diese fokussiert die Zeitspanne von 6 Monaten vor Haftentlassung bis 6 – 12 Monate nach Haftentlassung.<sup>5</sup> Der Integrationsplan berücksichtigt den individuellen Hilfebedarf, bildet die Basis zur Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure und dient der Überprüfung der benannten Ziele. Im Rahmen der Entlassungsvorbereitung erfolgt eine Beratung zu berufsbezogenen Fragen. Nach Möglichkeit sollte hier bereits die Vermittlung in eine Ausbildung, Beschäftigung oder Arbeit außerhalb der JVA bzw. ggfs. in weitere Hilfesysteme organisiert werden.

Die Hilfeangebote können durch Datenabgleich und Informationsaustausch besser abgestimmt werden. Reibungsverluste werden durch den Abbau von Schnittstellenproblematiken zwischen den beteiligten Stellen minimiert. Es bestehen frühzeitige Interventionsmöglichkeiten. Diese Vorbereitungszeit kann effektiv für die Zeit nach der Entlassung genutzt werden. Die berufliche Dimension wird parallel im Projekt *Berufshilfe*, das von einem Träger der Freien Straffälligenhilfe organisiert wird, erfasst. Hier werden arbeitsfähige (d.h. Befähigung zu mindestens drei Stunden täglicher Arbeit) und mitwirkungswillige Klienten beraten. Die Aufnahme erfolgt in einem dreistufigen System. Ein standardisiertes Profiling, das die Berufseignung, Arbeitsfähigkeit und vorhergehende Beschäftigung beinhaltet, wird durchgeführt. Ziel ist es, die Vermittlungsfähigkeit zu erfassen und zu verbessern. In diesem Zusammenhang werden Bewerbungsunterlagen, Zeugnisse, Abschlüsse, Zertifikate u.a. nachgefragt und ermittelt. In Stufe II enthält der Klientenbericht der Berufshilfe Angaben über Kulturtechniken, soft skills, Bewältigung von Arbeitssituationen und über das Arbeitsverhalten. Die dritte Stufe betrifft die Vermittlung. Es erfolgt ebenso eine Abklärung von Leistungsansprüchen (Alg I, Alg II). Angestrebt wird bereits in der Haft, die Betroffenen „draußen“ (auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt) in Arbeit und Beschäftigung zu bringen. Ist dies nicht möglich, werden erste Schritte für die Zeit nach der Entlassung getroffen

5 Es ergibt sich die Notwendigkeit die Entscheidung über den Entlassungszeitpunkt als einen Teil des Gesamtprozesses der Wiedereingliederung zu verstehen. In der Gesamtstrategie der Vollzugsplanung (§ 7 StVollzG, FS 3/07), Entlassungsvorbereitung (§§ 15, 75 StVollzG, § 57 StGB) mittels Einbindung und Kooperation mit den verschiedenen internen und externen Akteuren (§ 154 StVollzG) kann der Entlassungszeitpunkt rechtskonform und wiedereingliederungsfördernd gewählt werden.

(personenbezogene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Kooperation mit BA/ARGE). Das umfassende Profiling ermöglicht den Partnern im Hilferverbund eine wirksamere Arbeit mit den Klienten. Bei allen Beratungen erfolgt ein Bericht an die EVB-Pool-Koordination und die jeweilige Vollzugsabteilung. Bei Alg II-Berechtigten erfolgt außerdem im Übergang eine Vorselektion und Vororientierung in Absprache mit dem Querschnittsbeauftragten der BAGIS als Leistungsträger nach dem SGB II. Profiling und Berichte entlasten den entsprechenden Bereich bei der BAGIS. Hier hat sich die gesetzliche Änderung der Zuständigkeit (§ 7 Abs. 3, S. 2 SGB II) während der Inhaftierung als erschwärendes Hemmnis für eine nachvollzogene Vermittlung erwiesen.

Zum Vorgehen der Berufshilfe gehört es, gemessen an den vorliegenden und zu erwartenden Fähigkeiten des Klienten, nach dem „Prinzip der kleinen Schritte“ Lösungswege zu suchen und diese zu beschreiben. Neben der Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt bestehen Vermittlungsmöglichkeiten im Rahmen von Tätigkeiten des Trägervereines, in interne Beschäftigungsmaßnahmen sowie in Angebote der Kooperationspartner (z.B. „In-Job“).<sup>6</sup> Sie steht im Nachsorgebereich Haftentlassenen und Arbeitgebern als Ansprechpartner bei Problemen mit vermittelten Klienten zur Verfügung. Ein weiterer Pluspunkt der Berufshilfe ist ihre Arbeit innerhalb und außerhalb der JVA. Gerade im Übergangsmanagement hat sich das Halten des Kontaktes zu den Klienten als zentrales Problem herausgestellt. Hier sind die Kontinuität in der Betreuung, ein vertrauter Gesprächspartner und ein personaler Kontakt von großem Wert. Der Berufshilfe kommt im Rahmen des Übergangsmanagement in Bremen eine zentrale Stellung zu. Sie ermittelt in Kooperation mit dem EVB-Pool in der JVA den Bedarf und – ist der Klient entlassen – die Hilfsangebote und Aktivierungsmöglichkeiten außerhalb. Ihr Fokus bleibt dabei die Orientierung auf die Integration auf dem Arbeitsmarkt. Der Abbau weiterer Problemlagen und Vermittlungshemmnisse wird durch die Einbindung in entsprechende Hilfsysteme in Gang gebracht. Zugleich ist die Berufshilfe die zentrale Vermittlungsinstitution zwischen den Akteuren des Arbeitsmarktes und der Klientel. Auch die Nachbetreuung gehört zu ihren Aufgabengebieten.

Mit dem Ausbau des *KompetenzCentrums* ist ein Ort der Nachbetreuung geschaffen worden. Das Gebäude wird vom Land Bremen zur Verfügung gestellt. Die Betriebskosten müssen von den dort angesiedelten Projekten abgedeckt werden. Das zuvor langjährig leer stehende wurde im Rahmen eines Teilprojektes im Projektverbund Chance II ab 2005 für diesen Zweck wieder hergerichtet. Im KompetenzCentrum werden sowohl Beschäftigungs-, Arbeits- und Qualifizierungsmaßnahmen organisiert, z.B. In-Jobs, auch in der Mehraufwands-Variante. Gemeinschaftsdienliche Arbeiten werden auf unterschiedli-

6 Bezeichnung in Bremen für die SGB-II-Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, bekannt als „Ein-Euro-Job“.

chem Niveau (Gärtnerei, Garten- und Landschaftsbau, Renovierungsarbeiten, Rückbaumaßnahmen, Graffiti-Entfernung im öffentlichen Raum) angeboten. Gerade das niedrigschwellige Beschäftigungsangebot ist für einen Großteil der Klientel besonders geeignet. Tagesstrukturierung und die Entwicklung von Beschäftigungsfähigkeit sind hierbei zentrale Aufgaben.

Alle am Prozess der Wiedereingliederung beteiligten Institutionen und sozialen Dienste sind im Hause konzentriert. Es entsteht ein Dienstleistungszentrum, in dem alle für den Wiedereingliederungsprozess zentralen Institutionen direkt erreichbar sind (BA, BAGIS, Bewährungshilfe, Freie Straffälligenhilfe, Berufshilfe, Schuldenberatung, Drogenberatung usw. ebenso wie Beschäftigungsträger mit Angeboten). Im KompetenzCentrum erfolgt eine Unterstützung der Klienten in ihrer beruflichen Perspektive (z.B. Training in Online-Recherche auf dem Arbeitsmarkt; Bewerbungstraining; Gespräch mit Arbeitgebern, Vermittlung in weitere Hilfesysteme u.a.) sowie nach Bedarf zusätzlich eine sozialpädagogische Begleitung (Training sozialer Kompetenzen, Freizeitverhalten). Durch die Bündelung der genannten Dienste im KompetenzCentrum können die Klienten auf der sozialen und juristischen Seite effektiv, schnell und zielgerichtet unterstützt werden. Zugleich ist eine hohe Einbindung der Klienten in das Geschehen gegeben. Die Konstruktion umfasst folglich sowohl Kontroll- als auch Unterstützungsprozesse. Unterstützungsleistungen erfolgen sowohl durch die Beschäftigungsangebote als auch durch die Vermittlung in weitere Hilfesysteme.

Im Mittelpunkt stehen die Bearbeitung der unterschiedlichen Problemlagen, Ausgangspositionen und Möglichkeiten der Klienten, eine vernetzte Arbeitsweise sowie ein einzelfallorientiertes Vorgehen. Zugleich ist dergestalt die Entwicklung eines Netzwerkmanagements zur Förderung der Eingliederung in die Gesellschaft ermöglicht. Eine effektive Vernetzungsarbeit mit allen Akteuren wird in der Gesamtkonzeption angestrebt (im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung: Fördermittelgeber, BA, BAGIS, Handwerkskammer, Innungen, Arbeitgeber, Zeitarbeitsorganisationen, Bildungsträger u.v.m.; im Bereich der sozialen Integration und der Bewältigung von Problemlagen: die Freie Straffälligenhilfe, Sozialdienste, Wohnungsgesellschaften, Gesundheitsamt, Vereine, Kirchen u.v.m.). Erst das Zusammenwirken der Institutionen im Projektverbund, ein vernetztes Vorgehen, verspricht ein erfolgreiches Handeln im Sinne der Wiedereingliederung.<sup>7</sup>

Trotz des Hauptfokus und der Perspektive auf die berufliche Wiedereingliederung zeigen die Erfahrungen in den Projekten doch, dass es ebenso notwendig ist, die weiteren Problemlagen der Klienten zu bearbeiten. Diese wirken

7 Im derzeitigen Umsetzungsstadium (Anfang 2009) steht für den weiteren Ausbau eine deutlichere Einbindung der Bewährungshilfe und insbesondere der Strafvollstreckungskammer an. Eine weitere Entwicklung betrifft den Ausbau der Freiwilligenarbeit.

als Beeinträchtigung der Beschäftigungsfähigkeit und haben dergestalt einen negativen Einfluss auf die Wiedereingliederung. Der Ansatz ist somit nicht allein berufsorientiert, sondern insgesamt stärker sozialintegrativ. Gefordert ist ein umfassendes Konzept.

Allgemein gilt es sich unter der Perspektive des Übergangmanagements an der Beachtung der folgenden sieben Lebensbereiche für den Wiedereingliederungsprozess zu orientieren:

- Arbeit und Bildung (Schulabschluss, Berufsausbildung, Qualifizierung, Beschäftigungen, Neigungen und Interessen)
- Rechtliche Situation (offene Verfahren, Bewährung, Geldstrafen, Haftsituation etc.)
- Finanzen (Schulden, Kontoeröffnung, soziale Transferleistungen u.a.)
- Wohnraum, Unterkunft
- Gesundheit (physisch und psychisch), Sucht, Drogen, Alkohol, Verhaltensauffälligkeiten
- Soziale Beziehungen, Kinder und Familie, sowie
- Einstellungen und Verhaltensweisen bezüglich Devianz

Idealerfolg erfolgt anhand der in diesen Bereichen gefundenen Problemlagen die Formulierung eines gemeinsamen Integrationsplanes, in dem die Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten mit dem Klienten abgesprochen und vereinbart werden. Praktisch ist die Perspektive deutlicher auszuarbeiten und ein vernetztes Handeln mit weiteren Hilfesystemen zu erstellen.

### **Merkmale des Umsetzungsprozesses**

Zur Umsetzung der Strategie sind hohe Anforderungen an die Personal- und Organisationsentwicklung gestellt. Auf den unterschiedlichen Ebenen gilt es entsprechende Standards zu entwickeln und umzusetzen. Lernprozesse, Veränderungen und neue Konzepte stehen sowohl für die Gestaltung der fachlichen Arbeit (hier ist eine Professionalisierung deutlich vorzuziehen) als auch auf Ebene der Institution und Organisation im Sinne der Organisations- und Personalentwicklung an.

Gefordert ist auf der Ebene fachlicher Arbeit:

- die Bearbeitung der vielfältigen Problemlagen
- der Abbau von Vermittlungshemmnissen unter Zuhilfenahme weiterer Institutionen
- die Vermittlung an andere Dienste, Institutionen
- die Normalisierung der Lebenslagen der Klienten
- die Verbesserung der Sozialen Kompetenzen und der Tagesstrukturierung

- die Unterstützung der Klienten im Umgang mit Behörden und anderen Institutionen
  - Entwicklung von Beratungskonzepten (Entwicklungslinien, Handlungsmodellen) und Beratungsprozessen (Veränderungspotentiale, Interventionsmöglichkeiten)
  - Entwicklung und transparente Darstellung der Instrumente
  - ein gutes Assessment
  - eine gute Dokumentation der Arbeit
  - Berichtswesen – Entwicklung von gemeinsamen Kennzahlen.
- Zugleich hat sich die Qualität der Betreuung als ein Erfolg fördernder Faktor erwiesen. Kontakte zu anderen Institutionen (Hilfesysteme, Bildungssträger, Soziale Dienste, Arbeitsmarktteure u.v.m.) müssen hergestellt, gehalten und gepflegt werden. Das Herstellen eines Arbeitsbündnisses und die Beziehungsarbeit ist für den Erfolg von wesentlicher Bedeutung. Angesichts der vielfältigen Problemlagen ist ein derartiges Netz zur Betreuung und Bearbeitung absolut notwendig. Entsprechende Vermittlungen gilt es zu organisieren, die Klientinnen u.U. zur Teilnahme zu motivieren.<sup>8</sup> Erst durch Zuhilfenahme anderer Institutionen kann im Bereich der sozialen und beruflichen Wiedereingliederung ein Abbau von Vermittlungshemmnissen geleistet werden (Wirth 2006). Zu erinnern ist ebenso daran, dass diese Strategie die freiwillige und aktive Mitarbeit des Straffälligen voraussetzt, da der langfristige Erfolg maßgeblich von seiner aktiven Mitarbeit abhängt.
- Für eine angemessene Umsetzung ist eine umfassende Entwicklung von Organisationsformen, in und außerhalb der Justizvollzugsanstalt, notwendig. Gefordert ist auf der Ebene der Organisation:
- Neue Kooperationsformen zwischen Justiz, Arbeit, Soziales und weiterer Institutionen
  - Kooperationsvereinbarungen über konkrete Formen der Zusammenarbeit an den Schnittstellen
  - Organisationsentwicklung in den beteiligten Organisationen
  - Professionalisierung des Personals als Konzept der Qualitätssicherung
  - Einbindung externer Träger in den Organisationsablauf des Vollzuges
  - Aufstellen eines Integrationsplanes (nach Möglichkeit bereits in der JVA)
  - Systematische Verbindung von Entlassungsvorbereitung und nachvollziehbarer Tätigkeit
  - Entwicklung entsprechender Angebotsstrukturen und Organisationsformen
  - Entwicklung und Durchsetzung einer allgemein anerkannten Arbeitsmarktperspektive und entsprechender Standards

<sup>8</sup> Vgl. z.B. zur Umsetzung einer derartigen anspruchsvollen Netzwerkkonstruktion der Wiedereingliederungspolitik die Situation in England und Wales: Matt, Heitschel 2007.

- Systematische Kooperation aller beteiligten Dienste und Institutionen
  - Wechselwirkungen mit der Arbeitsmarktpolitik, z.B. Einfließen der Ergebnisse in das Arbeitsmarktprogramm des Landes
- Mit der Strategie eines Übergangmanagements ist somit ein umfassender Prozess der Neu- und Umorganisation der Betreuung von Ex-Stratgefängenen verbunden.

## Fazit

Einige allgemeine Entwicklungsperspektiven und Notwendigkeiten lassen sich auf Basis der gemachten Erfahrungen sowie der Fachdiskussion zur Umsetzung einer systematischen Wiedereingliederungsstrategie angeben. Für den Vollzug bedeutet es insbesondere eine stärkere Öffnung nach außen hin. Es ergeben sich einige Grundsätze:

- Eine deutliche Arbeitsmarktorientierung für die berufliche Bildung und eine deutliche Absatzmarktorientierung für die Produkte des vollzuglichen Arbeitswesens sind von den JVAen zu leisten.
  - Die Öffnung nach außen verlangt nach einer Nutzung allgemein anerkannter Standards und Verfahren in den Erfassungssysteme (Diagnose, Profiling, Assessment – DPA) sowie der in der Arbeitsmarktorganisation anerkannten Standards (z.B. Abschlüsse, Zertifikate). Nur dergestalt kann die Sicherstellung der Nutzung der Ergebnisse auch außerhalb der Anstaltsmauern erfolgen. Ein professionelles Vorgehen ist zu gestalten, nicht (nur) hausgemachte Verfahren anzuwenden.
  - Notwendig ist fernerhin die Kooperation interner und externer Institutionen. Gefordert ist eine deutlich stärkere Vernetzung der beteiligten Institutionen (Justiz, Vollzüge, Freie Träger, Universitäten, Bildungs- und Beschäftigungsträger, Arbeitsmarktpartner u.a.).
  - Zu beachten sind nicht nur die spezifizierten Qualitätsstandards der unterschiedlichen beteiligten Institutionen (Bildung, Bewährungshilfe etc.), sondern es gilt, Common Standards einer gemeinsamen Wiedereingliederungsperspektive zu entwickeln und umzusetzen.
  - Mit der Öffnung der Vollzüge nach draußen sollte ebenso eine Öffnung der Gemeinschaft gegenüber dem Vollzug erfolgen. Die Zivilgesellschaft ist in den Prozess der Wiedereingliederung besser und stärker einzubinden (Arbeit Ehrenamtlicher, Justizvollzughelfer, Mentoring).
- Innovation bzw. neue Strategien der Wiedereingliederung lassen sich nicht einfach als Projekte und Maßnahmen zu bestehenden Strukturen hinzufügen, sondern sie sind gebunden an entsprechende Prozesse der Personal- und Organisationsentwicklung. Notwendige Neustrukturierungen sind zu leisten, die

Aufgaben auf allen Ebenen der Anstalt zu vermitteln, es ist ständig neu für die Strategie zu werben, entsprechende Kommunikationsstrukturen sind aufzubauen, Verfügungen und Organisationseinheiten zu leisten und die erforderliche Transparenz zu schaffen. Erst als integraler Bestandteil in der gesamten Organisation wird die Strategie erfolgreich sein, erst als gemeinsame Strategie zeigt sich die Effektivität von Kooperationen. Dann wird sie nicht mehr derart ausgeprägt vom Engagement einzelner abhängig sein, sondern zu einem strukturellen Merkmal des Geschehens (Einbindung in die Organisationsstruktur). Organisationsentwicklung und Vernetzung sind folglich zentrale Elemente der Umsetzung.<sup>9</sup> Und im Kontext Strafvollzug mag dies bedeuten: modernisieren und professionalisieren von Handeln.

Mit Blick auf die europäischen Partnerländer haben sich beispielsweise in den englischen Projekten als Merkmale für eine erfolgreiche Arbeit der Wiedereingliederung im Übergangmanagement erwiesen (vgl. Cole et al. 2007, S. 138):

- die Notwendigkeit einer Einzelfallorientierung (Case Management),
- die Vernetzung der Institutionen,
- die Bedeutung von Motivation und
- die Rolle einer nutzbaren IT im Prozess.

In der deutschen Umsetzung zeigt sich bei den Kriterien Einzelfallorientierung und Vernetzung (vernetztes Arbeiten) eine übereinstimmende Entwicklung. Hingegen besteht im Feld Motivation, beispielsweise die Motivation des Personals zu engagierter und kompetenter Arbeit, deutlich weiterer Fortbildungsbedarf. Ein (Motivations-)Training der TeilnehmerInnen zur Entwicklung einer beruflichen Perspektive sowie des Bestrebens der Veränderung der Person („going straight“) ist derzeit kaum gegeben. Im Bereich ‚nutzbarer EDV‘ (im Sinne eines die einzelnen Bereiche übergreifenden Erfassungssystems zu Assessment und Verbleib („Tracking-System“)) besteht gleichfalls noch deutlicher Nachholbedarf.

## Literatur

- Bammann, Kai; Ralf Bührs; Bernd Hansen; Eduard Matt (Hrsg.): Bildung und Qualifizierung im Gefängnis. Lösungsbeispiele aus der Praxis. Oldenburg 2008
- Bertram, Claus: Wider den organisierten Beziehungsabbruch. Entlassungsvorbereitung als kontinuierliches Hilfeangebot in einem vernetzten System. In: Gerhard Rehm, Regina Naanning, Andreas Thiel (Hrsg.): Freiheit und Unfreiheit. Arbeit mit Straftätern innerhalb und außerhalb des Justizvollzuges. Herbolzheim 2004, S. 430-446
- Cole, Andrew et al.: PS Plus: a prison (late) probation-based employment resettlement model. In: Anthea Hucklesby, Lystra Hagley-Dickinson (Hrsg.): Prisoner Resettlement. Policy and practice. Cullompton 2007, S. 121-143

<sup>9</sup> Dass im Rahmen eines Stadtstaates einige Dinge anders organisiert werden können als in einem Flächenstaat, sei hier allerdings ebenfalls erwähnt.

*Leavis, Sam; Mike Maguire; Peter Raynor; Maurice Vanstone; Julie Vennard: What works in resettlement? In: Criminology and Criminal Justice 7, 2007, S.33-53*  
*Matt, Edward: Chance – Systematische Betreuung von Strafgefangenen mit dem Ziel der Wiedereingliederung in die Gesellschaft. Konzeption und Praxis. ZfStrVo 52, 2003, S. 81-88*

*Matt, Edward: Integrationsplanung und Übergangsmanagement. Konzepte zu einer tragfähigen Wiedereingliederung von (Ex-)Strafgefangenen. In: Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 56, 2007, S. 26-31*

*Matt, Edward; Heike Hentschel: Neue Wege in der Betreuung von Straffälligen in England und Wales: NOMS und der systematische Einsatz des 'risk and need assessment' OASys. In: Bewährungshilfe 54, 2007, S. 330-345*

*Matt, Edward; Heike Hentschel: Das Kompetenzzentrum an der JVA Bremen: Zur Umsetzung eines Übergangsmanagements für (Ex-)Gefangene. In: Frieder Dünkel et al. (Hrsg.): Humanisierung des Strafvollzuges – Konzepte und Praxismodelle. Mönchengladbach 2008, S. 83-93*

*Rössner, Dieter: Evidenzbasierte Behandlungsmöglichkeiten im Strafvollzug. Vortrag auf der Tagung: „Resozialisierung gestalten in Baden-Württemberg. Europäische Konferenz zur Integration von Straffälligen“. Stuttgart 2007 [siehe: <http://www.resozialisierung-in-bw.de>]*

*Wirth, Wolfgang: Arbeitslose Haftentlassene: Multiple Problemlagen und vernetzte Wiedereingliederungshilfen. In: Bewährungshilfe 53, 2006, S. 137-152*

## Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen den Ländern

Jörg Geibert

### I. Einführung

Der Justizvollzug liegt in der Verwaltungshoheit der Bundesländer, die diese Aufgabe als eigene Angelegenheit ausführen. Über Jahrzehnte hinweg sind zwischen den Bundesländern in Ausübung dieser Aufgabe vielfältige Formen der Zusammenarbeit gewachsen. Hatte diese länderübergreifende Zusammenarbeit seit Gründung der Bundesrepublik eine (verfassungsrechtliche) Basis in der Zuweisung der (konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenz an den Bund und später natürlich in einem bundeseinheitlichen Strafvollzugsgesetz, so stellt sich nunmehr die Frage, ob eine Verlagerung der Gesetzgebungszuständigkeit für das Vollzugsrecht auf die Länder etwa auch der praktizierten Länderzusammenarbeit die Basis entzogen haben könnte. Oder wird mit künftig von Bundesland zu Bundesland divergierendem Vollzugsrecht die Notwendigkeit von Kooperationen zwischen den Bundesländern gar noch verstärkt?

### II. Auswirkungen der Föderalismusreform I

In Folge der Grundgesetzänderung zum 1. September 2006 (Föderalismusreform I) hat der Bund die bislang bestehende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf den Gebieten des Straf- und Untersuchungsvollzuges verloren. Die Gesetzgebungskompetenz für diese Bereiche ist auf die Länder übergegangen und lediglich, um kein „Gesetzesvakuum“ zu erzeugen, sieht der neu gefasste Art. 125 a GG vor, dass das Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen der Änderung des Art. 74 I GG (...) nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort gilt. Es kann jedoch durch Landesrecht ersetzt werden.

Nachdem der Strafvollzug als solcher schon immer Ländersache war (mit Ausnahme einer sehr kurzen Phase während der Zeit des Dritten Reiches), sind die Bundesländer nunmehr sowohl für die Gesetzgebung, als auch für die Ausführung der Gesetze auf den Gebieten des Straf- und Untersuchungsvollzuges zuständig.

Dies mag ein zunächst organisationstheoretisch wünschenswerter Zustand sein, der dennoch von der nahezu kompletten Fachwelt (zu Recht) heftig kritisiert