



Fallverantwortliche(r)

Ein neuer Beruf in der Bewährungshilfe

Ueli Locher,
Leiter Bewährungs-
und Vollzugsdienste

Im Zuge der Schaffung des Amtes für Justizvollzug im August 1999 wurden auch der Sozialdienst der Justizdirektion und das Amt für Straf- und Massnahmenvollzug in der neuen Hauptabteilung Bewährungs- und Vollzugsdienste zusammengeführt. Eng mit dieser Reorganisation verbunden war die Schaffung eines neuen Pflichtenheftes für die mit dem Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen beauftragten Mitarbeitenden. Aus Vollzugsbeamtinnen und SozialarbeiterInnen wurden Fallverantwortliche. Wie definiert sich dieses neue Berufsbild für den Bereich der Bewährungshilfe? Welche Anforderungen stellen sich an die Fallverantwortlichen? Wie sind die Erfahrungen der ersten drei Jahre? Welche Entwicklungen stehen in den kommenden Jahren an?

Der Blick zurück

Die Anfänge der Straffälligenhilfe gehen ins 19. Jahrhundert zurück. Damals nahmen sich insbesondere die Kirchen jener Menschen an, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten waren. Sie sorgten sowohl für materielle als auch für ideelle Unterstützung. Über die Jahre wuchs zusehends auch bei staatlichen Stellen die Einsicht, dass eine von ausgebildeten Fachleuten geleistete Bewährungshilfe wichtige Beiträge zur Resozialisierung von straffälligen Menschen und damit auch zur Verminderung des Rückfallrisikos leisten konnte.

Im Kanton Zürich wurde 1948 das Schutzaufsichtsamt geschaffen, aus dem 1973 der Sozialdienst der Justiz entstand. Dessen Hauptaufgaben waren die Sozialberatung in den Gefängnissen, das Führen von Schutzaufsichten sowie das Einleiten, Begleiten und Überwachen von gerichtlich angeordneten Massnahmen. Die Mitarbeitenden – mehrheitlich ausgebildete SozialarbeiterInnen – verstanden sich als Angehörige einer Organisation der Sozialhilfe innerhalb der Justiz. Ihr Fokus waren die Bedürfnisse und Defizite der KlientInnen, denen sie im Rahmen ihres Auftrages gerecht zu werden suchten und für die sie sich mitunter auch anwaltschaftlich einsetzten. Etwas überspitzt gesagt, sahen sich wohl zahlreiche Mitarbeitende des Sozialdienstes primär im Auftrage

der KlientInnen und weniger im Auftrage der Justiz tätig.

Die Verantwortung für den Vollzug von Freiheitsstrafen und Massnahmen lag lange Zeit bei der Bezirks- und Staatsanwaltschaft bzw. beim Generalsekretariat der Justizdirektion. Dies führte dazu, dass unter Umständen divergierende Auffassungen und Sichtweisen aufeinander trafen. Stellten die Mitarbeitenden des Sozialdienstes die KlientInnen, deren Umfeld und persönliche Entwicklungsziele ins Zentrum ihres Handelns, so lag bei den Vollzugsverantwortlichen der Akzent in der Regel beim verbindlichen und lückenlosen Vollzug richterlicher Entscheide bzw. bei deren formal korrekter, juristisch nicht anfechtbarer Abwicklung. Dass in diesem Spannungsfeld auch Konflikte entstehen konnten, darf nicht überraschen.

Mit der Schaffung des Amtes für Straf- und Massnahmenvollzug im Jahre 1993 erfolgte eine weitgehende Zentralisierung der Vollzugsaufgaben in einem Amt. Mit diesem Schritt sollte eine rationellere Abwicklung der Aufträge erreicht, eine einheitliche Praxis gefördert und nicht zuletzt das Generalsekretariat der Justizdirektion entlastet werden, welches nur noch in wenigen Fällen für Entscheide im Zusammenhang mit dem Vollzug zuständig blieb. Das neu geschaffene Amt beschäftigte Personal mit juristischer Ausbildung sowie Mitarbeitende, die auf unterschiedlichen Wegen zu einer im weitesten Sinne administrativen/behördlichen Tätigkeit gefunden hatten. Viele eigneten sich das spezifische Wissen zu Vollzugsfragen «on the job» an. Das neue Amt verstand sich als eine Behörde, welche Entscheide zu fällen und deren Ausführung sicherzustellen hatte. Die gesetzeskonforme «schlanke» Abwicklung von Aufträgen, Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit waren Maximen, welche das Handeln der Mitarbeitenden prägten. Das Spannungsfeld zwischen Vollzugsbehörde und Sozialdienst blieb in den Grundsätzen bestehen, auch wenn sich in einzelnen Bereichen (z. B. bei der Gemeinnützigen Arbeit oder beim Vollzug von ambulanten Massnahmen) neue Formen der Kooperation zwischen



den beiden Verwaltungseinheiten anbahnten.

Im Sommer 1999 erfolgte eine Reorganisation, die in ihrer Tragweite und bezüglich der Auswirkungen auf einzelne Mitarbeitende erheblich einschneidender war als frühere Umstrukturierungen. So wurden im neu geschaffenen Amt für Justizvollzug einerseits die Vollzugsanstalten des Kantons, die Untersuchungsgefängnisse, die Vollzugsbehörde, der Sozialdienst der Justizdirektion und der Psychiatrisch-Psychologische Dienst unter einem Dach zusammengeführt (siehe auch Organigramm auf Seite 58). Gleichzeitig entstanden als Teil des neuen Amtes die Bewährungs- und Vollzugsdienste, innerhalb derer die Verschmelzung von Sozialarbeit und Vollzugsaufgaben eine der zentralen Neuerungen darstellte. Nur in Kenntnis der historischen Wurzeln der Bewährungshilfe lässt sich ermessen, wie tiefgreifend sich deren Selbstverständnis und Aufgabenstellung mit der Schaffung der neuen Funktion des/der Fallverantwortlichen veränderten.

Der neue Auftrag

Zwar gab es auch in den Pflichtenheften der Fachleute des Strafvollzugs oder der Gemeinnützigen Arbeit mit der Einführung des Prinzips der Fallverantwortung Veränderungen. Aber weitaus am einschneidendsten war die Neuorientierung für die Bewährungshilfe. Ausgangspunkt für die Formulierung ihres Auftrages ist die Tatsache, dass Menschen gegen gesetzliche Normen verstossen und Gerichte entsprechende Urteile gesprochen haben. Fallverantwortliche der Bewährungshilfe haben dafür zu sorgen, dass die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Massnahmen und Sanktionen durchgeführt werden. Darüber hinaus sind sie bestrebt, Menschen zu befähigen, künftig deliktfrei in unserer Gesellschaft zu leben und – wo nötig und möglich – an der Begehung neuer Delikte zu hindern. Die Erfüllung dieses Auftrages geschieht im direkten Kontakt und wenn immer möglich in enger Zusammenarbeit mit den straffälligen Menschen.

Auf der Ebene der übergeordneten Zielsetzungen stehen also für die Bewährungshilfe nicht mehr wie in der Vergangenheit allein die soziale

Integration straffälliger Menschen und die Stärkung ihrer Eigenverantwortung im Zentrum. Es kommen als gleichwertige Zielvorgaben die Rückfallverminderung und damit Beiträge in den Bereichen öffentliche Sicherheit und Opferschutz sowie die Sicherstellung des gesetzeskonformen Vollzuges richterlicher Sanktionen dazu. Diese Auftragerweiterung fand ihren Niederschlag auch im Pflichtenheft der Fallverantwortlichen. Dort heisst es unter anderem:

Die Tätigkeit des/der Fallverantwortlichen ist dem obersten Ziel des Justizvollzugs verpflichtet. Einen Beitrag leisten, um die Rückfallgefahr zu verringern (...) Dies bedeutet insbesondere:

- Durch professionelle Sozialarbeit die soziale Integration fördern
- Rechtlich einwandfreie Regelung von Massnahmen und Weisungen
- Aufbau und Sicherung eines sozialen Hilfsnetzes für KlientInnen

In der Praxis bedeutet dies nichts anderes als die Zusammenlegung der klienten- und der auftragsbezogenen Verantwortung für einen Fall in den Händen einer einzigen zuständigen Person des Justizvollzuges: beim/bei der Fallverantwortlichen.

Was verspricht man sich von dieser Neuausrichtung der Bewährungshilfe? In erster Linie soll die Wirkung in der Arbeit mit KlientInnen verbessert werden, indem intensiver, systematischer, zielgerichteter und umfassender auf sie Einfluss genommen werden kann. Für die Verwaltung ergeben sich ein Abbau von Doppelspurigkeiten, schlankere Abläufe und eindeutiger Zuständigkeiten für KlientInnen und im Kontakt mit verwaltungsexternen Partnern. Für die Bewährungshilfe kann diese Neuausrichtung eine Aufwertung ihrer Stellung im Justizwesen bringen, wenn es ihr gelingt, den neuen Auftrag professionell und zur Zufriedenheit aller Beteiligten (Gesellschaft, Gerichte als Auftraggeber, KlientInnen usw.) zu erfüllen.

Die neue Rolle

Mit dem neuen Prinzip «ein Straffälliger = ein Fall = ein Verantwortlicher = ein Dossier» entstand ein neues Rollenverständnis, auch wenn dieses Prinzip aus unterschiedlichen Gründen nicht immer mit letzter Konsequenz gelebt werden kann. Fallverantwortliche sind zwar – wie früher SozialarbeiterInnen – für Beratung und Unterstützung ihrer KlientInnen zuständig. Neu liegt aber auch die Verantwortung für die Regelung des Vollzugs in ihren Händen. Für die Begegnung mit den KlientInnen bedeutet dies, dass Fallverantwortliche nicht nur die helfende und unterstützende Instanz sein können, sondern auch Entscheidungsinstanz für Vollzugsfragen und damit allenfalls für Sanktionen sein müssen. Was früher in Form von Spannungen und Auseinandersetzungen zwischen Vollzugsbehörde und Sozialdienst ausgetragen werden konnte, müssen heute Fallverantwortliche neuer Prägung alleine aushalten. Es liegt an ihnen, zwischen den Auflagen des Vollzugs und den Anliegen der KlientInnen einen Ausgleich zu suchen; die Balance zwischen den nicht selten gegenläufigen Interessen zu finden und letztlich die Verantwortung für die vollzugsrelevanten Entscheide zu übernehmen.

Diese neue Rolle ist für BewährungshelferInnen im Vergleich zu früher umfassender, anspruchsvoller, spannungsreicher und verantwortungsvoller. Die Neuausrichtung der Bewährungshilfe stellt eine Bereicherung und Erweiterung ihres Interventionsfeldes dar; die «klassische» Sozialarbeit erhält mit der Übernahme von zusätzlichen Aufgaben eine neue Ausprägung. So kann insbesondere die Tatsache, dass Fallverantwortliche auch die Kompetenz haben, wichtige Entscheide im Verlaufe eines Vollzuges zu treffen (z. B. Aufhebung oder Einstellung einer Massnahme, bedingte bzw. probeweise Entlassung aus einer stationären Massnahme) dazu beitragen, die Verbindlichkeit in der Beziehung zu KlientInnen und bei der Einhaltung von Abmachungen zu erhöhen. Dabei ist nicht auszuschliessen, dass im ungünstigen Fall auch einmal der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses und die Offenheit in den Kontakten unter der neuen Rollendefinition lei-

den können oder dass die erweiterte «Machtposition» zur Erzeugung von unverhältnismässigem Druck missbraucht wird. Die anspruchsvolle Aufgabe der Fallverantwortlichen besteht denn auch darin, die im Vergleich zur herkömmlichen Sozialarbeit neue Konstellation verantwortungsvoll, bewusst und mit Augenmass zu gestalten.

Für die KlientInnen bedeutet dies, dass sie sich im Rahmen des Vollzugs einer gerichtlich angeordneten Massnahme für sämtliche Fragestellungen mit einer einzigen Person auseinandersetzen müssen. Pingpong-Spiele zwischen den Instanzen sind nicht mehr möglich, auch wenn natürlich für alle per Verfügung angeordneten Entscheide immer der Rechtsweg offen steht. KlientInnen erleben also BewährungshelferInnen nicht mehr nur in der helfenden und unterstützenden, sondern auch in der steuernden, kontrollierenden und nötigenfalls sanktionierenden Rolle. Ihre Bezugsperson im Justizvollzug ist gleichzeitig SozialarbeiterIn und Entscheidungsinstanz in Vollzugsfragen – Fallverantwortliche(r) eben!

Die Qualifizierung der Fallverantwortlichen

Die Umsetzung des Konzeptes der umfassenden Fallverantwortung erforderte nicht nur die Entwicklung und Ausgestaltung des beschriebenen neuen Rollenverständnisses im Rahmen von (aus heutiger Sicht wohl eher zu spärlichen) betriebsinternen Schulungen, in Fallsupervisionen und Intervisionen, sondern es musste auch das nötige handwerkliche Rüstzeug für die Bewältigung der neuen Aufgaben vermittelt werden. Die überwiegende Mehrheit der Fallverantwortlichen in der Bewährungshilfe verfügt über eine sozialarbeiterische/sozialpädagogische Ausbildung. Für sie ging es in erster Linie darum, sich das notwendige juristische Grundwissen anzueignen und das Verfassen von Verfügungen zu üben. Die ehemaligen Mitarbeitenden der Vollzugsbehörde, welche in Fragen des Straf- und Massnahmenvollzuges sattelfest sind und das Handwerk des Verfassens von Verfügungen beherrschen, mussten sich mit den Methoden der Sozialarbeit vertraut machen (Gesprächsführung, Umfeldanalyse, therapeutische Konzepte etc.). In der Startphase



war zudem ein vermehrtes Engagement der direkten Vorgesetzten im Sinne eines Coachings und der Qualitätskontrolle erforderlich.

In der Zwischenzeit dürfte insgesamt die Basis für eine professionelle Abwicklung der Aufträge gelegt sein. Dennoch besteht weiterhin Bedarf nach fachlicher Unterstützung, spezifischer Weiterbildung und Kontrolle durch die Vorgesetzten. Dieser Bedarf soll mit internen und externen Angeboten zur Fortbildung, mit Einführungsprogrammen für neu eintretende Mitarbeitende und mit klaren Vorgaben zur Qualitätskontrolle an die Kader abgedeckt werden.

Die ersten Erfahrungen

Wie sieht nun eine erste Zwischenbilanz nach gut drei Jahren aus? Vorab gilt es festzuhalten, dass der Zusammenschluss der verschiedenen Abteilungen und Dienste zum neuen Amt für Justizvollzug ein eigentlicher Kraftakt war, der allen Beteiligten ein überdurchschnittliches Engagement abverlangte. Dies gilt in besonderem Masse für die SozialarbeiterInnen, die in die neue Rolle der Fallverantwortlichen hineinwachsen mussten. Die von ihnen eingeforderte Lernbereitschaft, das Ausfüllen einer neuen Funktion und die teilweise Verabschiedung von einem sozialarbeiterischen Selbstverständnis, wie es in ihrer Ausbildung vermittelt wurde, fand denn auch nicht bei allen Mitarbeitenden Akzeptanz. Wer sich nicht mit der neuen Rolle und Aufgabenstellung anfreunden konnte, verliess die Bewährungs- und Vollzugsdienste wieder.

Jene, die sich der Herausforderung stellten, finden sich jedoch in der neuen Rolle zusehends besser zurecht. Die Balance zwischen unterstützen/helfen/fördern und kontrollieren/steuern/fordern gelingt immer besser. Es gibt keine Anzeichen, dass mit der neuen Rollendefinition das Vertrauensverhältnis zu den KlientInnen und damit die eigentliche Beziehungsarbeit generell gelitten hätten. Die Kompetenz, vollzugsrelevante Entscheide zu fällen und die damit verbundene «Autorität gegenüber den KlientInnen» wird als Bereicherung und Herausforderung erlebt, mit der verantwortungsvoll und bewusst umgegan-

gen wird. Das Handwerk des Verfügungen Schreibens wird immer besser beherrscht, die flankierenden Massnahmen zur Sicherung der Qualität (Schulung, Unterstützung durch Vorgesetzte, Anleitungen, klar definierte Standards und Prozessbeschreibungen etc.) geben Sicherheit und stärken das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten. Abläufe sind schlanker, Durchlaufzeiten kürzer geworden. Dem Prinzip der durchgehenden Betreuung eines Klienten bzw. einer Klientin ist man in der Praxis einen weiteren Schritt näher gekommen.

Nicht zuletzt dürften sich mit der Zeit das Bild und die Stellung der Bewährungshilfe bei den Partnern in- und ausserhalb des Justizwesens verändern. BewährungshelferInnen sind nicht mehr länger die eigentlich systemfremden, mehr oder minder ernst zu nehmenden Mauerblümchen im Justizapparat, die sich ausschliesslich um «das Soziale» kümmern, sondern sie dürften sich schrittweise zu vollwertigen Partnern mausern, welche die umfassende Verantwortung für den ihnen übertragenen Teil des Justizvollzuges übernehmen. Ohne dass dies in seiner gesamten Tragweite zu Beginn erkannt worden wäre, hat sich ein neues Berufsbild für BewährungshelferInnen entwickelt, das in dieser Form noch in keinem Lehrbuch oder schulischen Curriculum seinen Niederschlag gefunden hat. Ob die Schaffung dieses «neuen sozialarbeiterischen Berufes im Justizvollzug» längerfristig einen Beitrag zur Emanzipation, zur Imageverbesserung und damit zu vermehrter gesellschaftlicher Anerkennung der Sozialarbeit zu leisten vermag, wird sich weisen.

Künftige Herausforderungen

Drei Jahre sind eine kurze Zeit, um ein neues Berufsbild zu etablieren und bei den Beteiligten oder gar bei Aussenstehenden nachhaltig zu verankern. Vermutlich ist noch nicht einmal die Pionierzeit abgeschlossen. Mit Sicherheit muss eine Phase der Konsolidierung und Weiterentwicklung folgen. In den kommenden Jahren wird die Qualitätssicherung in den Bewährungs- und Vollzugsdiensten eines der zentralen Themen sein. Für die Bewährungshilfe wird es dabei darum gehen, weitere Qualitätsstandards zu definieren

und Methoden zu entwickeln, welche es erlauben, Aussagen zur Wirkung der eigenen Interventionen zu machen. Das wird Anlass sein, das Konzept der umfassenden Fallverantwortung zu überprüfen, wenn nötig Anpassungen vorzunehmen und dafür zu sorgen, dass Fallverantwortliche für die Erfüllung ihres Auftrages noch besser gerüstet sind. Da der Beruf «Fallverantwortliche(r) der Bewährungshilfe» vorläufig noch (fast) eine Zürcher Exklusivität ist, wird auch die Qualifizierung der Mitarbeitenden weiterhin mit massgeschneiderter interner Schulung und Fortbildung zu gewährleisten sein. Sollten dereinst andere Kantone das Konzept übernehmen, wäre zu prüfen, ob die Fachhochschulen für Sozialarbeit spezifische Angebote für BewährungshelferInnen neuer Prägung machen könnten.

Die ausdrückliche Deliktorientierung in der Fallarbeit könnte zudem in den kommenden Jahren einen weiteren Entwicklungsschub auslösen. Ist die soziale Integration straffälliger Menschen das beste und das einzige Mittel zur Verhinderung von Rückfällen? Kann die Analyse des Deliktes und der Umstände, wie es dazu kam, zur Entwicklung neuer Interventionsformen führen, welche das Rückfallrisiko wirksamer zu senken vermögen als herkömmliche Methoden? Diese und andere Fragen werden bereits in einem Projekt bearbeitet, um dereinst entscheiden zu können, ob und in welcher Form die Deliktorientierung auch zum Arbeitsprinzip der Bewährungshilfe erhoben werden soll. Für spannende Entwicklungsarbeit und engagierte Diskussionen ist also weiterhin gesorgt!