

Werl, den 15.09.2008

Stellungnahme

**der LAG zur Antwort¹ der Landesregierung vom 06.08.2008
zur kleinen Anfrage² vom 25.06.2008 der Abgeordneten Monika Düker der Par-
tei „Die Grünen“ zur Personalsituation im Sozialdienst - „SozialarbeiterInnen
und Inhaftierte in Not“
in den Justizvollzugsanstalten des Landes Nordrhein-Westfalen**

Die Landesarbeitsgemeinschaft gehobener Sozialdienst im Justizvollzug Nordrhein-Westfalen nimmt die kleine Anfrage vom 25.06.2008 zur Personalsituation im Sozialdienst der Justizvollzugsanstalten des Landes und die Antwort der Landesregierung dankbar zum Anlass, Stellung zu nehmen, da sie die aktuell schlechte und sich durch die Planungen weiter zuspitzende Personalsituation des Sozialdienstes in den Vollzugsanstalten publik machen.

Die unzumutbar hohen Fallbelastungen waren bereits 1991(!) Anlass einer Petition³, sind dem Landtag also bekannt: Eine Verbesserung ist allerdings nicht eingetreten.

Im Folgenden erlaubt die LAG sich zunächst einigen Anmerkungen zu den Zahlen (1.), um dann eigene Berechnungen (2.) vorzustellen und die wesentlichen Veränderungen im Arbeitsfeld zu skizzieren. Zusammenfassend werden dann darauf aufbauend Vorschläge zur Entwicklung der Sozialarbeit im Justizvollzug dargestellt (3.).

¹ Drucksache 14/7258; www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?id=MMD14/7258

² Drucksache 14/7110

³ Vgl. Landtag intern v. 14.1.1992

1. Anmerkungen

1.1. Zu Frage 1.⁴:

Die vorgelegten Zahlen zum Verhältnis Sozialdienst/Inhaftierte sind ungenau⁵.

1.1.1. Stichtag

Die Belegungszahlen der Justizvollzugsanstalten werden üblicherweise zum 31.05. d.J. erhoben. Dabei schwanken die Zahlen über die Jahre. So geht das vorgelegte Zahlenmaterial von 17.505 Gefangenen am Stichtag aus. Am 31.05.2006 befanden sich beispielsweise 18.517 Gefangene im Justizvollzug. Sichtbar wird, dass innerhalb eines relativ kurzen Zeitraumes große Unterschiede bestehen. 1.000 Gefangene mehr in der Berechnung verschlechtern natürlich auch die Schlüsselzahlen.

Hierzu je ein Beispiel aus dem offenen Vollzug und dem Jugendvollzug:

Beispiel JVA Attendorn/ZwA Siegen:

	Stichtag 31.05.2008 (Antwort der Landesregierung)	Stichtag 31.05.2006
Belegung	396	480
Stellen Sozialdienst	2,88 (?)	3
Verhältnis Sozialdienst / Gefangene	1:138	1:160

Beispiel JVA Heinsberg:

	Stichtag 31.05.08 (Antwort der Landesregierung)	Stichtag 31.05.2006 ⁶
Belegung	223	254
Stellen Sozialdienst	5,5	5,5
Verhältnis Sozialdienst / Gefangene	1:38	1:46

1.1.2. Statistisches Mittel

Da den Zahlen ein statistisches Mittel zugrunde gelegt wird, werden Spitzenbelastungen nicht deutlich. So wird z.B. für die JVA Aachen ein Betreuungs-

⁴ „Wie sieht das aktuelle Verhältnissen von Fachkräften des Sozialdienstes zu Gefangenen aus?“

⁵ Das Verhältnis Sozialdienst/Gefangene ist z.T. ungünstiger, z.T. günstiger

⁶ Die Ist-Belegung der JVA Heinsberg lag am 31.05.06 bei 305 Gefangenen. In der Tabelle wurde die Belegungsfähigkeit als Grundlage genommen, da im Jugendvollzug die Überbelegung nach dem Mord von Siegburg abgebaut wurde.

schlüssel von 1:75 angegeben. Wird jedoch das Personal für die sozialtherapeutische Abteilung (35 Plätze) mit dem für diesen Bereich richtigerweise günstigeren Schlüssel abgerechnet, so erhöht sich das Sozialdienst-Gefangenen-Verhältnis für die übrigen Haftbereiche auf 1:92.

1.2. Zu Frage 2.⁷:

1.2.1. Jugendvollzug

Die Schlüsselung von 1:40 für den Jugendvollzug wird seitens der Landesarbeitsgemeinschaft für richtig erachtet und begrüßt. Sie ist aber noch nicht erreicht (s. z.B.: Berechnung des Schlüssels für die JVA Hövelhof – 1:57; die JVA Hövelhof wurde in der Antwort der Landesregierung wohl versehentlich nicht unter den Jugendanstalten aufgeführt). Auch sind die für die JVA Wuppertal-Ronsdorf erforderlichen 14 Stellen nicht berücksichtigt.

1.2.2 Spezialisierte Behandlungsabteilungen

Der avisierte Personalschlüssel bei spezialisierten Abteilungen von 1:50 (Jungtäterabteilungen) bzw. 1:90 bei Therapievorbereitungsabteilungen genügt bei weitem fachlichen Standards nicht und schreibt eine Mängelversorgung dieser behandlungsintensiven und prestigeträchtigen Wohngruppen fort. Ohne das erforderliche Personal in Wohngruppen blüht die Subkultur.

Im Wohngruppenvollzug, dem umfassendsten Angebot zum sozialen Lernen im Justizvollzug, ist eine Schlüsselung von 1:30 erforderlich, um den Behandlungs- und Betreuungsaufgaben gerecht zu werden⁸.

1.3. Zu den Fragen 3.⁹ und 4.¹⁰:

Abgesehen von dem Schlüssel von 1:15 für Sozialtherapeutische Anstalten bzw. Abteilungen sind die Zahlen fachlich nicht haltbar. Die vorgesehene Erhöhung der Fallbelastung für die Untersuchungshaft, für die Strafhaft im geschlossenen und im offenen Vollzug stellt – von der Antwort zu Frage 1. ausgehend – für den Sozialdienst in einigen Anstalten eine Verdopplung der Betreuungszahlen dar. Zudem weisen die Zahlen eine Spannweite mit einer durchschnittlichen 100%-Abweichung auf, die die wahre Personalmisere ver-

⁷ „Wie will die Landesregierung zukünftig, nach Realisierung zusätzlicher Haftplätze, die Sozialdienste im Jugendvollzug personell ausstatten?“

⁸ Zur Ausgestaltung von Wohngruppen hat die LAG bereits 1998 ein Konzept entwickelt. Sie ist gerne bereit, ein entsprechendes Aufgabenprofil für den Sozialdienst im Wohngruppenvollzug vorzulegen.

⁹ „Wie will die Landesregierung zukünftig, nach Realisierung zusätzlicher Haftplätze, die Sozialdienste im Erwachsenenvollzug personell ausstatten?“

¹⁰ „Welchen Personalschlüssel (Sozialdienst zu Gefangenen) hält die Landesregierung für bedarfsgerecht, um im Erwachsenenvollzug bzw. im Jugendvollzug dem Aspekt der Resozialisierung genügen zu können?“

deckt. Nach den Eindrücken der LAG orientieren sich die Personalberechnungen ausschließlich an der oberen Grenze.

Nicht expliziert formuliert - aber durch die Anhebung der jetzt schon nicht leistbaren Betreuungszahlen erahnbar - ist die Absicht, die Schlüsselzahlen für den Jugendvollzug (incl. für die JVA-Wuppertal-Ronsdorf) durch Personaleinsparungen aus dem Erwachsenenvollzug zu erreichen. So soll es künftig „bedarfsgerecht“ sein, dass der Betreuungsschlüssel der JVA Bielefeld-Brackwede I von derzeit 1:72 auf bis zu 1:180 anwächst!?

Die Personalausstattung im Sozialdienst ist schon jetzt völlig unzureichend; eine an Qualitätsstandards orientierte Arbeit, die sich an den genannten Betreuungszahlen ausrichtet, ist nicht leistbar. Dies soll mit den nachstehenden Zahlen unterstrichen werden.

2. Zahlen und eigene Berechnungen

2.1. Verhältnis des Sozialdienstes zur Gesamtzahl der Beschäftigten

Der Sozialdienst hat einen Anteil von 3% an der Gesamtzahl der Beschäftigten im Justizvollzug. Trotzdem sind es die Dipl. SozialarbeiterInnen und SozialpädagogInnen, die – mit Abstand – einen Großteil der Behandlung durch professionell-fachliche Behandlungsangebote sichern. In einem – an Behandlung und Resozialisierung orientierten Justizvollzug – sollte sich das Bemühen und die Wertigkeit auch in einer entsprechenden personellen Ausstattung der Fachdienste darstellen, wie in anderen Bundesländern erkennbar ist.

2.2. Ländervergleich

Für den baden-württembergischen Landtag wurde im Jahr 2004 die Zahl der Beschäftigten im Sozialdienst im Ländervergleich erhoben¹¹. Für Nordrhein-Westfalen wird ein Betreuungsschlüssel von 1:75,01 angegeben. Von den vergleichbaren Flächenstaaten¹² weisen nur Bayern (1:91,54) und Thüringen (1:100,61) eine schlechtere Quote aus. Bundesländer wie Niedersachsen (1:37,94) und Hessen (1:43,72) scheinen die Bedeutung sozialpädagogischer Arbeit im Rahmen der Reintegrationsaufgaben erkannt und entsprechen reagiert zu haben.

¹¹ Quelle: Landtag BW, Drucksache 13/3624

¹² Nicht vergleichbar: Schleswig-Holstein wegen anderer Vollzugskonzeption.

2.3. Stellenberechnungen für den Sozialdienst im Jugendvollzug

Um den Personalschlüssel im Jugendvollzug (incl. JVA Wuppertal-Ronsdorf) zu erreichen, sind 19 zusätzliche Stellen erforderlich. Im Rahmen der Stellenoffensive sollen 10 zusätzliche Diplom-Sozialarbeiter/innen eingestellt werden. Es verbleibt ein Fehlbestand von 9 Stellen.

Justizvollzugsanstalt	Belegungs-fähigkeit (z.T.: geplant)	Personal Soll*	Personal IST	Einstellungen/Umbe-setzungen	Fehlbedarf
Heinsberg	580	14,50	5,5		
Herford**	376	10,50	9		
Hövelhof***	263	6,00	4,5		
Iserlohn	337	8,50	8		
W'tal-Ronsdorf**	510	14,00	0	10	
Andere Jugend-abteilungen				7,5	
Gesamt	1.966	53,50	27,00	17,5	9,00

2.4. Stellenberechnungen für den Sozialdienst im Justizvollzug Nordrhein-Westfalen

Personalstandards in der Arbeit mit straffälligen Menschen existieren nicht. Für den Bereich der ambulanten sozialen Dienste der Justiz, die mit fast der gleichen Klientel arbeiten, wird ein Schlüssel von 1:65 festgesetzt¹³. Diesen Schlüssel auf die vollzugliche Sozialarbeit/Sozialpädagogik zu übertragen, ergibt einen Fehlbestand von fast 60 Stellen.

Wir haben differenzierter nachgerechnet. Basis unserer Berechnungen ist der Schlüssel, den die Kienbaum Unternehmensberatung 1994 bei ihrer Organisationsuntersuchung des Vollzugs- und Verwaltungsdienstes des Landes Nordrhein-Westfalen errechnet hat.

Die Unternehmensberatung, die angetreten war, eine personalkritische Aufgabenbewertung vorzunehmen und nicht in Verdacht steht, „Sozialromantik“ zu betreiben, hatte damals bereits ein Defizit von 14 Stellen im gehobenen Sozialdienst errechnet. Wir stellen in der nachstehenden Tabelle die Berechnungsgrundlagen von AGIP (Arbeitsgruppe interne Personalberechnung des Justizministeriums) und der Fa. Kienbaum den eigenen Berechnungen gegenüber:

¹³ Bei freien Trägern der Straffälligenhilfe liegen die Betreuungszahlen weit darunter.

	AGIP / JM	Kienbaum	LAG
Sozialtherapie	1:15	Zuschlag für Sozialtherapie	1:15
Jugendvollzug	1:40	U-Haft: 1:80 Geschl. V.: 1:40 Off. Vollzug: 1:25	1:40
Untersuchungshaft	1:138	1:105	1:105
Strafhaft geschl. Vollzug	1:103	1:70	1:70
Offener Vollzug	1:149	1:90	1:90
Sonderschlüsselung	Jungtäterabteilungen 1:50 Therapievorbereitungsabteilungen 1:90 Berufl. Bildung 1:200 Drogenabhängige Gefangene 1:600	Ausländische Gefangene Drogenabhängige Gefangene Wohngruppenvollzug	Wohngruppen (Jungtäter, Therapievorbereitungsabteilungen): 1:30

Auf der Basis dieser Berechnungsmethode und dem Stichtag 31.05.08 ergibt sich im gehobenen Sozialdienst ein **Stellendefizit von ca. 50 Stellen**.

2.5. „Spitzen“werte

Nicht berücksichtigt bei allen Berechnungen ist die hohe Fluktuation der Gefangenen. Um ein realistisches Bild der Arbeitssituation zu erhalten, wird die Betreuungssituation am Beispiel der JVA Düsseldorf beleuchtet¹⁴. Die JVA Düsseldorf ist eine Anstalt mit Mischbelegung (Jugend-U-Haft, Untersuchungshaft, Regelvollzug).

Aufnahmen 2007 (Eintritte):	3.093
Zahl der Mitarbeiter/innen im Sozialdienst:	7
Zahl Klienten / Jahr / Sozialarbeiter/in:	442
Nettoarbeitstunden Fachkraft ¹⁵ :	1.508,84
Bruttoklientenstunden ¹⁶ /Jahr:	3,41
Bruttoklientenminuten/Woche:	3,93

¹⁴ Zahlen ohne Abschiebehaft in der JVA Neuss und Übergangsvollzug in der JVA Düsseldorf-Gerresheim

¹⁵ Standardberechnungsmethode aus dem Rahmenvertrag: Bruttoarbeitstage (251 Tage) abzüglich Erkrankung, Erholungsurlaub, Fortbildung; 204,45 Tage x 8,2 Arbeitsstunden = 1676,49 Jahresarbeitsstunden) usw. sowie abzüglich 10% berufsspezifische Minderzeiten (Teamsitzungen, Supervision, Kollegiale Beratung, Facharbeitskreise, etc.); vgl. Rahmenvertrag II NW – Anlage IV, s. 60f.

¹⁶ Ohne Vollzugskonferenzen, Dienstbesprechungen, Wegezeiten, Berichte, administrative Tätigkeiten, etc.)

Bei 3.093 Aufnahmen im Jahr hätte jede/r Diplom-Sozialarbeiter/in 442 Klienten im Jahr 2007 zu betreuen gehabt. Dies ergibt bei einer Nettojahresarbeitszeit von 1.508,84 Stunden 3,41 Arbeitsstunden pro Klient pro Jahr! Dies sind wöchentlich 3,93 Minuten! Wöchentlich 3,93 Minuten für die Integration eines Klienten mit multipler Problemlage!

2.6. Veränderungen im Arbeitsfeld

Neben den hohen Fallzahlen sind im Arbeitsfeld des Sozialdienstes seit dem Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens der Fa. Kienbaum grundlegende, arbeits- und damit personalintensive Veränderungen eingetreten, deren wesentliche wir im Folgenden darstellen:

- Die Streichung/der Wegfall von Stellen in der Suchtberatung muss weitgehend durch den Sozialdienst aufgefangen werden
 - Streichung der Stellen für externe Suchtberater/innen
 - Wegfall von Suchtberater/innen aus dem Allgemeinen Vollzugsdienst
- Die Kostenantragsstellungsverfahren sind weitaus aufwendiger und komplexer geworden
 - in der Jugendhilfe
 - bei Sozialleistungen
 - in der Therapievermittlung
 - bei der Beantragung von Hilfen zur Pflege (JVK)
 - im Rahmen der Entlassungsvorbereitung
- Verschiedene fachlich erforderliche Schwerpunkte konnten (mit zusätzlichem Personalaufwand) etabliert werden
 - in der Suchtberatung
 - in der Schuldnerberatung/Schuldenregulierung, darin enthalten zusätzlichen Aufgaben wie
 - spezialisierte Weiterbildungen (fachliche Entwicklungen müssen beibehalten werden)
 - Teilnahme an Dienstbesprechungen
 - Multiplikatorenfunktion für die Sozialdienste vor Ort
 - Soziales Training
 - künftig zusätzlich: Antigewalttrainings
 - Kommunikation mit Externen und Netzwerkarbeit im Rahmen von Haftvermeidung und Entlassungsvorbereitung
- Einrichtung spezialisierter Abteilungen ohne die Sorge für eine entsprechende Personalausstattung
 - Jungtäterabteilungen
 - Therapievorbereitungsabteilungen/abstinenzorientierte Abteilungen

- Veränderungen in der Klientel
 - Zunahme betreuungsintensiver Gefangener mit Doppeldiagnose/ psychischen Erkrankungen (personalintensive Betreuung während der Haft, sehr schwierige Entlassungsvorbereitung bei der Klientel)
 - Zunahme suchtmittelabhängiger Gefangener mit komplexeren und schwierigeren Suchtverläufen
 - Zunahme von Inhaftierten mit schwereren Delikten und Zunahme der Sicherungsverwahrten, korrespondierend mit einem erhöhten Behandlungsbedarf
- Durch die Herausnahme des Personals des Allgemeinen Vollzugsdienstes aus Betreuungs-, Sport- und Freizeitangeboten und die schlechte Arbeitssituation für die Inhaftierten wächst die Verwahrlosung in Haft und der Aufwand bei der Entlassungsvorbereitung erhöht sich (systemische Auswirkungen auf den Sozialdienst).
- Die Einführung von PC bewirkt auch, dass zunehmend Schriftstücke eigenhändig zu erstellen sind, statt Schreibkräfte einzusetzen.
- Belastung durch ständige Ausweitung des Berichtswesens und Mitwirkung an kriminologischen Untersuchungen bei Beibehaltung aller Aufgaben.

Diese zusätzlichen Aufgaben kamen in den letzten Jahren auf den Sozialdienst zu, ohne dass eine Aufgabenteilung erfolgte. Die Sozialarbeit/ Sozialpädagogik im Justizvollzug ist der bei weitem am schlechtesten ausgestattete soziale Arbeitsbereich, obwohl sie mit der schwierigsten Klientel in einem für soziale Arbeit paradoxen System arbeitet.

3.- Zusammenfassung und Ausblick

Der Landesarbeitsgemeinschaft geht es mit dieser Stellungnahme nicht darum zu polarisieren. Der vorgesehene verstärkte Einsatz von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern im Jugendvollzug ist sicher ein Schritt in die richtige Richtung und wird ausdrücklich begrüßt.

Sie hat diese Bestandsaufnahme zur Personalsituation vorgelegt, um deutlich zu machen: Es geht bei unveränderter Stellenzahl nicht mehr! Eine weitere Aufgabenverdichtung ist nicht leistbar. Das Auffangen des zusätzlichen Stellenbedarfs im Jugendvollzug ist durch den Erwachsenenvollzug nicht möglich. Die von der Öffentlichkeit an den Sozialdienst im Justizvollzug gerichtete Erwartung, kriminelle Entwicklungen positiv zu beeinflussen, ist nur in der unmittelbaren Arbeit mit einer überschaubaren Anzahl von Klienten erfüllbar. Das

Übermaß an Aufgaben, die Fülle an administrativen Tätigkeiten, der Einsatz von Mitarbeiter/innen für Hilfstätigkeiten, die exorbitante Fallbelastung müssen Ausgangslage für einen Diskurs über den Einsatz der größten Fachdienstgruppe des Vollzugs bilden.

Zum Eintritt in eine konstruktive Auseinandersetzung mit den für den Justizvollzug Verantwortlichen unterbreitet die Landesarbeitsgemeinschaft folgende Vorstellungen:

- Entwicklung fachlicher Standards (angemerkt sei an dieser Stelle, dass hier Einvernehmen zwischen der Landesarbeitsgemeinschaft und dem Justizministerium formuliert wurde)
- Fachgerechter Arbeitseinsatz der Sozialarbeiter/innen und Sozialpädagogen/innen
- Geschäftsprüfungen, die die Einhaltung der Vorgaben überprüfen
- Abkehr vom Abteilungsprinzip (Zuständigkeit der Sozialdienste für Vollzugsabteilungen) und Hinwendung zu einem Angebotssystem
- Entlastung von nicht fachlich begründeten Tätigkeiten und damit weiten Teilen des Berichtswesens
- Eingriff in die Organisationshoheit der Anstaltsleiter bei nicht fachgerechtem Einsatz des Sozialdienstes
- Personalbemessung der Justizvollzugsanstalten nach Behandlungsangeboten
- Feststellung des Behandlungsbedarfs und Orientierung des Leistungsangebotes am vorhandenen Personal
- Gezielte Motivierung und Förderung von Klienten statt Gießkannenprinzip

Dazu ist erforderlich, die seit Jahren angekündigten, geänderten Richtlinien für die Sozialarbeiter/innen und Sozialpädagogen/innen im Justizvollzug und das Organisationsstatut für den Fachbereich Sozialarbeit/Sozialpädagogik bei der Justizvollzugsschule, womit eine Stärkung seiner Funktion einherginge, in Kraft zu setzen.

Für den Vorstand der Landesarbeitsgemeinschaft

Daniela Dahmen
(Vorsitzende)