

Neue Wege in der Betreuung von Straffälligen in England & Wales: NOMS und der systematische Einsatz des 'risk and need assessment' OASys

EDUARD MATT • HEIKE HENTSCHEL

Dargestellt wird das in England & Wales 2004 landesweit mit der Zielsetzung der Reduktion von Rückfälligkeit neu geschaffene und umgesetzte System der Betreuung Straffälliger (NOMS) sowie das dort systematisch eingesetzte alleinige Assessment-Verfahren OASys. Grundvoraussetzung ist die kriminalpolitisch gewollte und geförderte Zusammenlegung von Bewährungshilfe und Sozialen Diensten des Vollzuges zur Schaffung einer einheitlichen, effektiven und bedarfsorientierten (Integrations-)Planung für den gesamten Verlauf der Betreuung. Diese umfasst sowohl die Zeit im Vollzug als auch die Bewährungszeit in Freiheit. Die einzelnen Dimensionen, Begründungen und kritischen Aspekte werden dargestellt. Das Assessment-Verfahren OASys dient in diesem Kontext der Erfassung von Risiken und Bedarfen/Erfordernissen – auf deren Basis entsprechende Interventionen eingeleitet, umgesetzt und überprüft werden. Die Umsetzung erfolgt im Rahmen von NOMS. Die Vorteile der Organisationsform sowie des Assessments für ein Übergangsmangement und eine systematische Eingliederungspolitik für Straffällige werden offenbar.

Steigende Klientenzahlen, die Veränderung der Straffälligenpopulation und insbesondere die Notwendigkeit einer Wirkungskontrolle angesichts knapper öffentlicher Mittel stellen die Sozialen Dienstlicher Justiz vor die schwierige Herausforderung, ihre Aufgabe der Wiedereingliederung, gerade unter der Perspektive der Reduzierung von Rückfälligkeit, verbunden mit dem Schutz der öffentlichen Sicherheit, zu erfüllen. Die Länder England & Wales sind hierbei im Rahmen einer nationalen kriminalpolitischen Strategie einen neuen Weg gegangen. Ein vom 'Home Office', eine Inzwischen zum Justizmini-

Eduard Matt • Heike Hentschel: Neue Wege in der Betreuung von Straffälligen ...

Angestrebt wird eine effektive Kriminalpolitik, die dabei zugleich nicht sozialfürsorglich orientiert ist, sondern deutlich eine Politik der Strafe („tough on crime and tough on the causes of crime“) vertritt.¹

Die Umsetzung wurde durch zwei wesentliche Elemente bestimmt: einschneidende Veränderungen der Organisationsform der Straffälligenbetreuung und die Implementierung eines landesweiten systematischen 'risk and need assessment'. Zum einen wurden die Bereiche Strafvolzug und Bewährungshilfe durch den Aufbau eines 'National Offender Management System' (NOMS)² unter einem Dach zusammengeführt und die Arbeitsweisen neu organisiert. Zum anderen wurde das Erfassungssystem „Offender Assessment System“ (OASys) als allein verwendetes Assessment³-Verfahren seit 2004 im Rahmen der übergreifenden Organisation NOMS etabliert. Die institutionelle Kooperationsform von Strafvolzug und Bewährungshilfe ermöglicht die Durchsetzung gemeinsamer Standards und ein gemeinsames Vorgehen. Dergestalt kann der gesamte Bereich von Strafvolzug und der gesamten Bewährungszeit von vornherein in einer einheitlichen, effektiven und systematischen Weise geplant und ausge-

führt werden. Das OASys liefert hierzu die Grundlagen.

Das Offender Assessment System (OASys)

Der wissenschaftliche Stand zu kriminologischen Risikofaktoren und der Rückfallforschung (vor allem in Bezug auf prospektive kriminologische Längsschnittstudien) und anderen Forschungsergebnissen) diente als Grundlage der Entwicklung des 'risk and need assessment' OASys.⁴ Die Diskussion bezieht sich deutlich auf die 'What works' Diskussion, aber ebenso auf neuere Bestrebungen der Qualitätssicherung.⁵ Insofern stellt das System einen strukturierten, auf wissenschaftlicher Forschung basierenden Ansatz zur Erfassung des Rückfallrisikos, der kriminologischen Faktoren und der Gefährlichkeit dar. Aus dieser Forschung ergaben sich zugleich Einsichten über die rückfallverstärkende Wirkung weiterer Lebenslagen oder persönlicher Merkmale. Alle kriminologisch relevanten Faktoren müssen mit erfasst werden und bei Bedarf in der Folge entsprechende Interventionen nach sich ziehen. Angestrebt wird eine systematische Überprüfung der Wirkung und des Erfolges von Interventionen. Zugleich wird

1 Man denke an die deutsche Politik des aktivierenden Sozialstaats' mit seiner Strategie des 'Förderns und Förderns' (einschließlich der vielfach geäußerten Kritik, dass das Fördern zwar deutlich erfolgt, aber nicht das Fördern). Die Strategie zielt darauf ab, den Einzelnen in einer problemorientierten Betrachtungsweise zur Mitarbeit zu verpflichten und ihm mit dem Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt unterstützende Hilfen zu bieten.
2 Siehe: The NOMS Offender Management Model 2006.
3 To assess, einschätzen, beurteilen. Assessment-Verfahren in diesem Kontext beziehen sich auf die Dimensionen Einsicht der Person und der notwendigen Aufgaben (vergleichbar z. T. mit einer Zugangsdiagnostik bzw. Anamnese), und nicht, wie heute oftmals genutzt, als ein Auswahlverfahren (wie im Bereich der so genannten Assessment-Center im Personalauswahlverfahren).

4 Zu nennen sind gerade die Arbeiten aus dem Bereich der Wirkungsforschung in der Folge des auch im deutschsprachigen Raum erzielten Sherman-Reports über die Effektivität von Maßnahmen (Bannenberg, Rössner 2003), im englischsprachigen Raum finden sich unter dem Begriff Wiedereingliederung ('re-entry') diverse Arbeiten zur Thematik, gerade unter dem Aspekt der Effektivität in der Perspektive einer auf Evidenz basierenden Politik, sowohl für den Bereich der Gefängnisse als auch insbesondere für die Bewährungshilfe (Farrell 2002; Selzer, Kadela 2003; Maruna, Immarigeon (Hrsg.) 2004).

5 Vgl. zur Diskussion um Assessment-Verfahren im deutschsprachigen Raum: Mayer 2007. Vgl. zur neuen deutschen Diskussion um Qualitätsmanagement in der Bewährungshilfe – mit z. T. vergleichbaren Diskussionslinien und Argumenten, aber doch sehr unterschiedlichen Lösungsformen: Schmitt 2007.

wie sie diese in Bezug auf ihre Straffälligkeit einschätzen. Dieses gibt zum einen Einblick in die Selbst- und Fremdwahrnehmung von Problemlagen, zum anderen hat es sich als ein wichtiger Motivator für die Klienten erwiesen.¹²

In der Auswertung werden drei Dimensionen beachtet: 1. die Bezüge auf das Rückfallrisiko mit einer entsprechenden Risikoinschätzung (gering, mittel, hoch, sehr hoch), 2. Bezüge auf Gefährlichkeit (gegen sich, einschließlich einer Suizidgefährdung sowie gegen andere), 3. im Ergebnis die Zielsetzungen für die Aufsicht sowie die Entwicklung eines Integrationsplanes (welche Maßnahmen zwecks Erreichung der Ziele umgesetzt werden sollen). Die Risikoinschätzung erfolgt automatisch (als Summe der Items) im Hintergrund, als Auswertungsprogramm zu den einzelnen Bereichen – gleichwohl müssen Ergebnisse einzeln vom Fall-Manager hinsichtlich ihrer Relevanz für die Straffälligkeit eingeschätzt werden. So gesehen erfolgt eine umfassende und differenzierte Risikoinschätzung. Zugleich ist OASys Grundlage zur Anforderung weiterer aus den ermittelten Bedarfen ergebenden erforderlichen Assessments. Das Auswertungsergebnis wird mit dem Klienten besprochen und transparent gemacht.

Der Straffällige erhält einen auf den Ergebnissen und Diskussionen basierenden Integrationsplan (sentence plan). Nicht alle OASys-Bereiche sind dem Klienten zugänglich. Es gibt Bereiche, die nur dem Bearbeiter zugänglich sind. Das OASys erfolgt computergestützt, es kann entsprechend als Datenbasis für Analysen genutzt werden. Ein Datenaustausch (efungs-Bogens; Moore 2007).

aktiver Transfer) und damit die gemeinsame Nutzung durch Vollzug und Bewährungshilfe ist gesichert (durch einen gemeinsamen Zugriff). Als durchschnittliche Dauer einer Evaluation werden 210 Minuten für Bewährungshelfer und 315 Minuten in der Haft angegeben.

Das System erfasst sowohl die Evaluationen seitens des Personals als auch die Überwachung sowie die Einhaltung der Bewährungsauflagen und des Integrationsplanes. Der Integrationsplan wird auf regelmäßiger Basis erfasst – typischerweise für Straftatlassene alle 16 Wochen, für Strafgerangene auch in längeren Abständen. Dokumentiert und erfasst werden gleichfalls die Veränderungen während des Erfassungszeitraumes. Damit ist das System ein so genanntes „living document“; alle Veränderungen werden zeitnah deutlich dokumentiert.¹³

Das Ausfüllen zwingt zur systematischen Erfassung und Einschätzung der unterschiedlichen Lebensbereiche – so wie zu einer Einschätzung ob ein Bezug zur Straffälligkeit besteht oder nicht und inwieweit hier ein Interventionsbedarf besteht („what gets measured gets done“). OASys liefert die Daten, die notwendigen Informationen zur Einschätzung der Personen und ihrer individuellen Bedarfe. Konzeptuiert ist ein kontinuierliches Assessment und Monitoring. Hierbei ist es von besonderer Bedeutung, alle Veränderungen (positive wie negative) zu erfassen. Leitgedanke ist die Perspektive, was muss

¹³ Die praktische Umsetzung lässt sich bisher noch nicht eindeutig einschätzen: So gibt es Klagen über die geringe Ausfüllraten (sie liegen bei 70%) sowie die Hauptklage, dass hier ein überkomplexes System geschaffen wurde, das für viele Fälle nicht unbedingt geeignet ist. Die Maßgabe, nur ein einziges Instrument zu nutzen, in dem alles erfassbar ist („one size fits it all“) wird angesichts der Vielschichtigkeit der Fälle diesen oftmals nicht gerecht.

Tabeller: Mit Straffälligkeit verbundene Faktoren

OASys-Dimension	Prozentualer Anteil von Straffälligen, bei denen eine Problemlage eingeschätzt wurde („Bewährung mit Auflage“ (community sentence))	
	Unbedingte Freiheitsstrafe	
1 & 2 Vorgeschichte Straffälligkeit*	50%	66%
3 Wohnsituation	31%	43%
4 Bildung und Arbeit	53%	65%
5 Finanzen, Einkommen	22%	29%
6 Beziehungen	36%	42%
7 Lifestyle	35%	52%
8 Drogenmissbrauch	27%	39%
9 Alkoholmissbrauch	34%	33%
10 Emotionales Wohlbefinden	40%	38%
11 Verhalten und Denkweise	50%	59%
12 Einstellungen, Überzeugungen**	21%	32%
Durchschnittliche Anzahl der genannten kriminogenen Faktoren	3,99	4,97
Durchschnittliche Anzahl der genannten kriminogenen Faktoren ohne die Dimensionen 1 & 2	3,50	4,31

* Die Vorgeschichte Straffälligkeit enthält zugleich die aktuelle Straftat.
 ** Der Prozentanteil zu Einstellungen steigt, wenn eine seit 2005 eingesetzte Ergänzung mit in die Gesamtsumme einbezogen wird.
 Harper, Chitty 2005; S. X, auf Basis von 10.000 Assessment

geschehen, damit der Straffällige sein Verhalten, das zur Straffälligkeit geführt hat, ändert. Zu bestimmen und zu erfassen sind entsprechende Maßnahmen und Behandlungen. Gleichzeitig gilt es, deren Umsetzung und Einhaltung zu kontrollieren bzw. ggf. den Veränderungen anzupassen. So gesehen entwickelt OASys eine Ablaufsequenz von Assessment über Integrationsplanung zur Erfolgskontrolle. Notwendig in diesem Prozess wird die Gestaltung des Übergangs, seien es entsprechende Vorbereitungen oder sei es eine Nachbetreuung in Kooperation der unterschiedlichen Institutionen.

Über die systematische Erfassung aller Faktoren wird eine konkretisierende Erfassung der entsprechenden Problemlagen bei der Klientel ermöglicht (s. Tabelle).

Die Tabelle verdeutlicht die vorliegenden Mehrfachbelastungen von Straffälligen und damit die Notwendigkeit eines in-

tegrierten Ansatzes.¹⁴ Fast alle Dimensionen sind für sich genommen bereits Faktoren, die einen Rückfall fördern können.¹⁵ Mit der systematischen Erfassung von Problemlagen von Straffälligen wird ein differenzierterer Ansatz gefahren, der Bezug ist nicht allein Straffälligkeit. Angesichts der oftmals vorliegenden Mehrfachbelastungen wird ein umfassenderes Bild mit möglichen Interventionen in den unterschiedlichen Bereichen erstellt.

Exkurs: Ein kurzer Vergleich mit MIVEA

In Bezug zu den verschiedenen in Deutschland genutzten Verfahren ist ein

¹⁴ Siehe Wirth 2006 zu Vergleichszahlen aus den Erhebungen in NRW.
¹⁵ Die Faktoren, emotional well-being, relationships und alcohol misuse haben sich überraschenderweise nicht als prädictiv für Rückfall in dieser Erhebung erwiesen (Howard et al. 2006, S. 4). Angesichts der bisher in England stark genutzten kognitiven Trainingsprogramme, die als effektiv für eine Rückfallreduktion angesehen wurden, irritierte dieses Ergebnis.

Vergleich mit dem Verfahren ‚Methode der idealtypisch vergleichenden Einzelfallanalyse‘ (MIVEA)¹⁶ von Interesse. Es zeigen sich einige Gemeinsamkeiten und Unterschiede: Die Konstruktionen basieren auf wissenschaftlichen Erkenntnissen aus Längsschnittstudien (MIVEA auf die Tübinger Jungtäter-Vergleichsuntersuchung, OASys auf die ‚what works‘ Literatur und auf die internationale kriminologische Forschung), beide nehmen eine lebenslaufbezogene Perspektive ein, in der die Risikoabschätzung als auch die Problemlagen in den einzelnen Lebenslagen erfasst werden, beide achten auf Veränderungen. Bei MIVEA wird das Coping-Verhalten der Person als zentral angesehen; OASys fokussiert auf die systematische Erfassung und Beachtung von Problemlagen und ihrer Veränderungen. Beide Verfahren beziehen eine Vielzahl von Lebensbereichen ein, beide zeigen eine deutliche Einzelfallorientierung. Eine wesentliche Aufgabe und – vor allem in MIVEA, aber auch in OASys – genutzte Zielsetzung ist die Abschätzung von Risiken, Rückfall und Gefährlichkeit. Das unterschiedliche Vorgehen: MIVEA als qualitatives, textproduzierendes Verfahren und OASys als computergestütztes standardisiertes Verfahren verweist u. U. stärker auf Praktikabilitätsfragen als auf grundsätzlich differente Positionen.

Bei MIVEA sind die Bereiche Entlassung und Übergang nicht ausgebaut. Der Einsatz erfolgt vor allem im Zugangsbereich, als Eingangsuntersuchung. Die genutzten Schlussfolgerungen beziehen sich auf Risikolagen sowie Prognosen, die in der Regel aber auf den vollzughen Bereich beschränkt sind. (Inwieweit die von ein-

gen Kritikern vorgeworfene ‚veraltete Monitor‘ in den Einschätzungen zutrifft, kann hier nicht geklärt werden, ist aber kein prinzipieller Einwand.) Eine Anschlussfähigkeit für den Bereich des Übergangs und der Organisation der nachvollzughen Zeit wird aber von den Autoren postuliert. OASys ist mit der geforderten Einschätzung und Umsetzung notwendiger Interventionsmaßnahmen bereits systematisch auf eine Integrationsplanung ausgerichtet.

Evaluation und Assessment

Mit einem derartig ausgeprägten Assessment-Verfahren wie OASys ist es möglich, sowohl den Weg der Interventionen zu gestalten ebenso wie den Weg zu kontrollieren (mit den Möglichkeiten der Korrektur). Zugleich entsteht ein aussagekräftiger Datensatz für die Evaluation und die Wissenschaft. Für die Praxis ist der Assessment/Einschätzungs-Aspekt von Bedeutung: Das System liefert die Bedarfe, die Notwendigkeiten der Interventionen, einen strukturierten Erfassungssatz und – aufgrund der Verlaufsdimension – Möglichkeiten der Kontrolle und des rechtzeitigen Einschreitens bei Fehlentwicklungen (Monitoring). Für die Evaluation liefert das System entsprechende Daten, die für Bedarfsanalysen, aber insbesondere auch für Effektivitätsanalysen und für die Wirkungsforschung von Relevanz sind – sei es allgemein aus kriminologischer Perspektive, sei es spezifisch für die Relevanz der einzelnen Dimensionen im Erfassungssystem. Es entsteht eine enge Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis. Eine gute Dokumentation ist notwendig und bildet die Grundlage für entsprechende Auswertungen. OASys

ebenso wie MIVEA erfüllen die für ein derartiges System notwendig zugrunde liegenden Prinzipien der Vollständigkeit, der Systematik und des Einzelfallbezuges. Mit dem Fokus sowohl auf Risiken als auch auf Bedarfe erfolgt weiterhin eine Dynamisierung des Geschehens und damit ein umfassender Behandlungsansatz, der weit über den losgelösten Teilaspekt „Gefährlichkeit“ hinausgeht.

National Offender Management System (NOMS)

Ausgangslage für die Reorganisation der Betreuung der Straffälligen war zum einen der Eindruck einer mangelnden Effektivität der vorhandenen Systeme. Weder Strafvollzug noch Bewährungshilfe waren für sich genommen erfolgreich in der Reduzierung von Rückfälligkeit. Die fehlende Kontinuität in der Betreuung zwischen diesen Bereichen wurde ebenfalls als nicht förderlich angesehen. Ein neues Konzept von Teamarbeit und Zusammenarbeit mit weiteren Institutionen wurde entwickelt und umgesetzt. Zum anderen entstand der Versuch, auf Basis des vorhandenen Wissens über Bedarfe, Rückfall und Klientel ein angemessenes neues effektives System zu schaffen. Eingebettet ist die neue nationale Kriminalpolitik in die Philosophie der Neuen Steuerung mit dem Fokus auf Wirkungskontrolle und Rechenschaftsberichten, in ein ‚accountability system‘ – d. h. in ein System, in dem die Beteiligten für die Erfolge oder Misserfolge ihrer messbaren Arbeit rechenschaftspflichtig sind, versehen mit klaren Zielsetzungen, Zielvereinbarungen und der Forderung nach einer Einhaltung entsprechender Meilensteine.

In der Ausarbeitung des neuen Ansatzes wurde deutlich beachtet, dass die Straffälligen eine sehr heterogene Gruppe mit unterschiedlichen Bedarfen/Erfordernissen (needs) darstellen, was die Entwicklung und Nutzung eines sehr einfallbezogenen Ansatzes erforderlich macht. Weitere wichtige Problemlagen jenseits der Straffälligkeit – insbesondere Gesundheit und Drogenkonsum – müssen ebenfalls mit berücksichtigt werden. Für die Zielsetzung nach der Haft sind die Bereiche Beruf/Arbeit und insbesondere Wohnung deutlich einzu beziehen. Angesichts der geringen schulischen und berufsbezogenen Qualifikationen der Klientel ist ein entsprechendes Training bzw. Ausbildung nach Möglichkeit bereits im Vollzug zu organisieren. Für die Population der Gewalt- und Sexualstraftäter kommen zusätzliche spezifische Programme zum Tragen. Für die Erfassung sowie (Erfolgs-) Kontrolle wird das Assessment-System OASys landesweit eingesetzt. Geschaffen wurde ein organisatorisch umfassendes System, das nach Möglichkeit eine einheitliche Betreuung im Sinne einer inhaltlichen sowie einer personellen Kohärenz sicherstellt. Angestrebt wird ein einheitliches Konzept, eine kohärente Politik im gesamten Verlauf.

Zuständig für den Klienten ist ein so genanntes ‚Offender Management Team‘, bestehend aus einem ‚Offender Manager‘ (auch: Case Manager), einer Verwaltungskraft sowie entsprechenden Personen zur Durchführung von Interventionen und der Supervision des Klienten. Der Offender Manager ist von Anfang bis Ende (end-to-end), über den gesamten Zeitraum der zentrale Ansprechpartner¹⁷ für den Klienten.

¹⁶ Steine z. B. Bock 2006, ebenso: <http://www.mivea.de>.

¹⁷ Hier wird die Kritik an einer ‚Zerstückelung‘ von Zuständigkeiten aufgenommen und ein organisierender Manager, der

ten sowie die Person, die das Assessment durchführt und zentral die notwendigen Dienste organisiert. Er bleibt zuständig, gleich ob der Verurteilte in Haft geht oder der Bewährung unterliegt. Eine Betreuung setzt i. d. R. bereits vor der Gerichtsverhandlung an und dient zugleich der Berichterstattung für das entscheidende Gericht. Sie endet mit Ende der Bewährungszeit (im Idealfall eine gelungene Wiedereingliederung nach der Haft und der Bewährungszeit). Diese Betreuung soll in einer Hand liegen.¹⁸ Erstellt wird ein Integrationsplan (sentence plan), der von Anfang an für die gesamte Laufzeit, gleich ob mit oder ohne Haftphase die notwendigen Maßnahmen – sowohl ggf. in Haft als auch in Freiheit – aufstellt. Unterschiedliche Reaktionsformen und Interventionen in den unterschiedlichen Bereichen (ggf. gar gegenläufig, uneinheitlich, nicht aufeinander aufbauend) werden dergestalt vermieden. Es entsteht ein transparenter, einheitlicher und einziger Behandlungsstrang.

Organisiert wird der Prozess zwar von einem Manager, aber dieser kann nicht die Bearbeitung aller Problemlagen selbst leisten, nicht alle Aufgaben selbst ausführen. Es herrscht eher ein Vermittlungs-Ansatz („brokerage approach“), er organisiert den Ablauf, hat die Übersicht, und motiviert zugleich den Klienten zur Nutzung der spezifischen Dienste. Er sorgt für

18 Das ambulante Verhältnis von Kontrolle und Hilfe, das die Arbeit der sozialen Dienste auszeichnet, wird in der englischen Diskussion nur ansatzweise in der kriminologischen Literatur diskutiert.

einen systematischen Aufbau und angemessenen Ablauf der Interventionen, vermeidet Doppelanforderungen oder widersprüchliche Maßnahmen. Der Offender Manager¹⁹ dient als Ansprechpartner für alle Beteiligten, die Belange des Klienten betreffend (Arbeitgeber, Soziale Dienste, Maßnahmeträger u. a.). Das Fundament im Sinne einer erfolgreichen Gesamtbetreuung wird durch ein grundsätzliches Kooperationsgebot mit weiteren spezifischen Diensten gebildet.

Zur Umsetzung einer kohärenten Betreuung und zwecks gleichzeitiger Steigerung der Effektivität sind die Dienste des Vollzuges und die Bewährungshilfe unter einem Dach (NOMS) zusammengefasst worden. NOMS umfasst eine Reihe von Organisationen, einschließlich Bewährungshilfe und Vollzug, um sicherzustellen, dass vielfältige Dienste zwecks Bearbeitung der Bedarfe/Erfordernissen (needs) für erwachsene Sträflinge in England & Wales vorhanden sind. OASys bietet die notwendige (gemeinsame) Datenbasis für Bewährungshilfe und Vollzug. Entsprechend gehört zur kriminalpolitischen Strategie ein so genannter „partnership approach“ (Carter 2003), die Organisation in kooperativen Strukturen mit anderen Institutionen.²⁰ Eingebunden ist ebenso eine Strategie, Arbeitgeber ist Einstellung von Ex-Gefangenen zu moti-

19 Die für die Klienten der Stufen 3 und 4 zuständigen Offender Manager sind ausgebildete Bewährungshelfer, bei den Klienten der Stufen 1 und 2 werden auch geringere qualifizierte Angestellte der Organisation eingesetzt.
20 Dieses Kooperationsgebot lässt sich positiv deuten als gemeinsame, also von öffentlichen und privaten/gemeinnützigen Institutionen zu bewältigende Aufgabe, aber auch kritisch in Hinblick auf Fragen von Effizienz und Kosten mit einer Perspektive hin zu einer Privatisierung der Dienste. Vgl. unter diesem Blickwinkel zur Implementierungspolitik von NOMS: Burke 2005; kritisch bezüglich der Einbettung in die Kriminalpolitik (Fokus auf Strafe, Privatisierung, Managerialismus): Hough et al. 2006.

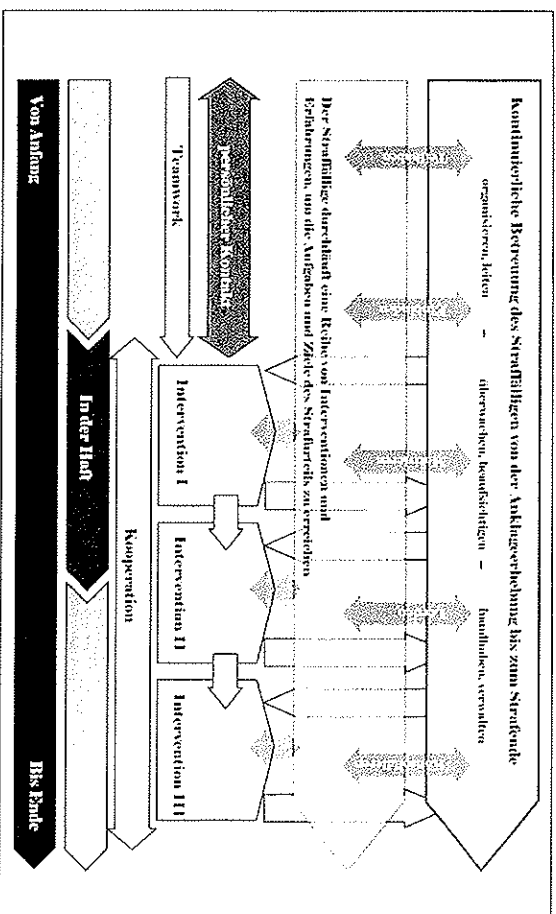


Abb. 1: The NOMS 2006, S. 79

vieren. Eine besondere Betreuung in Fachberuflicher Wiedereingliederung und der Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit wird durch das von NOMS durchgeführtes ESF-Projekt „Prison Plus“ durchgeführt. Zu dessen Aufgaben gehört Beratung und Training der Klienten bezüglich Fragen der beruflichen Integration. Mit einem eigenen Assessment und Tracking Verfahren (CATS – Case Assessment and Tracking System) werden hierbei sowohl die Bedarfe als auch insbesondere der Verlauf erfasst. Gleichfalls erfolgt eine Anbindung weiterer Arbeitsmarktteure („Job Centre Plus“). Ein wichtiger Punkt ist die Umsetzung schulischer und berufsbildender Maßnahmen, um den geringen Bildungsstandard der meisten Klienten zu verbessern.

Weitere Aufgaben sind die Stärkung von alternativen Sanktionen²¹ zwecks Verminderung von Gefängnisstrafen sowie die Sicherstellung, dass Interventionen perspektivisch und insbesondere effektiv für eine Rückfallminderung sind. Eine wichtige Rolle spielt gleichfalls der Aspekt Wiedergutmachung.

Ausmaß und Form der Betreuung orientieren sich an der Schwere der Straftat sowie an den vorliegenden Bedarfen. Es wird von einem einzelfallspezifischen Reaktionsbedarf ausgegangen. Angestrebt wird, eine dem Einzelfall angemessene (insbesondere Straf-)Reaktion zu bestimmen, die sich an der Art und der Schwere der Tat orientiert (das Prinzip der Proportionalität). Zugleich ist darauf zu achten, dass die für einen Erfolg notwendige Intervention die am wenigsten eingreifende ist (das ‚least necessary‘ Prinzip).²¹ Derge-

21 Strafrechtstheoretisch wird damit der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz umzusetzen versucht: die Reaktion sollte erforderlich, geeignet sowie angemessen (d. h. mit Einsatz des geringstmöglichen Eingriffes, um das Ziel zu erreichen) sein.

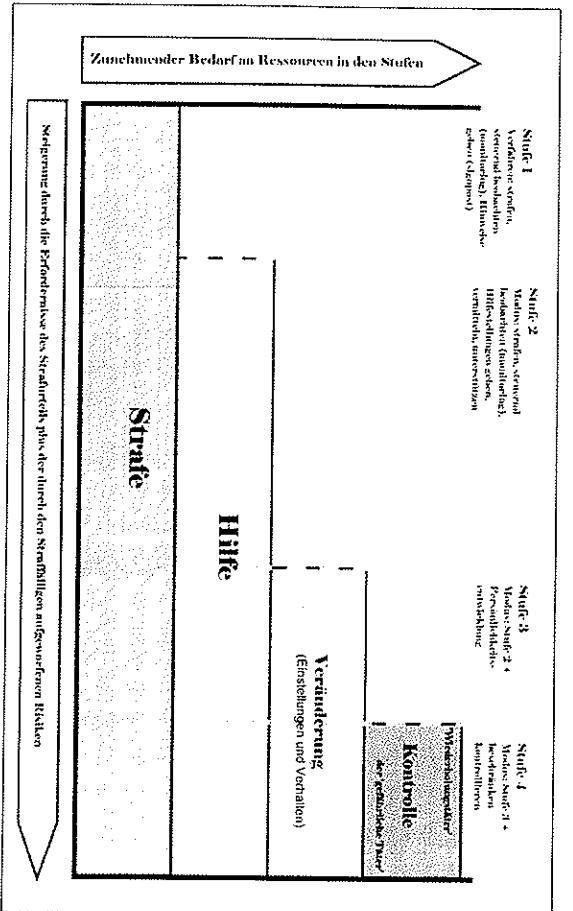


Abb. 2: The NOMS 2006, S. 80

stärkt wird eine deutliche Differenzierung der Reaktionen ermöglicht. Ebenso wird dem Wissen um die Begrenztheit von Ressourcen der Sozialen Dienste und anderen Institutionen Rechnung getragen. Umgesetzt wird die Frage der Notwendigkeit von Interventionen und Reaktionen in einem ‚Stufenmodell‘, mit den Faktoren der Schwere der Schuld und der Rückfallgefahr, der ‚Gefährlichkeit‘ des Straftätigen sowie der notwendigen Interventionsbedarfe. Der Aspekt Strafe spielt hierbei grundsätzlich eine wichtige Rolle. Erst mit zunehmender Schwere und Risiko werden weitere Aspekte – sowohl Kontrolle und Restriktionen, aber auch Hilfestellungen und Interventionen zur möglichen Veränderung risikoreicher Problemlagen – umgesetzt.

Die Klienten werden in 4 Gruppen (Stufe 1–4) eingeteilt. OASys dient hierbei, sofern das Assessment bereits erfolgt

ist, mit als Grundlage der Zuordnung. Allen ‚Stufen‘ liegt das Bestrafungsmoment zugrunde. Gruppe 2–4 erfordern aufwärts zunehmend zusätzliche Beratungs-, Hilfs-, Begleit-, Restriktions- und Kontrollmaßnahmen. Die Systemressourcen werden auf die Gruppe der gefährdetsten, gefährlichsten und behandlungsbedürftigsten Straftätigen (Gruppe 3 und 4) konzentriert. Bei Stufe 1 ist nur die Straffunktion (Punish) von Bedeutung. Hier sollte eine möglichst gering eingreifende Reaktion erfolgen, es ist eher eine ‚verwaltende‘ Reaktion ohne weitere Interventionen. Als Sanktion findet sich in der Regel gemeinnützige Arbeit. Auf der zweiten Stufe (Help) gibt es, den Klienten zu motivieren, ihn ggf. an andere Hilfesysteme zu verweisen, Unterstützungsleistungen anzubieten, Problemstrategien zu entwickeln. Die dritte Stufe umfasst erst typische Behandlungsprogramme für Straftäter. Mit der Zielsetzung ‚Change

erfolgt eine sorgfältige Planung der Vermittlung in spezifische Programme zur Änderung auffälliger Verhaltensweisen. Die vierte Stufe (Control) umfasst kontrollierende und einschränkende Maßnahmen. Vom Hintergrund handelt es sich meist um Mehrfachtäter sowie um als sehr gefährlich eingestufte Straftäter. Die Zuordnung der Personen zu den jeweiligen Stufen ist dynamisch zu verstehen, sie erfolgt durch den Offender Manager mit dem Abschluss von OASys – und d. h. sie kann sich im Verlauf der Behandlung in beide Richtungen ändern.

Erste Zahlen zur Verteilung der Klientel auf die Stufen finden sich aus dem Bereich der Bewährungsstrafen aus 2005: Es finden sich 24% der Klienten in Stufe 1; 34% in Stufe 2; 35% in Stufe 3 und 6% in Stufe 4.²²

Zielsetzungen des NOMS und des Offender Management Modells sind:

- Schutz der Öffentlichkeit
- Angemessene Bestrafung; Umgestaltung des Strafsystems
- Reduzierung von individuellem Rückfall
- Schutz des Straftätigen, sich selbst oder anderen Schaden zuzufügen
- Positive Generalprävention, Normverdeutlichung
- Resozialisierung der Straftätigen; Bereitstellung eines Systems von Interventionen, durch die die im Assessment festgestellten Problemlagen in einen Integrationsplan umgesetzt und bearbeitet werden können

– Reduzierung der Rückfallquote um 5% in den Jahren 2007/08 und um 10% bis 2010²³

Deutlich wird formuliert, dass ein einheitlicher Ansatz im ganzen Lande und bei den unterschiedlichen einzelnen Diensten etabliert wird. In der Konzeptualisierung wurde aber gerade auch den Erfahrungen der Klienten Rechnung getragen. In der Ausarbeitung war das Bestreben deutlich, dem Klienten gegenüber angemessene und für diesen nachvollziehbare Vermittlungsweisen der Fragestellungen und der Entscheidungen zu präsentieren. Dabei wird auf vier Prinzipien Bezug genommen:

- Konsistenz (consistency) – eine einheitliche und konsistente Politik wird verfolgt, einheitliche und konsistente Anforderungen werden gestellt, einheitliche und konsistente Informationen werden vermittelt. Zugleich wird Konsistenz durch das Prinzip der zentralen Zuständigkeit eines ‚Offender-Managers‘ für einen Klienten (one offender – one manager) hergestellt.
- Kontinuität (continuity) – eine kontinuierliche Betreuung sollte gewährleistet sein, die möglichst durch die gleichen Personen über den ganzen Verlauf erfolgen sollte.
- Engagement und Verpflichtung (commitment) – das betreuende Personal sollte in ihrer Arbeit Überzeugung, Motivation und Engagement zeigen (nicht einfach ihre Arbeit abliefern, Fälle abarbeiten).
- Verstärkung/Konsolidierung (consolidation) – nicht kurzfristige Maßnahmen oder Veränderungen stehen an, sondern Veränderungen sollten langfristig

²² Home Office Statistical Bulletin: Offender Management Caseload Statistics 2005, S. 68. Seitens des O-DEAR wird auf Basis von 23.541 Fällen einschließlich des Bereiches Strafvollzug folgende Verteilung angegeben: Stufe 1: 15,4%; Stufe 2: 31,7%; Stufe 3: 44,1%; Stufe 4: 8,8%.

²³ Die Regionalen Offender Manager sind verantwortlich für die Reduktion der Rückfallhäufigkeit.

und nachhaltig in das normale Leben der Person einfließen und es so zu einer wechselseitigen Verstärkung von Neuem und Normalem kommen.

Basierend auf Studien, die zeigen, dass die Einhaltung dieser Prinzipien den Erfolg der Arbeit und die Mitarbeit der Klienten deutlich verbessert, wurden die Prinzipien für die Entwicklung von NOMS systematisch beachtet. Gerade auch die Arbeitsweise des Personals, die Qualität und Konsistenz der Betreuung hat sich in What works-Studien als ein zentraler Faktor für einen erfolgreichen Ausgang erwiesen (z. B. in der Frage der Motivation zur Teilnahme an Programmen usw.). Damit wird die Herstellung einer Beziehung zum Klienten (diese unterstützt den Veränderungsprozess) sowie die Qualität der Arbeit des Personals (hierzugehörig: Umgang mit Emotionen, Motivationen, persönlichen Problemen u. v. m.) auch in diesem System zu einem wichtigen Schritt für eine erfolgreiche Arbeit. Ihr wird in der Konzeption eine zentrale Bedeutung zugewiesen – welche Organisationsform und welche Umgangsstile sichern den besten Erfolg. Zentrale Elemente des Qualitätsmanagements werden aufgenommen: die Kundenorientierung sowie die Verbesserung von Effektivität und Effizienz.²⁴

Der Umstand, dass die Einführung dieser neuen Systeme und Organisationsformen deutliche Umstellungen für Personal und Klienten mit sich brachte, braucht wohl nicht näher ausgeführt zu werden. Durch ein entsprechendes Training wurde das Personal qualifiziert. Eine stetige Organisationsoptimierung durch NOMS und

das Erlernen neuer Kompetenzen durch die MitarbeiterInnen stand und steht weiterhin an. Schulung und Weiterbildung des Personals sind konstitutive Elemente der Organisationsentwicklung.

Entstanden ist eine übergreifende Betrachtungsweise, die in der praktischen Arbeit die Klienten zur Veränderung anregen soll sowie in der Erfassung versucht, dynamische Dimensionen mit zu erfassen. Das Modell gilt insgesamt als weiter ausbaufähig und entwickelbar, sei es aufgrund neuer Anforderungen oder sei es aufgrund neuer Erkenntnisse. So stehen in der nächsten Zeit die weitere Umsetzung, Anpassung an die Erfordernisse der Praxis und Verbesserung an, aber auch Fragen einer nationalen einheitlichen IT-Erfassung bis hin zu Fragen der Erstellung einer einzigen IT-basierten Straffälligenakte.²⁵ Der Entwicklungsprozess dauert weiterhin an.²⁶

Zur Umsetzung der durch OASys formulierten Interventionen ist ein großes Netzwerk mit anderen Institutionen notwendig. Für NOMS ist ein derartiges Netzwerk zentraler Bestandteil in Nutzung und Umsetzung. Allein kann das System die Problemlagen der Klienten nicht bearbeiten, es ist systematisch gebunden und Teil eines entsprechenden Netzwerkes unterschiedlicher Institutionen. (Und d. h. z. B. auch, dass bei entsprechenden Fallkonferenzen die Vertreter der unterschiedlichen Institutionen anwesend und mit-spracheberechtigt sind.) Das Wissen, wer was wo und wie finanziert leisten kann,

wird in diesem Rahmen immer notwendiger – und ist von einer Institution alleine nicht ausführbar. Networking und Kooperationen werden zu zentralen Elementen des Systems.

Grenzen ergeben sich durch die Möglichkeiten des Angebotes (z. B. deutlich im Gefängnis). Hier kann diesem nur durch eine Planung für die Zeit nach Haft beendet werden. Auch besteht bei der Interventionsplanung die Gefahr, dass sich an den vorhandenen Möglichkeiten statt an den Bedürfnissen orientiert wird.

Ein neuer Weg der Wiedereingliederung von Straffälligen

Mit der systematischen Setzung der zentralen Ziele Rückfallvermeidung und Wiedereingliederung ist eine klare und deutliche Vorgabe seitens der Kriminalpolitik in England & Wales gesetzt worden. OASys und NOMS erweisen sich als gute Instrumente, dieses Ziel umzusetzen. Die Konzeptualisierung beeindruckt ebenso wie die Konsequenz der Umsetzung. Allein die Verbreitung der zugrunde liegenden Prinzipien und Aufgaben hat die Diskussion um Wiedereingliederung wieder aktuell gemacht.

Mit einem Fokus auf den Gesamtprozess, auf Übergänge, auf die Zeit nach der Entlassung, auf einen einheitlichen, die gesamte Resozialisierung strukturierenden Integrationsplan wird die Aufgabe der Wiedereingliederung zu einem übergreifenden Konstrukt ins Blickfeld gerufen die besonders schwierigen Fälle, in denen Mehrfachbelastungen vorliegen und in denen es zu einer Verfestigung von Straffälligkeit (mit den unterschiedlichsten Bezeichnungen: Intensivtäter, Wiederho-

lungstäter, kriminelle Karrieren, proflig offener) gekommen ist. Diese Konzeption wird insbesondere der Strafgefängnispopulation stärker gerecht (vgl. Matt 2005, 2007). Eine Zeitperspektive wird einbezogen, die sich für die unterschiedlichen Phasen des Lebenslaufes sowie für Entwicklungen interessiert, und nicht stärker auf ein (einmaliges) Ereignis fokussiert. Mit dieser übergreifenden Perspektive der Wiedereingliederung werden gleichzeitig die Grenzen deutlich: die jeweiligen Zuständigkeiten der einzelnen Dienste, das System begrenzter Zuständigkeiten, die Abgabe der Zuständigkeit mit dem Wechsel in eine andere Institution oder Bereich, verbunden mit entsprechenden Schnittstellenproblematiken und Reibungsverlusten. Doch es besteht ein gemeinsames Ziel: die Senkung der Rückfallrate.

Zur Umsetzung dieser Strategie ist eine systematische Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen gefordert. Für Deutschland stellt sich eine neue Problemlage: angesichts der Förderalismus-Reform, der alleinigen Zuständigkeit der Länder für den Strafvollzug ist ebenso eine Kooperation der Länder gefordert. Erfolg versprechend und effektiv kann die Umsetzung nur im Rahmen einer landesweiten, besser noch länderübergreifenden Kooperation, Einsetzung und Evaluation sein.

Der Fall England & Wales zeigt die zentrale Bedeutung, die die Kriminalpolitik der Problemlage zuweist und als länderspezifische übergreifende Aufgabe auftrass. Nicht als ein Verfahren neben anderen wurde es eingeführt, sondern als das zentrale Verfahren, übereinstimmend in allen Bereichen, ausgestattet mit den notwendigen Organisationsformen und Mitteln.

²⁴ Vgl. zu diesem Punkt für die Begründung der NOMS-Konzeption: McNeill et al. 2005; siehe auch Dowden et al. 2004 zu 'Hole des Personals als Erfolgskriterium'.

²⁵ Siehe den Beitrag von Pauline Hill zur Umsetzung, weiteren Perspektiven sowie aufgetretener Problemlagen in diesem Heft.

²⁶ Zur Sicherstellung einer geringenden Entwicklung wird der Prozess ständig begleitend evaluiert. Vgl. zum Beispiel die Evaluationsstudie 'Home Office Online Report 32/05'.

Erst dergestalt kann eine effektive, kostengünstige und effektive Umsetzung entstehen.

Für eine systematische Eingliederungspolitik ist ein Prozessnetzwerk gefordert, das in jedem Einzelfall, aber auch einzelfallübergreifend den Prozess der Resozialisierung vor allem an den Übergängen und Schnittstellen der beteiligten Institutionen optimiert. Diese Strategie ist Erfolg versprechend zur Verwirklichung der Zielsetzungen einer verbesserten sozialen Integration und einer Verringerung des Rückfalls (Maeilcke 2006).

Literatur:

Andrews, D. A.; James Bonta; J. Stephen Worrith: The recent and past and near future of risk and/or need assessment. In: *Crime and Delinquency* 52, 2006, S. 7-27.

Bannenberg, Britta; Dieter Rössner: Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising? – Der Sherman-Report und seine Bedeutung für die deutsche Kriminalprävention. In: *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* 2003, S. 111-119.

Bock, Michael: Angewandte Kriminologie in der Interventionsplanung bei Straffälligen. In: *Forum der Kinder- und Jugendpsychiatrie* 2006, S. 58-81.

Blunkett, David: Reducing Crime – Changing Lives. The Government's Plans for Transforming the Management of Offenders. London: Home Office 2004.

Burke, Lori: From Probation to the National Offender Management Service. Issues of Cost-effectiveness, Culture and Community Involvement. London 2005.

Carter, Patrick: Managing Offenders. Reducing Crime. London: Home Office 2003.

Clancy, Anna; Kirsty Hudson; Mike Maguire; Richard Peake; Peter Raynor; Maurice Vanstone; Jocelyn Kynoch: Getting out and Staying out. Results of the Prisoner Resettlement Pathfinders. Bristol 2006.

Dowden, Craig; D.A. Andrews: The importance of staff practice in delivering effective correctional treatment: A meta-analytic review of core correctional practice. In: *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 48, 2004, S. 203-214.

Farrall, Stephen: Rethinking What Works with Offenders. Probation, Social Context and Distance from Crime. Cullompton 2002.

Harper, Gemma; Chloë Chitty (Hrsg.): The impact of corrections on re-offending: a review of what works. London 2005: Home Office Research Study 291.

Home Office Online Report 32/05: Action research study of the implementation of the National Offender Management Model in the North West Pathfinder. London 2005.

Hough, Mike; Rob Allen; Una Padel (Hrsg.): Reshaping Probation and Prisons. The New Offender Management Framework. Bristol 2006.

Howard, Philipp et al.: The Offender Assessment System: An Evaluation of the Second Pilot. London 2006 (Home Office Findings 278).

Maeilcke, Bernd: Chaos als System? – Plädoyer für einen neuen Aufbruch in der ambulanten und stationären Resozialisierung in Deutschland –. In: *Bewährungshilfe* 53, 2006, S. 39-42.

Maruna, Shadd; Russ Immarigeon (Hrsg.): After Crime and Punishment. Pathways to Offender Reintegration. Cullompton 2004.

Matt, Eduard: Straffälligkeit und Lebenslauf. Jugenddelinquenz zwischen Episode und Verfestigung. In: *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* 16, 2005, S. 429-433.

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

Mayer, Klaus: Diagnostik und Interventionsplanung in der Bewährungshilfe. Grundlagen und Aufgaben eines Risikoorientierten Assessments. In: *Bewährungshilfe* 54, 2007, S. 147-171.

McNeill, Fergus et al.: 21st Century Social Work: Reducing Re-Offending. Key Practice Skills. Scottish Executive. Edinburgh 2005 [online].

Moore, Robin: Adult offenders' perceptions of their underlying problems: Findings from the OASys self-assessment questionnaire. London 2007 [Home Office Findings 284].

Offender Assessment System OASys. User Manual 2002 (Änderungen: 2006).

Partridge, Sarah: Examining case management models for community sentences. Home Office Online Report 17/04. London 2004 [online].

Robinson, Gwen: What works in offender management? In: *Howard Journal* 44, 2005, S. 307-318.

Schmitt, Günter: Qualitätsmanagement. Eine Einführung. In: *Bewährungshilfe* 54, 2007, S. 3-20.

Seiter, Richard P.; Karen R. Kadela: Prisoner Reentry: What works, what does not, and what is promising. In: *Crime and Delinquency* 49, 2003, S. 360-388.

The NOMS Offender Management Model. London 2006: Home Office [online].

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

Dr. Eduard MATT
HEIKE HENTSCHEL
Wissenschaftlicher/ Mitarbeiter/in in
ESF-Projekten (Chance II;
RESO-Nordverbund)
Senator für Justiz und Verfassung Bremen
ematt@justiz.bremen.de
helke.hentschel@justiz.bremen.de

Adresse:
Richtweg 16-22
28195 Bremen