

ERGÄNZUNGSBERICHT

zum Schlussbericht des Modellversuchs „Gemeinnützige Arbeit von straffälligen Erwachsenen“ im Kanton Luzern

G:\WINWORD\GAINEU_INHA.DOC

- Grundlagen:**
- ◆ Schreiben des Bundesamtes für Justiz vom 31. Mai 1996
 - ◆ Schlussbericht über das Projekt "Gemeinnützige Arbeit von straffälligen Erwachsenen" im Kanton Luzern

1. Evaluation und Diskussion der Resultate hinsichtlich der im Auswertungskonzept formulierten Themenbereiche:

1.1. Zielsetzung und Zielerreichung

1.1.1. Allgemeine Zielsetzung und -erreicherung

Ganz allgemein zielte der Pilotversuch darauf ab, Erfahrungen für eine zukünftige gesetzliche Sanktion zu sammeln. Der Pilotversuch hat exemplarisch gezeigt, wie eine solche Sanktion in die Praxis umgesetzt werden kann. Die Umsetzung ist sehr erfolgreich verlaufen und hat auf den verschiedenen Ebenen (GA-Leistende, Arbeitgeber, Amtsstatthalter) breite Akzeptanz erhalten. Die Zusammenarbeit des Justizdepartements mit der Caritas Schweiz als private Organisation hat im Verlauf des Versuchs Anpassungen erfahren und nach Ansicht der Evaluatoren einen sinnvollen und funktionierenden Modus erhalten.

1.1.2. Detailziele und deren Erreichung

Eignung der gemeinnützigen Arbeit als Sanktionsform

(Die Klammervermerke verweisen auf die Seiten im 2. Teil des Evaluationsberichts des Büros WSB vom 13. März 1996 "Neue Formen im Strafvollzug").

Die gemeinnützige Arbeit als Sanktionsform eignet sich aufgrund des Strafmasses vor allem für SVG-Delinquenten und kleinere Vergehen gemäss StGB. Rund 85 % der GA-Leistenden hatten sich (S. 9) Vergehen aus diesen beiden Bereichen zuschulden kommen lassen. Aus der Sicht der Arbeitgeber hat sich die gemeinnützige Arbeit als

Strafvollzugsform bewährt. Gesamthaft gesehen beurteilten die Arbeitgeber die GA-Leistenden positiv (S. 12 und 15) und nur in 14 % der Einsätze ist es zu Beschwerden seitens der Arbeitgeber gekommen (S. 12). Aus der Sicht der GA-Leistenden fällt auf, dass deren Ausbildung offensichtlich für die Wahl des Vollzugs in Form der gemeinnützigen Arbeit nicht relevant war (S. 8). Ebenso spielte keine massgebende Rolle, ob ein Verurteilter einer Erwerbsarbeit nachging oder arbeitslos war (S. 8). 98 % der GA-Leistenden würden diese Vollzugsform im Wiederholungsfall wieder wählen (S. 18). Aufgrund der entsprechenden Befragung der GA-Leistenden ist davon auszugehen, dass die Vollzugsform die Betroffenen ähnlich wie eine Freiheitsstrafe belastet (S. 15 und 18), so dass sich die gemeinnützige Arbeit auch unter diesem Titel bewährt hat. Die gemeinnützige Arbeit soll nach allgemein anerkannter Meinung unter anderem die negativen Folgen des Vollzugs kurzer Freiheitsstrafen vermindern. 74 % der GA-Leistenden haben die Verhinderung der Inhaftierung als Grund für die Wahl von gemeinnütziger Arbeit angegeben (11), was auf die Tauglichkeit der alternativen Vollzugsform hindeutet.

Zusammenarbeit Justizdepartement - Caritas

Mit dem Pilotversuch sollte auch herausgefunden werden, ob die Zusammenarbeit einer staatlichen Strafvollzugsbehörde mit einer privaten Institution möglich ist. Deshalb waren die Fragestellungen schon von Beginn weg nicht darauf angelegt, ob der Staat oder eine private Institution den Vollzug kostengünstiger sicherstellen kann, vielmehr ging es um die grundsätzliche Feststellung, ob die Zusammenarbeit als solche möglich ist oder nicht.

Gesamthaft gesehen darf festgestellt werden, dass die Zusammenarbeit einer Strafvollzugsbehörde mit einer privaten Institution wie die Caritas mit klar strukturierten und geplanten Koordinationsmassnahmen möglich ist. Detailangaben zu dieser Zielsetzung finden sich im ersten Kapitel des Evaluationsberichts und im Kapitel 3. des vorliegenden Ergänzungsberichts.

Problemanfälligkeit der gemeinnützigen Arbeit als Vollzugsform

Die meisten Arbeitseinsätze verliefen reibungslos. In jedem 5. Fall ist es zu Beschwerden gekommen (in 14 % der Einsätze durch Arbeitgeber, in 6 % der Einsätze durch GA-Leistende). Häufigster Beschwerdegrund war das unentschuldigte Fernbleiben vom Arbeitsplatz (S. 12). Die Beschwerden der GA-Leistenden hatten sehr unterschiedliche Gründe. Nur in sechs Fällen musste der Arbeitsplatz gewechselt werden (S. 12). 9 % der GA-Leistenden haben sich in irgendeiner Form nicht an die Verfügungen der Strafvollzugsbehörden gehalten (S. 12) und mussten zumindest zurechtgewiesen werden. Gesamthaft gesehen ist die gemeinnützige Arbeit als Strafvollzugsform zwar nicht völlig unproblematisch, aber auch nicht besonders problemanfällig. Statistische Vergleiche zu andern Strafvollzugsformen fehlen zwar, doch ist aufgrund der Erfahrungen des Justizdepartements des Kantons Luzern als Strafvollzugsbehörde bei andern Vollzugsformen (Halbgefängenschaft, Normalvollzug) von einer ähnlichen Problemanfälligkeit auszugehen.

Ursachen für Erfolg oder Scheitern der gemeinnützigen Arbeit

Es wurde versucht, mit statistischen Analysen Faktoren zu finden, die einen Zusammenhang zwischen Erfolg oder Misserfolg eines Einsatzes zeigten. Die Zahl der negativ verlaufenen Einsätze war indes zu klein, um noch tiefergehende Analysen zuzulassen. Die Analysen zeigten keine bedeutenden Unterschiede zwischen GA-Einsätzen, die als erfolgreich eingestuft werden konnten und nicht erfolgreichen. Sie liessen lediglich den Schluss zu, ob der Vollzug der gemeinnützigen Arbeit im Einzelfall gesetzeskonform zu Ende geführt werden konnte und damit erfolgreich war oder abgebrochen wurde und damit als Misserfolg gewertet werden musste. Zu den Abbrüchen und deren Gründe wird auf Ziffer 2.3. nachstehend verwiesen.

Erzieherische Wirkung

Das Hauptmotiv für die Wahl der alternativen Vollzugsform war die Möglichkeit, etwas Sinnvolles zu tun (S. 15). Rund 60 % der GA-Leistenden haben sich während des Vollzugs manchmal oder sogar oft mit ihrer Straftat auseinandergesetzt (S. 17). Damit ist eine gewisse erzieherische Wirkung der gemeinnützigen Arbeit erwiesen.

1.1.3. Zusammenfassend kann festgehalten werden:

1. Mit dem Versuch konnten Erfahrungen im Hinblick auf eine zukünftige gesetzliche Sanktion gesammelt werden.
2. Für die Zusammenarbeit zwischen der Strafvollzugsbehörde und einem privaten Dritten konnte ein sinnvoller Modus gefunden werden.
3. Die gemeinnützige Arbeit eignet sich als Sanktionsform vor allem für SVG-Delinquenten und für kleinere Vergehen gemäss StGB.
4. Der Strafvollzug in Form der gemeinnützigen Arbeit ist nicht problemanfälliger als derjenige in andern Vollzugsformen.
5. Ursachen für Erfolg oder Scheitern der gemeinnützigen Arbeit im Einzelfall konnten nicht eruiert werden.
6. Die gemeinnützige Arbeit hat eine gewisse erzieherische Wirkung.

1.2. Modellentwicklung und Versuchsplanung; Verlaufsanalyse

1.2.1. Zielgruppe und Strafdauer

Gemäss Versuchsanlage bestand die Zielgruppe aus erwachsenen Verurteilten, bei denen das Gericht eine unbedingte kurze Freiheitsstrafe verhängt hat und die bereit waren, eine gemeinnützige Arbeit zu leisten. Vergleiche mit Minderjährigen oder nicht

motivierten Personen waren daher naturgemäss nicht möglich. Die in Frage kommenden Personen durften nicht drogensüchtig oder gemeingefährlich sein. Während die Gemeingefährlichkeit schon aufgrund der möglichen Höchststrafe von 30 Tagen nicht relevant war, konnten einige Drogenkonsumenten in den Versuch aufgenommen werden. Die Erfahrungen verliefen weitgehend positiv. Im übrigen bestätigte sich, dass sich die Teilnehmer weitgehend SVG-Delikte haben zuschulden kommen lassen. Die Definition der Zielgruppe hat sich bewährt. Zu nennenswerten Problemen, die spezifisch auf die Zielgruppe zurückzuführen wären, ist es nicht gekommen.

Im Verlauf des Versuchs interessierten sich immer mehr Verurteilte für die alternative Strafvollzugsform. Während im ersten Jahr 50 Gesuche bewilligt werden konnten, mussten 1994 bereits 77 Gesuche bearbeitet werden. 1995 erfolgte ein leichter Einbruch, der auf den in Aussicht gestellten neuen Umrechnungsschlüssel per 1.1.1996 (1 Tag Freiheitsentzug entspricht 4 Stunden gemeinnütziger Arbeit) zurückzuführen ist.

In der Versuchsanlage war noch vorgesehen, von zu Beginn jährlich 20 Einsatzwochen auf 60 Einsatzwochen im letzten Versuchsjahr zu steigern. Die konkreten Verhältnisse haben uns bewogen, von dieser schrittweisen Steigerung abzusehen und die Gesuche der Nachfrage und dem Budget entsprechend zu behandeln. 1992 wurden effektiv 78 Einsatzwochen geleistet, 1993 waren es deren 44 und 1994 bereits 137. 1995 sank die Zahl auf 106. Die Caritas wurde gemäss Vertrag mit Fr. 200.-- pro Vollzugstag, maximal mit Fr. 2'000.-- pro Fall entschädigt. Die Tatsache, dass vermehrt Strafen von mehr als 11 Tagen zum Vollzug anstanden, hat zu einer relativen Kosteneinsparung geführt. Aus finanziellen Gründen musste deshalb kein Gesuch zurückgestellt werden. Gestützt auf die Erfahrungen während des Versuchs kann auf eine Selbstbeschränkung im Sinne einer Kontingentierung verzichtet werden. Mit Blick auf das Willkürverbot wäre eine solche ausserhalb einer Versuchsanordnung zudem rechtlich problematisch

1.2.2. Rahmenbedingungen

Grundlage für den Versuch war die Bewilligung des Bundesrates vom 25. Februar 1991. Es konnten Freiheitsstrafen von höchstens 30 Tagen in der alternativen Form vollzogen werden. Zur Frage, ob das maximal zulässige Strafmass erhöht werden kann, wird auf die Ausführungen in Kapitel I, Ziffer 5 (S. 13) des Evaluationsberichts verwiesen. Als Umrechnungsschlüssel galt für die ganze Dauer des Versuchs die Regelung gemäss Verordnung 3 zum Strafgesetzbuch (8 Stunden Arbeit entspricht 1 Tag Freiheitsentzug). Gemäss der luzernischen Verordnung vom 24. September 1991 (§ 2 Abs. 3) durfte der Arbeitsweg nicht zur anrechenbaren Arbeitszeit gerechnet werden. Mit Ausnahme eines Einsatzes im Berggebiet wurde dieser Vorschrift nachgelebt. Im Hinblick auf die Zukunft ist die gesetzliche Möglichkeit von Ausnahmen, wie sie im erwähnten Fall praktiziert wurde, zu prüfen. Gemäss den einschlägigen Bestimmungen mussten die Betroffenen mindestens 12 Stunden pro Woche arbeiten. Dieser Vorschrift wurde, von wenigen Ausnahmen abgesehen, konsequent nachgelebt. In einigen wenigen Fällen wurden aus verschiedenen Gründen (z.B. gesundheitliche Situation) formell Ausnahmen bewilligt. Im Verlauf des Versuchs zeigte sich die Notwendigkeit, die anrechenbare tägliche Höchstarbeitszeit festzulegen. Mit Blick auf den häufig praktizierten berufsbegleitenden Vollzug haben wir die Limite auf höchstens 11 Stunden (inkl. die

ordentliche berufliche Tätigkeit) festgesetzt. Diese Lösung hat zu keinen Beanstandungen und Problemen geführt und hat sich in diesem Sinne bewährt.

In rein organisatorischer Hinsicht war im Kanton Luzern zu beachten, dass der Vollzug von Strafen bis zu einem Monat den Amtsstatthalterämtern obliegt (§ 287 Abs. 2 StPO). Dies hatte zur Folge, dass der formelle Entscheid über die Durchführung der gemeinnützigen Arbeit im Einzelfall durch den zuständigen Amtsstatthalter gefällt werden musste. Der Vollzug des Entscheids oblag dem Justizdepartement. Obwohl die Zusammenarbeit mit den Amtsstatthaltern gut war, verursachte die erwähnte Bestimmung der StPO einen gewissen Mehraufwand. Gestützt auf die Erfahrungen im Verlauf des Versuchs, hat der Kanton Luzern eine Teilrevision der Strafprozessordnung eingeleitet. Die Zustimmung des Grossen Rates vorausgesetzt, wird in Zukunft das Justizdepartement für den Entscheid im Einzelfall und den Vollzug verantwortlich sein.

1.2.3. Vereinbarung mit der Caritas

Gestützt auf § 8 Absatz 2 der Verordnung über den Vollzug kurzer Freiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit und in Konkretisierung des vom Bund bewilligten Modellversuchs hat das Justizdepartement am 24. September 1991 mit der Caritas Schweiz einen Vertrag abgeschlossen und darin die Kompetenzaufteilung und die Verantwortlichkeiten bei der Durchführung des Modellversuchs "Gemeinnützige Arbeit von straffälligen Erwachsenen" geregelt. Unter anderem wurde vereinbart, dass die Caritas für den Vollzug der Strafen von 7 bis 30 Tagen und das Justizdepartement für solche von 1 - 6 Tagen zuständig ist. Grund für die Aufteilung war die Annahme, dass die Caritas mit ihrem sozialtherapeutisch geschulten Personal für die Betreuung der längeren Einsätze besser geeignet ist als die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Justizdepartements. Dabei sollten die Fälle so aufgeteilt werden, dass die quantitative Belastung der beiden Institutionen etwa gleich sein würde. Im Verlaufe des Versuchs zeigte sich, dass die Beurteilung falsch war und die Aufteilung nicht befriedigen konnte. Im gegenseitigen Einvernehmen wurde die Grenze deshalb zunächst bei 7 Straftagen und später bei 10 Straftagen festgelegt. Diese Aufteilung hat sich in der Folge bis zum Ablauf des Versuchs bewährt und führte in quantitativer Hinsicht zu einer ausgewogenen Verteilung.

1.2.4. Arbeitgeber und Einsatzmöglichkeiten

Hinsichtlich der Einsatzmöglichkeiten war in der Versuchsanlage der Einsatz bei Gemeinwesen und deren Institutionen sowie bei privaten, nicht gewinnorientierten Betrieben (Altersheime, Hilfswerke) und bei Bergbauern, sofern deren Bedürftigkeit ausgewiesen werden kann, vorgesehen.

Die Liste der möglichen Arbeitgeber wurde im Verlauf des Versuchs laufend ergänzt, wobei der Einsatz bei einem zuvor nicht berücksichtigten Arbeitgeber nur mit einer Bewilligung des Justizdepartements geplant werden konnte.

Rein statistisch zeigt sich folgendes Bild:

die häufigsten Arbeitsorte	1992	1993	1994	1995
Heime	20	16	29	29
Spitäler	3	2	7	6
Bergbauern	9	6	10	12
Forstbetriebe	3	2	5	3
Caritas	3	-	3	4

Mit den einzelnen Arbeitgebern wurde für jeden Einsatz ein Vertrag abgeschlossen. Im weitem erhielt der Arbeitgeber für jeden Fall eine Verfügung des Justizdepartements und eine des Amtsstatthalters. Von dieser aufwendigen Praxis wird seit 1. Januar 1996 abgesehen. Seit Inkrafttreten der neuen Rahmenbedingungen wird sich jeder Arbeitgeber in einem Vertrag zur Durchführung der gemeinnützigen Arbeit verpflichten. Die konkreten Einsätze werden mit den Arbeitgebern und den GA-Leistenden abgesprochen und in einer Verfügung festgehalten.

Die gewählten Arbeitsorte haben sich in verschiedener Hinsicht bewährt. Wir verweisen auf die Ausführungen im Evaluationsbericht Kapitel I, Ziffer 2.3 (S. 4). Ebenso hat sich bewährt, dass die Arbeitgeber vertraglich eingebunden und durch das Justizdepartement bewilligt werden.

1.2.5. Zusammenfassend kann festgehalten werden.

1. Die Definition der Zielgruppe hat sich bewährt.
2. Auf eine Selbstbeschränkung im Sinne einer Kontingentierung der Gesuche muss verzichtet werden.
3. Für die Frage der Anrechenbarkeit des Arbeitsweges und der Vorschrift, wonach wöchentlich mindestens 12 Stunden gemeinnützige Arbeit zu leisten sind, müssen die gesetzlichen Regelungen für Ausnahmen geschaffen werden.
4. In rein organisatorischer Hinsicht ist darauf zu achten, dass die massgeblichen Vollzugsentscheide durch eine einzige Instanz erlassen werden.
5. Die Aufteilung der Fälle nach Massgabe der Straftage hat sich bewährt. Die Grenze bei 10 Straftagen hat zu einer ausgewogenen quantitativen Aufteilung geführt.
6. Die vertragliche Einbindung der Arbeitgeber hat sich bewährt. Für die Zukunft ist darauf zu achten, dass möglichst nur ein Vertrag pro Arbeitgeber abgeschlossen werden muss.

1.3. Art und Weise der Betreuung der Teilnehmer/-innen durch das Justizdepartement einerseits und die Caritas andererseits.

Wesentliche Ausführungen zu diesem Thema finden sich im ersten Teil des Evaluationsberichts auf den Seiten 3 (Kapitel 2.2.) und 5 bis 8 (Kapitel 3.1). Zusammenfassend kann folgendes festgehalten werden.

1. Die Erfahrungen mit den Betroffenen waren sehr positiv.
2. Die Betreuung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer hat gelegentlich direkt oder indirekt dazu geführt, dass sich diese mit der Tat und der Wiedergutmachung auseinandergesetzt haben.
3. Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit einem vollen Arbeitspensum waren komplizierter zu plazieren als Arbeitslose. Bei letzteren konnte der Wiedereingliederungsprozess gefördert werden.
4. Die gemeinnützige Arbeit beinhaltet eine dreifache Resozialisierung. Betroffene werden nicht noch mehr ausgeschlossen, erhalten Selbstwertgefühle zurück und erfahren ihren gesellschaftlichen Nutzen.
5. Der unterschiedliche Ansatzpunkt der Caritas als soziale Organisation und des Justizdepartements als staatliche Strafvollzugsbehörde hat bei beiden Institutionen zu einer ganzheitlicheren Betrachtungsweise beigetragen.
6. Der vom Justizdepartement und der Caritas unterschiedlich betriebene Betreuungsaufwand schlägt sich statistisch nicht auf die abgebrochenen Einsätze nieder.

1.4. Organisation und Arbeit des Projekts

Die Administration des Projekts erfolgte zentral durch das Justizdepartement. Hier wurden die eingehenden Gesuche aufgelistet, die Fragebogen für Teilnehmer/-innen abgewartet und gegebenenfalls gemahnt, die Caritas-Fälle an diese weitergeleitet, die Verfügungen erstellt, der Vollzug an die Amtsstatthalterämter gemeldet. Die Abschlussfragebogen wurden je vom Justizdepartement und der Caritas für ihre Fälle ausgefüllt und direkt weitergeleitet. Die Caritas führte ihrerseits eine interne Kontrolle für die ihr zur Vollzugsbegleitung übergebenen Fälle. Die gewählte Form der Administration hat sich bewährt.

Hinsichtlich Vernetzung mit anderen ähnlichen Projekten kann lediglich die am 8. Februar 1991 von der Fachgruppe Gefangenenhilfe der Caritas Schweiz gebildete Arbeitsgruppe „Gemeinnützige Arbeit“ erwähnt werden. Mitglieder sind:

- . Roland Brigger, Bern
- . Prof. Franz Riklin, Fribourg
- . Toni Zimmermann, Zürich (jetzt Peter Inglin)
- . Heinz Buschor, Luzern

Als Haupttätigkeitsfeld dieser Arbeitsgruppe entwickelte sich der Austausch und die Koordinationsarbeit der Aktivitäten der verschiedenen Kantone in der GA. Es fand ein Forum in Zürich statt - eine weitere Tagung ist geplant.

2. Methodische und statistische Ergänzungen

2.1. Zielsetzung und Angaben zu inhaltlichen Schwerpunkten der Interviews

Die Interviews mit den Beteiligten an den Pilotversuchen hatten folgende Schwerpunkte (Unterschiede in der Fragestellung und den Schwerpunkten je nach Interviewtypus):

- Persönliche Situation der GA-Leistenden
- Art und Struktur der Institution
- Art des Bezugs zum Strafvollzug/Pilotversuch
- Straftat
- Geschichte
- Erfahrungshintergrund mit GA
- Gründe zur Wahl der GA/zur Einstellung von GA-Leistenden
- Erfahrungen mit GA
- Beurteilung der Betreuung
- Positives/Negatives
- Reaktion der Umgebung
- Hat GA Veränderungen bewirkt?
- Entscheid wieder für GA/wieder GA-Leistende einstellen?
- Hinderungsgründe - wann, wen nicht?
- Verbesserungsvorschläge
- Weitere Bemerkungen.

Grundsätzlich ist eine starke Übereinstimmung sowohl zwischen den verschiedenen persönlichen Interviews wie auch zwischen Fragebogenresultaten und den Resultaten der persönlichen Interviews festgestellt worden. Die Schlussfolgerungen stellen eine summarische Kompilation der gesamten Resultate insgesamt dar und können nicht in jedem Falle explizit nur an Einzelresultaten „angehängt“ werden - verschiedene Einzelresultate können sich durchaus im Einzelfall widersprechen. Die Folgerungen stellen eine Zusammenfassung aus der Sicht der Evaluatoren dar. Schlussfolgerungen beziehen sich hier nicht auf einzelne Interviews, sondern auf eine Gesamtsicht der verschiedenen Informationsquellen und Erhebungen.

2.2. Angaben zum genauen Erhebungszeitraum des Versuchs

Der Versuch lief zwischen dem 1.1.1992 und dem 31.12.1995. Der erste für die Auswertung berücksichtigte Einsatz begann am 4. März 1992 (Einsatzbeginn beim Arbeitgeber). Gegen Ende des Versuchs wurden einige Gesuche zurückgestellt, damit die

Betroffenen vom neuen Umwandlungsschlüssel (ab 1.1.1996: 4 Stunden Arbeit = 1 Tag Freiheitsentzug) profitieren konnten. Ein weiterer Grund für den Einbruch war die Änderung des Bundesgesetzes über den Militärpflichtersatz per 1.1.95. So konnte 7 Verurteilten mitgeteilt werden, dass ihre Strafe nicht mehr zu vollziehen ist.

2.3. Auflistung und Diskussion der Gründe der GA-Abbrüche

Der einzige Abbruch, den das Justizdepartement zu verzeichnen hatte, war zugleich der allererste Einsatz. Der GA-Leistende wurde in der Gärtnerei eines Spitals eingesetzt. Diese Arbeit war ihm jedoch zu hart. Er brach den Einsatz ab und zog es vor, den Rest der Strafe im Gefängnis zu verbüssen.

Die 14 Abbrüche, welche die Caritas zu verbuchen hatte, erfolgten nach mehreren Ermahnungen der Projektleitung und des Arbeitgebers und teilweise unter Druck des Justizdepartements. In acht Fällen erfolgte der Abbruch diskussionslos. Bei den restlichen sechs Personen war nach Abbruch des Einsatzes keine weitere Plazierung mehr möglich.

Die Gründe für die Abbrüche waren vielfältig. Nachdem in den Befragungen nicht nach Abbruchgründen gefragt wurde, lassen sich keine statistisch erhärteten Aussagen machen. Auffällig war indes, dass rund ein Drittel der Abbrüche bei GA-Leistenden mit Suchtproblematiken erfolgten und die mangelnde Zuverlässigkeit für den Abbruch massgebend war. In acht Fällen lag der Grund für den Abbruch letztlich in der zugeteilten Arbeit. Entweder waren die GA-Leistenden für die zugeteilte Arbeit nicht ernsthaft motiviert, machten sich falsche Vorstellungen von der Arbeit oder es konnte ihnen gar keine passende Arbeit zugeteilt werden. In drei Fällen führte eine Veränderung im persönlichen Umfeld der Betroffenen zum Abbruch (z.B.: neue Stelle gefunden, psychisches Tief).

2.4. Angaben zu den Arbeitgebern und den Arbeitseinsätzen

Im Dezember 1991 schrieb das Justizdepartement potentielle Arbeitgeber im Kanton Luzern an und legte dem Brief ein Merkblatt über das Projekt gemeinnützige Arbeit sowie einen Fragebogen für Einsatzmöglichkeiten bei. Der Rücklauf und das Interesse an GA-Einsätzen waren hervorragend. So konnten wir den Modellversuch mit über 80 Arbeitgebern - verteilt auf den ganzen Kanton - starten.

Die Arbeitgeber setzen sich wie folgt zusammen:

. Alters- und Pflegeheime	32
. Behindertenheime und -werkstätten	10
. Spitäler	4
. Kinderheime	3
. Forst (kant. Forstkreise, Korporationen)	6
. Bergbauern (Adressen von der Caritas)	18
. Diverse (Gemeindeverwaltungen, Naturschutz,	

Wanderwege, Ökozentrum, Kirchengemeinden usw.) 10
 Caritas: diverse Einsatzmöglichkeiten, wie
 Zentren für Asylbewerber, Kleiderzentrale,
 Druckerei etc.)

Die Arbeitgeberliste konnte im Verlaufe des Versuchs erweitert werden. Die potentiellen Arbeitgeber hatten nicht nur das Formular ausgefüllt, sie haben sich dann in der Praxis auch ausschliesslich bereit erklärt, Verurteilten Einsatzmöglichkeiten zu bieten. So sind wir seit 1. Januar 1996 weiterhin in der komfortablen Lage, auf gute und bewährte Arbeitgeber zählen zu können.

Eine gewisse Problematik ergibt sich bei Delinquenten aus dem Drogenbereich. Nur ein geringer Teil der Arbeitgeber ist bereit, Straffällige aus diesem Bereich aufzunehmen (Ergebnis der Interviews mit Arbeitgebern), zum Teil auch aus naheliegenden Gründen (Medikamente leicht zugänglich etc.)

3. Folgerungen:

3.1. Vorbemerkungen

Wir verweisen auf die Ausführungen im 2. Teil des Evaluationsberichts, insbesondere auf die Zusammenfassung auf den Seiten 22 - 24 und auf die in Kapitel 1. vorstehend gemachten Ausführungen mit den entsprechenden Hinweisen auf den Evaluationsbericht.

3.2. Allgemeingültige Schlussfolgerungen

Die Caritas und das Justizdepartement haben den Versuch gemeinsam durchgeführt. Die gegenseitigen Erfahrungen mit der Zusammenarbeit sind im ersten Teil des Evaluationsberichts auf den Seiten 5 (Ziff. 2.4) und 8 bis 10 (Ziff. 3.2.) detailliert beschrieben. Daraus lassen sich folgende allgemeingültige Schlüsse konzeptueller und methodischer Art ableiten:

- Die Zusammenarbeit zwischen einer staatlichen Strafvollzugsbehörde und einer privaten Organisation, wie beispielsweise die Caritas, ist durchaus möglich.
- Die Zusammenarbeit hat zu einer durchaus erwünschten verstärkten Auseinandersetzung über die gemeinnützige Arbeit und ihre Handhabung sowie über das Rollenverständnis der vollziehenden Behörde bzw. Organisation geführt.
- Die Zusammenarbeit ist nur mit klar strukturierten und geplanten Koordinationsmassnahmen möglich. Dazu gehören regelmässige Sitzungen der Verantwortlichen, jährliche Zwischenbilanzen und beispielsweise der Einbezug der Drittorganisation in die jährliche Vollzugsbeamtenkonferenz.

- In finanzieller Hinsicht führt der Beizug einer Drittorganisation zu beachtlichen Mehrausgaben des Staats, die nicht durch Einsparungen in der gleichen Höhe wettgemacht werden können.

Finanziell interessant würde eine Zusammenarbeit oder eine vollständige Delegation des Vollzugs erst, wenn Gefängnisplätze und Gefängnispersonal eingespart werden könnten, was aber aufgrund des quantitativen Ausmasses des Versuchs nicht möglich war.

- In bezug auf die Frage der vollständigen Delegation des Vollzugs durch gemeinnützige Arbeit an eine private Institution sind sich das Justizdepartement und die Caritas nicht einig. Die Frage muss letztlich offen bleiben, weil die Versuchsanlage nicht darauf angelegt war schlüssige Antworten auf diese Frage zu erhalten. Versuchsgegenstand war die Zusammenarbeit und nicht die vollständige Delegation.

3.3. Beurteilung der Zusammenarbeit des Justizdepartements und der Caritas aus der Sicht der Evaluatoren

3.3.1. Begleitung durch das Justizdepartement und die Caritas

Die Einsätze in Luzern wurden durch das Justizdepartement (kurze Einsätze) und die Caritas Schweiz (lange Einsätze) begleitet. Die Begleitung war von unterschiedlicher Intensität, was durch die unterschiedliche Einsatzlänge auch aufgrund der Resultate unserer Befragungen gerechtfertigt scheint. In den Befragungen zeigten sich nur sehr geringe Unterschiede in der Fremdbeurteilung der Betreuung. Einsätze, die durch die Caritas betreut wurden, wurden durch die Arbeitgeber praktisch gleich beurteilt wie Einsätze, die durch das Justizdepartement betreut wurden. Lediglich die GA-Leistenden stuften das Justizdepartement etwas stärker als kontrollierend ein (was allein schon durch den Status als Institution begründet werden kann) und hatten bei der Caritas etwas häufiger das Gefühl, bei der Wahl des Arbeitsplatzes mitentschieden zu haben. Die Begleitung in der praktizierten Form scheint aber - sie hat sich im Verlauf des Pilotversuchs sicherlich auch mit der Zeit eingespielt - absolut geeignet und adäquat zu sein. Die höhere Abbruchquote bei längeren Einsätzen (also bei durch die Caritas betreuten Einsätzen) kann unseres Erachtens nicht eindeutig in Zusammenhang mit der unterschiedlichen Betreuung gebracht werden. Bei längeren Einsätzen dürfte sowohl die Belastung der GA-Leistenden wie auch die der Arbeitgeber wesentlich höher sein. Unseres Erachtens ist es durchaus möglich, dass bei einer geringeren Betreuungintensität bei den längeren Einsätzen eine wesentlich höhere Abbruchquote resultiert hätte. Allerdings dürfte das weitere Umfeld der GA-Leistenden einen wichtigen Einfluss auf ein eventuelles Abbrechen des Einsatzes haben - die Dauer des Einsatzes ist ein Faktor unter anderen. Die Intensität einer Betreuung muss unseres Erachtens sicherlich individuell auf den Einzelfall abgestimmt werden.

3.3.2. Zusammenarbeit zwischen Justizdepartement und Caritas

Die Zusammenarbeit zwischen Justizdepartement und Caritas ist nach Ansicht der Evaluatoren insgesamt sehr erfolgreich verlaufen. Beide Seiten konnten ihre spezifi-

schen Stärken einbringen. Die Caritas war für das Justizdepartement ein fruchtbarer Diskussionspartner wie auch umgekehrt - die unterschiedlichen thematischen Schwerpunkte wirkten sich durchaus positiv zum guten Gelingen des Pilotversuchs aus.

3.3.3. Zusammenfassung

Eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen Institutionen und privaten Hilfswerken kann erfolgsversprechend sein, wobei an beide Seiten hohe Ansprüche gestellt werden (Integrität der privaten Institution und Bereitschaft zur Zusammenarbeit seitens der staatlichen Institution).

Luzern, 31. August 1996

JUSTIZDEPARTEMENT DES KTS. LUZERN

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Paul Huber', written in a cursive style.

Dr. Paul Huber, Regierungsrat