

Bericht

über das Projekt

„Gemeinnützige Arbeit von straffälligen Erwachsenen“ im Kanton Luzern

I. Evaluation aus der Sicht der Caritas Schweiz und des Justizdepartementes

1. Entstehungsgeschichte

Die positiven Erfahrungen im fünfjährigen Modellversuch 'Arbeitseinsätze von straffälligen Jugendlichen im Berggebiet' waren für Caritas Schweiz eine gute Motivation, ähnliche Versuche auch im Strafvollzug für Erwachsene anzuregen und zu wagen. In den Gesprächen mit dem Justizdepartement des Kantons Luzern fanden wir offene Ohren für unsere Vorstellungen und die Bereitschaft, sich auf ein solches Wagnis einzulassen.

Nach diesen Vorgesprächen reichten das Justizdepartement und die Caritas Ende 1989 beim zuständigen Bundesamt für Justiz gemeinsam einen Antrag zur Durchführung eines Modellversuchs im Erwachsenenvollzug ein. Anfang 1990 wurde die notwendige Bewilligung erteilt. Sie machte es im Kanton Luzern in den vergangenen vier Jahren möglich, dass verurteilte Erwachsene ihre Gefängnisstrafe von höchstens 30 Tagen in Form von gemeinnütziger Arbeit verbüssen konnten.

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 Justizdepartementes. 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. Das Justizdepartement und die Caritas kamen deshalb überein, die Grenze neu bei 7 Straftagen festzulegen. Nach einem Jahr wurde Bilanz gezogen. 38 Gesuche gingen zur Bearbeitung an die Caritas und ledig-

lich 12 an das Justizdepartement. Nach weiteren drei Monaten wurde die Aufteilung nochmals diskutiert und neu festgelegt. Seit März 1993 bearbeitete das Justizdepartement Gesuche mit Strafen von 1 bis 10 Tage, die Caritas solche von 11 bis 30 Tagen. Diese Aufteilung hat sich in der Folge bis zum Ablauf des Versuchs bewährt und führte in quantitativer Hinsicht zu einer ausgewogenen Verteilung.

Rein statistisch hat die Aufteilung der Vollzugsfälle zu folgendem Bild geführt.

		Justizdepartement	Caritas
Bearbeitete Gesuche		86	129
Erfolgreich abgeschlossene Fälle		66	93
Nicht zum Einsatz gekommen:		19	22
- Rückzug des Gesuchs		3	5
- Zusatzstrafen		2	8
- Wegzug: anderer Kanton/Ausland		-	2
- Verstorben		-	1
- Adresse nicht eruierbar		1	1
- nicht hafterstehungsfähig (Suizidversuch)		-	1
- nicht mehr zu vollziehen (Nichtbezahlen Militärpflichtersatz)		7	-
- nicht zum Gespräch erschienen		5	3
- nicht zur Arbeit erschienen		1	1
Einsatzabbrüche		1	14
- durch die Verurteilten		1	6
- durch Arbeitgeber oder Projektleitung Caritas		-	7
- durch das Justizdepartement		-	1
Retour an Amtsstatthalter:	11		
- Fragebogen nicht ausgefüllt	9		
- Zusatzstrafen	2		
In gemeinnützige Arbeit umgewandelte Straftage			
- Total		617	2510
- davon durch gemeinnützige Arbeit verbüsst		486 (78,7 %)	1945 (77,5 %)
- Zu Gunsten der Allgemeinheit geleistete Arbeitsstunden		3'888 Std.	15'560

2. Beurteilung durch die Caritas Schweiz

2.1 Aktive Wiedergutmachung statt nur passive Abschreckung

Für beide Seiten - sowohl für die Caritas wie auch für das Justizdepartement - war dieser Modellversuch ein wirkliches Wagnis - nämlich, zwei verschiedene Sichtweisen und Ansätze gegenüber einer Straftat zwar autonom und doch gemeinsam vertreten und umsetzen zu wollen.

Auf der einen Seite steht die Sichtweise und der Auftrag der Caritas gemäss ihrem Leitbild: für sie steht eine aktive Wiedergutmachung genauso wie die pädagogische Frage der Resozialisierung im Vordergrund. Auch die Auseinandersetzung mit der Tat und Aspekten der Sühne wird als wichtig bewertet. Demgegenüber steht der Gesetzauftrag des Justizdepartementes, den Strafvollzug für begangene Taten durchzusetzen. Als 'normales' pädagogisches Mittel mit sogenannt abschreckender Wirkung gilt normalerweise die Gefängnisstrafe. Im vorliegenden Modellversuch wird diese Art der Strafe und Leidzufügung durch 'gemeinnützige Arbeit' ersetzt. Trotz dieser anderen Art von Sanktion ist der Aspekt der Leidzufügung, des Sühnens für die Tat, vordergründig. Der Aspekt der Sozialisierung bleibt zweitrangig.

2.2 Erfahrungen mit Verurteilten

Rückblickend beurteilen wir die Erfahrungen in der Begleitung von Verurteilten als sehr positiv. Aus Einzelgesprächen wie auch aus schriftlichen Auswertungen geht hervor, dass viele Verurteilte ihren Einsatz unmotiviert begannen. Die Arbeit, der gemeinsame Alltag und die Begegnungen z.B. mit Pensionären in Altersheimen, mit Behinderten oder mit Bergbauern, haben ihre Situation nachhaltig geprägt. So wurden oft unmotivierte Menschen in Personen gewandelt, die teilweise gar freiwillig Überstunden leisteten. Viele fanden an ihrem Einsatzort den Nährboden für wichtige Gespräche und Überlegungen zur persönlichen Situation. Damit wurden direkt oder indirekt auch Auseinandersetzungsmöglichkeiten mit der Tat und der Wiedergutmachung gegeben.

Gemeinnützige Arbeit und volles Arbeitspensum: Für Verurteilte, die ihren Gemeinnützigen Arbeitseinsatz neben einem vollen Arbeitspensum leisten mussten, brachte dies oft Kollisionen mit der Arbeitszeit. Ihre persönliche Freizeit wurde auf ein Minimum verkürzt. Daneben waren sie auch schwieriger vermittelbar, weil nur Arbeitgeber mit Angeboten für Abend- oder Wochenendeinsätze in Frage kamen.

Gemeinnützige Arbeit und Arbeitslose: Wesentlich einfacher war es, für Arbeitslose GA-Einsätze zu organisieren. Der Einsatz verursachte bei ihnen einen viel geringeren Einschnitt in ihre Alltags- und Freizeitgestaltung. Im Gegenteil, der GA-Einsatz hatte einen indirekten, positiven Effekt zur Folge: oft verhalf er zur **Wiedereingliederung in einen Arbeitsprozess**. Das hiess, wieder regelmässig aufzustehen, einen anderen Lebensrhythmus zu haben, 'gebraucht zu werden' und bewirkte die oft lang ersehnte Selbstbestätigung.

Das **Spektrum der Einsatzleistenden** ist insgesamt sehr breit. Angefangen von Personen mit konkreten Fähigkeiten und Berufskenntnissen, die mit einem minimalen Aufwand vermittelt und begleitet werden können; ihre Hilfe ist von den Arbeitgebern erwünscht und geschätzt. Daneben gibt es eine grosse Anzahl von Personen mit Problemen - Arbeitslose, AlkoholikerInnen, Drogensüchtige, Personen mit psychischen Nöten etc. - die schwieriger zu vermitteln sind. Sie brauchen u.E. noch eine intensivere Begleitung von Seiten der Projektleitung und der Arbeitgeber. Insgesamt ist festzustellen, dass längerdauernde Einsätze in der Regel intensivere Begleitung beanspruchen.

Für diese letztere Gruppe wäre die gemeinnützige Arbeit auch in Zukunft als Sanktion vermehrt anzustreben bzw. auszubauen, denn sie beinhaltet eine **dreifache Resozialisierung**: Die Betroffenen werden nicht noch mehr ausgeschlossen (vgl. Einschliessungshaft), sie erhalten lebensnotwendige Selbstwertgefühle zurück und sie erfahren ihren gesellschaftlichen Nutzen!

Wichtig waren für uns auch die Erfahrungen und der **Lernprozess mit Drückkebergern**, d.h. Personen, die diese Sanktionsform zwar angenommen hatten, aber sich um den Einsatz drücken wollten. Schon zu Beginn, bei der Vermittlung der ersten drei Fälle, wurde uns klar, wie wichtig es ist, eine Linie zu finden und zu klären, wo Führung/Forderung und/oder Hilfestellung nötig sind. Anders gesagt, es ist äusserst wichtig Klarheit zu haben, wann und wo wir in unserer Funktion als Projektleiter (PL) eher als Vollzugsbeamte oder Sozialarbeiter gefragt sind. Diese Fragen wurden auch in der Koordination und Auseinandersetzung mit dem Justizdepartement aufgegriffen und geklärt.

Insgesamt scheint uns positiv, dass die Projektstelle gemeinnützige Arbeit neben der Einsatzvermittlung auch eine **Triage-Funktion** wahrnehmen konnte. Personen mit spezifischen Problemen wurden nach Bedarf an die zuständigen Fachstellen vermittelt. Sie wurden von diesen auch während und nach dem Einsatz in Absprache weiterbegleitet.

2.3 Zusammenarbeit mit Arbeitgebern

Eine der Prioritäten in den Einsätzen war und ist für uns eine **konstante Begleitung der Arbeitgeber**. Sie sollen erfahren können, dass letztlich die Verantwortung für einen guten Einsatzverlauf bei der Projektleitung liegt und nicht einfach an sie delegiert wird. Daneben muss für sie die 'Rechnung aufgehen'. Nach einem eher schwierigen Einsatz, mit wenig positiven (unproduktiven) Resultaten sind nachfolgende Erfahrungen mit 'guten' Einsätzen wichtig (vgl. 2.).

Für uns beinhaltet die Begleitung der Arbeitgeber: uns kurz nach Einsatzbeginn telefonisch nach dem Verlauf erkundigen; bei Schwierigkeiten wird die Betreuung intensiviert, z.B. durch telefonischen Kontakt oder Besuche am Arbeitsplatz. Zu allen Einsätzen gehört in der Regel ein **Besuch am Arbeitsplatz** mit einem individuellen Gespräch mit dem/der Arbeitgeber/ Arbeitgeberin und dem/der Einsatzleistenden. Hinzu kommen die regelmässigen Auswer-

tungsgespräche, um allenfalls schwierige Erfahrungen aufzuarbeiten und für die folgenden Einsätze präventiv zu wirken.

2.4 Zusammenarbeit mit dem Justizdepartement

Aus dem anfänglichen Wagnis ist in diesen vier Jahren eine gute Zusammenarbeit gewachsen und dies trotz sehr ungleichen Rollen. Zwar erscheinen das Justizdepartement und die Caritas als Partner in einem gemeinsamen Projekt. Von der Struktur her kommt dem Justizdepartement als Aufsichtsbehörde aber gleichzeitig eine **Kontrollaufgabe** gegenüber der Caritas und den jeweiligen Einsatzabläufen zu. Dies bedeutet, dass das Justizdepartement Einblick in sämtliche von der Caritas betreuten Fälle hatte und um deren allfällige Einsatzschwierigkeiten wusste. Umgekehrt war für die Caritas der Einblick in die Einsatzfähigkeit des Justizdepartementes (Einsätze von 1-10 Tagen) eher gering, dies trotz regelmässigen monatlichen Sitzungen. Im gemeinsamen Austausch über Einsatzerfahrungen und -schwierigkeiten dürfte ein wichtiges, noch unausgeschöpftes Potential liegen.

Im Nachhinein scheint uns, dass über die Koordinationsarbeit hinaus eine verstärkte Auseinandersetzung über gemeinnützige Arbeit und ihre Handhabung, sowie über unser Rollenverständnis dienlich gewesen wären. Jedenfalls müssen die Ansätze in dieser Art von Sozial- und Vollzugsarbeit weiterhin bearbeitet werden, wenn es darum geht grösstmögliche Effizienz und gleichzeitig eine menschliche befriedigende und respektvolle Begleitung zu garantieren. Die Auseinandersetzung darf sich nicht auf den Vergleich von mehr oder weniger Begleitung, von Betreuung kontra Autonomiegewährung beschränken. Sie sollte vielmehr sozialarbeiterisches Handeln und juristischen Vollzug als unterschiedliche, sich ergänzende Instrumente miteinander beiziehen und interdisziplinäre Ansätze fördern.

Positiv war für uns auch der Einbezug in die jährliche Vollzugsbeamtenkonferenz. Diese Tagungen ermöglichten uns den direkten Kontakt mit den Vollzugsbeamten. Dies trug dazu bei, vermehrt umeinander zu wissen und komplexe Situationen direkter und differenzierter einzuschätzen. Dies war um so wichtiger, weil im Alltag das Justizdepartement mit den Verfügungen als Mittlerin zwischen Amtsstatthaltern und Projektleitung der Caritas fungierte.

3. Beurteilung durch das Justizdepartement

3.1 Unterschiede in der konkreten Arbeit der beiden Institutionen

Trotz der klaren Abmachungen und regelmässigen Koordinationssitzungen unterschieden sich die Arbeitsmethoden von Justizdepartement und Caritas in einigen Punkten deutlich, wobei beide Methoden als gesetzlich zulässig zu betrachten sind. Ein Vergleich ist demnach insbesondere mit Blick auf das Verhältnis von Aufwand und Wirkung interessant.

a) Sozialarbeit und Strafvollzug

Der Zwiespalt zwischen Resozialisierungsförderung und Abgeltung für begangenes Unrecht ist dem Strafvollzug von der Natur der Sache her immanent. Beim Vollzug durch gemeinnützige Arbeit soll zwar der Sühnegedanke in den Hintergrund gestellt werden. Trotzdem bleibt zu beachten, dass der Vollzug der ausgefallten Strafe gemäss den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen die Betroffenen ähnlich stark belasten soll wie andere Strafvollzugsformen, namentlich der Freiheitsentzug (Art. 3a Abs. 2 Verordnung 3 zum StGB und § 2 Abs. 1 der Verordnung über den Vollzug kurzer Freiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit, SRL Nr. 327 a). Während sich die staatliche Vollzugsbehörde aufgrund der eigenen Erfahrung und Routine dieses Umstandes bewusst war, standen bei der Caritas die Sozialarbeit, die aktive Wiedergutmachung und der Resozialisierungsgedanke im Zentrum. Dies führte zu Beginn des Versuchs zu ungleichen Behandlungen vergleichbarer Fälle und damit zu Unstimmigkeiten in der Zusammenarbeit der beiden Institutionen. So haben die Verantwortlichen der Caritas die Wünsche der Betroffenen nach Abweichungen vom Einsatzplan grosszügiger behandelt als das Justizdepartement. Zudem sind beispielsweise Fälle bekannt geworden, in denen der Regelung nicht nachgelebt wurde, wonach pro Woche mindestens 12 Stunden gemeinnützige Arbeit zu leisten sind (Art. 3a Abs. 2 Verordnung 3 zum StGB und § 4 der Verordnung über den Vollzug kurzer Freiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit, SRL Nr. 327a). Auch mit Blick auf den Zeitpunkt des Strafantritts hat die Caritas anfangs wenig Druck auf die Betroffenen ausgeübt, was letztlich zu unerwünschten Verschiebungen des Strafvollzugs geführt hat. In der Durchsetzung der getroffenen Abmachungen mit den Arbeitleistenden war indes auch die Caritas sehr konsequent.

Im Januar 1993 haben Justizdepartement und Caritas die oben dargestellten Probleme im Rahmen eines Erfahrungsaustausches nach dem ersten Versuchsjahr diskutiert. Die anlässlich dieser Sitzung getroffenen Abmachungen führten zu einer wesentlichen Verbesserung der Zusammenarbeit. Unzulänglichkeiten in der oben dargestellten Art sind seither kaum mehr vorgekommen. Letztlich blieb aber eine gewisse Spannung zwischen den beiden Institutionen bestehen, die auf den unterschiedlichen Ansatzpunkt zurückzuführen ist.

b) Suche nach einem Arbeitgeber und Arbeitsantritt

Für die Einsatzplanung haben sowohl das Justizdepartement als auch die Caritas mit den jeweils betroffenen Straffälligen ein persönliches Gespräch geführt. Das Justizdepartement hat dabei die Einladung mit ultimativen Aufforderungen verschickt. Die Caritas ihrerseits hat zwar formell eingeladen, ist weniger rasch als das Justizdepartement zu ultimativen Aufforderungen übergegangen. Das Resultat der Bemühungen war bei beiden Methoden etwa gleich. Letztlich ist einer Einladung nur selten keine Folge geleistet worden. Vor diesem Hintergrund hat sich die etwas weniger aufwendige Methode des Justizdepartementes besser bewährt. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass der

Aufforderung einer staatlichen Stelle in der Regel besser gefolgt wird als derjenigen einer privaten Organisation.

Auch bei der Suche nach einem geeigneten Arbeitgeber sind das Justizdepartement und die Caritas unterschiedlich vorgegangen. Die Caritas hat sich für die eher betreuende Methode entschieden, ist in der Regel bereits vor dem ersten Arbeitstag persönlich beim Arbeitgeber erschienen oder hat den Straffälligen am ersten Tag begleitet. Das Justizdepartement erledigte diese Aufgaben fast ausnahmslos telefonisch und hat damit verstärkt an die Selbständigkeit der Betroffenen appelliert. Zu Problemen ist es in Einzelfällen bei beiden Methoden gekommen. Hinweise, wonach die eine oder andere Methode besser geeignet wäre, sind nicht bekannt. Insgesamt in zwei Fällen ist der Arbeitsdienstleistende am ersten Tag nicht erschienen (je einer bei der Caritas und beim Justizdepartement). Damit kann zumindest statistisch festgehalten werden, dass die aufwendigere Methode der Caritas nicht zu einer grösseren Erfolgsquote geführt hat.

c) Betreuung während des Einsatzes

Die Betreuung der Betroffenen während des Einsatzes erfolgte unterschiedlich. Dauerte der Einsatz länger, besuchte die Caritas die Arbeitsdienstleistenden mindestens einmal am Arbeitsplatz. Zusätzlich führte sie Kontrollanrufe durch. Das Justizdepartement machte bei längeren Einsätzen einen Kontrollanruf, bei Kurzeinsätzen lediglich dann, wenn der Einsatz bei einem Arbeitgeber stattfand, der zuvor noch nie berücksichtigt werden konnte. Die Intensität der Betreuung richtete sich demnach ausschliesslich nach der Höhe der Strafe und damit indirekt nach der Dauer des Einsatzes.

Für die Caritas war eine konstante Begleitung der Arbeitgeber eine prioritäre Zielsetzung des Versuchs. Nebst den Betreuungsmassnahmen vor Arbeitsantritt (siehe dazu oben in lit. a) erkundigte sich die Caritas kurz nach Einsatzbeginn telefonisch nach dem Verlauf. Bei Schwierigkeiten wurde die Betreuung intensiviert, z.B. durch regelmässige Besuche am Arbeitsplatz, telefonische Kontakte mit dem Arbeitgeber etc. Dabei darf indes festgehalten werden, dass erfreulicherweise nur in wenigen Fällen derartige Schwierigkeiten aufgetreten sind. Zu allen Einsätzen gehörte mindestens ein Besuch am Arbeitsplatz, ein individuelles Gespräch mit dem Arbeitgeber, mit dem Arbeitsdienstleistenden oder ein gemeinsames Gespräch mit den beiden betroffenen Parteien. Das Justizdepartement seinerseits hat mit jedem Arbeitsleistenden im persönlichen Gespräch eine Einsatzplanung vorgenommen und in der Regel von weiteren persönlichen Gesprächen abgesehen. Ob die Arbeitgeber eine engere Betreuung in der von der Caritas praktizierten Art wünschen, kann letztlich nicht beurteilt werden. Immerhin sind keine Hinweise bekannt, die auf einen solchen Wunsch hindeuten würden. Diese Aussage gilt insbesondere auch für Arbeitsdienstleistende mit besonderen Problemen wie Alkoholsucht, Drogenabhängigkeit und ähnliches.

Um den Arbeitseinsatz bestehen zu können, sind bestimmte Kategorien von Straffälligen, namentlich solche mit Suchtproblematiken, eher auf eine enge Betreuung angewiesen, andere weniger. Im Hinblick auf den erforderlichen Betreuungsaufwand muss zudem berücksichtigt werden, dass verschiedene Arbeitgeber bereit sind, von Zeit zu Zeit schwieriger einsetzbaren Personen eine Chance zu geben, weil sie mehrheitlich von den ihnen Nutzen bringenden Einsätzen profitieren können. Nicht selten sind die Arbeitgeber selber bereit, zumindest einen Teil der Betreuungsarbeit zu leisten. Fast alle Arbeitsdienstleistenden haben auf klare Anweisungen, exakte Rahmenbedingungen und transparente Konsequenzen positiv reagiert. Nicht selten wurde eine klare und strikte Haltung der Vollzugsverantwortlichen von den Betroffenen geschätzt, weil sie dadurch als selbständige, mündige Personen behandelt wurden. Eine zu entgegenkommende Haltung war der Sache meist abträglich. Vor allem zu Beginn des Versuchs sind die Verantwortlichen der Caritas mit zuviel Verständnis und Sozialengagement an die Betroffenen herantreten, was gelegentlich zu den unter Ziffer 3.1.a) erwähnten Auswirkungen führte. Mit Fortdauer des Versuchs hat die Caritas ihre Haltung diesbezüglich geändert.

In Berücksichtigung der obigen Ausführungen stellt sich die Frage nach dem notwendigen Betreuungsaufwand. Dieser darf sich nicht nur nach der Dauer des Einsatzes richten. Vielmehr müssen die Möglichkeiten des Arbeitgebers und das konkrete Betreuungsbedürfnis des Betroffenen als Massstab dienen. Grundsätzlich ist eine strikte Haltung der Vollzugsverantwortlichen besser geeignet als eine grosszügige Interpretation der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Dazu gehört, dass einmal getroffene Abmachungen und Vollzugsmodalitäten nur mit grösster Zurückhaltung geändert werden und gesetzlich vorgesehene Ausnahmen nicht leichthin angenommen werden dürfen.

d) Erfahrungen mit den Betroffenen

Die Erfahrungen des Justizdepartementes mit den Arbeitsleistenden decken sich weitgehend mit denjenigen der Caritas, so dass auf eine Wiederholung verzichtet werden kann. Wir verweisen auf das Kapitel 2.

3.2 Zusammenarbeit mit der Caritas im speziellen

a) Koordinationsaufwand

Die Aufteilung der Fälle und das Bedürfnis nach rechtsgleicher Behandlung aller Betroffenen machten zusätzliche Koordinationsmassnahmen nötig. Die Sachbearbeiter/innen des Justizdepartementes und der Caritas haben sich deshalb monatlich zu Sitzungen getroffen. Zusätzlich haben sie sich regelmässig telefonisch abgesprochen. In unregelmässigen Abständen fanden zusätzliche Besprechungen zwischen der Departementsleitung des Justizdepartementes und den Projektverantwortlichen der Caritas statt. Diese Besprechungen waren notwendig, um vertragliche Abmachungen zu korrigieren.

Dieses Rapportsystem hat sich als notwendig erwiesen und bewährt. Im Austausch der Einsatzerfahrungen und -schwierigkeiten dürfte noch ein unausgeschöpftes Potential liegen. Der Aufwand für die Koordination ist in der praktizierten Grössenordnung mehr als vertretbar und könnte nur reduziert werden, wenn auf eine Zusammenarbeit gänzlich verzichtet würde.

b) Kurzfristigkeit

Die Caritas hatte aufgrund der gesetzlichen Grundlagen und der vertraglichen Abmachungen die Aufgabe, in konkreten Fällen Arbeitgeber zu suchen und die Betroffenen bei ihrem Einsatz zu betreuen. Die verbindliche Festlegung der Vollzugsmodalitäten oblag in allen Fällen der staatlichen Strafvollzugsbehörde, wobei die Caritas die entsprechenden Anträge zu stellen hatte. Dieses System brachte es mit sich, dass in Einzelfällen nicht mit der von der Caritas gewünschten Schnelligkeit und Flexibilität entschieden werden konnte. Gestützt auf den konkreten Antrag der Caritas musste das Justizdepartement beim jeweils zuständigen Amtsstatthalter die notwendige Verfügung beantragen, was im Minimum zwei bis drei Tage in Anspruch nahm. Anträge für kurzfristige Einsätze konnten deshalb nicht in jedem Fall innert der gewünschten Frist bewilligt werden. Die in der laufenden Revision der luzernischen Strafprozessordnung vorgeschlagene Änderung verzichtet auf einen formellen Entscheid des Amtsstatthalters, was zur Verkürzung des Instanzenzugs und damit zur Beschleunigung beitragen würde.

Die erwähnten Schwierigkeiten haben indes in keinem Fall dazu geführt, dass ein Einsatz nicht durchgeführt werden konnte.

c) Stellvertretungsprobleme

Die Arbeitsteilung zwischen Caritas und Justizdepartement hat auch dazu beigetragen, dass die Fachkompetenz auf verschiedene Personen verteilt wurde. Diese Tendenz ist durchaus begrüssenswert. Da aber für die einzelnen Mitarbeiter/innen kleine Pensen entstanden, stellte sich das Problem der Stellvertretung, die über eine Platzhalterfunktion hinausgeht. Die Abwesenheiten der zuständigen Sachbearbeiter bei beiden Institutionen haben gezeigt, dass sich das Stellvertretungsproblem nicht ohne weiteres lösen lässt. Es konnte bis zum Ablauf des Versuchs nicht befriedigend gelöst werden und müsste im Falle einer Fortsetzung der Zusammenarbeit neu überdacht werden.

d) Gesamtbeurteilung

Sowohl die Caritas als auch das Justizdepartement sind der Auffassung, dass der Vollzug in Form der gemeinnützigen Arbeit eine sinnvolle Alternative zur Freiheitsstrafe ist. Die Zusammenarbeit der beiden Institutionen ist nicht reibungslos verlaufen, darf aber gesamthaft gesehen als befriedigend bewertet

werden. Unter Vorbehalt der bereits erwähnten Details hat sich der Einsatz der Caritas zur Unterstützung der Strafvollzugsbehörde bewährt.

Die Verantwortlichen der Caritas haben eine Ausbildung in Sozialarbeit absolviert und haben damit gute Voraussetzungen, um mit Randgruppen umzugehen. Die Stärken in diesem Bereich lassen sich aber beim Vollzug von Kurzstrafen nicht in der gewünschten Art entfalten. Vor dem sozialtherapeutischen Hintergrund liegt es der Caritas näher, auf die Hilfsbedürftigkeit der Betroffenen einzugehen als die richterlich angeordnete Sanktion mit aller Konsequenz durchzusetzen. Andererseits ist die Caritas aber bestens geeignet, die institutionalisierte Härte der staatlichen Vollzugsbehörde etwas abzuschwächen. Von der Zusammenarbeit haben sowohl die Caritas als auch das Justizdepartement als Strafvollzugsbehörde profitiert. Der Einsatz der Caritas als alleinverantwortliche Strafvollzugsbehörde für den Vollzug von Strafen durch gemeinnützige Arbeit ist indes eher problematisch. Je mehr Probleme die Straffälligen belasten, desto intensiver muss die Betreuung sein und desto eher können sozialtherapeutisch geschulte Betreuer - wie sie im vorliegenden Versuch vor allem bei der Caritas eingesetzt wurden - ihre Stärken zum Tragen bringen. Die möglichen Probleme ergeben sich weitgehend aus der Persönlichkeitsstruktur und dem Umfeld des Straffälligen. Sie hängen nur indirekt oder am Rand mit der Höhe der ausgefallten Strafe zusammen.

Der in § 2 der Verordnung über den Vollzug kurzer Freiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit aufgestellte Grundsatz, wonach der Vollzug in der besonderen Form die Betroffenen ähnlich belasten soll wie ein Freiheitsentzug, konnte auch von der Caritas mit zunehmender Fortdauer des Modellversuchs eingehalten werden. In Zusammenarbeit mit den staatlichen Strafvollzugsbehörden ist die Caritas durchaus geeignet, die Aufgaben einer Strafvollzugsbehörde wahrzunehmen.

Mit Blick auf eine institutionalisierte Zusammenarbeit der staatlichen Vollzugsbehörde und einer privaten Institution - wie die Caritas - sind die knappen finanziellen Möglichkeiten des Staates zu berücksichtigen. Die Caritas wurde mit einem durchschnittlichen Tagesansatz von Fr. 112.-- entschädigt. Die Delegation eines Teils des Vollzugs führt zu beachtlichen Mehrausgaben des Staates, die nicht durch Einsparungen in der gleichen Höhe wettgemacht werden können. Finanziell interessant und tragbar würde eine Zusammenarbeit oder gar eine vollständige Delegation erst, wenn Gefängnisplätze und Gefängnispersonal gespart werden könnten. Dies ist aber bei den gesamthaft gesehen wenigen Vollzugsfällen in Form der gemeinnützigen Arbeit - zumindest für den Moment - nicht möglich.

4. Finanzielles

In finanzieller Hinsicht interessieren vor allem zwei Fragen. Erstens ist zu prüfen, ob der Vollzug von Strafen in der Form der gemeinnützigen Arbeit billiger ist als der Freiheitsentzug. Und zweitens stellt sich die Frage, ob private Institutionen, am Beispiel der Caritas, die gemeinnützige Arbeit günstiger vollziehen können als der Staat. Die erste Frage beschlägt nur am Rand die Zusammenarbeit zwischen Justizdepartement und Caritas und kann gestützt auf die Erfahrungen im abgelaufenen Versuch schlüssig beantwortet werden. Die zweite Frage hingegen war nicht Gegenstand des Versuchs und kann letztlich nicht beantwortet werden.

a) Gesamtkosten

Der 5-jährige Versuch verursachte Gesamtkosten in der Höhe von 290'000 Franken. Darin enthalten sind die Entschädigung für die Caritas, die Lohnkosten der Sachbearbeiterin beim Justizdepartement und die allgemeinen Verwaltungskosten (Telefon, Porti, Kopien, Büromaterial). Weil es sich um einen Modellversuch gemäss Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341) handelte, übernahm der Bund 80 % der Gesamtkosten. Die restlichen Kosten trug der Kanton Luzern.

b) Kostenvergleich gemeinnützige Arbeit - Freiheitsentzug

Die Arbeitsdienstleistenden sind zu Freiheitsstrafen bis zu maximal einem Monat verurteilt worden. Freiheitsentzüge bis zu drei Monaten werden gestützt auf die einschlägigen Bestimmungen entweder im Zentralgefängnis oder in einem Amtsgefängnis vollzogen. Nach den heutigen Richtlinien verrechnen diese Gefängnisse den Einweisungsbehörden 104.-- Franken pro Vollzugstag. Bei einer Vollkostenrechnung müsste dieser Betrag indes weit höher angesetzt werden (Im Zentralgefängnis verursacht ein Vollzugstag heute Kosten von 145.-- Franken, exkl. Kosten für die Zentralverwaltung und die Gebäudeamortisation). Der Vollzug der Freiheitsstrafen in Form der gemeinnützigen Arbeit bringt also zunächst einmal Einsparungen in dieser Höhe. Ausgabenseitig schlagen die zusätzlichen Aufwendungen der Strafvollzugsbehörde zu Buche. Gestützt auf die Erfahrungen im abgelaufenen Versuch entstehen dadurch Mehrauslagen von durchschnittlich 138.-- Franken pro Straftag. Im Vergleich zu einer Vollkostenrechnung ist der Vollzug durch gemeinnützige Arbeit demnach kostengünstiger. Wird auch noch der durch die gemeinnützige Arbeit erwirtschaftete volkswirtschaftliche Nutzen mitberücksichtigt, so fällt der Vergleich weit deutlicher zu Gunsten der gemeinnützigen Arbeit aus.

c) Kostenvergleich Caritas - Justizdepartement

Ein Vergleich der Kosten der privaten und der staatlichen Institution war nicht Gegenstand der Versuchsanlage und ist deshalb aufgrund des ungenügenden

Datenmaterials und wegen der versuchsbedingten Unterschiede bei der konkreten Arbeit nur ansatzweise möglich. Insbesondere hat auch keine Nachkalkulation der Kosten stattgefunden. Sicher ist einzig - wie bereits oben unter lit. a ausgeführt - dass der Vollzug von Freiheitsstrafen in Form der gemeinnützigen Arbeit volkswirtschaftlich günstiger und in Kombination mit der sozialen Wirkung auch sinnvoller ist als der Vollzug in einem Gefängnis. Allerdings muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass das Rückfallrisiko aufgrund der Versuchsanlage nicht messbar ist. Im Unterschied zum Freiheitsentzug in einem Gefängnis fallen beim Vollzug durch gemeinnützige Arbeit höhere Grundkosten (Kosten für die Einsatzplanung und Suche nach einem Arbeitsplatz) an. Diese Grundkosten verteilen sich bei den Einsätzen der Caritas auf eine grössere Anzahl Tage als bei denjenigen des Justizdepartementes. Das Justizdepartement seinerseits hatte zusätzlich die Koordinationsaufwendungen zu tragen. Insbesondere oblagen ihm die Diskussionen und Korrespondenzen mit den Amtsstatthaltern. Ein abschliessender Kostenvergleich ist deshalb nicht möglich.

5. Gesamtwürdigung des Projekts durch Caritas und Justizdepartement

Insgesamt beurteilen wir die Erfahrungen der fünf Jahre gemeinnützige Arbeit im Strafvollzug von Erwachsenen als äusserst positiv. Wir erachten es als wichtig, dass neben der Sühneleistung auch der aktiven Wiedergutmachung an der Gemeinschaft Beachtung geschenkt wird. Sie scheint uns ein wichtiger Beitrag zur Resozialisierung zu sein, zur Resozialisierung sogenannt integrierter, unauffälliger Personen, aber auch zur Resozialisierung von Personen mit Verhaltensauffälligkeiten oder sozialen Schwierigkeiten und Randgruppenproblemen.

Aus diesem Grund würden wir es begrüssen, wenn in einer nächsten Phase auch die Rückfallquote der einzelnen Verurteilten evaluiert und untersucht werden könnte. Dies gäbe die Antwort darauf, was der Einsatz im Leben dieser Einzelpersonen bewirkt hat.

Aus der Praxis heraus erachten wir es als sinnvoll, wenn künftig für **den Vollzug von kurzen Strafen private Institutionen** berücksichtigt werden können. Sie tragen so direkt und indirekt dazu bei, dass verstärkt die **Wiedergutmachung, Reintegration und Sozialisation** und weniger der Sanktionscharakter eines Einsatzes im Vordergrund stehen.

Die bisherigen Erfahrungen und die statistischen Daten erhärten, dass es sich bei den Personen, die einen gemeinnützigen Arbeitseinsatz leisten, nicht um eigentlich kriminelle Personen handelt. In der Regel geht es um Bürgerinnen und Bürger, die im Alltag ihre Frau oder ihren Mann stellen. Eine Sanktion mit Ausschlusscharakter wie z.B. ein Gefängnisaufenthalt, der zugleich stigmatisiert, ist in solchen Fällen äusserst kontraproduktiv.

Bei bereits randständigen oder sozial schwachen Personen wirkt eine Haftstrafe meist doppelt kontraproduktiv. Einschliessen bedeutet hier ein zweites Mal (aus der Gesellschaft) ausschliessen. Es verwehrt diesen Personen ihren "gesellschaftlichen Nutzen" unter Beweis zu stellen und damit oftmals überhaupt die Reintegration in normale Lebens- und Arbeitsabläufe. Gemeinnützige Arbeit kann hier - vor allem bei längerfristigen Einsätzen, auch über 30 Tage hinaus - sozialisierend und präventiv wirken.

Gemeinnützige Arbeit ist in vierfacher Hinsicht sinnvoll und produktiv:

- * Verurteilte Personen können besser in die Gemeinschaft integriert werden.
- * Sie leisten volkswirtschaftliche interessante Arbeit für das Gemeinwohl.
- * Der Vollzug der strafrechtlichen Sanktion ist kostensparend.
- * Es werden keine (der an sich schon limitierten) Gefängnisplätze besetzt!

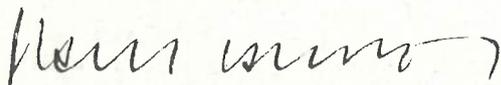
Aus all den vorgängig erwähnten Erfahrungen können letztlich die Forderungen nur dahin lauten:

- **Gemeinnützige Arbeit soll als Sanktionsform vermehrt angewendet und von 30 auf mindestens 90 Tage ausgeweitet werden. Sie sollte definitiv in die aktuelle Revision des Strafgesetzes aufgenommen werden.**
- **Gemeinnützige Arbeit kann ein konstruktives und interdisziplinäres Zusammenspiel von Justiz und privaten Organisationen, bzw. von Vollzug und Sozialarbeit bewirken und fördern.**
- **Sozialbenachteiligte Personen, die straffällig wurden, sollten mit dem Ziel der Reintegration vermehrt für diese Sanktionsform berücksichtigt werden.**

II. Schlussbericht der Evaluation des Büros WSB

Siehe Register 2

JUSTIZDEPARTEMENT
DES KTS. LUZERN
Der Regierungsrat:



Dr. Paul Huber

Caritas Schweiz
Direktor:



Jürg Krummenacher

Beilagen

Dokumentation mit

- Verordnungstext
- Vertrag mit der Caritas
- Vertrag mit den Arbeitgebern
- Merkblatt für Arbeitgeber
- Merkblatt für den Verurteilten
- Gesuch um Gewährung des besonderen Vollzugs
- Verfügungsmuster
- Arbeitszeitkontrolle
- Bestätigung über geleisteten Einsatz in Form der gemeinnützigen Arbeit
- Erklärung über den Gesundheitszustand

