

## **Komparative Analyse von Maßnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Straffälligen (KAMRA)**

vor dem Hintergrund konzeptueller, sozialer und rechtlicher Rahmenbedingungen in den Ländern der Europäischen Union als Basis für einen optimierten Transfer und eine gemeinsame europäische Strategie

Transnationales Projekt gefördert im Rahmen des Aktionsprogramms LEONARDO DA VINCI der Europäischen Kommission

Projektbericht: Walter Hammerschick/Arno Pilgram

Forschungskooperation zwischen dem Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie (Projektleitung), den Universitäten Bremen, Leiden (Holland) und Lissabon sowie dem Istituto di Ricerca Scrl (IARD - Mailand) und den Berkshire Probation Services.

Der Endbericht basiert auf den nationalen Berichten der Projektpartner, in welchen eine Bestandsaufnahme der Situation und der Rahmenbedingungen berufsfördernder Maßnahmen für Straffällige und vor allem für Strafgefangene in den beteiligten Ländern vorgenommen wurde. Darüber hinaus konnten wir uns auf Berichte über Experteninterviews, auf die Darstellung und Diskussion von Projektbeispielen aus den Partnerländern und auf Ergebnisse der verschiedenen im Rahmen des Projektes abgehaltenen Meetings und Workshops stützen.

Folgende Kapitel bilden den Endbericht, in welchem grundlegende Fragen rund um das Thema berufliche Förderung von Straffälligen und Strafgefangenen diskutiert werden und versucht wird, Schlüsse aus der Gegenüberstellung der verschiedenen nationalen Modelle zu ziehen:

### **Kapitel 1.**

#### **Die Schwierigkeit und zugleich der Nutzwert international vergleichender Analysen von *vocational training measures for offenders (VTMOs)* – die Identifikation ihrer verschiedenartigen Zielsetzungen (Bewertungskriterien)**

Dieses Kapitel versucht die Unterschiedlichkeit der Zielsetzungen von berufsfördernden Maßnahmen für Straffällige in den verschiedenen Ländern herauszuarbeiten, darauf basierend eine Liste möglicher Ziele zusammenzustellen und Evaluationsgesichtspunkte zu beleuchten.

In den erfassten Staaten bzw. Regionen ist die unterschiedlich ausschließliche oder vorrangige Ausrichtung von Programmen an so unterschiedlichen Zielen wie etwa den folgenden beobachtbar:

- am Ziel einer Mindestsicherung an Bildung und von staatlichem Ausgleich von gesellschaftlichem Bildungs/Sozialgefällen,

- am sozialpolitischen Ziel verallgemeinerter Integration in das (erwerbszentrierte) soziale Sicherheitsnetz,
- am demokratiepolitischen Ziel der zivilgesellschaftlichen Mobilisierung von Reintegrationsleistungen,
- am Verwaltungsreformziel der Verbesserung, Abstimmung und Integration öffentlicher Leistungen,
- am wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Ziel der Entwicklung und Nutzung von (knappen, wertvollen) Humanressourcen,
- am sicherheitspolitischen Ziel der Kriminalprävention durch Arbeitsintegration bzw. durch Bindung von Strafverzicht oder Sozialleistungen an Qualifizierungs- und Arbeitsauflagen.

Um welche Ziele es in einzelnen Programmen, Programmkomplexen oder im beruflichen Aus- und Fortbildungssystem für Straffällige in seiner Gesamtheit geht, richtet sich nach den jeweiligen Erfordernissen bzw. politischen Wertgrundsätzen. Auch ob, in welcher Form und mit welcher Konsequenz die Verwirklichung dieser Ziele auf den Prüfstand gestellt wird, ist eine politische Entscheidung, die in der Regel abhängig ist von der Unstrittigkeit von Programmen und Programmzielen. Sind sie politisch strittig und die Mittel knapper, sind gezielte Anstrengungen der „Evaluation“ verbreiteter. Sie orientieren sich im allgemeinen an den leichter und schneller messbaren Zielen von VTMOs (z.B. an Berufsabschlüssen oder Wiederverurteilungen), während sich die politisch symbolischen und oft ausschlaggebenden Leistungen mitunter der einfachen Messung entziehen. Somit bleibt der Einfluss der Evaluationsforschung auf die politische Gestaltung des Aus- und Fortbildungswesens für Straffällige begrenzt und zweifelhaft. Einen europäischen Standard der Evaluation von VTMOs zu entwickeln, verlangt demnach, ihren vielschichtigen Zielsetzungen Rechnung zu tragen, die Konkurrenz und Interferenz zwischen Zielen und Programmmaßnahmen in Betracht zu ziehen und einzelne Methoden und Ergebnisse der Evaluation stets in Hinblick darauf zu hinterfragen.

## **Kapitel 2.**

### **Modelle der praktischen Organisation von VTMOs - Von den Reaktionen der Straferichte bis zur Vermittlung auf den Arbeitsmarkt**

Das zentrale Interesse des Projektes KAMRA richtet sich auf die verschiedenen nationalen Modelle des praktischen Umgangs mit bzw. der Behandlung von straffällig gewordenen Personen unter dem Gesichtspunkt ihrer beruflichen Des/Integration. Jedes dieser Modelle kann als eine Abfolge von Entscheidungen, Passagen und Phasen dargestellt werden, durch die Straffällige nach ihrer Ausforschung und insbesondere nach einer Inhaftierung gehen und die für ihre berufliche Integration von Bedeutung sind. Auf der Grundlage erster nationaler Berichte und der Diskussionen im Rahmen der internationalen KAMRA-Treffen wurde als Instrument zur vereinheitlichten, Übersicht und Vergleiche erleichtern-

den Darstellung der unterschiedlichen nationalen Systeme eine Master-Graphik bzw. Master-Map entwickelt. Entlang derselben erarbeiteten die einzelnen Projektpartner ausführlichere Darstellungen für die im Projekt vertretenen Länder. Die Master Map, die daran angelehnten nationalen Grafiken, die diese näher erläuternden Kommentare und die ursprünglichen nationalen Berichte sind die Grundlage der folgenden Ausführungen.

Dieses Kapitel erläutert zum einen die Gliederung der Master Map und die Bedeutung ihrer Abschnitte für die berufliche Rehabilitation von Straffälligen und Strafgefangenen. Es zielt ferner durch das Herausstreichen von idealen Lösungen und Organisationsprinzipien in einzelnen nationalen Modellen auf die Beschreibung einer „idealen“ Förderkette, die dem Ziel der beruflichen Integration von Straffälligen auf besonders geeignet erscheinende Weise Rechnung trägt bzw. Ansatzpunkte dafür bietet.

### **Kapitel 3.**

#### **Rahmenbedingungen für die Zielsetzungen und die Praxis berufsfördernder Maßnahmen für Straffällige**

Für die Entwicklung, für die Bewertung und für die Fortführung von berufsfördernden Maßnahmen für Straffällige sind auch nationale Rahmenbedingungen entscheidend, welche bei der Auseinandersetzung mit nationalen Modellen und ihren Zielsetzungen nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Das dritte Kapitel diskutiert die nationalen Rahmenbedingungen, deren besondere Relevanz im Vergleich der nationalen Modelle bzw. ihrer Darstellungen zum Ausdruck kam. Unter anderem geht es hier um folgende Einflussgrößen:

#### **Die Strafenpolitik**

Von zentraler Bedeutung ist die Frage, wie selektiv bzw. extensiv Haftstrafen angewendet werden. Es macht einen erheblichen Unterschied für die Planung und Durchführung von qualifikationsfördernden Maßnahmen für Straffällige, ob sehr selektiv und kurz gestraft wird, wie z.B. in Holland, oder ob extensiv und lange gestraft wird, wie z.B. in Portugal. Für den Stichtag 1.9.1996 wurden für Portugal 140 Gefangene pro 100.000 Einwohner berichtet. Zum selben Stichtag lag diese Rate in Holland bei 75 Gefangenen pro 100.000 Einwohnern. Die Gefangenenpopulation in Portugal unterscheidet sich wesentlich weniger von der "Normalpopulation" wie die Gefangenenpopulation in Holland, wo überwiegend die "absoluten Verlierer" in Haft landen. Aufgrund der Gefangenenpopulation und aufgrund der langen Strafzeiten ist im Portugiesischen Strafvollzug mehr Orientierung an der Regelausbildung möglich als in Holland.

#### **Vorgaben des formalen Bildungssystems**

Das allgemeine Bildungssystem, das Erwachsenenbildungssystem und das Berufsbildungssystem geben auch für qualifikationsfördernde oder berufsfördernde Maßnahmen

für Straffällige einen Rahmen vor. Österreich und Deutschland haben zum Beispiel eine vergleichsweise rigide Berufsbildungsstruktur, die auch politisch stark abgesichert ist. In beiden Berufsbildungssystemen dominiert das Duale System und in beiden Systemen gibt es kaum eine formale Anerkennung von Teilqualifikationen. In anderen Ländern ist das Berufsbildungssystem wesentlich flexibler und lässt daher auch im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Straffälligen mehr Gestaltungsraum. Das öffentliche Englische Bildungssystem zum Beispiel hat zwar allgemein keinen besonders guten Ruf, die in England geltenden "National Qualification Levels" ermöglichen jedoch zertifizierte Abschlüsse auf unterschiedlichsten Levels.

### **Interinstitutionelle Kooperationen**

Das Potential von Netzwerken und Kooperationen für die berufliche Förderung von Straffälligen wurde bereits in Kapitel 2. angesprochen. Die Bereitschaft und Offenheit der verschiedenen mit der beruflichen Integration Straffälliger befassten Institutionen, miteinander zu kooperieren und die vorhandenen, spezialisierten Ressourcen effizient und zielführend einzusetzen, muss als eine wesentliche Rahmenbedingung betrachtet werden. Im Rahmen von KAMRA hat sich gezeigt, dass sich Kooperationen von Vollzugsanstalten mit vollzugs-externen bzw. mit privaten Institutionen und Kooperationen letzterer untereinander auf die Entwicklung von qualifikationsfördernden Maßnahmen sehr positiv auswirken. Vor allem in England und auch in Holland gibt es relativ weitreichende Kooperationen dieser Art, zum Teil auch auf interministerieller Ebene. In England war man zum Beispiel, befördert durch entsprechende politische Vorgaben, bereits sehr erfolgreich bei der Errichtung von Netzwerken. Die Netzwerke sind darauf ausgerichtet, lokale "multi-agency" Strategien zu entwickeln und durchzuführen. Diese Strategien basieren auf institutionalisierten Kooperationen zwischen Gefängnisverwaltung, Bewährungshilfe, anderen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen, Wirtschaft und gemeinnützigen Einrichtungen. Ziel dieser Kooperationen ist die Arbeitsmarktintegration Straffälliger, aber auch ein effizienter Einsatz der Mittel. Zu erwähnen ist, dass in Bremen im Zusammenhang mit KAMRA eine Netzwerk-Kooperation initiiert wurde.

### **Die Arbeitsmarktlage**

Der Einfluss der Arbeitsmarktlage und die Arbeitsmarktpolitik auf die berufliche Förderung von Straffälligen ist naheliegend. Holland unterscheidet sich diesbezüglich von den anderen Projektländern vor allem auch dadurch, dass es einen Mangel an Arbeitskräften gibt. Das hat zur Folge, dass in Holland auch von Seiten der Wirtschaft großes Interesse daran besteht, Straffällige als Arbeitskraft-Ressource zu nutzen und mitunter Unternehmen selbst Strafgefangene im Vollzug ausbilden, um sie nach der Entlassung zu beschäftigen. Im Kontrast dazu besteht in Bremen ein beträchtliches Überangebot an Arbeitskräften. Die direkte Integration in den 1. Arbeitsmarkt ist in Bremen daher selten mög-

lich. Allerdings gibt es in Bremen ein vergleichsweise breites Angebot an geförderter Arbeit, das zu einem wesentlichen Teil auch von den Ländern und Kommunen finanziert wird.

#### **Kapitel 4.**

#### **Akteure und Strategien der Reform im Bereich von VTMOs im internationalen Vergleich**

Hier wird schließlich versucht herauszuarbeiten, welche Akteure und welche politischen Handlungsstrategien (begünstigt durch welche Rahmenbedingungen) hinter Reformmaßnahmen in den verschiedenen Ländern stehen und welche Schlüsse daraus gezogen werden können. Folgende politische Voraussetzungen stellen sich in diesem Zusammenhang als für die Initiierung, Etablierung und Weiterentwicklung von VTMOs günstig dar:

- Eine Gesetzgebung, die Straffälligen einklagbare Ansprüche auf (berufliche) Förderung und soziale Sicherheiten einräumt, sie diesbezüglich nicht benachteiligt, zumindest gleichstellt, wenn nicht tendenziell privilegiert. (Entsprechende Rechtslagen herzustellen oder beizubehalten, verlangt die Existenz politischer Akteure, die als Advokaten von Straffälligen bzw. Marginalen auftreten und von deren verbesserter Position möglichst selbst profitieren - wie etwa entsprechende Dienstleistungsanbieter.) Nur eine solche Rechtssituation lässt aus Untätigkeit oder Erfolglosigkeit auf dem Gebiet der VTMOs negative Konsequenzen und Interesse an Veränderung entstehen.
- Eine öffentliche und insbesondere Justizverwaltung, die modern gemanagt wird, sich die praktische Umsetzung von Gesetzesaufträgen zum Ziel setzt und die Erreichung desselben ständig überprüft.
- Dazu gehört die Involvierung aller von einschlägigen Rechtsreformen und Verwaltungsentscheidungen betroffenen Institutionen bereits in den Planungsprozess und die Implementierung von Neuerungen sowie ressortübergreifende Zusammenarbeit und Ressourcenbündelung mit allen öffentlichen Stellen und auch gesellschaftlichen/privaten Organisationen, die überlegene Kompetenz zur Erfüllung der wahrzunehmenden Aufgaben einbringen können. (Solche unverzichtbare Kompetenzen werden neben Organisationen des Strafvollzugs und der Straffälligenhilfe vor allem bei der Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktverwaltung bzw. Trägern von Berufsbildungs-, Arbeitsmarktförderungs- und flankierenden Maßnahmen dazu zu finden sein.) Nichtsdestoweniger sollte bei aller Arbeitsteilung nicht auf ein Planungs- und Steuerungszentrum bei einem Ressort (naheliegender bei der Justizverwaltung oder einer von dieser dafür bestimmten Einrichtung) und auf die nötige Kompetenz dafür verzichtet werden.
- Eine bei allem Innovationsdruck und aller sparsamen und kontrollierten Ressourcenbewirtschaftung gewährte Berechenbarkeit und Dauerhaftigkeit von Programmlinien. Nur eine längerfristige Stabilität von Engagements von Einrichtungen oder gesellschaftlichen Gruppen in die berufliche Aus- und Fortbildung bzw. Arbeitsmarktintegration Straf-

fälliger sichert die nötige Spezialisierung und F&E-Investitionen.

**[siehe auch Downloads]**