

Mitteilung des Senats vom 15. Februar 2022**Beschäftigungsquote und berufliche Qualifizierungsmaßnahmen im Justizvollzug**

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat unter Drucksache 20/1290 eine Kleine Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Kleine Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung

Die Justizvollzugsanstalt Bremen (JVA Bremen) befindet sich in einem umfangreichen Sanierungsprozess. Die Sanierung ist notwendig aufgrund des Zustands der Anstaltsgebäude sowie wegen der erhöhten Anforderungen an die Sicherheit und der höchststrichterlich veränderten Voraussetzungen für den menschenwürdigen Vollzug von Haftstrafen. Die ersten Bauabschnitte und die Erstellung des neuen Containerhafthauses sind abgeschlossen. Derzeit werden die beiden großen 1 874 errichteten Hafthäuser 1 und 2 sukzessive saniert, hierbei muss die Belegung durch die Gefangenen berücksichtigt werden.

Die JVA Bremen unterliegt seit zwei Jahren pandemiebedingten Sonderregelungen.

Vor der Pandemie trafen Gefangene der Strafhaft aus allen Abteilungen bei der Arbeit oder in der Schule und/oder beruflichen Qualifizierung aufeinander und konnten gemeinsam beschäftigt oder beschult werden. Dies war für insgesamt 16 Monate (seit Beginn der Pandemie bis September 2021) nicht mehr der Fall. Seitdem war es notwendig, die einzelnen Hafthäuser in Kohorten zu untergliedern. Ein Aufeinandertreffen der Kohorten in den Betrieben und der Schule wird vermieden. Eine Zuteilung nach Bedarfen kann derzeit nicht immer erfolgen, da dies eine Verlegungsbereitschaft der Gefangenen in die entsprechenden Häuser voraussetzt.

Sämtliche Zahlen und Quoten der vergangenen zwei Jahre beruhen auf den besonderen Umständen des Sanierungsprozesses und der pandemiebedingten Sonderregelungen. Die Corona-Verordnungen und die Maßgabe der Anstalt, die Gefangenen vor dem Ausbruch von Corona-Infektionen innerhalb des Vollzuges zu schützen, führte zwangsweise zu Einschränkungen von Kontakten und zur Anordnung von Trennungsgeboten, sodass sich auch diese Regelungen auf die Zuweisung zur Arbeit, Schule und zu Qualifizierungsmaßnahmen auswirkten. Soweit die Fragestellungen auf zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten der Beschäftigung und schulischer und beruflicher Qualifikationen gerichtet sind, lassen die geplanten Sanierungsmaßnahmen und bauliche Veränderungen mitunter die vorübergehende Schließung oder eine nur begrenzte Fortführung in „Not-Betriebsstätten“ erwarten.

Im Einzelnen

1. Wie viel Prozent der Gefangenen in der JVA Bremen gehen einer Beschäftigung nach (insgesamt und unterschieden nach Geschlecht und Haftbereich)?

Die Beschäftigungsquote der Gefangenen lag im Jahr 2021 bei 62,10 Prozent. Zur Ermittlung der Beschäftigungsquote werden grundsätzlich nur die Gefangenen erfasst, die dem internen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (ausgenommen sind etwa Untersuchungsgefangene, Rentner et cetera). § 11 Bremisches Untersuchungshaftvollzugsgesetz schreibt vor, dass Untersuchungsgefangene von Gefangenen anderer Haftarten, namentlich von Strafgefangenen, getrennt untergebracht werden, mit der Folge, dass sie auch getrennt beschäftigt und qualifiziert werden. Untersuchungsgefangene sind, anders als Strafgefangene, jedoch nicht zur Arbeit verpflichtet.

Eine statistische Auswertung unterteilt nach Geschlecht und Haftart lässt das in der JVA Bremen verwendete Datenerfassungsprogramm nicht zu. Die Beantwortung erfolgte deshalb mittels händischer Stichtagserhebung.

Am Stichtag 12. Januar 2022 betrug die Gesamtbelegung der JVA Bremen 571 Gefangene, hiervon waren 353 Inhaftierte einer Arbeit zugewiesen. Dies entspricht einer Beschäftigungsquote von 62,00 Prozent.

Unterteilungen nach Geschlecht und Haftart (zum Stichtag 12. Januar 2022):

Frauen/geschlossener Vollzug
Gesamtbestand: 13
Arbeit/Schule: 12
Beschäftigungsquote: 92,00 Prozent

Frauen/offener Vollzug
Gesamtbestand: 5
Arbeit/Schule: 2
Berufsfreigang: 2
Beschäftigungsquote: 80,00 Prozent

Frauen/Untersuchungshaft
Gesamtbestand: 4
Arbeit/Schule: 1
Beschäftigungsquote: 25,00 Prozent

Männer/geschlossener Vollzug Bremen-Oslebshausen
Gesamtbestand: 287
Arbeit/Schule: 204
Beschäftigungsquote: 71,00 Prozent

Männer/offener Vollzug Bremen-Oslebshausen
Gesamtbestand: 48
Arbeit (innerhalb der JVA): 13
Berufsfreigang: 34
Beschäftigungsquote: 98,00 Prozent

Männer/Untersuchungshaft
Gesamtbestand: 118
Arbeit/Schule: 20
Beschäftigungsquote: 17,00 Prozent

Männer/geschlossener Vollzug Bremerhaven
Gesamtbestand: 56
Arbeit/Schule: 37
Beschäftigungsquote: 66,00 Prozent

Männer/offener Vollzug Bremerhaven
Gesamtbestand: 9
Berufsfreigang: 7
Beschäftigungsquote: 78,00 Prozent

Jugendliche/Untersuchungshaft
Gesamtbestand: 15
Arbeit/Schule: 10
Beschäftigungsquote: 66,00 Prozent

Jugendliche/geschlossener Vollzug
Gesamtbestand: 14
Arbeit/Schule: 9
Beschäftigungsquote: 64,00 Prozent

Jugendliche/offener Vollzug
Gesamtbestand: 2
Arbeit: 2
Beschäftigungsquote: 100,00 Prozent

2. Welche Maßnahmen plant der Senat gegebenenfalls, um die Beschäftigungsquote in Haftbereichen mit geringer Quote (weniger als drei Viertel) zu steigern?

Bei der Bewertung der vorbenannten Beschäftigungsquoten ist zu berücksichtigen, dass die JVA Bremen aus vielen Vollzugsabteilungen besteht, die mitunter sehr klein (zum Beispiel sozialtherapeutische Abteilung: 20 Haftplätze im Vergleich zur Abteilung 22: 70 Haftplätze) sind. Gründe für eine vorübergehende Nichtbeschäftigung von Insassen schlagen sich dann in der Beschäftigungsquote prozentuell sehr stark nieder. Derartige Gründe können unter anderem die vorübergehende Unterbringung in der Zugangsabteilung/Quarantänestation sein, strikte Trennungsgebote von Strafgefangenen und Untersuchungsgefangenen sowie Erwachsenen und Jugendlichen und Männern und Frauen; physische/psychische Erkrankungen oder Ablösungen aufgrund mangelnder Mitarbeit oder sicherheitsrelevantem Verhalten und vieles mehr, was dazu führt, dass nicht alle Haftbereiche in den lokal begrenzt vorhandenen Betriebsstätten gleichermaßen beschäftigt beziehungsweise qualifiziert werden können. Insoweit variiert der prozentuale Beschäftigungsgrad der in den einzelnen Abteilungen inhaftierten Gefangenen merklich, je nachdem, ob man den Gesamt-Gefangenenbestand zugrunde legt (so wie es die hier für alle Haftarten gesondert ermittelten Werte tun) oder die Anzahl der dem „internen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehende Gefangenenbestand“.

Die Bedarfe der Gefangenen werden langfristig ermittelt, hierauf wird seitens der Anstalt durch Umstrukturierung der vorhandenen Betriebsstruktur reagiert. Die Reaktionsmöglichkeiten sind jedoch vom baulichen und personellen Ist-Status abhängig und nicht gleichermaßen flexibel.

- a) Welche für den Arbeitsmarkt relevanten beruflichen Qualifikationen können in der JVA Bremen erlangt werden?

Schule

- BBR (Berufsbildungsreife)
- EBBR (erweiterte Berufsbildungsreife)
- MSA (mittlerer Schulabschluss)
- DTZ (Deutschtest für Zuwanderer) A1,
- DTZ (Deutschtest für Zuwanderer) A2/B1

Arbeit

Qualifizierungsbausteine gemäß § 69 Berufsbildungsgesetz (= einzelne konkrete Lerninhalte aus anerkannten Ausbildungsberufen) in den Betrieben:

- Bäckerei
- Bistro

- Tischlerei
- Schlosserei
- Elektriker
- Malerei
- Gebäudereinigung

b) Welche Zertifikate werden den Insassen darüber ausgestellt?

Schule

Schulabschlusszeugnisse (BBR, EBBR, MSA) werden von der Erwachsenen-
schule Bremen ausgestellt. Die Tatsache der Inhaftierung des
Absolventen geht aus dem Zeugnis nicht hervor.

Der DTZ-A2/B1-Kurs kann mit einem Zertifikat abgeschlossen werden,
welches von telc (Sprachtestanbieter) in Kooperation mit dem
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ausgestellt wird.

Arbeit

Die Zertifikate für die oben genannten Betriebe (mit Ausnahme des
Bistros) werden von der Handwerkskammer Bremen ausgestellt, ohne
Angabe der Betriebsstätte.

Für die Absolvierung der Qualifikationsbausteine im Bistro erhalten
die Gefangenen ein Zeugnis von der JVA, welches von der Handels-
kammer abgezeichnet wird; entsprechend lässt sich hier die Betriebs-
stätte (JVA) erkennen.

c) Wie viele Insassen haben diese Qualifikationen und Zertifikate in den
letzten beiden Jahren, für die diese Zahlen vorliegen, jeweils erwor-
ben (insgesamt und unterschieden nach Männern, Frauen und Ju-
gendgefangenen)?

Da es hierüber keine regelmäßig erhobenen statistischen Daten gibt,
erfolgte erneut eine händische Auswertung für das zurückliegende
Jahr (2021).

Schule

BBR: zehn Teilnehmer (vier erwachsene Männer, sechs männ-
liche Jugendliche)

Zertifikat/Abschluss erworben: drei erwachsene Männer;
vier männliche Jugendliche

EBBR: zehn Teilnehmer (sechs erwachsene Männer, vier männ-
liche Jugendliche)

Zertifikat/Abschluss erworben: sechs erwachsene Män-
ner, drei männliche Jugendliche

MSA: vier Teilnehmer (vier erwachsene Männer)

Zertifikat erworben: vier erwachsene Männer

DTZ A2/B1: zwölf Teilnehmer (zwölf erwachsene Männer)

Zertifikat erworben: sieben erwachsene Männer

Da sich das Schulgebäude örtlich im Bereich des geschlossenen Män-
nervollzuges befindet, ist eine gleichzeitige Teilnahme der Frauen an
den dort angebotenen Schulmaßnahmen nicht möglich (Trennungs-
gebot Männer und Frauen). Im Hinblick auf den zahlenmäßig kleinen
Bereich des Frauenvollzuges mit sehr breit gestreuten Bedarfen ist
eine Beschulung mit dem Ziel eines Abschlusses unter Einsatz von un-
terschiedlichen Fachlehrern nicht zu gewährleisten, wohl aber das

Angebot eines schulischen Grundkurses zur Vermittlung von Basis-Wissen.

Arbeit

Die beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen in den Betrieben können derzeit ausschließlich im Bereich des geschlossenen Strafvollzuges für erwachsene Männer angeboten werden, sodass sich die Teilnehmer ausschließlich aus dieser Zielgruppe zusammensetzen.

Bäckerei: vier Teilnehmer
Zertifikat: keiner

Grund: Der Betrieb musste vorübergehend geschlossen werden aufgrund der vorübergehenden Abwesenheit der dort beschäftigten Fachkraft. Eine dauerhafte Personalvertretung (zweiter Bäckermeister) ist nicht vorhanden. Für das Betreiben von Fachbetrieben muss eine Fachkraft vorhanden sein um sicherzustellen, dass die Produkte einwandfrei sind und den allgemeinen Regeln entsprechen. Nicht zuletzt erlegt der Arbeitsschutz Pflichten auf, die einem Laien (allgemeines Personal) nicht übertragen werden können und dürfen.

Bistro: zwölf Teilnehmer
Zertifikat erworben: sieben

3 von 5: Qualifizierungsbaustein 1 (ein Gefangener wurde vorher entlassen)

3 von 5: Qualifizierungsbaustein 2 (ein Gefangener in den offenen Vollzug verlegt, ein Gefangener hat die Maßnahme noch nicht beendet)

0 von 2: Qualifizierungsbaustein 3 (Maßnahme endet voraussichtlich im 1. Quartal 2022)

Schlosserei: zwei Teilnehmer

Zertifikat erworben: 0 (Maßnahme endet voraussichtlich im 1. Quartal 2022)

Elektriker: zwei Teilnehmer

Zertifikat erworben: 0 (Maßnahme endet voraussichtlich im 1. Quartal 2022)

Tischlerei: ein Teilnehmer

Zertifikat erworben: 0 (Maßnahme endet voraussichtlich im 1. Quartal 2022)

Die Angaben zu der Anzahl der Teilnehmer und der Anzahl der erfolgreichen Abschlüsse entspricht nicht den vorgehaltenen Möglichkeiten.

Gerade in diesem Bereich führten die pandemiebedingten Sonderregelungen dazu, dass in den Betrieben unter Einschränkung der Gefangenenbeschäftigung ein Schwerpunkt auf die Erfüllung von vertraglichen Verpflichtungen (Auftragslage) gelegt werden musste, sodass zum Beispiel im 3. Quartal keinerlei Qualifizierungsmöglichkeiten, außer im Bistro, angeboten werden konnten.

- d) Welche Informationen liegen dem Senat zur tatsächlichen Verwertung von in der JVA erworbener Qualifikation und Zertifikate bei der Arbeitssuche vor?

Zertifikate, welche von der Handwerkskammer Bremen ausgestellt werden, können als Nachweis für den Erwerb von Teilkenntnissen einer staatlich anerkannten Berufsausbildung einem Antrag nach § 27a Absatz 2 Handwerksordnung zugrunde gelegt werden, um auf die Dauer einer Berufsausbildung angerechnet zu werden.

- e) Wie bewertet der Senat die Arbeitsmarktrelevanz dieser Zertifikate und welche Erfahrungen und Einschätzungen seitens der Bundesagentur für Arbeit sind dem Senat diesbezüglich bekannt?

Der überwiegende Teil der in der JVA erworbenen und zertifizierten Fähigkeiten und Fertigkeiten wird durch die Erwachsenenschule, die Handwerkskammer beziehungsweise die Handelskammer zertifiziert und anerkannt. Demnach lässt sich die Arbeitsmarktrelevanz auf außerhalb der JVA erworbene Schulabschlüsse und Ausbildungsmaßnahmen übertragen.

3. Wie beurteilt der Senat die Vergleichbarkeit der Arbeitsangebote in der JVA mit den Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarkts?

Ehemalige Inhaftierte haben oft nach ihrer Haftentlassung multiple Probleme bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt, allein die Tatsache eines Gefängnisaufenthaltes ist bei der Arbeitsplatzsuche oftmals ein Wettbewerbsnachteil. Die Arbeitsangebote der JVA werden überwiegend im handwerklich-gewerblichen Bereich angeboten, die Angebote auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben sich jedoch quantitativ in den Dienstleistungssektor verschoben. Im gewerblichen Bereich werden zunehmend Fach- und Spezialkenntnisse erwartet. Diese Veränderungen des Arbeitsmarktes in Übereinstimmung mit dem Leistungsvermögen und den Kenntnissen der Inhaftierten zu bringen ist eine der großen Herausforderung der nächsten Jahre in Bezug auf den Resozialisierungsauftrag nicht nur des Bremer Strafvollzugs. Nach Beendigung des Pandemiemanagements wird sich die JVA hierzu verstärkt dem Austausch mit anderen Anstalten und Stakeholdern zu dieser Thematik widmen.

Hinsichtlich der vermittelten und hierfür ausgestellten Zertifikate besteht, da diese durch die Handwerkskammer ausgestellt werden, jedoch kein Unterschied zu den entsprechenden außerhalb der JVA erworbenen Qualifikationen.

4. Welche Erkenntnisse und Einschätzungen liegen dem Senat zur Konkurrenzfähigkeit der Betriebe der JVA Bremen vor?

Die Arbeitsangebote der Betriebe der JVA Bremen müssen stets zunächst unter dem Gesichtspunkt der Zielsetzung des Bremischen Strafvollzugsgesetzes betrachtet werden.

Die Zuweisung einer Arbeit ist für die Resozialisierung der Gefangenen von erheblicher Bedeutung. Die Arbeit ermöglicht den Gefangenen, Geld für die Erfüllung von Unterhaltsverpflichtungen, den Schuldenabbau, den Ausgleich der Tatfolgen oder den Einkauf zu verdienen. Durch Arbeit werden positive Effekte für die Resozialisierung erzielt, da die Gefangenen einen strukturierten, ausgefüllten Tag haben und ihre Arbeit als sinnvoll erleben. Die Arbeit der Gefangenen hat die Funktion, die der Erwerbsarbeit außerhalb des Vollzugs zukommt, und ist daher Ausprägung des Angleichungs- und Gegensteuerungsgrundsatzes.

Die produzierten Güter sollen selbstverständlich marktfähig sein, nur so kann Arbeit durch die Gefangenen als sinnvoll erlebt werden. Ein fairer Wettbewerb mit Produktanbietern außerhalb der JVA setzt aber voraus, dass die JVA ihre Kostenvorteile im Personalbereich nicht auf dem Markt ausspielt. Es soll nicht auf Grundlage des Stundensatzes eines Gefangenen ein Dumpingpreis angeboten werden, mit welchen ein privat-gewerblicher Anbieter unterboten wird. Deshalb wird nicht diejenige Zeit kalkuliert, welche der Insasse zur Herstellung eines Produkts tatsächlich benötigt, sondern eine Mischkalkulation betrieben. Im Rahmen dieser Mischkalkulation wird der Anteil eines JVA-Mitarbeiters mit dem eines Gefangenen verrechnet, woraus ein durchschnittlicher Stundenlohn resultiert, welcher unter dem einer Fachkraft, aber über dem eines Gefangenen

liegt. Zu diesem berechneten Stundenlohn wird sodann ein Zeitanatz eines Facharbeiters verwendet, um einen geeigneten Zeitaufschlag hinzuzurechnen.

Viele andere Möglichkeiten der Effizienz- und Absatzsteigerung (zum Beispiel Skalierungseffekte, Werbung, besonderes Produktionsknowhow der Belegschaft) können jedoch unter den Bedingungen des Strafvollzuges gerade nicht genutzt werden. Insofern ist davon auszugehen, dass Betriebe im Strafvollzug in einem allgemeinen Wettbewerb in der Regel nicht mit freigewerblichen Anbietern konkurrenzfähig sind, sondern ähnlich wie Werkstätten für behinderte Menschen in Nischensegmenten, beispielsweise der Stücklohnfertigung, ihre Aktivitäten entfalten müssen.

Diese eingeschränkte Konkurrenzfähigkeit entbindet die Werkbetriebe aber nicht davon, den resozialisierenden Arbeitsauftrag und die wirtschaftliche Effizienz stets neu zum Ausgleich zu bringen. Die Innenrevision der Senatorin für Justiz und Verfassung wird nach Abflauen der Pandemie die JVA Bremen bei dieser Ausbalancierung durch Beratung unterstützen.

5. Welche Informationen liegen dem Senat zur Wirtschaftlichkeit von Betrieben im Justizvollzug anderer Bundesländer vor?

Zu dieser Frage liegen dem Senat keine aktuellen Erkenntnisse vor. Werkbetriebe im Justizvollzug waren in der letzten Dekade in verschiedenen Ländern aber immer wieder auch Gegenstand von Berichten der jeweiligen Rechnungshöfe. Gerügt wurden sowohl rein staatliche als auch PPP-Organisationsmodelle (PPP = Public-private-Partnership) aus jeweils unterschiedlichen Gründen. Dieser Befund zeigt, dass alle Länder vor den vorbeschriebenen Problemen stehen.

6. Hält der Senat es für angezeigt, den Grad der Umsetzung von § 21 Bremisches Strafvollzugsgesetz zu quantifizieren und zu steigern, und durch welche Maßnahmen könnte dies erreicht werden?

Der Senat ist sich bewusst, dass Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen immer sinnvoll und ausbaufähig sind. Der Senat hat bei der Auswahl von bestehenden oder neu hinzukommenden Maßnahmen neben den thematischen Bedarfen allerdings auch die Finanzierbarkeit, die räumlichen Bedarfe (insbesondere unter Beachtung der noch die nächsten Jahre andauernden Sanierungsmaßnahmen, die auch das Schulgebäude und den Werkhof – Werkbetriebe – umfassen) und die personellen Ressourcen zu beachten. In die Bewertung einzustellen ist ferner, dass zwar viele, aber längst nicht alle Gefangenen Förderbedarf haben, sondern auch ein Arbeitsangebot für jene vorgehalten werden muss, die bereits über eine abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung verfügen und während ihrer Inhaftierung ebenfalls sinnvoll beschäftigt werden sollen (insbesondere bei langstrafigen Gefangenen).

Für eine erfolgreiche Teilnahme einer/s Gefangenen an einer beruflichen Qualifizierungsmaßnahme muss immer auch genug Haftzeit für die Dauer der Maßnahme verbleiben. Dauert etwa eine Maßnahme drei, sechs oder gar zwölf Monate, kommt eine Teilnahme für einen Gefangenen, der zum Beispiel zu drei Jahren Freiheitsstrafe verurteilt wurde, kaum noch in Betracht, wenn von der Haftzeit ein Jahr Untersuchungshaft abzurechnen ist, er vorzeitig entlassen werden soll und die Maßnahme zum Zeitpunkt der Feststellung seines Bedarfs bereits begonnen hat und er zunächst auf die Warteliste gesetzt werden muss.

Der Senat hat grundsätzlich ein sehr hohes Interesse daran, das Betreuungs-, Behandlungs-, Bildungs- und Qualifizierungsangebot optimal auszurichten. Deshalb befürwortet der Senat ausdrücklich das Engagement der Senatorin für Justiz und Verfassung in Projekten, die über den Europäischen Sozialfonds (ESF) im Lande Bremen gefördert werden. Sie dienen zum einen der Ergänzung des bestehenden Regelangebots, beispielsweise zur Beschäftigungsförderung in handwerklichen Bereichen der JVA oder

durch Vermittlung von konkreten EDV-Kenntnissen. Zum anderen werden auch neue Ansätze erprobt, wie etwa durch ein bundesweit einmaliges Modellvorhaben zur Alphabetisierung und Grundbildung von Strafin-sassen in der JVA Bremen und Bremerhaven, welches kontinuierlich spezifische Förderbedarfe ermittelt und für gering literalisierte Strafin-sassen ein entsprechendes Kursangebot bereithält. Weitere Projekte im Rahmen der ESF-Förderung richten sich wiederum an Straftentlassene und unterstützen deren beruflichen und persönlichen Lebensweg in der Zeit nach der Haft.