

Interpellation Schöbi-Altstätten / Suter-Rapperswil-Jona / Bärlocher-Eggersriet
(25 Mitunterzeichnende) vom 16. September 2019

Staatwirtschaft mit Gefangenen – Lohndumping gegenüber Behinderten und Gewerbe?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 21. Januar 2020

Michael Schöbi-Altstätten, Yvonne Suter-Rapperswil-Jona und Christoph Bärlocher-Eggersriet stellen in ihrer Interpellation vom 16. September 2019 verschiedene Fragen zu Produktionsaufträgen und Dienstleistungen, die von Strafvollzugseinrichtungen für Erwachsene im Kanton St.Gallen ausgeführt bzw. erbracht werden.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Art. 75 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) gibt als wichtigstes Ziel des Strafvollzugs vor, dass die Verurteilten befähigt werden sollen, künftig straffrei zu leben. Es sollen neue Straftaten verhindert und damit mögliche künftige Opfer und die Gesellschaft insgesamt geschützt werden. Im Zentrum des Strafvollzugs steht daher die Resozialisierung bzw. Wiedereingliederung in die Gesellschaft. Das hat damit zu tun, dass die allermeisten Gefangenen eine zeitlich befristete Strafe verbüssen. Sie sind also früher oder später zu entlassen und kommen in die Gesellschaft zurück. Gerade im offenen Vollzug – die Strafanstalt Saxerriet ist eine offene Anstalt ohne Umgrenzungsmauer und ohne Gitter an den Fenstern – befinden sich Verurteilte, die nach dem Strafvollzug mehrheitlich in der Schweiz verbleiben. Wenn etwas für die Sicherheit der Bevölkerung erreicht werden soll, müssen diese Verurteilten auf das Leben nach der Entlassung vorbereitet werden. Die Vollzugszeit muss genutzt werden, um ihnen die Chancen auf eine nachhaltige Eingliederung in die Gesellschaft zu verbessern. Dies versucht der Justizvollzug mit vielfältigen Interventionen und Lernfeldern zu erreichen. Ein konkretes und ganz wichtiges Lernfeld sind die Arbeitsplätze. Die Gefangenen sind denn auch während des Strafvollzugs gesetzlich zur Arbeit verpflichtet (Art. 81 Abs. 1 StGB) und haben durch ihre Arbeitsleistung einen Beitrag an die Vollzugskosten zu leisten (Art. 380 Abs. 2 Bst. a StGB).

Eine wesentliche Stärke der Strafanstalt Saxerriet ist das vielfältige, differenzierte Arbeitsangebot in den Industrie- und Gewerbebetrieben sowie in der Landwirtschaft. Dieses Angebot ermöglicht es, die verschiedenen Gefangenen je nach Fähigkeiten, Ausbildung und Neigungen (Art. 81 Abs. 1 Satz 2 StGB) beruflich zu fördern und die für die künftige Straffreiheit wichtige Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. An den Arbeitsplätzen werden nicht nur die beruflichen Fähigkeiten der Gefangenen verbessert, sondern auch ihre sozialen Kompetenzen. Wer nach dem Strafvollzug einen Arbeitsplatz hat, der ihm eine sinnstiftende Tagesstruktur gibt und es ihm ermöglicht, seinen Lebensunterhalt selber zu verdienen, der hat etwas zu verlieren. Dies wirkt der Gefahr für neue Straftaten entgegen. Die berufliche Wiedereingliederung unterstützt das Ziel der Straffreiheit erfahrungsgemäss ganz wesentlich (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 7. März 2017 zum Kantonsratsbeschluss über den Bau des Unterhalts- und Handwerkszentrums der Strafanstalt Saxerriet [35.17.02], Abschnitt 1).

Die Arbeits- und Beschäftigungsplätze für Gefangene in der Strafanstalt Saxerriet teilen sich in die folgenden Bereiche auf:

- 10 Plätze im sozialtherapeutischen Sondersetting für Gefangene mit psychischen oder körperlichen Einschränkungen und erhöhtem Betreuungsbedarf;

- 17 Plätze mit erhöhten Sicherheitsanforderungen mit Arbeitsprozessen, die ohne Maschinen oder nur mit wenigen, ungefährlichen Hilfsmitteln zu bearbeiten sind;
- 16 Plätze in Versorgung und Reinigungsdienst;
- 40 Plätze in industriellen/gewerblichen Arbeitsfeldern, davon sind rund die Hälfte repetitive Handarbeiten;
- 40 Plätze in landwirtschaftlichen Arbeitsfeldern, aufgeteilt in die Bereiche Tierhaltung, Pflanzenbau, Ökologie und Unterhalt.

Im Rahmen der Erarbeitung und Überprüfung der individuellen Vollzugspläne wird geprüft, an welchem Arbeitsplatz der Gefangene im Hinblick auf seine Wiedereingliederung am besten gefördert werden kann. Bei der Arbeitszuteilung wird auf die Fähigkeiten, die Ausbildung und die Neigungen des Gefangenen soweit möglich Rücksicht genommen (vgl. Art. 82 StGB). Dabei soll dem Gefangenen durch individuelle Zielvorgaben auch ermöglicht werden, sich für anspruchsvollere Tätigkeiten zu qualifizieren oder Erfahrungen in verschiedenen Arbeitsbereichen zu sammeln. Im Vordergrund der Vollzugsplanung und Arbeitszuteilung stehen immer die Perspektiven des Gefangenen, nicht die betrieblichen Bedürfnisse.

Gefangene haben vielfach keine abgeschlossene Berufsausbildung, ja oftmals nicht einmal einen Schulabschluss vorzuweisen. Sie arbeiteten oft als Hilfskräfte mit kurzen Anstellungsphasen im Bauhaupt- und Baunebengewerbe, in der Gastronomie, Industrie oder im Dienstleistungsbereich. Hauptaufgabe ist es daher, die beruflichen Fähigkeiten zu verbessern und Arbeitshaltungen wie Konstanz, Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Sorgfalt, Durchhaltevermögen, Selbständigkeit oder Verantwortung im Umgang mit Tieren, Maschinen und Geräten zu vermitteln, dies auch zu trainieren sowie sozialverträgliches Verhalten am Arbeitsplatz zu üben, d.h. sich in ein Team einzufügen und korrekt aufzutreten. In den einzelnen Arbeitsbereichen werden zusätzlich Berufsausbildungen (EBA/EFZ) angeboten. Die Gefangenen sollen fit gemacht werden für den freien Arbeitsmarkt nach ihrer Entlassung.

Die Anstaltsbetriebe sind nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu führen (Art. 2 Abs. 2 des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1]; Art. 8 Abs. 1 Bst. c der Gefängnisverordnung [sGS 962.14]). Soll das differenzierte Arbeitsangebot auf einem modernen Stand gehalten werden, was für die Arbeitsmarktfähigkeit der Gefangenen wichtig ist, sind regelmässige Investitionen in die Arbeitsinfrastruktur nötig. Es liegt im Interesse der Steuerzahlenden, wenn die Arbeitsbetriebe Erträge erwirtschaften und so finanzielle Beiträge an diese Investitionen und an die Vollzugskosten insgesamt leisten. Die Strafvollzugseinrichtungen haben daher kein Interesse an «Dumpingpreisen». Wie jedes kleine oder mittlere Unternehmen (KMU) sind auch sie aber dem wirtschaftlichen Umfeld ausgesetzt und bei der Preisgestaltung nicht frei. Die Erfahrungen haben auch gezeigt, dass bei fehlender Preisflexibilität Arbeitsaufträge ins Ausland verschoben werden, was weder im Interesse des lokalen Gewerbes noch der Steuerzahlenden liegt.

Wie an der Sitzung der vorberatenden Kommission vom 1. Juni 2017 zum Neubau des Unterhalts- und Handwerkszentrums (35.17.02) ausgeführt, steht die Strafanstalt Saxerriet in einem Wettbewerb. Mitbewerber können auch lokale Gewerbebetriebe sein. Man war und ist sich bewusst, dass dieser Wettbewerb nicht über den Preis erfolgen darf, sondern über Qualität, Flexibilität und Schnelligkeit. Es gab denn auch nie Klagen über «Dumpingpreise» der Strafanstalt Saxerriet, mit denen das lokale Gewerbe ausgebootet worden wäre. Dies wurde an der erwähnten Sitzung auch seitens des Gewerbes bestätigt. Auch das Regionalgefängnis Altstätten hat noch nie Hinweise erhalten, dass Arbeiten zulasten des Gewerbes oder von Institutionen für Menschen mit Beeinträchtigungen gegangen seien. Allenfalls wurde vereinzelt kritisiert, dass die «Lohnkosten» der Gefangenen nicht mit jenen der Privatwirtschaft vergleichbar seien. Diesbezüglich fällt indessen in Betracht, dass die Vollzugseinrichtungen nicht primär Produktionsbetriebe sind, sondern einen Vollzugauftrag haben, der mit zahlreichen weiteren Leistungen

ergänzt werden muss (Therapien, Gesundheitsdienst, Unterbringung und Verpflegung, Sicherheitskosten usw.).

Die Strafvollzugseinrichtungen setzen die Gefangenen nicht wirtschaftsnah (wie dies der Interpellationstext suggeriert), sondern arbeitsmarktnah ein (Fokus auf Rückkehr des Gefangenen in den Arbeitsmarkt). Wie vorgängig dargelegt, ist weder Lohndumping gegenüber Behinderteninstitutionen noch gegenüber dem einheimischen Gewerbe eine Realität. Es handelt sich hier um eine in regelmässigen Abständen wiederkehrende Falschannahme, die nicht auf Fakten beruht. Gerade in den letzten Jahren wird in diesem Thema sehr sensibel gearbeitet und es ist keinesfalls eine Konkurrenzierung der genannten Bereiche festzustellen, sondern vielfach eine Kooperation mit den lokalen KMU oder anderen Institutionen zu würdigen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Marktübliche Preise werden wie in der Realwirtschaft im täglichen Kontakt mit den Kundinnen und Kunden eruiert. Täglich bearbeiten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Vollzugseinrichtungen Anfragen von Arbeitspartnern. Von den offerierten Aufträgen erhalten die Vollzugseinrichtungen teilweise den Zuschlag, bei gut der Hälfte der Anfragen sind sie aber nicht der richtige Partner. Diese Aufträge gehen mehrheitlich an private Anbieter im In- und Ausland. Bei fehlenden Kapazitäten verweisen die Vollzugseinrichtungen die Arbeitspartner an andere Institutionen oder geschützte Werkstätten.

Viele Marktpartner haben klare Vorstellungen bezüglich des Preises für die vorgesehenen Arbeiten. Diese orientieren sich an Konkurrenzangeboten aus dem In- und Ausland.

Die Vollzugseinrichtungen verlieren Aufträge an Marktpartner aus dem zweiten Arbeitsmarkt, weil diese die Arbeiten zu günstigeren Konditionen anbieten. Ebenfalls ist der Preisdruck durch das nahe Ausland deutlich spürbar. Der Wettbewerb spielt über Qualität, Zuverlässigkeit und Flexibilität.

2. Wettbewerbsverzerrungen können sich die Vertragsparteien nicht leisten. Die Zusammenarbeit mit Strafanstalten oder Gefängnissen ist auch für die Arbeitspartner nicht ohne klare Absprachen denkbar. Keine Unternehmung kann und will sich Schlagzeilen leisten, die im Zusammenhang mit Lohndumping mit Gefangenen entstehen könnten. Die Arbeitspartner sind sich ihrer Verantwortung als Unternehmen in der Schweizer Volkswirtschaft bewusst. Für die Arbeitspartner ist klar, dass Aufträge an Strafanstalten oder Gefängnisse einen wichtigen Beitrag zur Resozialisierung von Gefangenen leisten und helfen, die Vollzugskosten zu senken. Würden die Aufträge nur über den Preis vergeben, wären die Vollzugseinrichtungen die falschen Leistungserbringer. Die Aufträge würden alle ins Ausland abwandern.

Die Strafanstalt Saxerriet ist sich der Verantwortung als staatlicher Marktpartner bewusst. Sie verzichtet, anders als einzelne Marktpartner aus dem zweiten Arbeitsmarkt, bewusst auf die Installation von Halbautomaten oder anderen kapazitätssteigernden Massnahmen.

3. Weder die Strafanstalt Saxerriet noch das Regionalgefängnis Altstätten nehmen an Offerturen und Ausschreibungen teil. Sie erhalten ihre Aufträge durch Direktanfragen der Auftraggeber.

4./5. Das Auftragsvolumen der Produkte und Dienstleistungen der Jahre 2016 bis 2018 der Strafanstalt Saxerriet teilt sich wie folgt auf:

	2016	2017	2018
Erlöse aus industriellen / gewerblichen Arbeitsfeldern	Fr. 1'680'000.00	Fr. 1'613'000.00	Fr. 1'621'000.00
Anteil öffentliche Hand (Druck- und Metallerzeugnisse)	Fr. 160'000.00	Fr. 114'000.00	Fr. 98'000.00
Erlöse aus landwirtschaftlichen Arbeitsfeldern	Fr. 2'108'000.00	Fr. 2'206'000.00	Fr. 2'350'000.00
Anteil öffentliche Hand (Lebensmittel für Küche)	Fr. 150'000.00	Fr. 160'000.00	Fr. 175'000.00

Der Eindruck, dass Strafanstalten oder Gefängnisse in den letzten Jahren vermehrt zulasten des Gewerbes oder von Behinderteninstitutionen Produktionsaufträge und Dienstleistungen ausführen, trifft nicht zu. Wie die Aufstellung der Erträge aufzeigt, sind die industriellen / gewerblichen Volumina seit Jahren leicht rückläufig. Grund sind Änderungen in der Gefangenenpopulation und die Fokussierung auf Vollzugsziele wie auch die Situation des produzierenden Gewerbes mit der Verlagerung und mit Outsourcing der Aufträge aus Kostengründen ins Ausland.

Die Kapazitätsplanungen in den Arbeitsbereichen der Strafanstalten oder Gefängnisse sind bei schwankenden Belegungszahlen, grossen Unterschieden in der Leistungsfähigkeit der Gefangenen und der unvermeidbaren Fluktuation der Gefangenen eine anspruchsvolle Aufgabe. Es dürfen keine Sachzwänge geschaffen werden, mit denen Gefangenenarbeit fix gebunden wird. Verschiedene Arbeitsfelder müssen als «Puffer» ausgestaltet sein, wo je nach Verfügbarkeit von Gefangenen mehr oder weniger Leistungen erbracht werden können. In den industriellen / gewerblichen Arbeitsbereichen mit den engen Kundenvorgaben kann diese Flexibilität nicht gewährleistet werden.

Auf Grund der Veränderungen in der Gefangenenpopulation und der konsequenten Ausrichtung auf die individuellen Vollzugsziele haben die Beschäftigungsbereiche in der Landwirtschaft an Bedeutung gewonnen. Der Landwirtschaft kommt im Arbeitsbereich eine wichtige Funktion zu, auch wenn nur wenige Gefangene nach der Entlassung in diesem Tätigkeitsgebiet weiterarbeiten. Die Landwirtschaft ermöglicht die Beschäftigung unterschiedlich leistungsfähiger Gefangener. Es ist wichtig, dass viele Gefangene die Möglichkeit haben, körperlich und zumindest teilweise in der Natur zu arbeiten. Ebenso wichtig ist der Kontakt mit Tieren und die Verantwortung für sie. Gerade Gefangenen mit Beziehungsschwierigkeiten gelingt es immer wieder, über den Kontakt zu Tieren ihren Selbstwert zu steigern und sich zu öffnen. Die Strafanstalt Saxerriet hat mit dem im Jahr 2007 eingeführten Vollzugsprogramm «tiergestütztes Förder-Programm» ein deutliches Bekenntnis zum Wert der sozialen Integration mit Interventionshilfe von Tieren gegeben.

Das Auftragsvolumen der Jahre 2016 bis 2018 des Regionalgefängnisses Altstätten:

2016	2017	2018
Fr. 131'517.00	Fr. 149'308.00	Fr. 160'208.00

Die Mehrheit der Arbeiten führt das Regionalgefängnis Altstätten für private Unternehmen aus. Nebst den internen Arbeiten (Reinigung, Küche, Wäscherei) unterstützt das Regionalgefängnis Altstätten regelmässig die Strafanstalt Saxerriet, wenn das Risiko besteht, dass Liefertermine nicht einhalten werden können. Unter anderem unterstützte das Regionalgefängnis Altstätten auch den Verein Rhyboot. Mit diesen Arbeiten werden indirekt teilweise auch Aufträge für die öffentliche Hand erbracht.