

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 8. Dezember 2021

1477. Justizvollzug und Wiedereingliederung, Modellversuch «Ressourcenorientierte Betreuung und Sozialarbeit in der Unter- suchungshaft» (gebundene Ausgabe, Stellenplan)

I. Ausgangslage

Die restriktive Ausgestaltung der Untersuchungshaft in der Schweiz wird seit einigen Jahren aus menschen- und grundrechtlicher Sicht breit kritisiert (Nationale Kommission zur Verhütung von Folter [NKVF], 2014; Antifolterausschuss der Vereinten Nationen [CAT], 2015; Europäische Antifolterkommission [CPT], 2016). So werden etwa die mangelnden Bewegungs-, Freizeit- und Beschäftigungsmöglichkeiten, der restriktive Zugang zu Aussenkontakten (Besuche, Telefonie), die begrenzten sozialen Kontakte innerhalb der Untersuchungsgefängnisse, der zu kurz bemessene Gruppenvollzug sowie der Umgang mit gesundheitlich angeschlagenen und psychisch auffälligen Gefangenen bemängelt (Zusammenfassend Thomas Noll, 2019: Optimierung der Untersuchungshaft im Kanton Zürich, in: Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie, 20 Jahre Amt für Justizvollzug Zürich – eine Festschrift, S. 29–77).

Der Kanton Zürich hat bereits zahlreiche Massnahmen ergriffen und die kritisierten Haftbedingungen schrittweise angepasst, ohne dabei die gesetzlich geforderte Sicherung des Haftzwecks zu vernachlässigen. Auch hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren eine Arbeitsgruppe Untersuchungshaft eingesetzt, um die Haftbedingungen für Inhaftierte in der dritten Phase (ohne Kollusionsgefahr) zu überprüfen und entsprechend zu verbessern.

Diese Ausgangslage und das Verständnis des Freiheitsentzugs als durchgehender Prozess (von der Verhaftung über die Untersuchungshaft und den allfälligen Strafvollzug bis zur Entlassung) haben die Kantone Zürich und Bern zum Anlass genommen, die Untersuchungshaft im Rahmen eines ressourcenorientierten Ansatzes weiterzuentwickeln. Die Untersuchungshaft soll künftig konsequent auf das Ziel der Wiedereingliederung ausgerichtet werden. Zu diesem Zweck soll zusammen mit dem Kanton Bern ein Modellversuch durchgeführt werden. Ein entsprechendes Gesuch wurde beim Bundesamt für Justiz (BJ) eingereicht und von diesem bewilligt. Modellversuche sind ein erprobtes Instrument des BJ zur Förderung einer koordinierten, evidenzbasierten Weiterentwicklung des Justizvollzugs im föderalen Umfeld. Die Grundlagen des Modellversuchs sind im Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug festgehalten (LSMG; SR 341).

Im Zentrum des Modellversuchs steht ein Paradigmenwechsel, mit dem die bisher sicherheitszentrierte Aufsicht und funktionale Betreuung (Fürsorgepflicht) auf eine ressourcenorientierte Betreuung und aktive Beziehungsgestaltung erweitert werden soll. Neben dem Sicherheitsaspekt soll in Zukunft vermehrt auch in der Untersuchungshaft die Arbeit an und mit den inhaftierten Personen und deren Umfeld berücksichtigt werden. Als «Ressourcen» gelten in Anlehnung an den risikoorientierten Sanktionenvollzug «positiv ausgeprägte Aspekte in der Person und der Umwelt des Klienten / der Klienten, die zur Erreichung einer nachhaltigen Resozialisierung beitragen».

Mit einer Ausrichtung der Untersuchungshaft auf einen ressourcenorientierten Ansatz kann der Anstieg der Kosten für den Strafvollzug verlangsamt werden. Die Untersuchungsgefängnisse von Zürich und Bern versprechen sich einen Mehrwert auf verschiedenen Ebenen:

- Auf der Ebene der Inhaftierten sollen durch gezielte Interventionen Haftschäden frühzeitig erkannt und wenn immer möglich vermieden werden. Das führt zu einem verbesserten gesundheitlichen Wohlbefinden und damit zu geringeren Kosten für Kriseninterventionen und psychiatrische Betreuung sowie zu einer Verbesserung des sozial erwünschten Verhaltens der inhaftierten Personen.
- Auf der institutionellen Ebene werden die Untersuchungsgefängnisse besser mit den Nachfolgeinstitutionen und den Bewährungs- und Vollzugsbehörden verzahnt. Damit werden die Prozesse schlanker. Zudem wird durch die ressourcenorientierte Arbeit bereits während der Untersuchungshaft bei den inhaftierten Personen die Verantwortungsübernahme gefordert und gefördert. Die Zeit während der Untersuchungshaft wird als Vorbereitung auf die Resozialisierung während des Straf- und Massnahmenvollzugs genutzt.
- Auf der gesellschaftlichen Ebene wird eine Verminderung der Rückfälligkeit und eine Verbesserung zur Chance auf Wiedereingliederung angestrebt. Nicht nur soll damit ein Beitrag geleistet werden, damit die Gesellschaft «sicherer» wird. Rückfälle sind sehr teuer. Ihre Reduktion ist damit auch ein finanzpolitisches Ziel.
- Auf der Ebene der Mitarbeitenden vollziehen die Untersuchungsgefängnisse einen Wandel der Art der Betreuung von der statischen zur dynamischen Sicherheit. Sicherheit wird nicht in erster Linie durch Einschluss und geschlossene Türen, sondern durch eine konkrete, interdisziplinäre Auseinandersetzung mit den Häftlingen insbesondere in den Bereichen Selbstverantwortung, Bildung, Arbeit und Angehörigenarbeit hergestellt. Damit wird der Beruf der Aufseherin bzw. des Aufsehers interessanter, was angesichts des ausgetrockneten Arbeitsmarktes zentral ist.

Das BJ bejaht die Relevanz des Modellversuchs für den Straf- und Massnahmenvollzug und sichert den Gesuchstellern in einer schriftlichen Stellungnahme eine Finanzierung von 30% der Gesamtkosten zu. Damit erhält zum ersten Mal ein die Untersuchungshaft betreffendes Gesuch einen finanziellen Beitrag, was den Modellversuch schweizweit zu einem Pionierprojekt und die Kantone Zürich und Bern zu Pionierkantonen im Bereich Untersuchungshaft macht. Die definitive Verfügung des BJ erfolgt nach endgültiger Finanzierungszusicherung der restlichen 70% durch die Versuchskantone Zürich und Bern.

1.1 Eckwerte des Modellversuchs «Ressourcenorientierte Betreuung und Sozialarbeit in der Untersuchungshaft»

Die Laufzeit des Modellversuchs beträgt drei Jahre. Betroffen sind die Allgemeinabteilungen der Zürcher Gefängnisse Dielsdorf, Limmatal/Horgen, Pfäffikon, Winterthur, Zürich und Zürich West sowie der Berner Gefängnisse Bern, Burgdorf, Biel und Thun. Betroffen sind einerseits die Inhaftierten (rund 130 Eintritte pro Monat im Kanton Zürich, 50 im Kanton Bern), andererseits das Gefängnispersonal (rund 300 Personen im Kanton Zürich, 250 Personen im Kanton Bern), insbesondere jene von Aufsicht und Betreuung sowie der Sozialdienste.

Die angestrebte Veränderung in der Haltung und des Verhaltens hin zu einer ressourcenorientierten Betreuung und Sozialarbeit bildet den Kern des Modellversuchs und soll mit einem neuartigen Schulungs- und Trainingsprogramm ausgelöst sowie mit einem fortlaufenden Praxistransfer in den einzelnen Institutionen handlungswirksam verankert werden. Neben dieser kulturellen Kerninnovation umfasst der Modellversuch fünf weitere Interventionen zur Erhaltung bzw. Stärkung der Ressourcen bzw. der Vermeidung von Haftschäden inhaftierter Personen (standardisiertes Eintrittsgespräch mit Sofortmassnahmen; Angehörigenarbeit, individualisiertes Case Management; Übergangsmanagement; Stressbewältigungsprogramm Problem Management Plus [PM+] zur Verbesserung der psychischen Verfassung).

1.2 Evaluation

Die vom BJ geforderte wissenschaftliche Überprüfung der Interventionen erfolgt über eine Wirkungsevaluation und eine Prozessevaluation. Aufgrund der komplexen institutionellen Rahmenbedingungen der Untersuchungshaft (unter anderem hohe Fluktuation der Ein- und Austritte, nicht vorhersehbare Aufenthaltsdauer, Datenschutz) wird die Wirkungsevaluation zweigeteilt in eine interne Datenerfassung und eine externe Datenauswertung und Berichtsverfassung. Letzteres erfolgt durch ein Forschungsteam der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich und der Universität Zürich.

Die Prozessevaluation wird durch die socialdesign AG, Bern, durchgeführt.

2. Befristeter Stellenbedarf (2022–2026)

Die Planung und Durchführung des Modellversuchs ist mit zahlreichen Aufgaben verbunden und erfordert aufgrund der hohen Komplexität insbesondere im Projekt- und Datenerfassungsmanagement von 2022 bis 2026 zusätzliche Stellen.

Das betrifft einerseits die Projektleitung, die für die Realisierung, Einführung sowie Begleitung der Interventionen in den Gefängnisbetrieben während der Untersuchungsphase zuständig ist. Für diese Funktion sollen 1,0 Stellen Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in LK 18 VVO geschaffen werden. Die erforderliche Einreihungsprüfung wurde vom Personalamt vorgenommen und die Einreihung bestätigt.

Die vom BJ gebotene Wirkungsevaluation erfordert eine breit angelegte, laufende Datenerfassung mit einer vergleichenden Vorher- und Nachher-Messung. Dazu wird eine Evaluationsleitung benötigt. Für diese Funktion sollen 1,0 Stellen Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in LK 18 VVO geschaffen werden. Die erforderliche Einreihungsprüfung wurde vom Personalamt vorgenommen und die Einreihung bestätigt.

Um zudem den Datenschutzerfordernissen gerecht zu werden, sind die Daten in den Gefängnissen durch interne Mitarbeitende zu erheben. Neben der Evaluationsleitung sind deshalb weitere Stellen für die Datenerfassung erforderlich. Für diese Aufgabe sollen 1,5 Stellen Verwaltungssekretär/in LK 12 VVO geschaffen werden. Im Stellenplan von Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) bestehen bereits identische Stellen. Bei den zu schaffenden Stellen handelt es sich daher um ordentliche Stellenaufstockungen, weshalb es keiner weiteren Einreihungsprüfung bedarf.

Die Durchführung der Interventionen in den Betrieben soll vor allem durch Anpassung der bestehenden Betriebsabläufe ermöglicht werden. Da insbesondere der Tätigkeitsbereich der Sozialdienste mit dem Modellversuch ausgeweitet wird, sind im Bereich Sozialdienst zusätzlich 4,0 Stellen Sozialarbeiter/in LK 16 VVO und 2,0 Stellen Verwaltungsassistent/in LK 13 VVO zu schaffen. Zusätzliche Stellen bedarf es auch für den Bereich Aufsicht / Betreuung, insbesondere um die erweiterten Besuchszeiten für die Angehörigenarbeit sicherzustellen. Es sind daher 4,0 Stellen Aufseher/in LK 13 VVO zu schaffen. Für die Einführung vom Stressbewältigungsprogramm «Problem Management Plus (PM+)» wird ebenfalls eine Stelle benötigt. Es sind daher 1,0 Stellen Verwaltungsassistent/in LK 13 VVO zu schaffen. Im Stellenplan des JuWe bestehen bereits identische Stellen. Bei den zu schaffenden Stellen handelt es sich daher um ordentliche Stellenaufstockungen, weshalb es keiner weiteren Einreihungsprüfung bedarf.

Insgesamt unterteilt sich der Modellversuch in eine Phase Realisierung und Einführung der Interventionen (2022), in die Durchführungsphase (2023–2025) sowie in eine Berichterstattungsphase (2026). Um

all diese Vorgaben sicherzustellen, erfordert die Durchführung des Modellversuchs für die Jahre 2022 bis 2026 insgesamt befristete Stellen von zusätzlichen 14,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), wobei mit Ausnahme von 1,0 Stellen Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in LK 18 VVO und 1,0 Stellen Verwaltungssekretär/in LK 12 VVO alle Anstellungen spätestens Ende 2025 beendet werden. Die benötigten Stellen setzen sich wie folgt zusammen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
2,0	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	18
3,0	Verwaltungsassistent/in	13
1,5	Verwaltungssekretär/in	12
4,0	Sozialarbeiter/in	16
4,0	Aufseher/in	13

Aufgrund des Projektverlaufs sind diese Stellen gestaffelt mit Wirkung ab 1. Januar 2022, mit Wirkung ab 1. Januar 2023 sowie mit Wirkung ab 1. Januar 2024 zu schaffen.

3. Finanzierung

Für diesen Modellversuch wird der Direktion der Justiz und des Innern ein zusätzlicher Aufwand von insgesamt rund 5,3 Mio. Franken anfallen. Dieser setzt sich zusammen aus Personalkosten von 3,74 Mio. Franken (2022 0,330 Mio. Franken, 2023 0,960 Mio. Franken, 2024 1,21 Mio. Franken, 2025 1,17 Mio. Franken, 2026 0,07 Mio. Franken) sowie einem Sach- und Betriebsaufwand von 1,56 Mio. Franken (2022 0,375 Mio. Franken, 2023 0,480 Mio. Franken, 2024 0,359 Mio. Franken, 2025 0,284 Mio. Franken, 2026 0,06 Mio. Franken).

(Beträge in Franken)	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Personalkosten brutto	592 800	1 496 950	1 847 950	1 769 950	133 250	5 840 900
Anteil BJ	177 840	449 085	554 385	530 985	39 975	1 752 270
Anteil Kanton Bern	87 360	87 360	87 360	65 520	21 840	349 440
Personalkosten netto	327 600	960 505	1 206 205	1 173 445	71 435	3 739 190
Betriebs- und Sachkosten brutto	881 407	1 131 407	841 407	665 407	135 905	3 655 533
Stressbewältigungsprogramm (PM+)	400 000	300 000	300 000	300 000		1 300 000
Schulung MA Aufsicht & Betreuung	210 000	510 000	180 000	20 000		920 000
Datenerhebung (Incentives, IT-Tools, Fragebögen usw.)	50 000	100 000	140 000	140 000	70 000	500 000
Wirkungsevaluation (ETH/UZH)	30 910	30 910	30 910	30 910	25 905	149 545
Prozessevaluation (Socialdesign)	37 497	37 497	37 497	37 497		149 988
Infrastruktur/Büro	153 000	153 000	153 000	137 000	40 000	636 000
Anteil BJ	264 422	339 422	252 422	199 622	40 772	1 096 660
Anteil Kanton Bern	241 439	311 439	230 239	181 519	36 653	1 001 289
Betriebs- und Sachkosten netto	375 546	480 546	358 746	284 266	58 480	1 557 584

(Beträge in Franken)	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Gesamtkosten brutto	1 474 207	2 628 357	2 689 357	2 435 357	269 155	9 496 433
<i>Anteil BJ</i>	<i>442 262</i>	<i>788 507</i>	<i>806 807</i>	<i>730 607</i>	<i>80 747</i>	<i>2 848 930</i>
<i>Anteil Kanton Bern</i>	<i>328 799</i>	<i>398 799</i>	<i>317 599</i>	<i>247 039</i>	<i>58 493</i>	<i>1 350 729</i>
Gesamtkosten netto	703 146	1 441 051	1 564 951	1 457 711	129 915	5 296 774

Wie erwähnt, sichert das BJ den Gesuchstellern in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 15. November 2021 eine Finanzierung von 30% der Gesamtkosten zu, wenn die restliche Finanzierung sichergestellt ist. Zusätzlich beteiligt sich auch der Kanton Bern an den Betriebs- und Sachkosten sowie den Personalkosten der beiden wissenschaftlichen Mitarbeitenden. Abzüglich des 30%-Anteils des BJ an den Bruttokosten ist für diese Ausgaben, gestützt auf das grössere Teilnahmesample des Kantons Zürich, ein Verteilschlüssel von 60% Kanton Zürich und 40% Kanton Bern festgelegt worden. Daraus leiten sich die Nettokosten für den Kanton Zürich, wie in der Tabelle oben dargestellt, ab.

Die notwendigen Mittel stellen eine gebundene Ausgabe im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (LS 611) dar. Eine Ausgabe gilt dann als gebunden, wenn sie zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich ist. Es gibt zahlreiche internationale, eidgenössische und kantonale rechtliche Vorgaben, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt – wie von NKVF, CAT und CPT kritisiert – im kantonalen Vollzug der Untersuchungshaft nicht eingehalten werden. Im Übrigen steht das strenge Regime der Untersuchungshaft in einem scharfen Kontrast zum allgemeinen Rechtsgrundsatz der Unschuldsvermutung. Der Modellversuch soll prüfen und Möglichkeiten aufzeigen, wie die Untersuchungshaft unter Einhaltung dieser (grösstenteils zwingenden) Normen durchgeführt werden kann. Der Modellversuch ist zur Weiterentwicklung zu einer gesetzeskonformen Untersuchungshaft unverzichtbar. Damit sind die dafür nötigen Mittel zwingend erforderlich und gemäss § 37 Abs. 2 lit. a CRG gebunden.

Die erforderlichen Mittel sind im Budgetentwurf 2022 nicht enthalten und werden 2022 gegebenenfalls zu einer Kreditüberschreitung führen. Die Aufwand- und Ertragspositionen sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2023–2026 in der Leistungsgruppe Nr. 2206, Justizvollzug und Wiedereingliederung, einzustellen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für den Modellversuch «Ressourcenorientierte Betreuung und Sozialarbeit in der Untersuchungshaft» wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 5 296 800 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2206, Justizvollzug und Wiedereingliederung, bewilligt.

II. Im Stellenplan des Amtes Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) werden mit Wirkung ab 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2026 folgende befristete Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,0	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	18
1,0	Total	

III. Im Stellenplan des JuWe werden mit Wirkung ab 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2025 folgende befristete Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,0	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	18
0,75	Verwaltungsassistent/in	13
0,5	Verwaltungssekretär/in	12
1,0	Sozialarbeiter/in	16
3,25	Total	

IV. Im Stellenplan des JuWe werden mit Wirkung ab 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2026 folgende befristete Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,0	Verwaltungssekretär/in	12
1,0	Total	

V. Im Stellenplan des JuWe werden mit Wirkung ab 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2025 folgende befristete Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
2,25	Verwaltungsassistent/in	13
3,0	Sozialarbeiter/in	16
1,0	Aufseher/in	13
6,25	Total	

VI. Im Stellenplan des JuWe werden mit Wirkung ab 1. Januar 2024 bis 31. Dezember 2025 folgende befristete Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
3,0	Aufseher/in	13
3,0	Total	

VII. Mitteilung an die Finanzdirektion sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli