

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. April 2021

429. Justizvollzug und Wiedereingliederung, Justizvollzugsanstalt Pöschwies (Stellenplan)

I. Ausgangslage

Die heutige Justizvollzugsanstalt Pöschwies (JVA Pöschwies) wurde 1995 eröffnet und ersetzte die alte Strafanstalt Regensdorf aus dem Jahr 1901. Die Anstalt ist mit rund 400 Plätzen für straffällige Männer die grösste geschlossene Institution der Schweiz für den Straf- und Massnahmenvollzug. Ausserhalb der Umfassungsmauer, aber zur Anstalt gehörend, befindet sich eine offene Institution mit 23 Plätzen. In die JVA Pöschwies werden volljährige Männer eingewiesen, die zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr, zu einer stationären Massnahme oder zu einer Verwahrungsmassnahme verurteilt wurden. Die Unterbringung der Gefangenen erfolgt, abhängig vom Einweisungstitel sowie vom angezeigten Betreuungs- und Sicherheitsbedarf, in unterschiedlichen spezialisierten Abteilungen.

Die eingewiesenen Gefangenen sind entsprechend den Vorgaben des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0) zur Arbeit verpflichtet und haben je nach Eignung auch die Möglichkeit, eine berufliche Ausbildung zu absolvieren. Die Beschäftigung der Gefangenen erfolgt in den verschiedenen Produktions-, Dienstleistungs- und Versorgungsbetrieben der JVA Pöschwies, die sowohl direkt dem Betrieb und dem Unterhalt der Anstalt dienen als auch Aufträge von Unternehmen, Institutionen und Privaten zu marktwirtschaftlichen Bedingungen ausführen.

Aufbauend auf dem Auftrag gemäss RRB Nr. 680/2017 genehmigte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1091/2018 die Standortstrategie «Geschlossener Vollzug». Hauptmerkmale dieser Strategie sind: Konzentration der Vollzugsarten des geschlossenen Vollzugs innerhalb der bestehenden Umfassungsmauern der JVA Pöschwies; die Nutzung betrieblicher Synergiepotenziale; die Verringerung des Risikos von Fehlinvestitionen in bestehende und sanierungsbedürftige Gefängnisse.

Hinsichtlich dieser Strategie wurde das Betriebs- und Nutzungskonzept der JVA Pöschwies «JVA+» erstellt, das die Umsetzung der Standortstrategie bis 2028 vorsieht.

Als erster Schritt soll im Bereich des heutigen Normalvollzugs das Vollzugskonzept «Normalvollzug+» (NV+) bis Ende 2024 umgesetzt werden. Damit werden zwei Ziele verfolgt: Der Schutz der Mitarbeitenden soll markant verbessert und die Rückfallquote weiter gesenkt werden.

Der heterogenen Gefangenenpopulation mit Gewalt-, Sexual- und Drogenhandelsdelikten mit langjährigen Freiheitsstrafen und der davon ausgehenden Subkultur mit Drohungen und Gewalt sowie weiteren sozial schädigenden Verhaltensformen kann mit dem zur Verfügung stehenden Personalbestand nicht mehr angemessen im Sinne des gesetzlichen Auftrags begegnet werden.

Der Personalbestand ist seit über 25 Jahren unverändert bei 210 Betreuungsmitarbeitenden. Er erfüllt die Qualitätsansprüche eines Gefängnisbetriebes nicht mehr. Damit ist der Zeitpunkt für einen personellen Entwicklungsschritt gekommen. Mit diesem Schritt kann die Sicherheit der Mitarbeitenden und Gefangenen besser gewährleistet werden. Die zusätzlichen 27,0 Stellen im Bereich Aufsicht und Betreuung entsprechen berechnet auf 25 Jahre einem Personalzuwachs von 0,5% pro Jahr.

Mit dem Konzept des «NV+» sollen die organisatorischen und personellen Strukturen für ein sicheres Arbeiten für die Mitarbeitenden geschaffen werden. Jeder Dienst soll mit mindestens drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Betreuung von zwei Gefangenengruppen mit insgesamt 48 Gefangenen besetzt werden. Durch eine individuellere Betreuung der Gefangenen mit milieutherapeutischen Grundsätzen (Freizeit, Gesundheit und Gespräche) und mit zusätzlichem Fachpersonal (wie z. B. Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter) soll die Chance auf eine erfolgreiche Resozialisierung massgeblich erhöht und damit auch die Rückfallquote weiter gesenkt werden.

Neben den dargestellten Weiterentwicklungen im Rahmen des Konzepts NV+ erfordern auch Entwicklungen in den bestehenden Aufgabebereichen teilweise einen zusätzlichen und veränderten Personaleinsatz (juristische Unterstützung der Direktion, Betreuung von vulnerablen und älteren Gefangenen, Schichtbetrieb in der Gefängnisbäckerei). Um die Entwicklungen in den angestammten Aufgabebereichen weiterhin bewältigen zu können, sollen drei in den letzten Jahren geschaffene befristete Stellen im Stellenplan von Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) neu unbefristet geführt werden.

2. Anpassungen im Einzelnen

2.1 Stellenbedarf im Rahmen des Konzepts «Normalvollzug+»

Der Betrieb des heutigen Normalvollzugs muss mit zahlreichen Aufgaben im Dreischichtbetrieb (Früh-, Mittel- und Spätschicht) geführt werden. Faktisch ist aufgrund des Personalbestands jedoch nur ein Zweischichtbetrieb möglich, weil die Mittelschicht nicht besetzt werden kann. Gemäss Richtlinien des Bundesamtes für Justiz, Straf- und Massnahmenvollzug, wird ein Betreuungsverhältnis für geschlossene Anstalten von einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter auf 1,3 Eingewiesene im Ge-

fängnisbereich angestrebt. Es besagt im Weiteren, dass das Betreuungsverhältnis auf den Wohngruppen es erlauben sollte, dass die Aufsichts- und Betreuungsaufgaben durchgehend durch mindestens zwei Angestellte wahrgenommen werden können. So wird dem Sicherheitsgrundsatz «ein Mann ist kein Mann / eine Frau ist keine Frau» genüge getan.

Neben dem Sicherheitsaspekt wird durch die Verbesserung des Betreuungsverhältnisses ein weiteres Ziel erreicht. Die Rückfallquote wird positiv beeinflusst. So schreibt das Bundesamt für Justiz im Rahmen seiner Empfehlung für das Betreuungsverhältnis in geschlossenen Anstalten: «Je besser das Betreuungsverhältnis und je eher die Vollzugsmitarbeitenden Zeit haben, «genau hinzusehen», je besser kann die Bildung einer Subkultur verhindert und die Delinquenz unter den Eingewiesenen unterbunden werden. [...] Das kann hilfreich sein, um den schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuhalten und eine optimale resozialisierende Wirkung zu erzielen» (Bundesamt für Justiz, Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzugs, Einrichtungen Erwachsene, September 2016, S. 16). Durch eine individuellere Betreuung der Gefangenen mit milieutherapeutischen Grundsätzen durch z. B. Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter wird dies sichergestellt.

Um diese Vorgaben und einen sicheren Betrieb des Normalvollzugs in der JVA Pöschwies sicherzustellen, ist insgesamt ein Stellenbedarf von zusätzlichen 30,0 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) erforderlich.

Der Stellenbedarf setzt sich im Detail wie folgt zusammen:

| Stellen | Richtposition | Klasse VVO |
|---------|-------------------|------------|
| 1,0 | Oberaufseher/in | 16 |
| 4,0 | Aufseher/in mbA | 15 |
| 4,0 | Aufseher/in mbA | 14 |
| 18,0 | Aufseher/in | 13 |
| 3,0 | Sozialarbeiter/in | 16 |

Aufgrund des ausgewiesenen Bedarfs sind diese Stellen gestaffelt mit Wirkung ab 1. Januar 2022 (1. Etappe NV+), mit Wirkung ab 1. Januar 2023 (2. Etappe von NV+) und mit Wirkung ab 1. Januar 2024 (3. Etappe von NV+) zu schaffen. Im Stellenplan von JuWe bestehen bereits identische Stellen. Es handelt sich daher um ordentliche Stellenaufstockungen.

2.2 Überführung von drei befristeten Stellen

2011 wurden in der JVA Pöschwies 1,0 befristete Stellen Juristische/r Sekretär/in LK 17 VVO geschaffen und seither mehrmals verlängert. Grund für die Schaffung und Verlängerungen der Stelle war die hohe Arbeitsbelastung der Direktionsmitglieder sowie weiterer Führungskräfte. Aufgrund der stetig steigenden Aufwände für rechtliche Abklärungen wie auch im Zusammenhang mit den geplanten Ausbauprojekten ist die unbefristete Weiterführung dieser Stelle sehr wichtig.

2011 wurden zur Entlastung für den Arbeitsbereich Behandlungsorientierter Spezialvollzug 1,0 befristete Stellen Aufseher/in LK 13 VVO geschaffen. Im Rahmen des Projekts «Alt werden im Justizvollzug» wurde die Befristung der Stelle danach zur Unterstützung der Gruppe Alter & Gesundheit (AGE) und für die Betreuung von Gefangenen mit sehr langen Strafen und stark eingeschränkter Gesundheit mehrmals verlängert. Die AGE ist für Gefangene bestimmt, die bedingt durch ihr Alter, ihre Suchtprobleme, somatische Erkrankungen oder allgemein schwierige Lebensumstände einen gewissen Schonraum, Schutz und eine intensivere individuellere Betreuung benötigen. Diese steigende Betreuungsintensität in der AGE (insbesondere durch vielfältige Zusatzaufgaben) erfordert ausreichende personelle Mittel. Ansonsten können die bisherigen Zusatzaufgaben nicht mehr erfüllt werden.

2017 wurden in der Bäckerei 0,8 Stellen Handwerkermeister/in LK 14 VVO befristet geschaffen. Die personelle Aufstockung wurde notwendig, um den ordentlichen 6-Tage-Schichtbetrieb aufrechtzuerhalten. Bis Ende 2016 hatten sich durch eine permanente Unterbesetzung in der Bäckerei sehr hohe Überstunden- und hohe Feriensaldi angehäuft. Durch die Aufstockung konnten die Mehr- und Überzeit kontinuierlich abgebaut werden. Nach wie vor bestehen jedoch grosse Feriensaldi. Die Weiterführung und Überführung der befristeten Stelle in eine unbefristete Stelle ist wichtig, um weiterhin eine lückenlose Beaufsichtigung der Insassen, die Einhaltung von gesetzeskonformen Arbeitsbedingungen sowie die Kompensation von Nacht- und Wochenenddiensten zu gewährleisten.

Die bisher befristeten 1,0 Stellen Aufseher/in LK 13 VVO, 0,8 Stellen Handwerkermeister/in LK 14 VVO und 1,0 Stellen Juristische/r Sekretär/in LK 17 VVO sind deshalb neu unbefristet im Stellenplan zu führen. Aufgrund einer durchgeführten vereinfachten Funktionsanalyse ist die Stelle Juristische/r Sekretär/in neu in der LK 18 VVO einzureihen. Das Personalamt unterstützt diese Einreihung. Für die anderen beiden Stellen bestehen im Stellenplan des JuWe bereits identische Stellen. Es handelt sich daher um ordentliche Stellenaufstockungen.

3. Finanzierung

Abhängig von den gestaffelten Einstellungszeitpunkten sind für den Betrieb von NV+ die zusätzlichen Personalaufwendungen im Budget 2022 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2022–2025 einzustellen (2022 1,7 Mio. Franken, 2023 3,0 Mio. Franken, ab 2024 3,5 Mio. Franken).

Die erforderlichen finanziellen Mittel für die Überführung der 2,8 befristeten Stellen in unbefristete Stellen sind im KEF 2021–2024 eingestellt.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Im Stellenplan von Justizvollzug und Wiedereingliederung werden mit Wirkung ab 1. Januar 2022 folgende unbefristete Stellen geschaffen (1. Etappe NV+):

| Stellen | Richtposition | Klasse VVO |
|-------------|-------------------|------------|
| 1,0 | Oberaufseher/in | 16 |
| 2,0 | Aufseher/in mbA | 15 |
| 2,0 | Aufseher/in mbA | 14 |
| 6,0 | Aufseher/in | 13 |
| 3,0 | Sozialarbeiter/in | 16 |
| 14,0 | Total | |

II. Im Stellenplan von Justizvollzug und Wiedereingliederung werden mit Wirkung ab 1. Januar 2023 folgende unbefristete Stellen geschaffen (2. Etappe von NV+):

| Stellen | Richtposition | Klasse VVO |
|-------------|-----------------|------------|
| 1,0 | Aufseher/in mbA | 15 |
| 1,0 | Aufseher/in mbA | 14 |
| 10,0 | Aufseher/in | 13 |
| 12,0 | Total | |

III. Im Stellenplan von Justizvollzug und Wiedereingliederung werden mit Wirkung ab 1. Januar 2024 folgende unbefristete Stellen geschaffen (3. Etappe von NV+):

| Stellen | Richtposition | Klasse VVO |
|------------|-----------------|------------|
| 1,0 | Aufseher/in mbA | 15 |
| 1,0 | Aufseher/in mbA | 14 |
| 2,0 | Aufseher/in | 13 |
| 4,0 | Total | |

IV. Im Stellenplan von Justizvollzug und Wiedereingliederung werden mit Wirkung ab 1. Januar 2022 bisher befristete Stellen wie folgt in unbefristete Stellen umgewandelt:

| Stellen | Richtposition | Klasse VVO |
|---------|--------------------|------------|
| 0,8 | Handwerkmeister/in | 14 |
| 1,0 | Aufseher/in | 13 |

V. Im Stellenplan von Justizvollzug und Wiedereingliederung wird mit Wirkung ab 1. Januar 2022 folgende, bisher befristete Stelle Juristische/r Sekretär/in LK 17 VVO neu in die LK 18 VVO eingereiht und als unbefristete Stelle geführt:

| Stellen | Richtposition | Klasse VVO |
|---------|---------------------------|------------|
| 1,0 | Juristische/r Sekretär/in | 18 |

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli