

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. Mai 2024

509. Justizvollzug und Wiedereingliederung (Stellenplan)

1. Ausgangslage

Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) ist ein Vollzugsamt. Seine Aufgaben werden durch Gesetze, Gerichte sowie durch verschiedene internationale und nationale Konventionen und Richtlinien definiert. JuWe steht in der Verantwortung, die ihm übertragenen Aufgaben rechtskonform zu erfüllen. Beinahe alle Tätigkeiten von JuWe sind mit Rechtsmitteln anfechtbar.

Der Justizvollzug ist Teil der inneren Sicherheit. Der grösste Teil der Mitarbeitenden leistet seine Arbeit im direkten Kontakt mit beschuldigten und verurteilten Menschen. Als Arbeitgeber ist der Kanton verpflichtet, den Mitarbeitenden einen sicheren Arbeitsplatz zu gewährleisten. Darüber hinaus ist er verpflichtet, in Bezug auf fachliche Qualifikation und Zusammensetzung der Teams das Arbeitsumfeld so zu gestalten, dass die übertragenen Aufgaben in guter Qualität erbracht werden können.

Dies ist zurzeit nicht gewährleistet. Einerseits können die vom Bundesamt für Justiz vorgegebenen Personalschlüssel nicht eingehalten werden. Andererseits ist ein Grossteil der heutigen Gefangenen medikamentenabhängig, psychisch krank oder stark belastet, was einen deutlich höheren Aufwand für die Aufseherinnen und Aufseher sowie Betreuerinnen und Betreuer bedeutet. Zudem müssen die technischen Anlagen und Systeme dem neuen Stand der Technik angepasst werden, um mit den Entwicklungen der vor- und nachgelagerten Behörden (insbesondere Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte, Soziale Dienste) und Schnittstellenpartner Schritt halten zu können.

Verteilt auf die nächsten Jahre sind deshalb die nötigen personellen Mittel zu schaffen, damit einerseits die Sicherheit und das Wohlergehen der Mitarbeitenden gewahrt werden können und damit andererseits ein gesetzes- und richtlinienkonformer Justiz- und Massnahmenvollzug umgesetzt werden kann.

2. Tragfähigkeit und Sicherheit der Justizvollzugsinstitutionen

Gemäss Art. 75 Abs. 1 des Strafgesetzbuches (SR 311.0) hat der Justizvollzug «das soziale Verhalten der Gefangenen zu fördern». Dafür hat der Strafvollzug «den allgemeinen Lebensbedingungen so weit als mög-

lich zu entsprechen, die Betreuung der Gefangenen zu gewährleisten, schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenzuwirken und dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessen Rechnung zu tragen». Das Bundesamt für Justiz erlässt gestützt auf diesen gesetzlichen Auftrag Vorschriften im Bereich der baulichen Infrastruktur und definiert Standards für angemessene Personalschlüssel in den unterschiedlichen Haftarten.

Die Standards für die Haftarten Offener Vollzug und Geschlossener Vollzug sowie für die Untersuchungshaft wurden im August 2023 aufgrund der Zunahme der grossen Belastungen des Gefängnispersonals durch die immer anspruchsvollere Gefängnispopulation aktualisiert. In die genannten Verhältniszahlen sind jeweils der gesamte Personalbestand einer Institution einzurechnen (Institutionsleitung, Administration, Sicherheit/Betreuung, Arbeit/Beschäftigung, Bildung, Soziales, Gesundheit) geteilt durch die Anzahl Plätze.

Demgemäss werden vom Bundesamt für Justiz für die verschiedenen Haftarten die folgenden Personalschlüssel definiert:

Offener Vollzug	1,5 Plätze pro 1 Mitarbeiterin/Mitarbeiter
Geschlossener Vollzug	1,3 Plätze pro 1 Mitarbeiterin/Mitarbeiter
Untersuchungshaft Phasen 2 und 3	1,3 Plätze pro 1 Mitarbeiterin/Mitarbeiter

Der deutlich höhere Betreuungsschlüssel wurde notwendig, weil sich in den Institutionen des Justizvollzugs eine zunehmend anspruchsvolle Klientel konzentriert. Veranschaulichen lässt sich dieser Umstand damit, dass sich die Anzahl der Haftplätze in der Schweiz seit etwa 1890 ziemlich konstant um rund 7000 Plätze bewegt, während sich die Bevölkerung seit 1890 (3,3 Mio. Personen) fast verdreifacht hat. Dass heute anteilmässig deutlich weniger Personen inhaftiert sind, ist auf Anpassungen des Strafrechts zurückzuführen. Ehemals strafbares Handeln ist heute legal (z. B. Ehebruch) oder führt nur noch sehr selten zu Gefängnisstrafen (z. B. Militärdienstverweigerung). Zudem können viele Strafen heute anders als mittels Freiheitsentzugs vollzogen werden (Geldstrafen, Gemeinnützige Arbeit, Electronic Monitoring u. a. m.). Zurück in den Haft- und Justizvollzugsanstalten bleiben jene, die in der Summe über eine höhere kriminelle Energie verfügen, weniger kooperationsbereit und umgekehrt gewaltbereiter sind. Hinzu kommt der schlechtere psychische Zustand der Mehrheit der Inhaftierten.

Für die Mitarbeitenden macht dies die Arbeit anspruchsvoller. Um der Fürsorgepflicht nachzukommen und die Sicherheit der Mitarbeitenden zu schützen, soll der Personalschlüssel den Empfehlungen des Bundesamtes für Justiz angenähert werden. Der Personalschlüssel schliesst sämtliche Funktionen und Berufe ein, die in den jeweiligen Institutionen vor Ort tätig sind.

Aufgrund der angespannten finanziellen Situation des Kantons kann diese notwendige Entwicklung nur etappenweise bewältigt werden. In einem ersten Schritt sollen 24 bisher befristete Stellen in unbefristete umgewandelt sowie zusätzlich zehn neue Stellen per 1. Januar 2026 geschaffen werden.

3. Stellenbedarf

3.1 Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft

Gemäss Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts sind den Personen in ausländerrechtlicher Administrativhaft so viele Freiheiten wie möglich zu gewähren. Um diesen Ansprüchen genügen zu können, braucht es entsprechendes Personal. Zu berücksichtigen ist zudem die hohe Fluktuation der eingewiesenen Personen, was zu einer erheblichen Anzahl von Ein- und Austritten führt. Weiter ins Gewicht fallen 16 zusätzliche Plätze für Day/Night-Stops.

Der Personalschlüssel von 1,2 im Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft ist deshalb weiterhin notwendig. Dafür sind per 1. Januar 2025 12,0 der mit Direktionsverfügung Nr. 2024/660 geschaffenen befristeten Stellen in unbefristete Stellen umzuwandeln. Per 1. Januar 2026 sollen sodann 1,5 weitere, mit derselben Direktionsverfügung geschaffene, befristete Stellen in unbefristete umgewandelt werden.

3.2 Gefängnis Affoltern

Im Gefängnis Affoltern werden geschlossene Kurzstrafen (bis 18 Monate) vollzogen. In dieser Vollzugsform ist die Zunahme der psychisch stark erkrankten Gefangenen spürbar. Im Stellenplan enthalten sind 9,2 mit Direktionsverfügung Nr. 2022/3160 geschaffene befristete Stellen, die in einem ersten Schritt per 1. Januar 2026 in unbefristete Stellen umgewandelt werden müssen.

3.3 Vollzugszentrum Bachtel

Das Vollzugszentrum Bachtel (VZB) ist eine Einrichtung für den offenen Vollzug. Auch im VZB sind zunehmend psychisch auffällige Inhaftierte zu betreuen, namentlich mehrheitlich Personen mit schweren Suchtkrankheiten. Das VZB muss insbesondere im Bereich Gesundheits- und Sozialdienst aufgestockt werden. In einem ersten Schritt sind die im Stellenplan enthaltenen 1,3 mit Direktionsverfügung Nr. 2022/3160 geschaffenen befristeten Stellen per 1. Januar 2026 in unbefristete Stellen umzuwandeln.

3.4 Zukunfts- und tragfähige technische Anlagen

Zur Sicherung der Tragfähigkeit gehört auch die technische Anpassung der Sicherheits- und Schliessanlagen und der Alarmierungs- und Überwachungssysteme, der Anwendersysteme für digital geführte Prozesse sowie die Sicherstellung des Datenschutzes und der Informationssicherheit.

Um den schweizweiten Vorgaben (Justitia.Swiss, Digitalstrategie Justizvollzug 2030) nachkommen und um die kantonalen Vorgaben (siehe verschiedene Jahresberichte der Datenschutzbeauftragten) erfüllen zu können, muss JuWe in den nächsten Jahren einen entscheidenden Schritt vorankommen und seine internen Prozesse in den Bereichen Sicherheit, Vollzug und Administration anpassen, schrittweise digitalisieren und die Vorgaben des Datenschutzes einhalten. Auch gilt es, die eingesetzten technischen Systeme zu warten, fachlich zu pflegen und laufend dem Bedarf anzupassen.

Vor diesem Hintergrund sind per 1. Januar 2026 10,0 zusätzliche Stellen in den Fachbereichen Human Resources, Datenschutz und Prozessmanagement notwendig.

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
2,0	Personalfachverantwortliche/r	15
1,5	Aufseher/in mbA	15
1,0	Juristische/r Sekretär/in	19
5,5	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	20

Im Stellenplan von JuWe bestehen bereits identische Stellen. Es handelt sich daher um ordentliche Stellenaufstockungen.

4. Finanzierung

Für die insgesamt 34,0 Stellen wird ein zusätzlicher Aufwand von insgesamt rund 5,0 Mio. Franken für die Jahre 2025 und 2026 anfallen. Dieser setzt sich zusammen aus Personalkosten von 4,6 Mio. Franken (2025 1,4 Mio. Franken, 2026 3,2 Mio. Franken) sowie einem Sach- und Betriebsaufwand von rund 0,2 Mio. Franken pro Jahr für Dienstkleider, Funkgeräte und Personensicherungssysteme.

Für die zusätzlichen Stellen werden folgende finanzielle Mittel benötigt:

Jahr	Stellen	Zusätzliche finanzielle Mittel	Total finanzielle Mittel
2025	12	1,6 Mio. Franken	1,6 Mio. Franken
2026	22	3,4 Mio. Franken	5,0 Mio. Franken

Die Mittel sind im Budget 2025 und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2025–2028 in der Leistungsgruppe Nr. 2206, Justizvollzug und Wiedereingliederung, einzustellen.

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 2025 folgende befristete Stellen in unbefristete Stellen umgewandelt:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
0,6	Hauswirtschaftliche/r Angestellte/r	7
8,9	Aufseher/in	13
1,0	Aufseher/in mbA	14
1,5	Aufseher/in mbA	15
12,0	Total	

II. Im Stellenplan von Justizvollzug und Wiedereingliederung werden mit Wirkung ab 1. Januar 2026 folgende befristete Stellen in unbefristete Stellen umgewandelt:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
6,4	Aufseher/in	13
0,8	Verwaltungsassistent/in	13
1,5	Aufseher/in mbA	15
1,8	Pflegefachfrau/-mann HF mbA	16
1,5	Sozialarbeiter/in	16
12,0	Total	

III. Im Stellenplan von Justizvollzug und Wiedereingliederung werden mit Wirkung ab 1. Januar 2026 folgende Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse VVO
1,5	Aufseher/in mbA	15
2,0	Personalfachverantwortliche/r	15
1,0	Juristische/r Sekretär/in	19
5,5	Wissenschaftliche/r Mitarbeiter/in	20
10,0	Total	

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli