



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.0631.01

JD/P070631
Basel, 7. November 2007

Regierungsratsbeschluss
vom 6. November 2007

Ausgabenbericht

Risk Assessment, Erhöhung der öffentlichen Sicherheit durch Risikobeurteilung bei Straftätern und dem anschliessenden Einsatz von Täterprogrammen, ein Pilotprojekt der Bewährungshilfe Basel-Stadt

Inhaltsverzeichnis

1. Begehren.....	3
2. Vorbemerkung.....	3
3. Ein konzeptioneller Rahmen für die Beurteilung (Assessment).....	4
4. Das Modell Reclassering Nederland (RISc) auf der Basis des englischen OASys.....	5
5. Ein Basler Pilotprojekt mit Risk Assessment.....	6
1. Der Handlungsbedarf.....	6
A. Das Risiko Assessment	7
B. Die Täterprogramme.....	7
C. Unabhängige wissenschaftliche Evaluation.....	8
2. Der Zeitbedarf.....	9
3. Mittel und Ressourcen.....	9
6. Schlussbemerkung.....	11
Antrag.....	12
Grossratsbeschluss.....	13

1. Begehr

Mit diesem Ausgabenbericht beantragen wir Ihnen, Zustimmung zur Durchführung eines Pilotprojektes (Modellversuch) über die Einführung eines informationstechnologischen (IT) Assessment Tools für die Risiko Beurteilung bei Straftätern und anschliessender Zuweisung zu Täterprogrammen in Höhe von CHF 1'200'000 (Auftragsnr. 311821020700).

2. Vorbemerkung

"...der tut es immer wieder" so hiess eine 1974 von Peter Aebersold und Andreas Blum verfasste Sendereihe des Schweizer Radios. Im Nachwort zum gleichnamigen Buch zur Sendereihe schrieb Prof. Dr. Thomas Fleiner, Leiter des Instituts für Föderalismus: "Auch wenn uns manche Vorschläge auf dem Gebiete des Strafvollzuges utopisch anmuten, weil wir nicht glauben können, der Mensch lasse sich ohne weiteres verändern, müssen wir trotzdem alles versuchen, um dieser Utopie, wenn es möglich ist, auch nur einen kleinen Schritt näher zu kommen". Das **Projekt Risk Assessment** sieht wieder einen solchen Schritt vor. Es dient der Rückfallvermeidung durch die Förderung der Persönlichkeitsentwicklung, mit dem Ziel der besseren sozialen Integration von Straftätern.

Die Arbeit der Bewährungshilfe erfolgte bisher vor allem auf der Basis von Erfahrungswerten. Die *Einführung gezielter Assessments mit anschliessender Analyse, Diagnose und Prognose würde nicht nur eine gezieltere Behandlung, sondern später auch eine Qualitäts- und Wirkungskontrolle erlauben; ein "evidence based" Vorgehen*. Ein fundiertes, systematisiertes Assessment ermöglicht einen effizienteren Einsatz der Mittel und Methoden der Bewährungshilfe. Das Giesskannenprinzip, welches auch Täter erfasst, die auch ohne Einsatz der Bewährungshilfe nicht rückfallgefährdet wären, kann vermieden werden. Vorgesehen wäre, dass möglichst früh - bereits nach 48 Stunden Haft - festgestellt wird, mit welcher (generellen) statistischen Wahrscheinlichkeit ein Straftäter erneut delinquieren wird. Das Stichwort heisst: Risikobeurteilung und steht heute im Zentrum vieler kriminologischen Diskussionen. IT-Tools dieser Art gibt es bereits in England und Holland.

Die emotionale Anteilnahme der Öffentlichkeit was Kriminalität angeht, hat mit der verständlichen Furcht zu tun, in Zukunft selbst direkt oder indirekt Opfer einer Straftat zu werden. Die Furcht selbst ist allerdings nachweislich weitgehend unabhängig von der realen Wahrscheinlichkeit, Opfer einer Straftat zu werden. Die vorhandenen Emotionen bilden jedoch einen bedeutenden politischen Faktor. Ein grosser Teil der Gesellschaft bewältigt die vorhandenen Ängste mittels der Fiktion, ein einmal gefasster Straftäter sei "ein für alle Mal" ungefährlich, da eingesperrt (Null-Risiko Gesellschaft). Dass dieser Gedanke eine Illusion ist, wird offenbar, wenn man bedenkt, dass bisher in der Schweiz ca. 80% aller unbedingt ausgesprochenen Freiheitsstrafen weniger als drei Monate betragen (Entwicklung unter dem revidierten StGB vorbehalten) und das einzelne potentielle Opfer nur gerade während dieser kurzen Zeitspanne und nur gerade vor diesem bestimmten einzelnen Straftäter geschützt wird. Das heisst, dass nur bei schweren Straftaten und entsprechend langen Strafen, bzw. Massnahmen und Verwahrungen tatsächlich ein Schutz durch den Einschluss des Straftäters, bzw. dessen Ausschluss aus der Gesellschaft - so genannte incapacitation - erfolgt. Bei allen anderen Straftätern geht es darum, sie *während der Dauer der Strafe*, bzw. durch die Wahl der Strafe, der Vollzugsform sowie Betreuung oder Behandlung dazu zu bewegen, nicht wieder straffällig werden; "...damit er es nicht wieder tut". Die Nachteile der kurzen Einschliessungsstrafen sind dabei mindestens so unbestritten, wie ihre generalpräventive Notwendigkeit. Das seit 1. Januar 2007 in Kraft gesetzte revidierte Strafgesetzbuch versucht deshalb,

die kurzen Einschliessungssstrafen so weit wie möglich durch Alternativen wie Geldstrafen und gemeinnützige Arbeit zu ersetzen. Diese Alternativen wirken jedoch ebenfalls primär generalpräventiv, allenfalls wiedergutmachend, nicht jedoch rückfallvermeidend oder (re-)sozialisierend. Die Ursachen der Kriminalität, so genannte kriminogene Faktoren, bleiben unangetastet. Wenn das oberste Ziel das ist, das Risiko künftiger Schäden so weit wie möglich zu minimieren, muss der Straftäter als Mensch eine Rolle spielen und wir müssen "daran glauben, dieser Mensch lasse sich verändern".

Auf diesem Hintergrund haben vor allem in England und etwas später in Holland seit mehr als zehn Jahren, ausgelöst durch die Diskussionen von Kriminologen (nothing works versus what works, Andrew und Bonta 2003) der National Probation Service of England and Wales, Home Office London Ende 90er Jahre und ab 2002 Reclassering Nederland, Utrecht zusammen mit dem Justizministerium der Niederlande neue Methoden der Ermittlung und der Analyse der Risikoeinschätzung und neue Formen von "Behandlungsprogrammen" im Strafvollzug und ganz besonders in, bzw. bei der Bewährungshilfe erarbeitet. Diese neue Praxis des Risk Assessments und eine dementsprechende Neuausrichtung der Arbeit der Bewährungshilfe, verbunden mit stetiger wissenschaftlicher Evaluation, haben sich in England und Holland inzwischen etabliert.

Auf der Basis dieser ausländischen Erfahrungen entwarf die Abteilung Freiheitsentzug und Soziale Dienste im Auftrag des Vorstehers des Justizdepartements **Risk Assessment**, ein Pilotprojekt für Basel-Stadt.

3. Ein konzeptioneller Rahmen für die Beurteilung (Assessment)

Der Rahmen des Assessments kombiniert, was uns die empirische Forschung über wirkungsvolle (effective) Arbeit rückmeldet mit den klassischen Ansätzen einer modernen Bewährungshilfe. Das Assessment erfasst also jene Punkte, welche die Forschung als massgebend für Rückfälligkeit erkannt hat. Der Beurteilungs-Rahmen/Raster ist somit ein breites Band von Faktoren, welche sich in der Regel rückfälligkeitbegünstigend auswirken und dabei beeinflussbar sind, d.h. eine dynamische, positive oder negative Veränderung erlauben. Immer steht dabei das Risiko bzw. die Gefahr des Rückfalls (Rezidivität) der erfolgreichen Integration in die Gesellschaft gegenüber. Vor allem die Möglichkeit der Vorverlagerung von Risiken durch Behandlung statt Einschluss muss im Verhältnis stehen zu den zu erwartenden Bedrohungen, die der Täter für Sicherheit und Eigentum gegenüber möglichen Opfern über sein ganzes Leben hinweg darstellt. Bei der grossen Anzahl randständiger Straftäter, vielleicht Sozialhilfebezüger, suchtkrank, ohne Beziehungsnetze, die ihn auffangen können, sind die Risiko-Faktoren durch kriminogene, d.h. delinquenzfördernde Begleiterscheinungen der Randständigkeit erhöht. Um das Risiko zu reduzieren, muss die Arbeit bei diesen Faktoren ansetzen. Die positiven und negativen Faktoren müssen erkannt und die noch vorhandenen positiven Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft gestärkt und ausgeweitet werden. Die zweite Stufe des Projekts, nach dem Assessment, bilden daher strukturierte Programme, welche die Bewährungshilfe in Partnerschaft mit anderen Organisationen anbietet. Sie zielen darauf ab, von künftiger Straffälligkeit abzuhalten, Wiedergutmachung zu ermöglichen und den Straftäter besser in die Gesellschaft zu integrieren. Sie helfen Straftätern, zu erkennen, wie sie sich weg vom Teufelskreis der Not, die zur Straftat verleitet, die wiederum tiefer in die Not führt, in Richtung Wiedereingliederung entwickeln können. Intensität und Inhalt der Programme werden den Ergebnissen der Risikobeurteilung und den individuellen Bedürfnissen und Fähigkeiten des Straftäters angepasst.

4. Das Modell Reclassering Nederland (RISc) auf der Basis des englischen OASys

In den Niederlanden wird die Bewährungshilfe von drei privaten Institutionen ausgeführt. Die Reclassering Nederland als grösste Institution mit Sitz in Utrecht bietet Ihre Dienstleistungen landesweit an. Diese sind:

- Assessment (Einschätzung, Beurteilung, Wirkungsanalyse) und Beratung
- Bewährungshilfe (soziale (Re)Integration) und Risikomanagement (Rückfallverhinderung)
- Durchführung von ambulanten Vollzugsformen

Die Entwicklung bezüglich der Kriminalität in Holland zeigte in den letzten 15 Jahren einen starken Anstieg von Verurteilungen, welche zu zunehmender Belastung des Justiz- und Gefängnisapparates führte. Zwischen 1987 und 1997 stieg die Gefängnispopulation von 4'800 auf 12'600. Zwischen 1985 und 2003 stiegen die zu vollziehenden gemeinschaftsbezogenen Sanktionen und Massnahmen (community sanctions; in der Schweiz etwa mit Gemeinnütziger Arbeit und Electronic Monitoring zu vergleichen) von 1'100 bis über 28'000.

In der Entwicklung der Arbeit und Aufgaben der Dienste der Bewährungshilfe zeichnete sich ein Wandel ab, welcher aufgrund des politischen und wirtschaftlichen und fachlichen (nothing works / what works) Diskurses zu einer Auseinandersetzung um neue Ziele und Inhalte führte. Zuerst sollen professionelle Risikoanalysen vorgenommen werden und dann die Methoden und Interventionen darauf gestützt werden. Das Vorgehen umfasst:

- Analyse der Beratungsbedürftigkeit (Selektion und Triage)
- Einsetzen des Assessments bereits unmittelbar nach einer Inhaftierung
- Erarbeiten von Standards und arbeiten nach Standards bei der Beratung
- Qualitäts- und Wirkungsüberprüfung

"Reducing Recidivism" Programm des Justizministeriums, Den Haag

Dieses Programm stellte einen Teil des Projektes der Regierung der Niederlande dar, welches im Jahr 2002 unter dem Titel "Regarding safety Policy – Modernisation of the criminal Law" das Ziel hatte, Kriminalität im öffentlichen Raum bis ins Jahr 2006 um 20-25% zu reduzieren. Reducing Recidivism beinhaltete vor allem die Erarbeitung eines neuen Assessment Instruments und die Erarbeitung von darauf abgestützten wirkungsvollen Beratungs- und Behandlungsinterventionen.

Die Entwicklung des Assessment Instruments (OASys)

Der englische Probation and Prison Service entwickelte bereits Ende der 90er Jahre das OASys-System (offender assessment system), welches als computer-unterstütztes Arbeitsmittel im Jahr 2000 erfolgreich eingeführt wurde und einen neuen Ansatz in der Planung Ausführung und Gestaltung von Leistungen des National Probation Service (NPS) als „evidence-based practice in probation“, in England und Wales bildete. Aus den Erfahrungen des englischen NPS wurde in Projektgruppen der Reclassering Nederland und des Justizministeriums ein für die Niederlande angepasstes Vorgehen in der Neuorientierung und Umgestaltung der bisherigen Praxis der Bewährungshilfe begonnen. Die Projektgruppen entwickelten in der Folge das computerunterstützte niederländische RISc Programm. Eine Beta Version wurde mit 465 Klienten getestet. Einführung und Arbeitsbeginn der definitiven Version des RISc war Herbst 2004. Die positiven Erfahrungen legten eine Ausdehnung des Projekts nahe, wofür Reclassering ein Programm mit einem abgekürzten Verfahren benötigte. Die

Fachleute entwickelten zusätzlich das Quick Scan Programm. Das niederländische Programm sieht vier Stufen vor:

1. Risiko Kontrolle

Erhebung der Risikofaktoren als Grundlage von Beratung und Betreuung, welche eine deliktorientierte Arbeit mit den Klienten ermöglicht.

2. Behandlungsprogramme

Psychologische oder Psychiatrische Behandlung, Suchthilfe, Täterprogramme in Bezug auf Gewalt, häusliche Gewalt, Sexualdelinquenz, oder z. B. Programme zur positiven Lebensgestaltung mit verhaltenstherapeutischem Ansatz (behavioural approach).

3. Persönlichkeitsentwicklung

Ein Beratungsansatz der Klienten ermöglicht, sich den Fragestellungen ihrer eigenen Herkunft und Entwicklung, ihrer biografischen Geschichte kritisch und selbtkritisch zu begegnen, und sich ihren Stärken und Schwächen bewusst zu werden. Auf dieser Basis werden Motivation und Befähigung geschaffen für eine positive Integration in das soziale Umfeld.

4. Evaluation

Regelmässige Erhebung über Anzahl und Art der Rückfälle sowie Befragungen der Klienten, ob und wie die mit ihnen durchgeföhrten Gespräche, Behandlungs- und Betreuungspläne zum möglichen, gewünschten Resultat führten, sichern eine wirkungsvolle Praxis der Supervision, ermöglichen Anpassungen des Supervisionsansatzes und geben der Reklassering Nederland und den Justizbehörden Hinweise auf die Effektivität der durchgeföhrten Behandlung.

5. Ein Basler Pilotprojekt mit Risk Assessment

1. Der Handlungsbedarf

In der Schweiz werden bisher ausschliesslich im Rahmen von Überprüfungen der Gemein gefährlichkeit von Straftätern gemäss Deliktekatalog von Art. 64 Abs. 1 Strafgesetzbuch (StGB) und vom Psychiatrisch Psychologischen Dienst des Kantons Zürich im Rahmen der Anwendung von Fotress bei der Behandlung von schweren Sexual- und Gewaltstraftätern überhaupt Risikobeurteilungen nach standardisierten Formen vorgenommen. Wir erkennen einen Handlungsbedarf darin, über ein breiter angelegtes Risk Assessment Tool zu verfügen, welches zu einem viel früheren Zeitpunkt (ca. 48 Stunden nach der Verhaftung) statische und dynamische Risikofaktoren erhebt. Die daraus hervorgehende Diagnose soll einfach, einheitlich und jederzeit wiederholbar sein und uns Hinweise zu folgenden Fragen geben:

- Wie wahrscheinlich ist ein Rückfall des Straftäters?
- Wo liegen statische und wo dynamische Problemfelder (kriminogene Faktoren)
- Welche der dynamischen Faktoren können wir - insbesondere durch Förderung der Persönlichkeitsentwicklung - massgebend beeinflussen?

Ein Assessment allein führt zwar zu neuen Erkenntnissen, verändert aber real noch nichts an der Situation. Deshalb muss dem Assessment eine Aktion - Beratung, Betreuung oder Zuweisung zu Täterprogrammen - folgen.

Das Basler Pilotprojekt sieht daher folgende drei Teilbereiche vor:

Teil A: Risiko Assessment

Die Bewährungshilfe Basel-Stadt arbeitet mit einem Beurteilungssystem, welches in Kombination mit einer computerunterstützten Anwendung dazu dient, das Rückfallsrisiko von inhaftierten Straftätern frühzeitig zu untersuchen, zu qualifizieren und quantifizieren.

Teil B: Verhaltensveränderung

Die Risikoanalysen führen zum Entscheid über die Form der Betreuung und Zuweisung zu Täterprogrammen mit dem Ziel der Rückfallvermeidung durch Verhaltensveränderung und bessere Integration in die Gesellschaft.

Teil C: unabhängige wissenschaftliche Evaluation

Dabei stellt sich die besondere Herausforderung, dass die in Teil 2 vorgesehenen Interventionen die unter Teil 1 erstellten Prognosen tangieren. Mit anderen Worten: gerade eine erfolgreiche Betreuung des Täters wirkt der prognostizierten Rückfälligkeit desselben entgegen und verringert damit die "Trefferquote" der Prognose. Eine randomisierte Zulassung zu den Täterprogrammen könnte diesem Umstand Rechnung tragen und gleichzeitig dazu beitragen, den "Erfolg" wissenschaftlich nachzuweisen.

A. Das Risiko Assessment

Das Risiko Assessment selbst soll gleich *zu Beginn einer Inhaftierung*, d.h., nach 48 Stunden in Haft einsetzen, unabhängig von allen weiteren Verfahrensschritten, d.h. auch unabhängig davon, ob und weswegen schliesslich Anklage erhoben wird und ob und wofür möglicherweise eine Verurteilung erfolgen wird. Die Bewährungshilfe benutzt ein Instrument, welches standardisierend, quantifizierend, qualifizierend und analysierend eine erste Beurteilung einer verhafteten Person ermöglicht. Die verhaftete Person ist - das ergibt sich schon aus ihren Rechten aufgrund der Strafprozessordnung - nicht verpflichtet Angaben zu machen. Die Teilnahme erfolgt freiwillig - sie *kann* ohnehin auf Grund der notwendigen Mitwirkung der verhafteten Person nur freiwillig erfolgen. Trotz der Freiwilligkeit, gehen wir davon aus, dass eine grosse Anzahl der Straftäter (v.a. bei niederschwelliger Kriminalität) angesichts des bevorstehenden Strafverfahrens sich freiwillig zum Assessment bereit erklären, und sich daraus Vorteile für das Strafverfahren erhoffen. Die Erkenntnisse aus dem Risk Assessment stehen nämlich anschliessend nicht nur der Bewährungshilfe, sondern auch den übrigen Behörden des gesamten Strafverfahrens zur Verfügung. Die Beispiele Holland und England zeigen, dass vor allem die Gerichtsinstanzen diese Angaben ideal zur Ergänzung der von der Staatsanwaltschaft übermittelten Angaben verwenden können. Sie tragen bei zu einer individuell angepassteren Wahl der Strafart und des Strafmaßes. Die Ergebnisse des Risk Assessments sollen der Staatsanwaltschaft, den Gerichten, den Strafvollzugsbehörden, den Anstalten (zur Erstellung des im Strafgesetzbuch vorgesehenen individuellen Vollzugsplans) und der Bewährungshilfe (Case Management) bei der Einschätzung der aktuellen Gefährdung(en) und Problemfelder sowie Festlegung und Gestaltung notwendiger Interventionen und Massnahmen dienen.

B. Die Täterprogramme

Wie oben bereits erwähnt, wäre ein Assessment wenig wert, wenn nicht - jedenfalls dort, wo sich klare Indikationen abzeichnen - reale Handlungen folgen würden. Sie bestehen im Angebot, an so genannten Täterprogrammen teilzunehmen oder Beratungs- und Betreuungsangebote wahrzunehmen. Die Erarbeitung, Durchführung und Organisation eigener Täterprogramme bildet einen wichtigen Anteil innerhalb des Projekts. Diese Programme dienen der delikt- und täterorientierten Arbeit mit dem Straftäter und haben die Aufgabe, Veränderungen und Verbesserungen von Verhalten und Lebensgestaltung und der Persönlichkeits-

entwicklung einzuüben. Dabei spielt die Einbindung bestehender Angebote von Halt Gewalt, der Suchtberatung und weiterer bereits bestehender Einrichtungen eine wichtige Rolle.

C. Unabhängige Wissenschaftliche Evaluation

Auch die Arbeit mit Straftätern soll "gemessen" werden, wenngleich die Frage nach Ursache und Wirkung niemals restlos geklärt werden kann. Die Evaluation sollte einerseits die "Trefferquote" der Risikoeinschätzung aufzeigen und andererseits den am Rückfall gemessenen Erfolg des auf ein Assessment folgenden Programms. Wird der Erfolg am primären Ziel der Vermeidung strafrechtlicher Rückfälle gemessen, verspricht nur ein randomisiertes Experiment verlässliche Angaben. Neben den "hard facts" gibt es aber auch eine Vielzahl weicher Faktoren, deren wissenschaftliche Auswertung wertvolle Hinweise über den Erfolg eines Projektes geben können. Es ist unerlässlich, das mit der Evaluation betraute Institut schon vor Projektbeginn beizuziehen, um die entsprechenden Parameter zu vereinbaren. Es liegt bereits eine Offerte des rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich vor. Durchgeführt würde die Evaluation unter der Leitung des renommierten Kriminologen Prof. Dr. Martin Killias. Demnach wäre nachfolgend beschriebenes Evaluationsprojekt vorgesehen

Forschungsfragen:

Das Evaluationsprojekt soll auf folgende Fragen Aufschluss geben:

1. In welchem Ausmass treffen die Prognosen bei den Personen zu, die dem „Risk-Assessment“ unterzogen wurden – im Vergleich zu einer Kontrollgruppe, welche diesem Verfahren nicht unterzogen wurde?
2. In welchem Ausmass verringert sich die Rückfälligkeit bei den anschliessend an das Risk-Assessment betreuten bzw. behandelten Personen – im Vergleich zu einer Kontrollgruppe, die unbetreut bzw. unbehandelt geblieben sind?

Die Zuweisung der Personen zur Interventions- und der Kontrollgruppe soll durch das Los erfolgen. Dieses Verfahren garantiert ab ungefähr 50 Personen pro Gruppe, dass diese hinsichtlich aller relevanten Merkmale als „gleich“ unterstellt werden können, so dass allfällige spätere Unterschiede – etwa ein günstigerer Verlauf bei der Interventionsgruppe – den Wirkungen des Programms zugeschrieben werden können. Der eigentliche Vorteil eines kontrollierten Experiments liegt somit darin, dass es klare Kausalschlüsse zulässt.

Im vorliegenden Fall wäre es wünschbar, dieses Verfahren auch für das eigentliche Risk-Assessment einzusetzen. Zwar lässt sich anhand erneuter Eintragungen im Strafregister (oder allenfalls anhand von Polizeiaukten) ermitteln, ob und inwiefern die fraglichen Personen erneut rückfällig geworden sind, die Prognose also zutraf. Dabei lässt sich – ohne Kontrollgruppe – indessen nur schwer sagen, wie erfolgreich ein Instrument wie das hier vorgesehene die Prognosen wirklich verbessert hat. Ist beispielsweise eine „Trefferquote“ von 80, 60 oder 40 Prozent „gut“ oder „schlecht“? Wird auch in dieser Hinsicht randomisiert, kann man später schlüssig sagen, dass das Risk Assessment die Trefferquote von – beispielsweise – 60 auf 80 Prozent verbessert hat. Dabei garantiert die Zuweisung durch das Los, dass auch hier das Prognose-Instrument auf „gleichwertige“ Personen angewendet wurde, also nicht – wie aus praktischen Gründen oft – nur bei besonders gefährlichen Inhaftierten, bei denen die Prognose möglicherweise schwieriger zu stellen ist als beim Durchschnitt.

Vorgehen bei der Randomisierung:

Die Zuweisung erfolgt anhand von Zufallsnummern, die durch ein Computerprogramm generiert werden. Damit ist garantiert, dass die Nummern nicht voraussehbar sind, womit der Gefahr einer Manipulation etwa durch das Personal, das die Nummern zuteilt, vermieden werden kann. Die fraglichen Nummern würden von dem mit der Evaluation betrauten Institut geliefert und wären für die Verantwortlichen jeweils abrufbar. Da vorliegend das Programm sich an „Durchschnittsfälle“ richtet, also schwere Fälle ausdrücklich hievon ausgeschlossen werden, die der Fachkommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit vorbehalten bleiben sollen, erübrigt sich möglicherweise die Einrichtung eines „Gnadenkontingents“ von 10 bis maximal 20 Prozent der gesamten Population. Bei anderen Evaluationen hat sich ein solches Kontingent, das dem Betreuungspersonal gestattet, einen von zehn (oder gar fünf) Kandidaten am Zufallsverfahren vorbei direkt dem Programm zuzuweisen, als segensreich erwiesen, da auf diese Weise die Widerstände gegen die Randomisierung oder auch eigentliche Manipulationen, um „Härtefälle“ entgegen der Zufallsnummer doch noch dem Programm zuführen zu können, wirksam unterlaufen werden können. Es wird mit den Verantwortlichen zu klären sein, inwiefern hier ein solches Verfahren nützlich sein könnte. Es versteht sich, dass diese nicht per Los, sondern durch „willkürlichen“ Entscheid dem Programm zugewiesenen Personen bei der Evaluation als Sondergruppe ausgewiesen werden. Dies vermeidet nicht nur eine Verfälschung der Ergebnisse, sondern interessiert allenfalls auch insofern, als auf diese Weise erkennbar wird, welche Personen von den zuständigen Triage-Verantwortlichen als „Härtefall“ oder „prioritär“ eingestuft werden und inwiefern die dabei unterstellten Annahmen sich nachher bewahrheiten. Bei den hier vorgesehenen Grössenordnungen wäre u.E. ein „Gnadenkontingent“ von zehn Prozent – und damit eine entsprechende Verkleinerung der Interventions- und Kontrollgruppe – verantwortbar.

2. Zeitbedarf

Projekt Vorbereitung:		1.3. bis 31.12.07
Projektdauer (Aktivphase)	2 Jahre	1.1.08 bis 31.12.09
Projekt Nachbereitung (Evaluation):	1. Schlussbericht (Verlaufsbericht) 2. Rückfälligkeitsbericht No. 1 (Rückfälligkeit nach 1 J seit Entlassung) 3. Rückfälligkeitsbericht No. 2 (Rückfälligkeit nach 2 J seit Entlassung)	31.8.10 ca. 31.12.11 ca. 31.12.12
ev. Projekt Fortsetzung bis zum Abschluss der Evaluationen Definitive Implementierung bei positivem Abschluss	(nicht im Finanzierungsplan inbegriffen)	ca. 1.1.13

Da die Finanzierung des Projekts von der Zustimmung zum vorliegenden Ausgabenbeschluss abhängt, können zur Zeit noch keine verbindlichen Verpflichtungen eingegangen werden. Es ist aus diesem Grund nicht auszuschliessen, dass der Beginn der Aktivphase des Projekts und damit aller nachfolgenden Termine um bis zu sechs Monate verschoben werden.

3. Mittel und Ressourcen

Die nachfolgenden Zahlen basieren grösstenteils auf Erfahrungswerten und müssen als Grobschätzungen gesehen werden. Ein konkretes Angebot liegt vor für die Evaluation. Hin-

gegen sind die Verhandlungen mit den niederländischen Behörden betreffend IT-Tool noch im Gange und gestalten sich zur Zeit schwierig, da in Holland drei verschiedene Organisationen das Eigentum über die Software beanspruchen. Wir sind dennoch zuversichtlich, dass eine Lösung gefunden werden kann, mündliche Zusagen liegen bereits vor.

3.1 Informationstechnologie (IT)

Ankauf der Anwendungsprogramme <u>RISc</u> und Quick Scan, bzw OASys	CHF 100'000
Erarbeitung der Handbücher in Deutsch	CHF 50'000
Supportvertrag durch eine Informatik-Unternehmung	CHF 50'000
Implementierung der Anwendungsprogramme in die Danebs Umgebung u. Datenschutz evtl. Verschlüsselung Reserve	CHF 50'000
IT-Kosten Total	CHF 250'000

(Fälligkeit 2008)

3.2 Fachpersonal

(Berechnung p.a. jeweils Stufe 14 zuzügl. 30% Nebenkosten)

<u>Projekt-Mitarbeitende</u>	
1.5 Sozialarbeiter/in / Sozialpädagoge/in	CHF 203'522
<u>Täterprogramme-Mitarbeitende</u>	
0.5 Psychologe/in oder Kriminologe/in LK 16	CHF 78'188
<u>Supervisionskosten</u> Einzel- und Projektbegleitung pauschal ca.	CHF 10'000
<u>Sekretariat</u>	
0.5 Mitarbeiter/in (Administration/Koordination) LK 09	CHF 49'654
<u>Einrichten der Arbeitsplätze</u>	

Personalkosten Total p.a.: **CHF 341'364**

Einmalig: Einrichtung drei neue Arbeitsplätze CHF 30'000

Das Fachpersonal muss ein bis zwei Monate vor der Aktivphase angestellt werden, um auf die neue Aufgabe geschult und vorbereitet zu werden. Es ist daher bei der Berechnung der Totalkosten nicht nur von 24 Monaten, sondern von insgesamt ca. 26 Monaten auszugehen. (Personalkosten: Fälligkeit monatlich längstens bis 30. Juni 2010)

3.3 Evaluation

Projektbegleitung, Schlussbericht, Rückfälligkeitsermittlung 1 und Rückfälligkeitsermittlung 2. Wie oben ausgeführt wurde, liegt uns eine Offerte der Universität Zürich vor. Die kriminologische Abteilung weist sich über grosse Erfahrung mit randomisierten Experimenten im soziologischen und kriminologischen Umfeld aus. Das von uns geschätzte Budget für die Evaluation beträgt CHF 150'000.

unabhängige wissenschaftliche Evaluation während fünf Jahren ca. CHF 150'000
(Fälligkeit verteilt 2008 bis 2012)

3.4 Projektkosten Total

Einmalig:

(IT-Kosten und Evaluationskosten)	CHF 400'000
<u>Büroeinrichtungen</u>	CHF 30'000
	CHF 430'000

Wiederkehrend (über 26 Monate gerechnet)
Personal, Supervision (CHF 341'364 p.a. ./ 12 x 26) **CHF 739'622**

Kostenschätzung Total bei zwei Jahren Aktivphase: aufgerundet im Hinblick auf Unvorhergesehenes, bzw. Verhandlungsspielraum ergibt dies einen Gesamtaufwand von:	CHF 1'169'622 <u>CHF 1,2 Millionen</u>
---	---

3.5. Bundessubventionen

Das Justizdepartement hat das Projekt Risk Assessment rechtzeitig vor einem der beiden gesetzlich vorgesehenen Eingabetermine (1. September) dem Bundesamt für Justiz als Vorschlag zu einem Modellversuch unterbreitet. Das Projekt wird von einem Expertengremium (Fachausschuss für die Begutachtung von Gesuchen für Beiträge an Modellversuche) begutachtet, welches dem Bundesamt für Justiz eine Empfehlung abgibt. Der Bundesrat beschliesst aufgrund der Beurteilung des Projekts über eine allfällige Subventionierung von bis zu maximal 80% der anfallenden Kosten. Der Fachausschuss wird das Gesuch voraussichtlich im November 2007 behandeln. Gemäss Auskunft des Leiters der Abteilung Straf- und Massnahmenvollzugs des Bundesamtes für Justiz sollte ein Entscheid des Bundesrates per Ende 2007 möglich sein.

6. Schlussbemerkung

Straftaten verursachen der Gesellschaft riesige Schadenssummen. Begonnen von der Vorbeugung durch Schliesssysteme, Zäune, Mauern etc., über die Kosten des Polizei- und Justizapparatapparats hin zum Sach- und Personenschaden beim Opfer und schliesslich zu den Kosten des Strafvollzugs und der Nachbetreuung. Die Einschliessungsstrafe ist - mit Ausnahme der sehr langen Strafen bei schweren Delikten - weitgehend Symptombekämpfung, denn sie setzt nicht bei den Ursachen der Kriminalität an. Die Ursachen kriminellen Verhaltens sind äusserst vielfältig. Dennoch lassen sich zum Teil deutlich lokalisieren und wenn sie einmal bekannt sind, auch "behandeln". Die Arbeit der Bewährungshilfe erhält dadurch einen anderen, fundierteren Ausgangspunkt und wird messbarer. Diese Erkenntnisse liegen dem Risk Assessment zugrunde. Das Assessment ermöglicht den gezielten und somit effizienten Einsatz der Mittel zur Bekämpfung der Kriminalität und trägt auf diese Weise zu Vermeidung von Rückfälligkeit und somit zu höherer Sicherheit bei. Vieles ist in der Kriminologie umstritten, doch es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass der "behavioural approach" und die Förderung der Persönlichkeitsentwicklung verbunden mit der Verbesserung der kognitiven Fähigkeiten als präventive Massnahme noch immer vernachlässigt wird. Das Risk Assessment Projekt setzt an diesem Punkt ein. Die Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen des Straftäters erfolgt nicht als Rechtswohltat, sondern dient direkt der Prävention des Rückfalls und damit dem Schutz der Gesellschaft. Die Gesellschaft hat ein Recht auf Sicherheit, denn sie ist Voraussetzung für "Lebensqualität".

Antrag

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ausgabenbericht gemäss §55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 überprüft.

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber

Grossratsbeschluss

Risk Assessment

Erhöhung der öffentlichen Sicherheit durch Risikobeurteilung bei Straftätern und dem anschliessenden Einsatz von Täterprogrammen, ein Pilotprojekt der Bewährungshilfe Basel-Stadt

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den oben stehenden Ausgabenbericht, beschliesst:

- ://:
1. Dem Justizdepartement (AFS Abteilung Freiheitsentzug und Soziale Dienste) wird ein Investitionskredit (Auftragsnr. 311821020700) im Bereich Übrige in der Höhe von CHF 1'200'000, verteilt auf die Jahre 2008 (CHF 710'000), 2009 (CHF 440'000), 2010 (CHF 25'000) und 2011 (CHF 25'000) zur Durchführung des Pilotprojekts "Risk Assessment" bewilligt.
 2. Ein allfälliger Beitrag des Bundes an die Durchführung des Pilotprojekts ist vom bewilligten Investitionskredit in Abzug zu bringen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren