

Benjamin F. Brägger

## **Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS): Eine Analyse mit Ausblick**

---

Seit dem vor über 20 Jahren vom mehrfach einschlägig vorbestraften Erich Hauert verübten grausamen Sexual-Tötungsdelikt während eines Freigangs aus dem geschlossenen Strafvollzug hat sich der schweizerische Freiheitsentzug grundlegend verändert. Das aus einem Modellversuch entstandene Konzept eines risikoorientierten Sanktionenvollzuges (ROS) ist eine aktuelle Antwort auf diese schwere Rückfalltat. Es fasst die gewonnenen forensischen und kriminologischen Erkenntnisse in Bezug auf die Gefahr der Rückfälligkeit von Straftätern systematisch zusammen und dient den Behörden bei der Interventionsplanung und als Entscheidungshilfe während des Vollzugs.

---

Beitragsarten: Beiträge

Rechtsgebiete: Strafen und Massnahmen. Pönologie

Zitiervorschlag: Benjamin F. Brägger, Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS): Eine Analyse mit Ausblick, in: Jusletter 9. März 2015

## Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Risikoorientierter Sanktionenvollzug
  - 1. Mord am Zollikerberg: Wendepunkt und Paradigma-Wechsel im schweizerischen Sanktionenvollzug
  - 2. Risiko: Ein Versuch einer Definition
  - 3. Besondere Sicherheitsmassnahmen nach Art. 75a StGB
  - 4. Heutige Situation
- III. Modellversuch ROS
  - 1. Projektverlauf
  - 2. Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen (KKJPD)
- IV. Was ist und wie funktioniert ROS?
  - 1. Gegenstand
  - 2. Inhalt
  - 3. Vorzüge
  - 4. Umsetzbarkeit im schweizerischen Sanktionenvollzug
- V. Tagungsfazit
- VI. Ausblick

### I. Einleitung

[Rz 1] Am 30. Januar 2015 fand an der Universität von Freiburg i.Üe. eine Fachtagung zum risikoorientierten Sanktionenvollzug statt, an welcher nationale und internationale Fachleute die aktuelle Praxis und Perspektiven des Risikomanagements in der Schweiz und in Europa erläuterten. In drei Workshops konnten die Teilnehmer die vorgestellten Modelle diskutieren. Im Zentrum der Tagung stand der Modellversuch ROS zum risikoorientierten Sanktionenvollzug in der Schweiz. Die ROS-Tagung, an welcher rund 180 Personen aus dem In- und Ausland teilnahmen, wurde vom Schweizerischen Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal (SAZ) in Kooperation mit dem Bundesamt für Justiz und den Justizvollzugsämtern der Kantone Zürich, St. Gallen, Thurgau und Luzern organisiert. Diese vier Kantone erprobten die Einführung und Umsetzung des Projektes ROS im Rahmen eines vom Bund mitfinanzierten Modellversuches.

[Rz 2] Der nachfolgende Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklung der Risikoorientierung im schweizerischen Sanktionenvollzug aus einer juristisch-vollzugspolitischen Perspektive und geht somit weit über eine klassische Tagungsberichterstattung hinaus.

### II. Risikoorientierter Sanktionenvollzug

#### 1. Mord am Zollikerberg: Wendepunkt und Paradigma-Wechsel im schweizerischen Sanktionenvollzug

[Rz 3] Am Nachmittag des 30. Oktober 1993 wurde nach einer eintägigen Suchaktion auf dem Zollikerberg bei Zürich die Leiche der als vermisst gemeldeten 20jährigen Pfadfinderführerin Pasquale Brumann aufgefunden. Sie war mit Stichen in den Hals getötet und nackt im Waldboden verscharrt worden<sup>1</sup>. Dieses grausame Tötungsdelikt, welches durch den mehrfach einschlägig vorbestraften Erich Hauert verübt worden war, führte im Kanton Zürich und später in an-

---

<sup>1</sup> NZZ vom 1. November 1993, S. 22.

deren Kantonen zu einem Wendepunkt im Strafvollzug. Die Arbeitsweise und die Prozesse der verschiedenen Akteure aus unterschiedlichen beruflichen Disziplinen im Kanton Zürich, welche mit dem Vollzug einer freiheitsentziehenden Sanktion betraut sind, wurden durchleuchtet, um dann ausgebaut und professioniert zu werden. Die bis zu diesem Zeitpunkt weit verbreitete Therapiegläubigkeit, welche mit der Auffassung verbunden war, dass alle Straftäter irgendwann zu entlassen seien, führte dazu, dass Vollzugslockerungen und die bedingte Entlassung schematisch bewilligt wurden, ohne eine vertiefte Abklärung und Beurteilung der konkreten Rückfallsgefahr vorzunehmen. Die forensische Psychiatrie befand sich damals in der Schweiz noch in den Geburtswehen. Begriffe wie Prognoseforschung und Rückfallswahrscheinlichkeit waren unbekannt oder ungebräuchlich<sup>2</sup>. Das aus einem Modellversuch entstandene Konzept eines risikoorientierten Sanktionenvollzuges (ROS)<sup>3</sup> ist eine aktuelle Antwort auf diesen schweren Rückfall eines einschlägig vorbestraften Insassen. Es fasst die in den vergangenen 22 Jahren gewonnenen Erkenntnisse in systematischer und nach dem heutigen Wissensstand umfassender Art und Weise zusammen. Die direktdemokratische Antwort auf den «Fall Hauert» gipfelte am 8. Februar 2004 in der Annahme der sog. Lebenslänglichen Verwahrung<sup>4</sup>.

[Rz 4] Heute stehe die Rückfallminderung oder Rückfallvermeidung im Zentrum eines modernen auf Wiedereingliederung<sup>5</sup> ausgerichteten Sanktionenvollzuges. Dies geschieht, indem durch die Methode der sog. Risikoorientierung bei allen Fragen von Vollzugsöffnungen oder Lockerungen der Fokus auch und insbesondere auf die berechtigten Sicherheitsinteressen der Öffentlichkeit gelegt wird, damit schwere Rückfalltaten vermieden werden können. Nur so kann heute ein zeitgemässer Straf- und Massnahmenvollzug betrieben werden, der neben der Resozialisierung auch den berechtigten Fragen der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit bei Vollzugslockerung angemessen Rechnung trägt.

## 2. Risiko: Ein Versuch einer Definition

[Rz 5] Ein Risiko ist eine nach Häufigkeit (Eintrittserwartung) und Auswirkung bewertete Bedrohung eines zielorientierten Systems. Es ergibt sich aus der Unvorhersehbarkeit der Zukunft in Bezug auf die Eintrittswahrscheinlichkeit und das Ausmass des Schadens/der Schädigung. Das Risiko betrachtet dabei stets die negative, unerwünschte und ungeplante Abweichung von System-Zielen und deren Folgen<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Vgl. dazu B. F. BRÄGGER, *In dubio contra libertatem*, in: Neue Gewalt oder neue Wahrnehmung? Band 26 der Reihe Kriminologie, Bern 2009, S. 172 f.; U. GERMANN, Humanisierung und Zwang — Über die Psychiatrisierung der Justiz, in: NZZ vom 2. Februar 2015, S. 42.

<sup>3</sup> Vgl. dazu Schlussbericht zum: Modellversuch Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS), besucht am 2. Februar 2015 unter: <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/modellversuche/evaluationsberichte/ros-schlussber-res-d.pdf>.

<sup>4</sup> Der neue Art. 123a der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) wurde in der Volksabstimmung vom 8. Februar 2004 angenommen (BBl 2003 4434). Die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen finden sich in Art. 64 Abs. 1<sup>bis</sup>, Art. 64a Abs. 1, 1. Satz und in Art. 64c des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB), in Kraft seit dem 1. August 2008.

<sup>5</sup> Das allgemeine Vollzugsziel gemäss Art. 75 Abs. 1, 1. Satz StGB lautet: «Der Strafvollzug hat das soziale Verhalten des Gefangenen zu fördern, insbesondere die Fähigkeit, straffrei zu leben.», vgl. dazu: B. F. BRÄGGER, Stichwort: Allgemeines Vollzugsziel, in: Das Schweizerische Vollzugslexikon, Benjamin F. Brägger (Hrsg.), S. 14ff.

<sup>6</sup> H.-P. KÖNIGS, IT-Risiko-Management mit System. Vieweg Verlag, 2006, S. 9. A. KNUST, Darstellung und kritische Analyse des Risikomanagements in der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, Grin Verlag 2005, S. 15 f. Diese Definition macht jedoch keine Aussage über die Kenntnis oder Unkenntnis der Eintrittswahrscheinlichkeiten und den damit einhergehenden Schadensausmassen von Risiken.

[Rz 6] Ereignisse und Handlungen, bei welchen mit der Möglichkeit einer negativen Auswirkung zu rechnen ist, werden als risikobehaftet bezeichnet.

[Rz 7] Das Risiko wird allgemein als Resultat aus Eintrittswahrscheinlichkeit eines unerwünschten Ereignisses und der Schadensschwere als Konsequenz aus dem Ereignis angesehen<sup>7</sup>.

### 3. Besondere Sicherheitsmassnahmen nach Art. 75a StGB

[Rz 8] Das unerwünschte Ereignis im vollzugsrechtlichen Sinne stellt die Gefahr der Flucht des Gefangenen oder Eingewiesenen dar, während derer er eine weitere Straftat begeht, durch die er die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer andern Person schwer beeinträchtigt<sup>8</sup>. Die Schadensschwere wird nach der Schwere der Beeinträchtigung einer andern Person, d.h. des Opfers der Straftat, bemessen. Neben der Flucht besteht bei allen im Rahmen des sog. progressiven Vollzugsverlaufes zu bewilligenden Vollzugslockerungen die Möglichkeit des Eintrittes des unerwünschten Ereignisses, d.h. eines schweren Rückfalls durch den Gefangenen. Deshalb muss die zuständige Behörde vor dem Entscheid betreffend der Gewährung einer Vollzugslockerung zwingend eine Risikoanalyse durchgeführt haben, welche immer auch eine legalprognostische Aussage beinhalten muss. Diese wird mittels forensischer Prognosemethoden durchgeführt. Dabei handelt es sich um strukturierte und wissenschaftlich validierte Vorgehensweisen, welche auch die Verwendung von Prognoseinstrumenten beinhalten, um die Rückfallwahrscheinlichkeit von Tätern hinsichtlich zukünftiger strafbarer Handlungen einzuschätzen<sup>9</sup>.

[Rz 9] Kurz gesagt geht es darum, verlässliche Auskunft darüber zu erhalten, ob und unter welchen Voraussetzungen einem Gefangenen oder Eingewiesenen Vollzugsöffnungen zu gewähren sind, ohne dass die Gefahr besteht, dass er während dieser Lockerungen weitere schwere Straftaten begeht. Nach dem Wortlaut der Legaldefinition in Art. 75a des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) gelten als Vollzugsöffnungen Lockerungen im Freiheitsentzug, namentlich die Verlegung in eine offene Anstalt, die Gewährung von Urlaub, die Zulassung zum Arbeitsexternat oder zum Wohnexternat und die bedingte Entlassung.

[Rz 10] Seit dem 1. Januar 2007 schreibt das Bundesrecht den Kantonen vor, die Frage der sog. Gemeingefährlichkeit von Gefangenen durch sog. Fachkommissionen beurteilen zu lassen, wenn die Vollstreckungsbehörde<sup>10</sup>, d.h. die sog. einweisende Behörde, die Frage der Gefährlichkeit nicht eindeutig beantworten kann (vgl. dazu Art. 75a StGB, der die Marginale «Besondere Sicherheitsmassnahmen» trägt). Die Kommission muss sich gemäss Art. 62d Abs. 2 StGB aus Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, der Vollzugsbehörden sowie der Psychiatrie zusammensetzen. Bei letzteren versteht es sich von selbst, dass es sich um speziell ausgebildete und diplomierte forensische Psychiater handeln sollte. Nur für diese Berufsgruppe sieht das Bundesrecht eine Ausstandspflicht vor. Psychiater, welche in der Kommission mitberaten, dürfen den Täter nicht behandelt oder in anderer Weise betreut haben.

---

<sup>7</sup> Wikipedia, Stichwort: Risiko, besucht am 2. Februar 2015, unter: <http://de.wikipedia.org/wiki/Risiko>.

<sup>8</sup> Art. 75a Abs. 3 StGB.

<sup>9</sup> Vgl. dazu MARC GRAF, Stichwort: Prognosemethoden, in: Das Schweizerische Vollzugslexikon, Benjamin F. Brägger (Hrsg.), S. 349ff.

<sup>10</sup> Zur Klärung der Inhalte und Bedeutung der Begriffe «Vollstreckungsbehörde» und «einweisende Behörde» oder in juristisch ungenauer Weise auch «Vollzugsbehörde» genannt: vgl. die Stichworte «Vollstreckungsrecht/Vollzugsrecht» in: Das Schweizerische Vollzugslexikon, Benjamin F. Brägger (Hrsg.), S. 510ff.

## 4. Heutige Situation

[Rz 11] Den beiden deutschsprachigen Strafvollzugskonkordaten steht je eine für das gesamte Konkordatsgebiet zuständige Fachkommission zur Verfügung. Für das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweizer Kantone ist es die sog. konkordatliche Fachkommission (Ko-Fako), für das Strafvollzugskonkordat der Ostschweizer Kantone die sog. Fachkommission zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen. Im Konkordat der lateinischen Schweiz hingegen bestehen weiterhin sog. kantonale Gefährlichkeitskommissionen in den Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Jura und dem Tessin.

[Rz 12] Diese Kommissionen geben den Entscheidbehörden bei anstehenden Vollzugsöffnungen Empfehlungen in Bezug auf das zu erwartende Legalverhalten der Insassen ab.

[Rz 13] Festzuhalten bleibt, dass wir in der Schweiz heute also 9 verschiedene Kommissionen kennen, welche unterschiedlich zusammengesetzt sind und auch nach unterschiedlichen Methoden und Vorgehensweisen die Rückfallgefahr von Insassen im Falle von Vollzugsöffnungen beurteilen. Auch die durch die Kommissionen verwendete Terminologie ist nicht vereinheitlicht. Schliesslich obliegt es den kantonalen Vollstreckungsbehörden, d.h. den einweisenden Behörden, eine Beurteilungsmethode zu entwickeln und diese auch systematisch anzuwenden, welche es ermöglicht, die gefährlichen Vollzugsfälle von den ungefährlichen zu trennen (sog. Gefährlichkeits-Triage-System). Ohne ein solches systematisches Screening können rückfallgefährdete Insassen unerkannt bleiben, was zu schweren Straftaten während und nach dem Strafvollzug führen kann.

[Rz 14] Dies ereignete sich im September 2007 in Zürich. Der sog. Taximörder war vorbestraft und mit einer suchttherapeutischen Massnahme nach Art. 60 StGB belegt. Niemand konnte jedoch ohne ein systematisch eingesetztes Abklärungsbedarf-Triage-System<sup>11</sup> erkennen, dass sich hinter der langjährigen und ausgeprägten Suchtmittelabhängigkeit des Straftäters eine grosse Gewaltproblematik versteckte. Dieser Fall stand am Anfang der Überlegungen, was die Vollzugsbehörden tun können, um Risiken bei verurteilten Straftätern besser zu erkennen, um sodann den richtigen Vollzugsort zu bestimmen, an welchem nicht nur die dem Einzelfall notwendigen Sicherheitsvorkehrungen vorhanden sind, sondern auch die angemessenen therapeutischen und betreuerischen Interventionen durchgeführt werden, welche beizutragen helfen, die Rückfallgefahr zu mindern. Die Idee des Modellversuches ROS war geboren.

## III. Modellversuch ROS

### 1. Projektverlauf

[Rz 15] Das Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich (JuV ZH) reichte am 27. Februar 2009 ein Gesuch um Anerkennung des Projektes «risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS)» als Modellversuch beim Bundesamt für Justiz (BJ) ein<sup>12</sup>. Die Anerkennung des Projektes ROS samt finanzieller Zusicherung erfolgte durch das BJ mit Verfügung vom 29. Januar 2010. Der Modellversuch wurde sodann am 1. Mai 2010 formell gestartet. Die Kantone Luzern, St. Gallen und Thurgau

---

<sup>11</sup> Das Strafgesetzbuch spricht in Art. 75a Abs. 3 von einer sog. Gemeingefährlichkeit. Im Sinne des Gesetzgebers geht es somit darum, ein Gefährlichkeits-Triage-System zu betreiben. Dieses muss in der Lage sein, rückfallgefährdete Straftäter bei Vollzugsbeginn zu erkennen und diese einer vertieften Risikoabklärung zuzuführen.

<sup>12</sup> Vgl. dazu Art. 8ff. Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Oktober 1984 (SR 341).

nehmen seit dem 1. September 2010 am Modellversuch ROS als Projektpartner teil. Am 30. April 2013 wird die Versuchsphase des Projektes in den Kantonen Luzern, St. Gallen, Thurgau und Zürich beendet. Diese Kantone stellen die nahtlose Weiterführung des ROSBetriebes durch eine kantonale Finanzierung sicher. Im Mai 2014 wird der Schlussbericht vor dem Fachausschuss für Modellversuche und dem BJ vorgestellt und anschliessend daran genehmigt. Im Oktober 2014 entscheiden die zuständigen Behörden in den Kantonen Luzern, St. Gallen, Thurgau und Zürich das Konzept Risikoorientierter Sanktionenvollzug definitiv einzuführen.

## 2. Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen (KKJPD)

[Rz 16] Anlässlich der Herbstversammlung 2014 der KKJPD befassten sich die 26 kantonalen Justiz- und Sicherheitsdirektoren mit der Frage eines zeitgemässen und professionellen Straf- und Massnahmenvollzuges unter Einbezug der Ergebnisse des Modellversuches ROS. Sie genehmigten am 13. November 2014 ein Grundlagenpapier zum strafrechtlichen Sanktionenvollzug in der Schweiz<sup>13</sup> mit nachfolgend aufgeführten Empfehlungen:

- Der Justizvollzug soll unter dem Vorbehalt überwiegender Sicherheitsinteressen auf die schrittweise Rückkehr in die Freiheit ausgerichtet werden (Wiedereingliederungsauftrag).
- In jedem Kanton soll eine Stelle bezeichnet werden (Vollzugsbehörde<sup>14</sup>), die den gesamten Vollzug steuert und koordiniert (Fallmanagement).
- **Delikt und Tatverhalten sollen im Fokus der Arbeit im Justizvollzug stehen (Delikt-orientierung).**
- **Die Vollzugsarbeit soll systematisch auf das Rückfallrisiko und den Interventionsbedarf der verurteilten Personen ausgerichtet werden (Risikoorientierung).**
- Die Vollzugsbehörde soll dafür sorgen, dass
  - die Gefährlichkeit und der Interventionsbedarf der verurteilten Person, nötigenfalls unter Beizug von Spezialisten, frühzeitig abgeklärt wird;
  - ein Fallkonzept erstellt wird mit Angabe, an welchen Themen zu arbeiten ist;
  - dieses Fallverständnis allen an einem Vollzugsfall Beteiligten bekannt ist, in den Vollzugsplan oder die Zusammenarbeitsvereinbarung einfliesst sowie der Arbeit mit der verurteilten Person zugrunde gelegt wird;
  - bei Vollzugsentscheiden überprüft wird, dass an den identifizierten Problembereichen gearbeitet wurde;
  - Schnittstellen gut bewältigt werden (Übergangsmanagement).
- Die Konkordate sollen sicherstellen, dass die an einem Vollzug beteiligten Stellen die zur jeweiligen Aufgabenerfüllung erforderlichen Informationen und Unterlagen erhalten; namentlich soll der Informationsaustausch mit Ärzten/Therapiepersonen geregelt und gewährleistet werden, dass bei einer Verlegung die neue Vollzugseinrichtung bzw. bei einer Entlassung die nachsorgende Stelle die aktuellen Unterlagen über die verurteilte Person erhalten (Informationsmanagement).

---

<sup>13</sup> Das Dokument ist einsehbar unter, besucht am 3. Februar 2015: [http://www.kkjpd.ch/data/Ressources/1417077319-141113\\_Grundlagen\\_zum\\_schweizerischen\\_Sanktionenvollzug\\_d.pdf](http://www.kkjpd.ch/data/Ressources/1417077319-141113_Grundlagen_zum_schweizerischen_Sanktionenvollzug_d.pdf).

<sup>14</sup> Gemeint ist damit die sog. Vollstreckungsbehörde, auch noch einweisende Behörde genannt.

- Vollzugsentscheide und die darin enthaltenen Rechtsgüterabwägungen sollen nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden.
- Die Fachkommissionen sollen ihre Arbeitsweise und Praxis vor allem innerhalb der Konkordate vereinheitlichen sowie darüber hinaus einen regelmässigen Informations- und Erfahrungsaustausch pflegen.
- Die Kantone sollen bei der Personalrekrutierung den gestiegenen Anforderungen des Justizvollzugs Beachtung schenken.
- Das Schweizerische Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal soll allenfalls in Zusammenarbeit mit weiteren Bildungsstätten für alle am Vollzug beteiligten Stellen Bildungsangebote zum delikt- und risikoorientierten Fallmanagement sowie zum Umgang mit Straftätern mit erhöhten Risiken anbieten.
- Der Neunerausschuss soll sicherstellen und kontrollieren, dass diese Empfehlungen in den Konkordaten und Kantonen umgesetzt werden und der KKJPD regelmässig Bericht erstatten.

#### IV. Was ist und wie funktioniert ROS?<sup>15</sup>

##### 1. Gegenstand

[Rz 17] ROS ist ein Fallführungssystem, welches die Arbeit der Vollstreckungsbehörde samt ihrer Kooperationspartner, insbesondere mit den verschiedenen Vollzugseinrichtungen leitet. Es stellt eine mögliche Methode zur systematischen Ausrichtung der Interventionsplanung und der Durchführung des Vollzuges aus der Perspektive des individuell konkret bestehenden Rückfallrisikos für jeden Verurteilten dar. Der Interventionsbedarf und die Ansprechbarkeit der straffälligen Person werden während des gesamten Vollzugsverlaufs erhoben und beurteilt. Dies garantiert eine verbesserte rückfallpräventive wie auch sozial reintegrative Wirkung des Sanktionenvollzugs wie dies in Art. 75 StGB gefordert wird.

[Rz 18] ROS ermöglicht, den Vollzugsverlauf der einzelnen Eingewiesenen einheitlich, über die verschiedenen Vollzugsstufen und Vollzugseinrichtungen hinweg konsequent auf die Rückfallprävention und Wiedereingliederung auszurichten. ROS unterstützt darüber hinaus eine Vollzugsplanung<sup>16</sup>, welche sich an individuellen Vollzugszielen orientiert und den institutionellen Übergängen im Rahmen des progressiven Vollzugsverlaufes (auch als sog. Übergangsmanagement bekannt) die nötige Aufmerksamkeit schenkt. Zudem erleichtert die ROS-Methode die Koordination aller am Vollzugsverlauf beteiligten Fachspezialisten und Institutionen durch die Vollstreckungsbehörde und wirkt ferner auf die Entwicklung eines gemeinsamen Vollzugs- und Fallverständnisses hin, dies nicht zuletzt durch die konsequente Anwendung der durch das ROS-Projekt vereinheitlichten Fachsprache (ROS-Terminologie).

---

<sup>15</sup> Die nachfolgenden Überlegungen lehnen sich eng an den zusammenfassenden Schlussbericht vom 23. Mai 2014 zum Modellversuch Risikoorientierter Sanktionenvollzug an, einsehbar unter, besucht am 4. Februar 2015: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/modellversuche/evaluationsberichte/ros-schlussber-res-d.pdf>.

<sup>16</sup> Zur Unterscheidung der Begriffe «Vollstreckungsplanung» und «Vollzugsplan» vgl. die Stichworte «Vollstreckungsplanung/Vollzugsplan» in: Das Schweizerische Vollzugslexikon, Benjamin F. Brägger (Hrsg.), S. 503ff.

## 2. Inhalt

[Rz 19] ROS stützt sich auf die nachfolgend aufgeführten vier strukturierten Prozessschritte:

- Triage
- Abklärung
- Planung und
- Verlauf

[Rz 20] Mittels lückenloser und systematischer **Triagierung** werden diejenigen Fälle identifiziert, bei denen eine vertiefte Risiko und Bedarfsabklärung notwendig sind.

[Rz 21] Im Prozessschritt **Abklärung** wird eine individuelle und konkrete Einschätzung des jeweiligen Rückfallrisikos und des sich abzeichnenden Interventionsbedarfs durch eine spezialisierte Abteilung für forensische Abklärungen der Vollstreckungsbehörde vorgenommen, um möglichst früh im Vollzugsverlauf ein Fallkonzept zu entwickeln, welches die risikorelevanten Problembereiche des zu bearbeitenden Einzelfalles zu benennen vermag.

[Rz 22] Im Prozessschritt **Planung** werden die gewonnenen Abklärungsergebnisse durch die Vollstreckungsbehörde in eine Fallübersicht bzw. Interventionsplanung (sog. Vollstreckungsplanung) überführt, welche die Grundlage der Fallführung bildet.

[Rz 23] Im Prozessschritt **Verlauf** erfolgen neben rückfallpräventiver Interventionen regelmässige Standortbestimmungen sowie die standardisierte Bearbeitung von sanktionsspezifischen Berichten, um den Verlauf und die Ergebnisse des laufenden Straf- oder Massnahmenvollzuges bewerten zu können.

[Rz 24] Jede dieser Arbeitsphasen baut auf den Ergebnissen der vorangegangenen Phase auf und ist durch spezifisch entwickelte, standardisierte Arbeitsmittel gekennzeichnet.

## 3. Vorzüge

[Rz 25] Nach Abschluss des Pilotversuches können folgende Vorzüge des ROS-Konzepts festgehalten werden:

- Fälle, die bislang mangels systematischer Triage nicht vertieft beurteilt wurden, werden gestützt auf die im ROS-Programm angewendeten wissenschaftlichen Kriterien einer genauen Risikoevaluation unterzogen, was zu einer Minderung von Rückfalltaten beiträgt.
- Durch die standardisierte Erstellung der ROSAbklärung wird eine frühe inhaltliche Orientierung an individuellen, fallspezifisch relevanten Aspekten sichergestellt.
- Durch die ROSProzessphase **Planung** wird zu Beginn der Vollstreckung der Sanktion ein gemeinsames Fallverständnis aller am Vollzug beteiligten Fachpersonen entwickelt.
- ROS ermöglicht zudem eine durchgehende inhaltlich fachliche Konstanz während des Sanktionenvollzuges und erleichtert eine professionelle und eng begleitete Umsetzung des progressiven Stufenvollzuges (sog. Übergangsmangement), was sich gemäss neusten wissenschaftlichen Erkenntnissen als risikominimierend auswirkt.
- Die Einführung von ROS im System des Justizvollzuges führt zu einer eindeutigen Sensibilisierung aller am Sanktionenvollzug beteiligten Akteure für risikorelevante Problembereiche und kritische Sanktionsverläufe. Zudem fördert ROS die Entwicklung und Anwendung einer gemeinsamen und einheitlichen Fachsprache aller am Vollzug beteiligten Disziplinen, was die Zusammenarbeit stark erleichtert. Dies zeigt sich an einem vermehrten und intensiveren



fachlichen Austausch aller am Vollzug beteiligten Institutionen und Fachdisziplinen.

- Schliesslich stärkt ROS die Rolle der Vollstreckungsbehörde, indem eine effizient gestaltete Arbeitsteilung dank klarer Zuteilung von Aufgaben, standardisierten Arbeitsinstrumenten und Verantwortlichkeiten erreicht wird.

#### **4. Umsetzbarkeit im schweizerischen Sanktionenvollzug**

[Rz 26] Der Modellversuch hat klar gezeigt, dass die ROSKonzeption in verschiedenen Kantonen und auch in zwei Strafvollzugskonkordaten eingeführt und umgesetzt werden konnte. Die Partnerkantone Luzern<sup>17</sup>, St. Gallen und Thurgau<sup>18</sup> haben eine eindeutige Verbesserung der Arbeitsprozesse im Hinblick auf die Erkennung der Rückfallrisiken der einzelnen verurteilten Straftäter erzielt. Zudem konnte die Steuerung des Vollzuges verbessert werden. Dies wurde durch das konsequente Erarbeiten einer koordinierten Vollstreckungsplanung erreicht, welche nicht nur die Institutionen des Justizvollzuges und deren Mitarbeiter vermehrt in den Verlaufsplanungsprozess und dessen Umsetzung miteinbezieht, sondern darüber hinaus auch die therapeutisch handelnden Fachkräfte einbindet.

[Rz 27] Eine abschliessende Bewertung des Grads der Zielerreichung im Hinblick auf die Reduktion der Rückfälligkeit kann jedoch erst nach Abschluss der geplanten wissenschaftlichen Studie vorgenommen werden, bei welcher die ROSFälle und Fälle vor der Einführung von ROS miteinander verglichen werden.

#### **V. Tagungsfazit**

[Rz 28] Aus den Vorträgen und Voten, welche an der Fachtagung geäussert wurden, kann folgendes Fazit gezogen werden:

- ROS lässt unter den beteiligten Institutionen und Fachleuten ein gemeinsames Fallverständnis im Sinne einer professionalisierten Haltung entstehen, was insbesondere auch zu einem gemeinsamen Vollzugsverständnis führt.
- Durch die Einführung von ROS benutzen die beteiligten Institutionen und Fachleute eine gemeinsame Fachsprache (Terminologie), welche sich auf ein gemeinsames Fallkonzept stützt. Missverständnisse und unterschiedliche Interpretationen von erhobenen Daten oder Verhaltensweisen von Insassen lassen sich dadurch vermeiden.
- Ein risikoorientierter und risikomindernder Sanktionenvollzug kann ohne den vollumfänglichen und partnerschaftlichen Einbezug der Anstalten des Justizvollzuges in das ROS-Programm nicht umgesetzt werden. Dabei stellt sich die aktuelle Überbelegungssituation in den Gefängnissen und Vollzugsinstitutionen als sehr kontraproduktiv heraus. Die Vollstreckungsbehörden können vielfach nicht mehr die für den Einzelfall bestgeeignete Anstalt als Vollzugsort auswählen, sondern müssen sich mit dem erstbesten Platz, welcher frei wird, begnügen. Dies wiederum bedeutet, dass nicht alle als notwendig oder sinnvoll angesehenen Interventionen während des Vollzugsverlaufes durchgeführt werden können, was sich als Risikofaktor her-

---

<sup>17</sup> Der Kanton Luzern ist Mitglied des Nordwest- und Innerschweizer Strafvollzugskonkordats.

<sup>18</sup> Die Kantone St. Gallen, Thurgau und Zürich sind Mitglieder des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats.

ausstellen kann.

- Das ROS-Programm garantiert eine verbesserte Kommunikation zwischen allen an der Umsetzung der Freiheitsstrafe oder der freiheitsentziehenden Massnahme beteiligten Personen und Fachdisziplinen. Zudem wird durch ROS auch das sog. Schnittstellen- und Übergansmanagement optimiert, was sich als ein zentraler Erfolgsfaktor eines modernen Risikomanagements im Justizvollzug erwiesen hat.
- Kantone und Behörden, welche mit ROS arbeiten, haben die Gewissheit, dass sie den Sanktionenvollzug *lege artis (in state of art)* organisiert haben und auf dem neuesten Stand der Wissenschaft betreiben. Dies bestätigen und versichern die Mitarbeitenden und Behörden in ihrer täglichen Arbeit. Im Falle einer Rückfalltat kann dank ROS lückenlos dokumentiert werden, was im betreffenden Einzelfall für Massnahmen geprüft und umgesetzt worden sind, dies im Sinne eines Qualitätsmanagement-Nachweises. Insbesondere in Bezug auf Fragen der Haftbarkeit des Staates oder einzelner Behördenmitglieder bietet die konsequente und systematische Anwendung und Dokumentation von ROS im Sinne eines Entlastungsbeweises einen grossen Vorteil.
- ROS bietet gemäss mehreren Voten die einzigartige Chance, den Justizvollzug in der Schweiz grundsätzlich zu professionalisieren, indem die heute anerkannten Kriterien des forensischen Risiko-Assessments und des risikoorientierten Vollzugsverlaufes systematisch in die Entscheidungsfindung bei Vollzugsöffnungen einfliessen. Damit können die Akteure des Justizvollzuges gewährleisten, dass sie in ihrer täglichen Arbeit die gesetzlich geforderten Wiedereingliederungsbemühungen mit den berechtigten Zielsetzungen der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit angemessen berücksichtigen. Wird das Rückfallrisiko in der Einzelfallwürdigung mittels ROS als gering oder gar nicht mehr bestehend beurteilt, muss folgerichtig die Eingliederung im Zentrum der Vollzugsaktivitäten stehen. Wird die Rückfallgefahr hingegen als bedeutend eingestuft, müssen die Sicherheitsaspekte stärker gewichtet werden, was dazu führt, dass keine Vollzugslockerungen gewährt werden.
- Wie die Erfahrungen zeigen, werden durch die konsequente Anwendung von ROS rückfallgefährdete Fälle bei Vollzugsbeginn eruiert und abgeklärt. Als problematisch erscheinen dabei jedoch die heutigen personellen und finanziellen Ressourcen der Justizvollzugsbehörden, welche es nicht immer zulassen, die gewonnen Erkenntnisse in risikomindernde Interventionen umzuwandeln.
- Schliesslich wurde immer wieder betont, dass das ROS-Programm nicht nur teilweise oder gar in abgewandelter Form eingeführt werden kann. ROS bedeute: *Take it or leave it*. Die Konzeption funktioniert nur wenn auf ein professionelles Risiko Assessment auch ein entsprechend individualisiertes und lückenloses Risiko Management folgt, welches auf den Abklärungsergebnissen aufbaut. Ohne eine einheitliche Sprache besteht die Gefahr, dass zentrale Informationen im Planungsprozess (Schnittstelle zwischen Risiko Assessment und Management) verloren gehen oder übersehen werden. Dies wiederum erhöht das Risiko, dass im interdisziplinären und hoch arbeitsteiligen Sanktionsverlauf zentrale deliktrelevante Aspekte nicht bearbeitet werden. Wenn nur einzelne Elemente herausgegriffen werden, kann dieses komplexe Zusammenspiel nicht gewährleistet werden. Anderenfalls könnten die wesentlichen Verbesserungen nicht behörden- oder gar kantonsübergreifend erzielt werden, weil sonst das grundsätzliche Vollzugsverständnis, die verwendete Sprache und die angewandten Prozessschritte nicht mehr vergleichbar wären. Sonderlösungen würden die gewünschte Risikominimierung beeinträchtigen oder im interkantonalen Austausch gar verunmöglichen.
- Die Vertreterin aus Frankreich hob hervor, dass auch im französischen Justizvollzug wie im

ROS-Modell mit dem sog. RNR-Modell nach Andrews & Bonta gearbeitet werde. Dieses basiert auf den nachfolgend aufgeführten drei Grundprinzipien einer erfolgreichen Behandlung:

- *Risk principle*: Die Intensität der Behandlung soll an der individuellen Gefährlichkeit des Täters ausgerichtet werden. (Wer ist zu behandeln?)
- *Need principle*: Die Behandlungsziele sollten den dynamischen Risikofaktoren entsprechen. (Was ist zu behandeln?)
- *Responsivity principle*: Die Art der Behandlung sollte an der individuellen Ansprechbarkeit des Täters (kognitive Fähigkeiten, Motivation, kultureller Hintergrund) ausgerichtet sein. (Wie ist zu behandeln?)<sup>19</sup>.

Zudem wies sie darauf hin, dass die Einführung eines Risiko-Management-Modelles im Sinne eines Projektes vorzubereiten sei, unter Einbezug aller am Justizvollzug beteiligten Akteure.

- Der deutsche Gast mahnte die Anwesenden abschliessend, nicht alle Aktivitäten im Justizvollzug mit dem Begriff des Risikos in Verbindung zu setzen. Denn dies könne dazu führen, dass die Politik und die Bevölkerung davon ausgehen würden, dass Rückfalltaten gänzlich zu verhindern seien, was jedoch nicht nur eine falsche sondern auch eine trügerische Aussage sei: Eine Standardisierung der Fallführung sei heute ein Muss im Justizvollzug, dies nicht zuletzt für den Straftäter, der einerseits als Bürger ein Recht auf professionelle Betreuung und Unterstützung durch den Staat habe. Andererseits sei die Standardisierung auch ein Muss im Hinblick auf die Rückfallminderung. Diese gewährleiste, dass der Straftäter während der Strafverbüssung als Subjekt des Sanktionenvollzugs dem auf Rückfallvermeidung und Wiedereingliederung ausgerichteten System nicht mehr ausweichen könne.

## VI. Ausblick

[Rz 29] Der Bundesgesetzgeber verpflichtet die Kantone in Art. 372 Abs. 3 StGB einen einheitlichen Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen zu gewährleisten. Ohne gemeinsames Vollzugsverständnis, ohne gemeinsame Fachterminologie, ohne gemeinsame Standards und Prozessabläufe, welche die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der verschiedenen am Sanktionenvollzug beteiligten Akteure festlegen, kann die bundesrechtliche Vorgabe durch die Kantone nicht erfüllt werden. Dies belegt auch der Bericht des Bundesamtes für Justiz vom 18. März 2014, welcher in Erfüllung des Postulats 11.4072 Amherd den Straf- und Massnahmenvollzug in der Schweiz überprüft hat<sup>20</sup>.

[Rz 30] Nach den schweren Rückfalltaten von zwei inhaftierten Straftätern in den Kantonen Waadt und Genf hat die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) an ihrer Herbstversammlung vom 13. und 14. November 2014 über verschiedene Massnahmen und Projekte zur Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit und Koordination im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs diskutiert. Unter anderem hat sie ein Grundlagen-

<sup>19</sup> Vgl. dazu D. A. ANDREWS/J. BONTA, *The psychology of criminal conduct*, 5. Auflage, 2010. Zu den Wirksamkeitsprinzipien der rückfallpräventiven Arbeit mit Straffälligen siehe auch den Schlussbericht des Modellversuchs ROS (S. 14ff.), einsehbar unter, besucht am 10. Februar 2015: <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/modellversuche/evaluationsberichte/ros-schlussber-d.pdf>.

<sup>20</sup> Postulat 11.4072 Amherd vom 15. Dezember 2011. Der Bericht ist einsehbar unter, besucht am 4. Februar 2015: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/dokumentation/ber-po-amherd-d.pdf>.

papier mit Empfehlungen zum Sanktionenvollzug genehmigt<sup>21</sup>. Darin anerkennen die Kantone die Notwendigkeit einer weiteren Professionalisierung und einer höheren Standardisierung im Sanktionenvollzug, wie sie auch der Bundesrat in seinem Bericht zum Postulat Amherd vom 18. März 2014 festgestellt hat. Die Versammlung hat deshalb als weiteren Harmonisierungsschritt ein gemeinsames Grundlagenpapier mit «*best practices*» für den schweizerischen Sanktionenvollzug verabschiedet, an welchem sich die Strafvollzugskonkordate und die politischen und operativen Verantwortungsträger der Kantone künftig orientieren sollen. Oberstes strategisches Ziel des Sanktionenvollzugs ist demnach die Verhinderung neuer Straftaten durch Minimierung des Rückfallrisikos. Ein erfolgversprechender Ansatz für einen risikominimierten Umgang mit gefährlichen Straftätern sei die Einführung eines standardisierten Risk-Assessment-Prozesses, wie ihn das in diversen Kantonen laufende Pilotprojekt «Risikoorientierter Sanktionenvollzug» (ROS) vorsehe sowie die Führung einer Laufakte, welche sämtliche risikorelevanten Informationen zu einem Täter beinhalten und bei Verlegung in eine andere Institution mitgegeben würde<sup>22</sup>.

[Rz 31] Die Zeit scheint reif, dass die Kantone sich entschliessen, das nun erprobte und wissenschaftlich evaluierte Projekt «Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS)» in allen drei Strafvollzugskonkordaten als verbindlich zu erklären. Nur so kann nach Ansicht des Schreibenden die föderale Aufgabenteilung im Straf- und Massnahmenvollzug aufrechterhalten werden, welche den Kantonen grosse Autonomie in diesem Aufgabenbereich zugesteht. Lassen die Kantone diese sich heute bietende Chance ungenutzt verstreichen, ist es nur eine Frage der Zeit, bis der Bundesgesetzgeber die bestehende Autonomie stark beschneiden wird, denn ein weiteres schweres Rückfalldelikt eines inhaftierten Täters, verübt während einer Vollzugslockerung, würde das Fass sicherlich zum Überlaufen bringen.

[Rz 32] Innerhalb des von der KKJPD im November 2013 beschlossenen Kompetenzzentrums für die Verbesserung der Zusammenarbeit im Strafvollzug<sup>23</sup> müsste sich eine Abteilung dem Aufgabengebiet des risikoorientierten Strafvollzuges annehmen. Diese sollte die Einführung von ROS in den Kantonen als Projektstelle fördern und begleiten wie auch dessen Weiterentwicklung als Fachdienstleistungspartner garantieren. Bei der Umsetzung des Projektes ROS in den Kantonen gilt es insbesondere auch ein Augenmerk auf die sog. Fachkommissionen und deren Arbeitsweise zu werfen. Die Prozesse eines risikoorientierten Strafvollzuges müssen auch die Zusammenarbeit mit diesen Kommissionen umfassen, anderenfalls die Prozesskette nicht optimal funktionieren kann.

[Rz 33] Schliesslich gilt es, ROS direkt mit einer einheitlichen Informatiklösung, evtl. als internetbasierte Applikation, zu implementieren. Dies ist eine unumgängliche Voraussetzung, um zu verhindern, dass im Falle von Versetzungen/Verlegungen von Insassen oder nach der bedingten Entlassung risikorelevante Informationen verloren oder der neuen Behörde nicht weitergeleitet werden. Es ist an der Zeit, dass die Arbeitsmittel des 21. Jahrhunderts im schweizerischen Sanktionenvollzug Einzug halten.

---

<sup>21</sup> Das von der KKJPD verabschiedete Grundlagenpapier ist einsehbar unter: [http://www.kkjpd.ch/data/Ressources/1417077319-141113\\_Grundlagen\\_zum\\_schweizerischen\\_Sanktionenvollzug\\_d.pdf](http://www.kkjpd.ch/data/Ressources/1417077319-141113_Grundlagen_zum_schweizerischen_Sanktionenvollzug_d.pdf).

<sup>22</sup> Vgl. dazu Medienmitteilung der KKJPD vom 14. November 2014, abrufbar unter, besucht am 4. Februar 2015: [http://www.kkjpd.ch/data/Ressources/1416218649-141113Medienmitteilung\\_KKJPD\\_Straf-\\_und\\_Massnahmenvollzug.pdf](http://www.kkjpd.ch/data/Ressources/1416218649-141113Medienmitteilung_KKJPD_Straf-_und_Massnahmenvollzug.pdf).

<sup>23</sup> Vgl. dazu Medienmitteilung der KKJPD vom 15. November 2014, abrufbar unter, besucht am 4. Februar 2015: [http://www.kkjpd.ch/data/Ressources/1405494773-131115\\_Medienmitteilung\\_zum\\_Strafvollzug\\_d.PDF](http://www.kkjpd.ch/data/Ressources/1405494773-131115_Medienmitteilung_zum_Strafvollzug_d.PDF).

Dr. iur. BENJAMIN F. BRÄGGER, Lehrbeauftragter für Strafvollstreckungs- und Strafvollzugsrecht an der Universität Basel. [benjamin.braegger@clavem.ch](mailto:benjamin.braegger@clavem.ch).