

ROS-Information vom 25. Oktober 2019

## **Statusbericht zur Einführung des Systems „Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS)“ inklusive der webbasierten Datenbank ROSnet im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz (NWI-CH)**

---

### **1. Ausgangslage**

ROS wurde im Laufe des Jahres 2018 in allen 11 Mitgliederkantonen des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz eingeführt. Das OSK führte ROS bereits im Frühjahr 2016 ein. ROS wird nunmehr in der ganzen Deutschschweiz und somit in 19 Kantonen angewandt. Nebst einem enormen Schulungsaufwand bedarf die Umsetzung von ROS eines ständigen Controllings durch die neu geschaffenen Strukturen des ROS Qualitätsmanagements.

ROS als konkordatliches Schlüsselprojekt wird das Konkordat, seine Fachgremien und insbesondere die Justizvollzugsanstalten noch viele Jahre beschäftigen, solange bis der ROS Prozess in sämtlichen Organisationsstrukturen und -prozessen implementiert ist und alle am Vollzug beteiligten Personen mit denselben ROS Arbeitsmitteln risikoorientiert arbeiten.

Der vorliegende Statusbericht soll rückblickend aus dem ersten ROS Jahr des Strafvollzugskonkordats NWI-CH berichten und einen Ausblick auf die bevorstehenden Arbeiten und weitergehenden Projekte zur Entwicklung von ROS aufzeigen.

### **2. Rückblick**

#### **2.1. Errichtung der Qualitätssicherung ROS**

Mit der Einführung von ROS haben sich die Kantone des Strafvollzugskonkordats NWI-CH verpflichtet, die ROS-Musterarbeitsprozesse sowie die ROS Standards einzuführen und anzuwenden. Zu diesem Zweck stellt das Strafvollzugskonkordat NWI-CH die Qualitätssicherung der ROS Standards durch die Konstituierung von ROS Qualitätssicherungsgremien sowohl auf Stufe der Kantone als auch auf Stufe Konkordat sicher.<sup>1</sup> Auf kantonaler Ebene bildeten sich im Laufe der Einführung von ROS sog. kantonale Qualitätszirkel (QZ) ROS, die auf Kantonsebene die konzeptgerechte Umsetzung von ROS in die Vollzugspraxis begleiten und überprüfen. Die Kantone Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri und Zug nutzten das bestehende Austauschgefäss der Urkantone (AUK) und bildeten somit einen regionalen QZ ROS Innerschweiz/AUK.

Am 26. März 2019 fand die konstituierende Sitzung der konkordatlichen Qualitätssicherung ROS (QS ROS NWI)<sup>2</sup> statt unter der Leitung von Deborah Torriani, Projektleiterin Einführung ROS und Verantwortliche der Qualitätssicherung ROS NWI. Die QS ROS Gremium begleitet und überprüft die konzeptgerechte Umsetzung von ROS auf Konkordatebene und trifft sich zweimal pro Jahr zu einem halbtägigen Austausch. In der QS ROS NWI vertreten<sup>3</sup> sind alle Kantone als sog. QZ ROS Vertretende, die Justizvollzugsanstalten und Gefängnisse, die Fachkonferenzen und die KoFako, die AFA NWI, die ROS Administration, die Forensik und die Interessengemeinschaft

---

<sup>1</sup> Siehe dazu ROS Vereinbarung vom 16.09.2016, Art. 2; einsehbar unter <https://konkordate.cmsbox.ch/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros/dokumente>; zuletzt besucht am 20.06.2019.

<sup>2</sup> Das Protokoll der konstituierenden Sitzung des QS ROS NWI ist auf der Webseite des Konkordats in einer eigenen Rubrik zur QS ROS NWI aufgeschaltet: <https://konkordate.cmsbox.ch/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros/qs-ros-nwi>

<sup>3</sup> Die aktuelle Personenliste der QS ROS NWI ist einsehbar unter <https://konkordate.cmsbox.ch/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros/qs-ros-nwi>; zuletzt besucht am 24.06.2019.



aussenorientierter Vollzug (IGApus<sup>4</sup>). Im Vorfeld erarbeitete Deborah Torriani ein Pflichtenheft<sup>5</sup> für die QS ROS NWI, welches anlässlich der konstituierenden Sitzung vom 26.03.2019 verabschiedet und von der AKP am 08.05.2019 genehmigt wurde.

Die Qualitätssicherung ROS NWI sowie die kantonalen Qualitätszirkel ROS wurden in die konkordatlichen Strukturen überführt und fanden Eingang in das Organigramm des Konkordats<sup>6</sup>. Die QS ROS NWI wurde dem Konkordatssekretariat eingegliedert und wird durch die wissenschaftliche Mitarbeiterin des Sekretariats geleitet. Nach dem Weggang von Deborah Torriani wird Tanja Zangger als wissenschaftliche Mitarbeiterin die QS ROS NWI ab 01.09.2019 leiten und die Verantwortung der konkordatlichen Qualitätssicherung ROS übernehmen.

## 2.2. Einführung des konkordatlichen Vollzugsplans und Vollzugsberichts

Zu den Aufgaben der QS ROS NWI gehört gemäss Pflichtenheft u.a. die Begleitung und Überprüfung der Einführung und Anwendung des konkordatlichen Vollzugsplans und Vollzugsberichts gemäss den konkordatlichen Vorlagen.<sup>7</sup> Der konkordatliche Vollzugsplan und Vollzugsbericht wurde im Laufe des Jahres 2019 in allen Justizvollzugsanstalten des Konkordats eingeführt. Die konkordatlichen Vorlagen stellte Deborah Torriani anlässlich des ersten Forums Justizvollzug des Schweizerischen Kompetenzzentrums (SKJV) in Fribourg den Praktikerinnen und Praktikern aus der gesamten Schweiz vor.

Die Arbeitsgruppe Vollzugsplan und Vollzugsbericht (AG VP&VB), welche unter der Leitung von Annette Keller, Direktorin der JVA Hindelbank, die Vorlagen erarbeitete, wird die Vorlagen nach zwei Jahren im 2020 evaluieren und gegebenenfalls nochmals überarbeiten. Erste Rückmeldungen aus der JVA Grosshof zu den konkordatlichen Vorlagen waren überaus positiv. Hervorgehoben wurde insbesondere der Umstand, dass das Vollzugspersonal sich durch die Gespräche mit der eingewiesenen Person und der gemeinsamen Ausarbeitung des Vollzugsplans mehr mit ihr auseinandersetzt, was sowohl von Seiten der Eingewiesenen als auch auf Seiten der Betreuung sehr geschätzt wird. Jedoch stellt insbesondere der ausführliche «Vollzugsplan lang» mit Blick auf die knappen Personalressourcen eine Herausforderung dar. Es zeichnete sich zudem im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Vollzugsplans in den Anstalten ein Schulungsbedarf für die Vollzugsleiter und das Vollzugspersonal ab, der mittelfristig von der Fachkonferenz der Institutionen (FKI) in Zusammenarbeit mit der ROS Administration aufgegriffen wird.

## 2.3. Konkordatliche Begleitgruppe AFA NWI

Gestützt auf den Beschluss der Konkordatskonferenz vom 26. Oktober 2018 setzte die AKP an ihrer Sitzung vom 5. Dezember 2018 eine Begleitgruppe AFA ein, bestehend aus Benjamin Brägger, Vorsitz/Leitung, Romilda Stämpfli, Vorsteherin AJV BE, Stefan Weiss, Manfred Stuber, Deborah Torriani und Daniel Treuthardt<sup>8</sup>. Diese Begleitgruppe beriet und unterstützte den Kanton Bern beim weiteren Aufbau der AFA NWI und bei der Rekrutierung des Personals. Nebst der interimistischen Leitung der AFA NWI durch Daniel Treuthardt ab 01.02.2019, konnte im Rahmen eines ausführlichen Rekrutierungsverfahrens Thomas Zbinden ab 01.05.2019 als neuer Leiter der AFA NWI angestellt werden. Er verfügt über den Fachtitel in Rechtspsychologie, was gemäss Standard AFA für die Leitungsperson AFA vorausgesetzt wird.

In der AFA NWI konnte zudem Stephanie Weiss als neue Mitarbeiterin mit einem Stellenpensum von 60% ab 01.03.2019 rekrutiert werden. Der AFA NWI wurde zudem Christine Belli als administrative Assistenz mit einem Arbeitspensum von 40% von der BVD des AJV Bern zur Verfügung gestellt.

<sup>4</sup> <https://igaplus.ch/#>; zuletzt besucht am 24.06.2019.

<sup>5</sup> Das Pflichtenheft QS ROS NWI ist einsehbar unter <https://konkordate.cmsbox.ch/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros/qs-ros-nwi>; zuletzt besucht am 24.06.2019.

<sup>6</sup> Siehe Organigramm der Organe des Strafvollzugskonkordats NWI-CH (SSED 21.0), einsehbar unter <https://konkordate.cmsbox.ch/portrait/organigramm>; zuletzt besucht am 24.06.2019.

<sup>7</sup> Siehe Ziff. 4.2 Pflichtenheft QS ROS NWI. Sämtliche konkordatlichen Vorlagen sind einsehbar in der SSED 40.2 ff. <https://konkordate.cmsbox.ch/konkordatliche-erlasse>; zuletzt besucht am 24.06.2019.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Zwischenbericht der AFA NWI zuhanden der Konkordatskonferenz vom 22. März 2019, Traktandum A4.



Um die erhebliche Anzahl Fälle mit Abklärungsbedarf, die bei der AFA NWI hängig sind, innert nützlicher Frist abarbeiten zu können, waren ausserordentliche Massnahmen notwendig. Die ROS Administration erarbeitet ausserordentliche Bearbeitungskriterien, nach welchen die pendenten Fälle priorisiert wurden. Diese wurden den zuständigen kantonalen Behörden der Konkordatskantone mitgeteilt. Über den aktuellen Pendenzenstand gibt der Bericht des Amts für Justizvollzug des Kantons Bern zur Rechnung 2018 und Budget 2019 Auskunft (vgl. dazu Traktandum A5.1.).

Im Zuge der Einarbeitung der neuen Leitungsperson und der Reorganisation der AFA NWI wurden diverse Prozesse eingeführt und in einer schriftlichen Vorlage festgehalten. Die Einführung dieser Prozesse trägt massgeblich zur Vereinheitlichung der beiden AFA und zur Festigung dieser «*unité de doctrine*» bei. Die intensive Zusammenarbeit der beiden AFA im vergangenen Jahr erscheint mit Blick auf die Ressourcenbündelung, Wissenskonzentration und Spezialisierung zudem äusserst effizient, gewinnbringend und sinnvoll. Zudem kann durch diese enge Zusammenarbeit künftig auch allfälligen Engpässen flexibel entgegenge wirkt und sich gegenseitig ausgeholfen werden.

Weitergehende Informationen zur AFA NWI folgen in einem separaten Geschäftsbericht.

### 3. Aktuelle Rückmeldungen aus den Kantonen / QS ROS NWI

Anlässlich der konstituierenden Sitzung der QS ROS NWI vom 26.03.2019 gaben insbesondere die nachfolgenden Themen zu Diskussionen Anlass<sup>9</sup>:

#### 3.1 Ausschlusskriterien ROS

Die Anwendung der Ausschlusskriterien gemäss Richtlinie ROS<sup>10</sup> soll in einer gemeinsamen Umfrage mit dem OSK Ende des Jahres 2019 nochmals erhoben werden. Eine zu divergierende Handhabung der Ausschlusskriterien führt zu einer uneinheitlichen Rechtspraxis und ist längerfristig der Risikoorientierung nicht zuträglich, insbesondere wenn aus Ressourcengründen der ROS Prozess nicht angewendet wird. Aus risikoorientierter Perspektive sollte lediglich in jenen Fällen auf den ROS Prozess verzichtet werden, in denen die aktuelle Sanktionsdauer nur wenig länger als der Abklärungs- und Planungsprozess ist. Die ROS-Administration empfiehlt, Fälle einzig dann auszuschliessen, wenn zu Beginn des Abklärungsprozesses weniger als sechs Monate verbleiben, in denen mit der eingewiesenen Person gearbeitet werden kann.<sup>11</sup>

Zwecks Ressourcensteuerung wird im Rahmen der QS ROS NWI die ROS Fallzahlen in den Kantonen erhoben.

#### 3.2 Rechtliches Gehör

Gestützt auf ein aktuelles Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich<sup>12</sup> wurde die Frage aufgeworfen, wie Risikoabklärungen künftig den Eingewiesenen eröffnet werden sollen. Diese Frage beschäftigte insbesondere auch die interkonkordatliche Koordination (IK) ROS, welche Deborah Torriani im Frühjahr 2019 beauftragte, einen einheitlichen Prozess und Musterdokumente zur Gewährung des rechtlichen Gehörs zu erarbeiten.<sup>13</sup> In der Folge wurde hierfür eine konkordatliche «Arbeitsgruppe rechtliches Gehör» eingesetzt, welche sich dieser Frage annahm und entsprechende Prozessabläufe und Mustervorlagen erarbeitete, welche der IK ROS im Herbst präsentiert werden.

<sup>9</sup> Siehe dazu Protokoll der QS ROS Sitzung vom 26.03.2019, einsehbar unter <https://konkordate.cmsbox.ch/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros/qs-ros-nwi>; zuletzt besucht am 24.06.2019.

<sup>10</sup> Gemeint sind die ROS Ausschlusskriterien gemäss Art. 6 der Richtlinie über den Risikoorientierten Sanktionenvollzug (ROS) vom 25.11.2016, SSED 7bis.0; einsehbar unter <https://konkordate.cmsbox.ch/konkordatliche-erlasse>; zuletzt besucht am 24.06.2019.

<sup>11</sup> Vgl. Standards ROS Ziff. 8.2; einsehbar unter <https://konkordate.cmsbox.ch/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros/dokumente> oder <https://www.rosnet.ch/de-ch/glossar/ros-standards>; zuletzt besucht am 24.06.2019.

<sup>12</sup> VB.2017.00859 (URT.2018.19813, einsehbar unter [https://vgr.zh.ch/internet/verwaltungsgericht/de/ueber\\_uns/rechtsprechung/entscheidendatenbank.html](https://vgr.zh.ch/internet/verwaltungsgericht/de/ueber_uns/rechtsprechung/entscheidendatenbank.html); zuletzt besucht am 24.06.2019.

<sup>13</sup> Vgl. Protokoll Sitzung IK ROS vom 25.01.2019, S. 5.



### 3.3 Konkordatliche Vorlagen für die Bewährungsdienste

Das Strafvollzugskonkordat NWI-CH nahm die Einführung von ROS zum Anlass, nebst dem konkordatlichen Vollzugsplan und Vollzugsberichts<sup>14</sup> nun auch einen konkordatlichen Interventionsplan und Sozialbericht für die Bewährungsdienste zu erarbeiten. Die Fachkonferenz Bewährungshilfe (FKB) des Strafvollzugskonkordats NWI-CH setzte hierfür anlässlich ihrer Tagung vom 30.08.2018 eine Arbeitsgruppe (AG) unter der Leitung von Alex Kleiber, Leiter Bewährungsdienst Basel-Stadt ein. Der Auftrag der Arbeitsgruppe bestand darin, im Sinne der durchgehenden Betreuung einen einheitlichen, ROS kompatiblen Interventionsplan und Sozialbericht für die Bewährungsdienste auszuarbeiten.<sup>15</sup> Die Arbeitsergebnisse werden am 29.08.2019 der FKB und nach erfolgter Überarbeitung danach der AKP zur inhaltlichen Diskussion vorgelegt. Als Grundlagen bei der Erarbeitung der Vorlagen dienten die Beratungsvereinbarung und die Berichtsvorlage des Kantons Zürich, die bereits ROS kompatibel sind.

## 4. Ausblick

Durch die Einsitznahme der ROS-Administration im QS ROS NWI und der QS-Vertreterin NWI im QS ROS OSK sowie durch die interkonkordatliche Koordination ROS wird ein intensiver Fachaustausch zwischen den beiden Deutschschweizer Konkordaten ermöglicht. Durch die Einführung von ROS im Strafvollzugskonkordat NWI und die Vernetzung in den konkordatlichen Qualitätsstrukturen findet stetig ein inhaltlicher Abgleich der Prozesse und Arbeitsmittel der Einweisungsbehörden und der Justizvollzugsanstalten sowie der Vollzugsarbeit statt. ROS stellt ein grosser gemeinsamer Nenner dar und führt zu weiteren Harmonisierungsbestrebungen der beiden Konkordate. Wie oben aufgezeigt, führt auch die enge Zusammenarbeit der beiden AFA zu einem inhaltlichen Abgleich und zu einer einheitlichen Praxis und Anwendung von ROS. Diese Entwicklungen sind mit Blick auf einen harmonisierten Justizvollzug äusserst zu begrüssen.

### 4.1 ROS Schulung

Die hochfrequent durchgeführten Einführungsschulungen zur ROS-Konzeption und zur Anwendung von ROSnet wurden 2018/2019 im Auftrag der beiden Deutschschweizer Konkordate und des Stiftungsrats SAZ von der ROS-Administration in Kooperation mit dem SAZ/SKJV durchgeführt. Die Einführungsphase ist Ende 2019 abgeschlossen.

Die ROS spezifischen Kurse werden künftig durch die ROS-Administration organisiert und durchgeführt und finden vorwiegend im Amt für Justizvollzug in Zürich oder in einer Vollzugseinrichtung statt. Ab 2020 sollen die Durchführung von neu in den Justizvollzug eintretenden Mitarbeitenden im Rahmen der sich bisher bewährten Kurse und Weiterbildungsveranstaltungen zur Qualitätssicherung geschult werden. Das SKJV wird weiterhin die allgemeinen Kurse zur Risikoorientierung (sog. A-Kurse) organisieren und durchführen.

### 4.2 Laufakte

Gemäss Richtlinie betreffend die Vollzugsplanung und Vollzugsplan ist die Vollzugsbehörde für die sog. Vollzugskoordination zuständig. Sie stellt sicher, dass die beteiligten Stellen, insbesondere die Vollzugseinrichtungen, der Bewährungsdienst und die Therapiepersonen, die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Informationen und Unterlagen erhalten.<sup>16</sup> Um eine lückenlose Fallübergabe

---

<sup>14</sup> Sämtliche genannten Vorlagen sind auf der Webseite des Konkordats in der systematischen Sammlung der Erlasse und Dokumente (SSED) unter der Ziff. 40.1 ff. publiziert (einsehbar unter <https://konkordate.cmsbox.ch/konkordatliche-erlasse>, SSED Ziff. 40.1 ff.). Der konkordatliche Vollzugsplan und Vollzugsbericht wird seit dem 01.01.2019 in sämtlichen Anstalten im Konkordatsgebiet angewendet.

<sup>15</sup> Siehe Projektauftrag der Arbeitsgruppe Vollzugsplan und Vollzugsbericht vom 31.10.2017, S. 2 Ziff. 3 bst. e.

<sup>16</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2 Richtlinie betreffend Vollzugsplanung und Vollzugsplan vom 3. November 2017 (SSED 11.0); einsehbar unter <https://konkordate.cmsbox.ch/konkordatliche-erlasse>; zuletzt besucht am 25.06.2019.



bei Verlegungen und beim rechtshilfeweisen Vollzug sowie einen lückenlosen Informationsfluss gewährleisten zu können, ist nebst ROSnet die Einführung einer informatik- und oder webbasierten Laufakte unabdingbar. Das Ostschweizer Konkordat hat eine analoge Laufakte bereits eingeführt und eine entsprechende Richtlinie erlassen.<sup>17</sup>

Die Implementierung der Laufakte im Konkordat NWI-CH sollte im Laufe des Jahres 2020 geprüft werden. Die Konkordatskonferenz wird sodann im Laufe des Jahres 2021/22 über die Ergebnisse dieser Abklärungen informiert werden.

### **Antrag**

**Die Konkordatskonferenz nimmt vom vorliegenden Statusbericht Kenntnis.**

Ittigen/Bösingen, 20. September 2019 dto/Bfb/tz

---

<sup>17</sup> Vgl. Richtlinien über die Laufakte vom 19. April 2012; einsehbar unter [https://justizvollzug.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/uv/de/ueber\\_uns/organisation/osk/richtlinien\\_empfehlungen.html](https://justizvollzug.zh.ch/internet/justiz_inneres/uv/de/ueber_uns/organisation/osk/richtlinien_empfehlungen.html); zuletzt besucht am 25.06.2019.