

ROS-Information vom 30. Oktober 2020

4. Statusbericht zur Umsetzung des Fallführungssystems ROS (risikoorientierter Sanktionenvollzug) im Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz (NWI-CH)

1. Ausgangslage

Das Fallführungssystem ROS wurde im Laufe des Jahres 2018 in allen 11 Mitgliederkantonen des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz (NWI-CH) eingeführt. Das Strafvollzugskonkordat der Ostschweiz (OSK) führte ROS bereits im Frühjahr 2016 ein. Die ROS-Konzeption wird nunmehr in der ganzen Deutschschweiz und somit in 19 Kantonen angewendet.

ROS als konkordatliches Schlüsselprojekt wird das Konkordat, seine Fachgremien und insbesondere die Einweisungsbehörden, Justizvollzugseinrichtungen und Bewährungsdienste noch viele Jahre beschäftigen, solange bis der ROS-Prozess in sämtlichen Organisationsstrukturen und -prozessen implementiert ist und alle am Vollzug beteiligten Fachpersonen mit denselben ROS-Arbeitsmitteln risikoorientiert arbeiten. Im Rahmen vom Projekt «Horizont» ist zudem eine Intensivierung der überkonkordatlichen Zusammenarbeit vorgesehen.

2. Rückblick

2.1. Qualitätssicherungsgremien

Die ROS-Konzeption sieht die Errichtung von Qualitätssicherungsgremien auf der Ebene der Kantone (Qualitätszirkel QZ ROS), der beiden Deutschschweizer Konkordate (Qualitätssicherung QS ROS OSK resp. QS ROS NWI-CH) sowie eine interkonkordatliche Koordination (IK ROS) vor.¹

Interkonkordatliche Koordination (IK ROS):

Das Strafvollzugskonkordat NWI-CH ist mit dem Konkordatssekretär und der konkordatlichen QS-Verantwortlichen und stv. Konkordatssekretärin sowie der Leitung der Abteilung für forensisch-psychologische Abklärungen AFA NWI in der IK ROS vertreten. Die unter der Ziffer 2.2. ausgeführte Umfrage zur Anwendung der Ausschlusskriterien wurde unter der Federführung der konkordatlichen QS-Verantwortlichen durchgeführt.

Konkordatliche Qualitätssicherung (QS ROS NWI):

Die QS ROS NWI wurde im 2019 errichtet und wird von der konkordatlichen QS-Verantwortlichen geleitet. Das Gremium setzt sich aus allen kantonalen ROS-Verantwortlichen, den Leitungen der ROS-Administration und AFA NWI sowie aus Vertreterinnen und Vertretern der Fachkonferenzen der Einweisungsbehörden (FKE), Bewährungsdienste (FKB) und konkordatlichen Vollzugseinrichtungen (FKI) sowie der Forensik, Gefängnisse und privaten forensischen Wohnheime zusammen. Sie tagt zwei- bis dreimal jährlich.

¹ Vgl. Standard ROS, einsehbar unter <https://www.konkordate.ch/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros/dokumente>



Somit handelt es sich bei der QS ROS NWI um das einzige konkordatliche Gremium, in welchem die verschiedenen Fachrichtungen am selben Tisch sitzen und Fragestellungen aus dem Vollzug und der risikoorientierten Fallführung interdisziplinär bearbeiten. Dabei handelt es sich primär um Schnittstellenthemen (Erarbeitung eines gemeinsamen Fallverständnisses, Rollenklärung unter den Arbeitspartnern, Umsetzung der Interventionsempfehlungen der AFA im Vollzugsalltag, Übergang vom Vollzug zur Bewährungshilfe, Management von risikobehafteten Vorfällen etc.).

Um ein besseres Bild zur Umsetzung der Interventionsempfehlungen der AFA im Vollzugsalltag bzw. der risikoorientierten Arbeit mit den Eingewiesenen in der Praxis zu erhalten, beabsichtigt die konkordatliche QS-Verantwortliche ab 2021 den Besuch von konkordatlichen Justizvollzugseinrichtungen.

Die konkordatliche QS-Verantwortliche nimmt zudem regelmässig an den Sitzungen der QS ROS OSK teil. Eine über die gegenseitige Vertretung hinausgehende Zusammenarbeit der beiden Gremien sollte im Verlauf von 2021 geprüft werden, allenfalls, aber nicht zwingend im Rahmen vom Projekt «Horizont».

Kantonale Qualitätszirkel (QZ ROS):

Die konkordatliche QS-Verantwortliche wurde im vergangenen Jahr regelmässig von den Qualitätszirkeln des Kantons Bern und der Zentralschweizer Kantone eingeladen. In beiden Qualitätszirkeln haben nebst der Einweisungsbehörde auch Vertreterinnen und Vertreter der Vollzugseinrichtungen, Bewährungsdienste, Therapiestellen und privaten forensischen Wohnheimen Einsitz. Die breite Einbindung der Arbeitspartnerinnen in den Kantonen wird als zentraler Faktor für die Akzeptanz der ROS-Konzeption bzw. deren effektive Umsetzung im Vollzugsalltag befunden.

Gemäss mündlicher Berichterstattung der kantonalen ROS-Verantwortlichen wurden auch in den übrigen Kantonen Qualitätszirkel errichtet, welche regelmässig tagen. Die konkordatliche QS-Verantwortliche beabsichtigt im 2021 auch diese kantonalen Qualitätszirkel einmalig zu besuchen. Vier Kantone haben zudem kantonale Umsetzungskonzepte erstellt bzw. haben diese den anderen Kantonen zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt.

2.2. Überprüfung der Kriterien für den Ausschluss von Vollzugsfällen aus der Fallführung nach ROS («Ausschlusskriterien»)

Die IK ROS hat Ende 2019 unter den Kantonen eine Umfrage zur Handhabung und Nützlichkeit der in den ROS-Richtlinien des NWI-CH und OSK verankerten sog. Ausschlusskriterien² durchgeführt. Die Umfrage hat ergeben, dass zum aktuellen Zeitpunkt von den Kantonen nahezu das Maximum an Kombinationsmöglichkeiten ausgeschöpft wird. Die «Kann-Regeln» führen dazu, dass die Ausschlusskriterien uneinheitlich angewendet werden. Dies erscheint zwar aus fachlicher Sicht wenig sinnvoll, soll ohne vorgängige Diskussion auf politischer Ebene jedoch nicht geändert werden. Es sollen vorerst während etwa zwei Jahren weitere Erfahrungen und belastbare Zahlen zu den Auswirkungen der Ausschlusskriterien auf die Umsetzung von ROS gesammelt werden. Dann soll (allenfalls im Rahmen des Projekts «Horizont») geprüft werden, ob die teils unterschiedlichen Regelungen in den Richtlinien angeglichen und vereinfacht («Verschlanung» durch Reduktion der Ausschlusskriterien) sowie bezüglich der Konzeptumsetzung weiter harmonisiert werden können. Die IK ROS beurteilt zusammenfassend eine Revision der ROS Richtlinien derzeit als verfrüht.

Mit der materiellen Anpassung der ROS-Richtlinie des NWI-CH, welche anlässlich der Konkordatskonferenz vom 20. März 2020 auf schriftlichem Wege gutgeheissen worden ist, wurde mit

² Vgl. Art. 6 in der Richtlinie über den risikoorientierten Sanktionenvollzug ROS vom 25. November 2016 in der Fassung vom 20. März 2020 (SSED 7bis.0), einsehbar unter: <https://www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse-ssed>



der Einführung eines weiteren Ausschlusskriteriums³ bereits eine Anpassung in Richtung der ROS-Richtlinie vom OSK vorgenommen.

2.3. Abteilung für forensisch-psychologische Abklärungen (AFA)

Die Konkordatskonferenz vom 20. März 2020 hat den Wechsel von einem einnahmen- auf ein ausgabenbasiertes Finanzierungsmodell⁴ gutheissen. Mit der Festlegung des neuen Finanzierungsmodells wurde das AFA Konzept vom 16. März 2016 obsolet und demnach aufgehoben.

Des Weiteren wurde die Konkordatspräsidentin von der Konferenz dazu ermächtigt, die Vereinbarung mit dem OSK betreffend die Zusammenarbeit der beiden AFAs⁵ zu unterzeichnen. Diese Zusammenarbeitsvereinbarung sieht u.a. vor, dass die fachliche Verantwortung über die AFAs der ROS-Administration obliegt und die konkrete Ausgestaltung der Zusammenarbeit im Standard AFA⁶ geregelt wird.

Der rückwirkend per 1. Januar 2020 in Kraft getretene revidierte AFA Standard konkretisiert die fachliche Weisungsbefugnis der ROS-Administration und hält fest, dass die AFA abschliessend darüber entscheidet, ob und gegebenenfalls welche Dienstleistungen den Kantonen angeboten werden. Letztere Anpassung wurde nötig, weil im Rahmen der Qualitätssicherungsgremien verschiedentlich festgestellt worden ist, dass kantonale Umsetzungskonzepte dem Standard AFA zuwiderlaufende Prozesse vorsehen.

Die «Konferenz Leitende Justizvollzug» der Nordwest- und Innerschweiz (KLJV NWI-CH) hat anlässlich ihrer Sitzung vom 28. Februar 2020 entschieden, den durch die Konkordatskonferenz vom 25. Oktober 2019 gefällten vorbehaltenen Entschluss zwecks Reduzierung der Pendenzenlast der AFA in Kraft zu setzen bzw. auf alle per diesem Datum hängigen und zur Bearbeitung noch nicht zugeteilten Fälle auszuweiten.

Die Leitung der AFA NWI, die ROS-Administration, das Amt für Justizvollzug des Kantons Bern und das Konkordatssekretariat NWI-CH sind im September 2020 zum Schluss gekommen, dass es die Arbeitssituation der AFA NWI in quantitativer und qualitativer Hinsicht zulässt, dass die von der Konkordatskonferenz am 25. Oktober 2019 gutgeheissene Verlängerung der ausserordentlichen Bearbeitungskriterien⁷ wie geplant per 31. Dezember 2020 auslaufen wird. Im ersten Quartal 2021 soll zudem geprüft werden, inwiefern unter Berücksichtigung der Fallzahlen auch die Nacherfassung von Vollzugsfällen zum Zeitpunkt der Übertragung an einen anderen NWI-Kanton (sog. Patronatsfälle), wie unter Art. 10 bis 12 der RL ROS NWI-CH vorgesehen, erfolgen kann.

Anlässlich der Konkordatskonferenz vom 20. März 2020 wurde das Konkordatssekretariat NWI-CH schliesslich beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Amt für Justizvollzug des Kantons Bern und der AFA NWI zu prüfen, ob sich die aktuelle organisatorische Eingliederung der AFA NWI in den Bewährungs- und Vollzugsdiensten des Amtes für Justizvollzug des Kantons Bern bewährt hat. Auf Wunsch des Sicherheitsdirektors des Kantons Bern hat das Konkordatssekretariat NWI-CH deshalb daraufhin gewirkt, dass die organisatorische und personelle Zusammenführung der AFA NWI und AFA OSK im Projekt «Horizont» als mögliches Teilprojekt geprüft werden soll.

³ Vgl. Traktandum B9. der Konkordatskonferenz vom 20. März 2020

⁴ Vgl. Traktandum A4. der Konkordatskonferenz vom 20. März 2020

⁵ Vgl. Zusammenarbeitsvereinbarung AFA zwischen NWI-CH und OSK, einsehbar unter: <https://www.konkordate.ch/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros/dokumente>

⁶ Vgl. Standard AFA (Stand Januar 2020), einsehbar unter: <https://www.konkordate.ch/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros/dokumente>

⁷ Vgl. ROS-Information vom 10. Dezember 2019, einsehbar unter: <https://www.konkordate.ch/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros/einfuehrung-ros-im-strafvollzugskonkordat-nwi-ch>



2.4. Einheitlicher konkordatlicher Vollzugsplan/-bericht der Vollzugseinrichtungen und Interventionsplan/Sozialbericht der Bewährungsdienste

Im Verlauf von 2019 wurde der neue einheitliche und ROS-kompatible konkordatliche Vollzugsplan und Vollzugsbericht im ganzen Konkordat eingeführt. Im Januar 2020 wurde unter der Leitung der Direktorin der JVA Hindelbank ein erster Praxisaustausch durchgeführt, an welchem die Vollzugsleitenden von fast allen konkordatlichen Vollzugseinrichtungen teilgenommen haben. Die Rückmeldungen aus der Praxis sind grundsätzlich positiv, insbesondere in Bezug auf die direkte Auseinandersetzung der Vollzugsmitarbeitenden mit den in ihre Einrichtungen eingewiesenen Straftäter/innen.

Die Anwendung des Vollzugsplans zeigt aber auch Herausforderungen im Zusammenhang mit den Personalressourcen, dem Weiterbildungsbedarf sowie den Organisationsstrukturen auf. Erste Erfahrungen deuten darauf hin, dass die ROS-Konzeption im klassischen Gefängnis-Grosskollektiv, welches im geschlossenen Strafvollzug in der Schweiz noch weit verbreitet ist, nur suboptimal eingeführt werden kann. Individuelle Beobachtungen und Feststellungen zum Verhalten der Eingewiesenen können im modernen Gruppenvollzug mit fest zugeteiltem Aufsichts- und Betreuungspersonal im Sinne eines Bezugspersonensystems viel besser erfolgen und in die interdisziplinäre Vollzugsplanung einbezogen werden. Eine einseitige Aufstockung der Personalressourcen in den zentralen Sozialdiensten erscheint im Hinblick auf die Umsetzung der ROS-Konzeption im Alltag (also auch in den Bereichen Wohnen und Arbeit) kurzfristig sicherlich sinnvoll. Es erscheint jedoch kaum möglich, eine optimale Einsetzung der ROS-Konzeption in klassischen geschlossenen Vollzugseinrichtungen, die die Eingewiesenen im Grosskollektiv führen, umzusetzen. Es wird sich zeigen, ob diese Vollzugseinrichtungen in Zukunft Eingewiesene im ROS-Prozess aufnehmen können.

Infolge der ersten Erfahrungen mit dem neuen Vollzugsplan in den Vollzugseinrichtungen wurde anlässlich des Praxisaustausches vorgeschlagen, die Anwendung des Vollzugsplans «kurz» auf eine Aufenthaltsdauer bis 12 Monate zu erhöhen sowie für Eingewiesene, die sich noch im vorzeitigen Straf- oder Massnahmenvollzug befinden oder bei welchen die ROS-Fallübersicht noch ausstehend ist, ein Vollzugsplan «light» zu schaffen, welcher im Wesentlichen die übergeordneten Richtziele wiedergibt. Die damit einhergehenden, von der Praxis begrüßten Änderungen in den konkordatlichen Erlassen⁸ wurden der Konkordatskonferenz am 30. Oktober 2020 zur Genehmigung unterbreitet.

Im Nachgang zur Einführung des konkordatlichen Vollzugsplans hat eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Co-Präsidenten der Fachkonferenz Bewährungshilfe und Leiters des Bewährungsdienstes Basel-Stadt einen ROS-kompatiblen konkordatlichen Interventionsplan und Sozialbericht ausgearbeitet, welche die Konkordatskonferenz im März 2020⁹ per Zirkularentscheid verabschiedet hat. Die Anwendung der beiden Vorlagen, welche für die Bewährungsdienste im Strafvollzugskonkordat NWI-CH als obligatorisch erklärt worden ist, soll im August 2021 evaluiert werden.

3. Ausblick

3.1. Elektronische Vollzugsakte

Entscheidend für die professionelle und risikoorientierte Entwicklung des Justizvollzugs ist die zeitnahe Verfügbarkeit der relevanten Informationen. Mit der Benutzung von ROSnet wird den Arbeitspartnerinnen ein direkter Zugang zu den zentralen ROS-Dokumenten zur Verfügung gestellt. Das Ostschweizer Strafvollzugskonkordat kennt zudem die sog. Laufakte¹⁰, welche die

⁸ Es handelt sich hierbei um die folgenden konkordatlichen Erlasse: SSED 11.1, 11.2, 40.2, 40.2bis, 40.3, 40.4, 40.6 und 40.7; alle einsehbar unter: <https://www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse-ssed>

⁹ Es handelt sich hierbei um die konkordatlichen Erlasse SSED 40.8 und 40.9, beide einsehbar unter: <https://www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse-ssed>

¹⁰ Vgl. OSK-Richtlinien über die Laufakte vom 19. April 2012, einsehbar unter: [https://www.osk-web.ch/assets/files/pdf/rechtserlasse/RL+Laufakten+\(KK_2015-10-30\).pdf](https://www.osk-web.ch/assets/files/pdf/rechtserlasse/RL+Laufakten+(KK_2015-10-30).pdf)



Vollzugsbehörde zu Beginn des Vollzugs mit den wesentlichen Vollzugsakten bestückt und der jeweiligen Vollzugseinrichtung zukommen lässt. Diese ergänzt die Laufakte mit den eigenen Vollzugsberichten sowie den durch die Vollzugsbehörden im Vollzugsverlauf zugestellten zusätzlichen Aktenstücken wie bspw. Therapieberichten, Empfehlungen der Fachkommission, forensisch-psychiatrischen Verlaufsgutachten, Verfügungen der Vollzugsbehörden sowie nachträglichen richterlichen Entscheiden. Mit der Übernahme von ROS und zwecks Sicherstellung des notwendigen Informationsflusses unter den relevanten Akteur/innen wird die kantons- und organisationsübergreifende Einführung einer Laufakte nun auch im Strafvollzugskonkordat NWI-CH aktuell.

Vor dem Hintergrund der auch vor dem Justizvollzug nicht Halt machenden Digitalisierung gilt es insbesondere die Einführung einer elektronischen Vollzugsakte zu prüfen. Mit dem grossangelegten «Justitia 4.0¹¹» und dem «Programm zur Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz»¹² (kurz HIS-Programm) wird angestrebt, dass die Strafbehörden von Bund und Kantonen ab 2025 vollständig mit einer elektronischen Akte arbeiten und interagieren. Aktuell wird ein Projekt zur Schaffung einer elektronischen und ROS-kompatiblen Vollzugsakte unter der Leitung vom HIS-Programm für beide Deutschschweizer Konkordate geprüft. Hierbei handelt es sich um ein Teilprojekt, welches der Konkordatskonferenz mit dem Projektantrag «Horizont» zur Genehmigung vorgelegt wird.

3.2. Weitere Entwicklungsmöglichkeiten im Rahmen vom Projekt «Horizont»

Die obigen Ausführungen verdeutlichen, dass ROS ein wichtiger Vektor für die Zusammenarbeit nicht nur über die Organisations- und Kantons- sondern auch über die Konkordatsgrenzen hinaus darstellt. ROS als Fallführungssystem leistet einen wesentlichen Beitrag zur Harmonisierung (Entwicklung einer gemeinsamen Sprache und einer einheitlichen risikoorientierten Fallführung) und führt zu einer Professionalisierung des Systems (bspw. mittels einer aufgabenspezifischen Weiterbildung der verschiedenen Professionen im Justizvollzug). Ein solches gemeinsames Verständnis sowie identische Arbeitsprozesse und -mittel in den Deutschschweizer Kantonen sind im stark föderal geprägten Justizvollzug ein Novum. Dieses Fazit wurde vom Projektteam auch in den Vorbereitungsarbeiten für den Antrag zum Projekt «Horizont» gezogen. Es werden deshalb zwei Teilprojekte vorgeschlagen, welche auf die bereits bestehende Zusammenarbeit im Bereich von ROS aufbauen:

- Teilprojekt 5 «gemeinsame Qualitätsentwicklung und -sicherung im Straf- und Massnahmenvollzug»
- Teilprojekt 7 «Prüfung einer gemeinsamen AFA und Fachkommission»

Bern/Düdingen, 5. Oktober 2020 Bfb/tz

¹¹ Weiterführende Informationen unter: <https://www.justitia40.ch/de/>

¹² Weiterführende Informationen unter: <https://www.his-programm.ch/de/HIS-Programm>