

Grundlagen für den strafrechtlichen Sanktionenvollzug in der Schweiz

Genehmigt von der KKJPD am 13. November 2014

1. Ausgangslage

1.1. Pflichten der Kantone

Das Schweizerische Strafgesetzbuch (SR 311.0; abgekürzt StGB) verpflichtet die Kantone:

- die von ihren Strafgerichten ausgefallten Urteile zu vollziehen (Art. 372 Abs. 1 StGB), die dafür notwendigen Regelungen zu formulieren und die notwendige Organisation zur Durchführung der Sanktionen bereit zu stellen (Vollzugs- und Einweisungsbehörde sowie namentlich auch die Bewährungshilfe [Art. 376 StGB]);
- einen rechtskonformen und einheitlichen Vollzug der Sanktionen zu gewährleisten (Art. 372 Abs. 3 StGB);
- die erforderlichen Vollzugseinrichtungen zu erstellen und zu betreiben (Art. 377 StGB).

Aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes sind die Gerichtsurteile auch für die Vollzugsbehörden verbindlich. Mit den Urteilen wird somit der Rahmen für die Ausgestaltung des Vollzugs verbindlich vorgegeben.

1.2. Vollzugsziel

Ziel des Vollzugs strafrechtlicher Sanktionen ist es, neue Straftaten zu verhindern bzw. die Rückfallgefahr zumindest zu verringern (vgl. Art. 75 Abs. 1 StGB). Der Justizvollzug soll die sozialen Fähigkeiten der Gefangenen fördern; er soll auf deren Persönlichkeit und Verhalten einwirken. Zudem sollen Vorkehrungen getroffen werden, um das künftige soziale Umfeld der entlassenen Gefangenen zu stabilisieren. Die allermeisten Straftäter verbüssen nämlich zeitlich begrenzte Sanktionen. Sie kehren also früher oder später wieder in die Gesellschaft zurück. Deshalb müssen sie auf diesen Schritt vorbereitet werden. Wieweit das Ziel der Deliktvermeidung erreicht werden kann, hängt auch davon ab, wie viel Einwirkungszeit zur Verfügung steht.

Bei anhaltender Gefährlichkeit besteht zumindest unter engen Voraussetzungen die Möglichkeit der Sanktionsänderung gemäss Art. 65 StGB.

1.3. Vollzugsplan

Art. 75 Abs. 3 bzw. Art. 90 Abs. 2 StGB verlangen für den stationären Freiheitsentzug, dass die Vollzugseinrichtung zusammen mit der eingewiesenen Person einen Vollzugsplan erstellt. Dieser hat Angaben über die angebotene Betreuung, die Arbeits- sowie die Ausbildungsmöglichkeiten, die Wiedergutmachung, die Beziehungen zur Aussenwelt und die Vorbereitung der Entlassung zu enthalten. Der Vollzugsplan ist das Planungsinstrument zur Konkretisierung der Vollzugsziele im Einzelfall. Die eingewiesene Person hat bei den Sozialisierungsbemühungen und den Entlassungsvorbereitungen aktiv mitzuwirken (Art. 75 Abs. 4 StGB).

Für den ambulanten Bereich enthält das StGB keine gleichlautende Bestimmung.

1.4. Bericht des Bundesrates zum Justizvollzug

Der Bundesrat hat am 18. März 2014 in Erfüllung des Postulats 11.4072 Amherd vom 15. Dezember 2011 einen umfassenden Bericht zum schweizerischen Straf- und Massnahmenvollzug veröffentlicht¹. Im Bericht werden auch die Ergebnisse aus den Untersuchungen verschiedener tragischer Vorfälle im Justizvollzug aufgelistet.

Der Bundesrat kommt u.a. zum Schluss, dass die Vorfälle nicht auf gesetzliche Lücken im Bundesrecht zurückzuführen sind. Die identifizierten Probleme, die zu den Vorfällen geführt und die sich auch innerhalb der einzelnen Vorfälle wiederholt hätten, lägen im Wesentlichen im Management

¹ <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/dokumentation/ber-po-amherd-d.pdf>

von Informationen, in der fehlenden Risikoorientierung und generell im Fallmanagement. Die Fokussierung auf das Delikt und das Tatverhalten beziehungsweise auf die Risikodisposition des Täters sei unabdingbar zur Erreichung des Vollzugszweckes (Deliktvermeidung). Diese Arbeit stelle hohe Anforderungen an alle mit dem Vollzug betrauten Fachleute. Qualifizierte Fachleute stünden nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung. Zudem seien alle mit einem spezifischen Fall befassten Personen auf eine gemeinsame Informationsbasis angewiesen. Es seien daher Rahmenbedingungen und Standards für ein Informationsmanagement zu entwickeln. Der KKJPD wird empfohlen, die erforderlichen Strategien zum Umgang mit Risikotätern festzulegen und deren Umsetzung zu kontrollieren.

1.5. Schlussbericht Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS)²

ROS wurde vom Kanton Zürich in Zusammenarbeit mit den Kantonen Luzern, St.Gallen und Thurgau im Rahmen eines vom Bund unterstützten Modellversuchs als Arbeitsmodell entwickelt, das die Arbeit der Vollzugsbehörde und ihre Kooperation mit den verschiedenen Vollzugspartnern leitet. Es ist ein Ansatz zur systematischen Ausrichtung der Interventionsplanung und -durchführung an Rückfallrisiko, Interventionsbedarf und Ansprechbarkeit der straffälligen Personen über den gesamten Vollzugsverlauf hinweg, um so die Rückfallprävention und soziale Wiedereingliederung zu verbessern.

ROS sieht einen strukturierten Vollzugsprozess mit den vier Prozessschritten Triage, Abklärung, Planung und Verlauf vor. In der Triagierung werden diejenigen Fälle identifiziert, bei denen eine vertiefte Risiko- und Bedarfsabklärung notwendig ist. Im Prozessschritt Abklärung wird eine Einschätzung von Rückfallrisiko und Interventionsbedarf durch eine spezialisierte Abteilung der Vollzugsbehörde vorgenommen, um möglichst früh im Vollzugsverlauf ein Fallkonzept zu entwickeln, das risikorelevante Problembereiche benennt. Im Prozessschritt Planung werden diese Abklärungsergebnisse durch die Vollzugsbehörde in eine Interventionsplanung überführt, welche die Grundlage der Fallführung bildet. Im Prozessschritt Verlauf erfolgen rückfallpräventive Interventionen, regelmässige Standortbestimmungen sowie eine standardisierte Verarbeitung von sanktions-spezifischen Berichten, um Verlauf und Ergebnis bewerten zu können. Jede dieser Arbeitsphasen baut auf den Ergebnissen der vorangegangenen Phase auf und ist durch spezifische standardisierte Arbeitsmittel gekennzeichnet.

ROS ist mit seinem instrumentengestützten Arbeitsprozess in der Lage, Straffällige mit erhöhtem Abklärungsbedarf zu identifizieren und eine strukturierte, aktenbasierte Risiko- und Bedarfsabklärung zur Verfügung zu stellen, die als Grundlage für eine durchgehende Vollzugsplanung dient. Der fachliche Austausch zwischen Vollzugsbehörde und Vollzugseinrichtungen wird intensiviert und die Schnittstellenkommunikation verbessert. Die Inhalte der Vollzugsplanung der Vollzugsbehörde werden in die Vollzugs- und Massnahmenpläne der Vollzugseinrichtungen bzw. die Therapiepläne der ambulant tätigen Therapeuten überführt.

2. Forderungen an den Justizvollzug

2.1. Fallmanagement / interdisziplinäre Zusammenarbeit

Die Kantone sollen eine Stelle (Vollzugsbehörde) bestimmen, welche den Vollzug der Strafurteile einleitet, die geeignete Vollzugseinrichtung bezeichnet, wesentliche Vollzugsentscheide trifft (z.B. Entscheid über Urlaub, Verlegung in den offenen Vollzug, Wohn- und Arbeitsexternat, bedingte Entlassung oder Unterbrechung des Vollzugs) und die Planung des gesamten Vollzugs koordiniert³.

Der Justizvollzug soll als durchgehender Prozess über die gesamte Vollzugszeit hinweg (von der Zustellung des Strafurteils bzw. vom Beginn des vorzeitigen Sanktionsantritts bis zum Ende der Probezeit nach einer bedingten Entlassung) ausgestaltet werden. Möglichst frühzeitig sollen Stärken und Schwächen der eingewiesenen Person erfasst und geklärt werden, welche Problembereiche ursächlich waren für die Delinquenz und deshalb bearbeitet werden müssen sowie welche

² <http://www.prison.ch/de/themen/modellversuche/risikoorientierter-sanktionenvollzug-ros.html>

³ Ziff. 3.1. des Merkblatts der KKJPD vom 29. März 2012 zu den Vollzugsöffnungen im Straf- und Massnahmenvollzug.

Ressourcen gefördert werden sollen, um die Legalprognose nachhaltig zu verbessern. Massnahmen für eine straffreie Lebensgestaltung sollen gezielt getroffen werden. Dabei entscheiden die verfügbare Zeit, das Problembewusstsein der eingewiesenen Person, deren Behandlungs- und Betreuungsbedarf, die Behandlungsfähigkeit und der zu erwartende soziale Empfangsraum bei einer Entlassung einerseits sowie das Leistungsangebot und die personellen Ressourcen des Justizvollzugs andererseits darüber, ob und in welcher Tiefe die erfassten Bereiche aktiv bearbeitet werden können. Die Konkretisierung der übergreifenden Planung im Einzelfall soll im Rahmen der Vorgaben mit dem individuellen Vollzugsplan erfolgen. Im ambulanten Bereich soll die Zusammenarbeit in einer Vereinbarung geregelt werden.

Die Fragestellungen im Justizvollzug sind komplex. Deren Bearbeitung erfordert im Laufe eines Vollzugs das Mitwirken verschiedener Disziplinen und Organisationen mit unterschiedlichem fachlichem Hintergrund. Diese interdisziplinäre Zusammenarbeit ist wichtig. Soll sie gelingen, müssen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar geregelt sein. Die Beteiligten müssen zur Zusammenarbeit bereit sein, die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Vollzugsrealitäten und die Aufträge der anderen Disziplinen kennen sowie ein gemeinsames Fallverständnis und eine gemeinsame Sprache entwickeln. Interdisziplinäre Zusammenarbeit funktioniert sodann nur, wenn alle Beteiligten die für ihre Arbeit notwendigen Unterlagen und Informationen erhalten.

2.2. Delikt- und Risikoorientierung

Die Arbeit mit den verurteilten Personen hat sich an deren Delikten, Risikopotenzial und Entwicklungsbedarf zu orientieren. Die Täter sollen ihre Strafe nicht einfach passiv absitzen. Vielmehr sollen sie sich mit ihren Delikten, deren Ursachen, Hintergründen und Folgen auseinandersetzen. Sie müssen auch lernen, sich in die Situation ihrer Opfer einzufühlen. Sie sollen Verantwortung für ihre Entscheidungen und Handlungen übernehmen und bereit sein, sich und ihre Situation zu verändern. Die Deliktarbeit ist keine Privatangelegenheit, sondern eine Pflicht der eingewiesenen Person der Allgemeinheit gegenüber, bei der Erreichung der Vollzugsziele aktiv mitzuwirken⁴. Die Bedeutung einer vertieften Auseinandersetzung der verurteilten Person mit ihrer Tat und der Übernahme von Verantwortung für das Tatgeschehen auf die Bewährungsaussichten sind anerkannt.

Um eine Veränderung erreichen zu können, müssen die verurteilten Personen wissen, wie es zu den Delikten gekommen ist. Sie müssen Risikosituationen und Frühwarnzeichen kennen und wissen, wie sie solche Situationen vermeiden oder aber regelkonform meistern können. Dieses Wissen müssen sie auf die Handlungsebene umsetzen. Den eingewiesenen Personen müssen deshalb rechtzeitig realitätsnahe Lernfelder zur persönlichen und beruflichen Entwicklung in der Vollzugseinrichtung selber, aber auch im Rahmen von externen Aktivitäten (Ausgängen, Urlauben) geboten werden, wo die Umsetzung im noch geschützten Rahmen bzw. mit fachlicher Begleitung geübt und das Gelernte verfestigt werden kann und wo den eingewiesenen Personen auch entsprechende Rückmeldungen gemacht werden können. Ziel ist es, die Deliktmotivation zu senken und die Steuerungsfähigkeit zu erhöhen. Solche Lernprozesse lassen sich mit guten Angeboten und motiviertem Fachpersonal wohl fördern, aber nicht erzwingen.

Der Justizvollzug hat auch die Aufgabe, Straftäter mit erhöhten Risiken zu erkennen. Er muss deren Vollzugsverlauf eng überwachen und bei kritischen Entwicklungen rechtzeitig reagieren. Vor der Bewilligung von Öffnungsschritten müssen die damit verbundenen Risiken bewertet werden. Die teils gegensätzlichen Interessen (Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit einerseits, private Interessen der eingewiesenen Person und deren Angehörigen andererseits) sind nachvollziehbar und transparent gegeneinander abzuwägen.

Mit der Arbeit im Justizvollzug sollen demnach

- Rückfälle durch die Auseinandersetzung der verurteilten Personen mit dem konkreten Deliktgeschehen, durch Förderung ihrer sozialen Kompetenzen und ein optimales Risikomanagement vermieden sowie damit weitere Opfer verhindert und die Gesellschaft geschützt werden;
- die sozialen, schulischen und beruflichen Fähigkeiten der eingewiesenen Personen gefördert werden, um ihre Chancen für ein straffreies Leben nach dem Vollzug zu verbessern.

⁴ Vgl. Art. 75 Abs. 4 StGB sowie BGE vom 28. November 2011 6B_4/2011 und BGE vom 10. Juni 2013 6B_593/2012.

2.3. Informationsaustausch

Der strukturierte Austausch von Unterlagen und Informationen ist eine zentrale Bedingung für das Fallmanagement. Interdisziplinäre, auf das gemeinsame Ziel der Rückfallvermeidung ausgerichtete Zusammenarbeit ist ohne Transparenz und Informationsfluss nicht möglich. Um Risikofaktoren zu erkennen und das Rückfallrisiko beurteilen zu können, braucht es eine breit abgestützte Informationsbasis.

Datenschutz / Amtsgeheimnis

Die an einem Vollzugsfall Beteiligten haben nicht allgemein bekannte oder zugängliche Tatsachen, die sie in ihrer amtlichen Tätigkeit wahrgenommen haben, gegenüber Dritten geheim zu halten. Das Amtsgeheimnis gilt nicht, soweit andere am Vollzug beteiligte Stellen für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf die Unterlagen und Informationen zur verurteilten Person angewiesen sind. Risikoorientierung setzt Kenntnisse über den Täter, seine Vorgeschichte und seine aktuellen Delikte voraus.

Ärztliches Berufsgeheimnis

Beim ärztlichen Berufsgeheimnis ist zu unterscheiden zwischen medizinischen Behandlungen im Rahmen der somatischen und psychiatrischen Grundversorgung sowie forensischen Therapien.

Primäres Ziel der medizinischen *Grundversorgung* ist die Erhaltung oder Wiederherstellung der Gesundheit und die Vermeidung gesundheitlicher Schäden, welche durch eine Inhaftierung ausgelöst oder mitbedingt sein können. Die Behandlung im Rahmen der Grundversorgung erfolgt unter Wahrung der ärztlichen Schweigepflicht. Nur soweit es die spezielle Situation der Zwangsgemeinschaft auf engem Raum, die Betreuungsaufgaben oder die Sicherheit erfordern, kann der Gefängnisarzt oder der beigezogene Spezialarzt/Psychiater die Mitarbeitenden des Justizvollzugs informieren. Voraussetzung ist, dass die inhaftierte Person zustimmt, eine Entbindung von der Schweigepflicht durch die Aufsichtsbehörde vorliegt oder die inhaftierte Person selbst oder Dritte akut und ernsthaft gefährdet sind.

Bei *forensischen Behandlungen* geht es demgegenüber nicht um eine Heilung der verurteilten Person und die Erhaltung oder Steigerung ihres Wohlbefindens, sondern um eine Verringerung des Rückfallrisikos. Deshalb erfolgen solche Behandlungen grundsätzlich deliktorientiert. Berichte über den Verlauf deliktorientierter Behandlungen bilden eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für Vollzugsplanung und Vollzugsgestaltung sowie zur prognostischen Beurteilung von Gefährlichkeit und Rückfallgefahr. Demzufolge haben die Therapeuten der Vollzugsbehörde über den Verlauf der Behandlung zu berichten, ohne dass es dafür einer Entbindung vom Arztgeheimnis oder von der therapeutischen Schweigepflicht bedürfte⁵. Die aus dem Zweck einer forensischen Behandlung abgeleitete Informationspflicht geht der ärztlichen Schweigepflicht vor.

3. Schlussfolgerungen

3.1. Vollzugspflicht

Der Justizvollzug hat die Strafurteile zu vollziehen. Er ist damit ein wesentlicher Teil des staatlichen Gewaltmonopols. Der Rechtsstaat bleibt nur glaubhaft und die Arbeit von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten machen nur Sinn, wenn die ausgefallenen Urteile konsequent und rechtskonform vollzogen werden. Die Gerichtsurteile und Strafbefehle sind für den Justizvollzug verbindlich. Sie geben den Rahmen für die Vollzugsarbeit vor. Aufgrund der zeitlichen Vorgaben, die mit der ausgefallenen Sanktion verbunden sind, bestimmt sich, mit welcher Intensität und in welcher Tiefe mit den verurteilten Personen gearbeitet werden kann.

3.2. Ziel des strafrechtlichen Sanktionenvollzugs

Der Vollzug wird unter dem Vorbehalt überwiegender Sicherheitsinteressen auf die schrittweise Rückkehr in die Freiheit ausgerichtet. Das soziale Verhalten der verurteilten Person wird gefördert mit dem Ziel, eigenverantwortliches Verhalten unter Achtung der Rechte von Drittpersonen und der Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens zu erreichen und damit Rückfälle zu vermeiden.

⁵ BGE vom 26. November 2011 6B_4/2011.

Dies setzt voraus, dass die verurteilte Person

- bei der Erreichung der Vollzugsziele und der Entlassungsvorbereitung mitwirkt, sich mit ihren Straftaten intensiv auseinandersetzt, sich ihrer Problembereiche bewusst wird und Verantwortung für eigene Handlungen übernimmt sowie bereit ist, problematische Verhaltensweisen zu ändern (Wollen);
- Deliktmechanismen kennt und versteht sowie Risikosituationen, Frühwarnzeichen und Bewältigungsstrategien kennt (Wissen);
- erarbeitetes Wissen auf die Handlungsebene umsetzen kann (Können).

(Re)Sozialisierung und Wiedereingliederung sind also die Mittel, um straffreies Leben nach dem Vollzug zu erreichen und Rückfälle möglichst zu verhindern. Werden Rückfallquoten gesenkt oder tief gehalten, so trägt dies wesentlich zur objektiven und subjektiven Sicherheit der Bevölkerung bei und es werden auch Folgekosten eingespart. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist auf eine vorzeitige Entlassung der verurteilten Personen hinzuwirken, ist die bedingte Entlassung als letzte Progressionsstufe des Strafvollzugs doch die Regel, von der nur aus guten Gründen abgewichen werden darf⁶. Auch die therapeutischen Massnahmen haben zum Ziel, durch die Behandlung der Gefahr weiterer Taten zu begegnen und die eingewiesene Person wieder einzugliedern⁷.

Der Wiedereingliederungsauftrag erfordert grundsätzlich realitätsnahe Lernfelder auch ausserhalb der Vollzugseinrichtung. Vollzugsöffnungen dienen dazu zu überprüfen, ob die Vollzugsarbeit Wirkung zeigt. Die eingewiesene Person soll den regelkonformen Umgang mit der Freiheit erlernen. Diesem spezialpräventiven Zweck stehen die Schutzbedürfnisse der Allgemeinheit gegenüber, welchen umso höheres Gewicht beizumessen ist, je hochwertiger die gefährdeten Rechtsgüter sind. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass nicht alle verurteilten Personen besserungsfähig sind und ein deliktfreies Leben als erstrebenswertes Ziel anerkennen. In diesen Fällen kann der Wiedereingliederungsauftrag teilweise nicht umgesetzt werden. Die vorzeitige Entlassung kann nicht bewilligt werden und bei anhaltender Gefährlichkeit hat die Vollzugsbehörde zu prüfen, ob dem Gericht gestützt auf Art. 62c oder Art. 65 StGB die nachträgliche Änderung der Sanktion beantragt werden kann. Besteht diese Möglichkeit nicht, so sind im Sinne einer Differentialprognose die Vorzüge und Nachteile der Vollverbüsung der Strafe denjenigen einer Aussetzung eines Strafrestes gegenüberzustellen. Es ist also zu prüfen, ob der Gefahr der Begehung weiterer Straftaten durch eine bedingte vorzeitige Entlassung mit der Möglichkeit, über Weisungen und Bewährungshilfe weiter auf die entlassene Person einzuwirken, besser begegnet werden kann als bei einer Vollverbüsung der Strafe.

Das Vollzugsziel der Wiedereingliederung ist zwar nicht auf die Rückkehr in die schweizerische Gesellschaft beschränkt⁸. Bei ausländischen Gefangenen, die nach dem Vollzug die Schweiz zu verlassen haben, kann der Wiedereingliederungsauftrag aber nicht deren Vorbereitung auf die Rückkehr in die schweizerische Gesellschaft und den hiesigen Arbeitsmarkt beinhalten. Vielmehr sind die sozialen und beruflichen Kompetenzen der eingewiesenen Person im Hinblick auf ein strafreies Leben in ihrer Heimat zu fördern. Dafür sind mit bedürfnisgerechten Beschäftigungs-, Bildungs- und Freizeitangeboten insbesondere Lern- und Trainingsfelder innerhalb der Vollzugseinrichtungen zu schaffen. Zudem sind im Hinblick auf die Rückkehr Kontakte zu Bezugspersonen im Heimatland (bzw. einem Drittstaat, sofern der Gefangene dorthin ausreisen kann) zu erleichtern und die Pflege des künftigen sozialen Beziehungsnetzes zu unterstützen.

3.3. Deliktorientierung

Deliktorientierung bedeutet, dass das Delikt und das Tatverhalten im Fokus der Arbeit im Justizvollzug stehen sollten. Deliktorientierung beinhaltet die Fokussierung auf alle deliktrelevanten Verhaltensaspekte bei einer verurteilten Person. Insofern müssen sich die Ausgestaltung des Vollzugs einer Sanktion und die vorgenommenen Interventionen an den Rückfallrisiken und am Bedarf an entsprechender Unterstützung, Behandlung und Entwicklung ausrichten. Diese Prinzipien erhalten umso mehr Bedeutung, je schwerwiegender die Delinquenz einer Person ist und je länger die Einwirkungsmöglichkeiten des Justizvollzugs im konkreten Fall sind. Delikt- und somit Risikoorientierung sind nicht isolierte Prinzipien einzelner Beteiligter, sondern sie gelten für alle am Vollzug betei-

⁶ BGE 124 IV 193, BGE 133 IV 201, BGE vom 19. Juli 2011 (6B_375/2011).

⁷ BGE 127 IV 158; BGE 124 IV 250.

⁸ vgl. BGE vom 12. Januar 2012 (6B_577/2011).

ligten Stellen (Vollzugsbehörden, Vollzugseinrichtungen, Therapieeinrichtungen, Therapeutinnen und Therapeuten, Bewährungshilfe).

Es handelt sich namentlich um

- die Sammlung von relevanten Informationen;
- eine entsprechende Fallanalyse mit Risiko- und Ressourceneinschätzung;
- eine fallbezogene Vollzugskonzeption bzw. eine Interventionsplanung;
- die Durchführung der Interventionen und die Evaluation ihrer Wirksamkeit.

3.4. Vollzugsprozess / Risikoorientierung

Die Arbeit mit straffälligen Personen ist über den gesamten Vollzugsverlauf hinweg systematisch auf deren Rückfallrisiko und Interventionsbedarf auszurichten, um die Rückfallprävention und damit auch die soziale Reintegration zu verbessern. In jedem Kanton ist die für den Urteilsvollzug bzw. den Vollzug des vorzeitigen Straf- oder Massnahmenvollzugs⁹ zuständige Stelle (Vollzugsbehörde) für die Steuerung und Koordination des gesamten Vollzugs verantwortlich und stellt sicher, dass die an einem Vollzugsfall Beteiligten auf der gleichen Informationsbasis mit einem gemeinsamen Fallverständnis arbeiten.

Sie soll insbesondere dafür sorgen, dass Täter mit Hinweisen auf erhöhte Risiken möglichst frühzeitig identifiziert werden. Vor allem bei Personen, die wegen eines Gewalt- oder Sexualdelikts beschuldigt sind oder verurteilt wurden, oder bei denen aus anderen Gründen Hinweise auf eine Gefahr für Dritte bestehen, ist die Gefährlichkeit nötigenfalls unter Beizug von Spezialisten genauer abzuklären. Dabei sind insbesondere die Analyse der Anlasstat, das Tatmotiv und Tatvorgehen, die Kriminalitätsentwicklung, eine psychische Störung, die Persönlichkeit und entsprechende Problembereiche, spezifisches Konfliktverhalten, soziale Kompetenzen, die Entwicklung seit dem Delikt betreffend die Delinquenz, das Verhalten im Vollzug, Beziehungsfähigkeit, Absprachefähigkeit, Entwicklungen in der Therapie, Einsicht, Verantwortungsübernahme für das Delikt sowie die grundsätzliche Behandelbarkeit, die Therapiemotivation und der soziale Empfangsraum bei Vollzugsöffnungen zu berücksichtigen. Ziel der Abklärung ist es aufzuzeigen, welche Problembereiche bestehen, welche dieser Bereiche risikorelevant sind sowie wie an diesen Bereichen gearbeitet werden und worauf beim Vollzug besonders geachtet werden soll. Allenfalls können Schwächen durch die Förderung von vorhandenen Ressourcen aufgewogen werden.

Die Beurteilung der Gefährlichkeit einer verurteilten Person hängt von deren Persönlichkeit wie auch von äusseren Umständen ab. Beides kann sich im Vollzugsverlauf verändern. Die Einschätzung muss daher immer wieder überprüft werden. Die Vollzugseinrichtungen und weitere am Vollzug beteiligte Stellen sollen der Vollzugsbehörde daher Hinweise melden, die auf eine Gefahr für Dritte hindeuten.

Mit der Risikoabklärung sollen auch Empfehlungen abgegeben werden, welche Interventionen im Einzelfall Erfolg versprechend erscheinen. Die Vollzugsbehörde soll aufgrund der Abklärungsergebnisse eine Interventionsplanung erstellen, welche allen am Vollzug Beteiligten als Grundlage der Fallführung dient. Diese Planung soll im Vollzugsplan im stationären Vollzug bzw. der Zusammenarbeitsvereinbarung im ambulanten Bereich konkretisiert werden mit Festlegung der Zuständigkeiten sowie der gegenseitigen Rechte und Pflichten. Eine standardisierte Berichterstattung soll es erlauben, die Fortschritte des Täters zu beobachten und zu beurteilen und bei kritischen Entwicklungen zu intervenieren.

Die Vollzugsbehörde hat daher sicherzustellen, dass

- alle beteiligten Fachpersonen mit inhaltlicher Konstanz, einer einheitlichen Sprache und einem gemeinsamen Fallverständnis arbeiten und so Schnittstellen besser bewältigen;
- die am Vollzug beteiligten Stellen, insbesondere die Vollzugseinrichtung, die Bewährungshilfe und Therapiepersonen, die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Informationen und Unterlagen erhalten.

⁹ Während des vorzeitigen Straf- und Massnahmenvollzugs ist jeweils zu klären, wieweit die Verfahrensleitung zuständig bleibt bzw. miteinbezogen werden muss.

Im Vollzugsprozess sind immer wieder individuelle Prognosen zu stellen. Dabei handelt es sich jeweils um Wahrscheinlichkeitsaussagen, die mit Unsicherheiten behaftet sind. Es kann daher keine sicheren Prognosen im Sinne von einfachen Ja/Nein-Antworten geben. Veränderungsprozesse sind sodann aufwändig, langwierig und immer wieder auch mit Rückschlägen verbunden: Selbst wenn die Vollzugsarbeit mit grösster Umsicht und Sorgfalt gemacht wird, ist nicht garantiert, dass es nie zu einem Vorfall kommt. Wichtig ist es, dass Vollzugsentscheide nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden.

3.5. Fachkommissionen

Art. 75a in Verbindung mit Art. 62d Abs. 2 und Art. 64b Abs. 2 StGB verpflichten die Kantone, interdisziplinär zusammengesetzte Fachkommissionen zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern einzurichten, um Vollzugsentscheide in schweren Fällen breiter abzustützen.

Bei Vollzugsentscheiden wie der Einweisung in eine offene Vollzugseinrichtung oder der Bewilligung einer anderen Vollzugsöffnung (namentlich der Gewährung von Ausgang und Urlaub, der Zulassung zum Arbeits- oder Wohnexternat oder der bedingten Entlassung) wird überprüft, ob der Vollzugsplan eingehalten und die darin festgelegten Ziele erreicht wurden. Die verurteilte Person hat an der Erreichung der Vollzugsziele, wie sie im Vollzugsplan festgelegt werden, aktiv mitzuarbeiten. Es ist deshalb zu überprüfen, ob sie sich mit ihren Delikten, deren Ursachen und Folgen auseinandergesetzt hat. Zeigt sie Bereitschaft, sich bzw. ihr Verhalten zu verändern, Verantwortung für ihr Handeln zu übernehmen? Kennt sie die eigenen Deliktmechanismen, Risikosituationen und Bewältigungsstrategien? Kann sie sich in die Situation der Opfer einfühlen? Gestützt darauf ist zu beurteilen, ob der eingewiesenen Person zuzutrauen ist, dass sie dieses Wissen im anstehenden Vollzugsschritt auch umzusetzen kann (Lockerungsprognose).

Während also mit der Risikoabklärung zu Beginn eines Vollzugs geklärt wird, welche Problembe- reiche und Risiken zu beachten sind, und Empfehlungen abgegeben werden, wie daran zu arbeiten ist, kommt der Fachkommission die Aufgabe zu, die Fallkonzeption und die Vollzugsarbeit, die ge- stützt darauf geleistet wurde, im Zusammenhang mit konkreten Vollzugsentscheiden im Sinn einer Qualitätskontrolle unabhängig zu überprüfen. Sie hat die Vollzugsbehörde bei der mit jedem Voll- zugsentscheid verbundenen Rechtsgüterabwägung zu beraten, wenn die Vollzugsbehörde die mit einer Vollzugsöffnung verbundenen Risiken nicht selber zuverlässig beurteilen kann. Die Fach- kommission hat Stellung zu nehmen zu einer allfälligen Gefährdung von Drittpersonen durch die vorgelegte Vollzugsplanung bzw. den konkret vorgesehenen Vollzugsentscheid. Gegebenenfalls soll sie Empfehlungen abgeben, mit welchen Rahmenbedingungen und Begleitmassnahmen eine verbleibende Gefahr gesenkt werden kann.

Es soll nicht vorgeschrieben werden, mit welchen Instrumenten die Fachkommissionen die Gefähr- lichkeit beurteilen sollen, um Weiterentwicklungen nicht zu behindern. Wichtig ist es aber, dass eine Vereinheitlichung der Praxis sowohl inhaltlich wie auch bei der Arbeitsweise angestrebt wird. Dies ist in erster Linie innerhalb der Konkordate wichtig und mit einer einzigen, konkordatlichen Fach- kommission einfacher zu erreichen. Aber auch darüber hinaus sollten sich die Fachkommissionen regelmässig untereinander austauschen, um den Wissens- und Erfahrungstransfer sicherzustellen.

3.6. Informationsaustausch

Die Konkordate müssen sicherstellen, dass die an einem Vollzug beteiligten Stellen die zur jeweili- gen Aufgabenerfüllung erforderlichen Informationen und Unterlagen haben. Die Vollzugsbehörde hat für die Bereitstellung und Zustellung der Unterlagen sowie den Informationsaustausch zu sor- gen.

Die Kantone sollen regeln, dass die Staatsanwaltschaften und Gerichte der Vollzugsbehörde zu- mindest das Urteil und ein allfälliges psychiatrisches Gutachten zustellen. Bei Anordnung eines vorzeitigen Sanktionenvollzugs soll die Verfahrensleitung in der Verfügung oder in einem Beiblatt Hinweise machen namentlich auch zu besonderer Gefährlichkeit der beschuldigten Person (z.B. Fluchtgefahr, Gewalttätigkeit), zu gesundheitlichen Problemen bzw. medizinischen Anforderungen (z.B. Suchtproblematik, ansteckende Krankheit, psychische Störung, benötigte Medikamente) und zu allfälligen Vorfällen während der Untersuchungs- bzw. Sicherheitshaft. Der Verfügung sollen die

sachdienlichen Unterlagen (Auszüge aus Rapporten oder Einvernahmen, Führungsbericht, Befragung zur Person, Arztberichte oder Gutachten, Anklageschrift) beigelegt werden.

Die Vollzugsbehörde soll dafür sorgen, dass der Vollzugseinrichtung auf den Vollzugsbeginn die nötigen Unterlagen zugestellt werden. Die Vollzugseinrichtung soll diese Unterlagen laufend mit wichtigen Informationen ergänzen, solange sich die eingewiesene Person in der betreffenden Einrichtung aufhält. Bei Wechsel der Vollzugseinrichtung sollen die Unterlagen der neuen Einrichtung samt Vollzugsplan und einem Bericht über den Stand der Umsetzung der dort festgelegten Ziele übermittelt werden. Bei einer bedingten Entlassung mit Anordnung von Bewährungshilfe sollen die Unterlagen der für die Bewährungshilfe zuständigen Stelle übermittelt werden.

Den Konkordaten wird empfohlen, Standards für die Führung dieser Unterlagen und deren Austausch zu erlassen. Mit einer ständig zu aktualisierenden Akte, welche die verurteilte Person während des gesamten Vollzugsverlaufs begleitet, wird sichergestellt, dass die jeweils mit dem Vollzug betrauten Stellen über die aktuellen Informationen verfügen.

3.7. Rekrutierung / Aus- und Weiterbildung

Die Vollzugsarbeit ist in den letzten Jahren wesentlich komplexer geworden. Namentlich die gesetzliche Vorgabe, dass die zuständigen Behörden Risiken einschätzen und Prognosen über künftiges Verhalten formulieren müssen, ist sehr anspruchsvoll und bedingt spezielles Wissen und Erfahrung. Dem haben die Kantone bei der Personalrekrutierung ebenso Beachtung zu schenken wie bei der Fort- und Weiterbildung. Beim Schweizerischen Ausbildungszentrum für das Strafvollzugspersonal sollen – 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 geschaffen werden.

4. 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), die den gesamten Vollzug steuert und koordiniert (Fallmanagement).
- Delikt und Tatverhalten sollen im Fokus der Arbeit im Justizvollzug stehen (Deliktorientierung).
- 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).

- 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.