

# Schlussbericht

# Zusammenfassung

## Modellversuch

## Risikoorientierter Sanktionenvollzug

23.05.2014



Dienststelle Militär, Zivilschutz und Justizvollzug



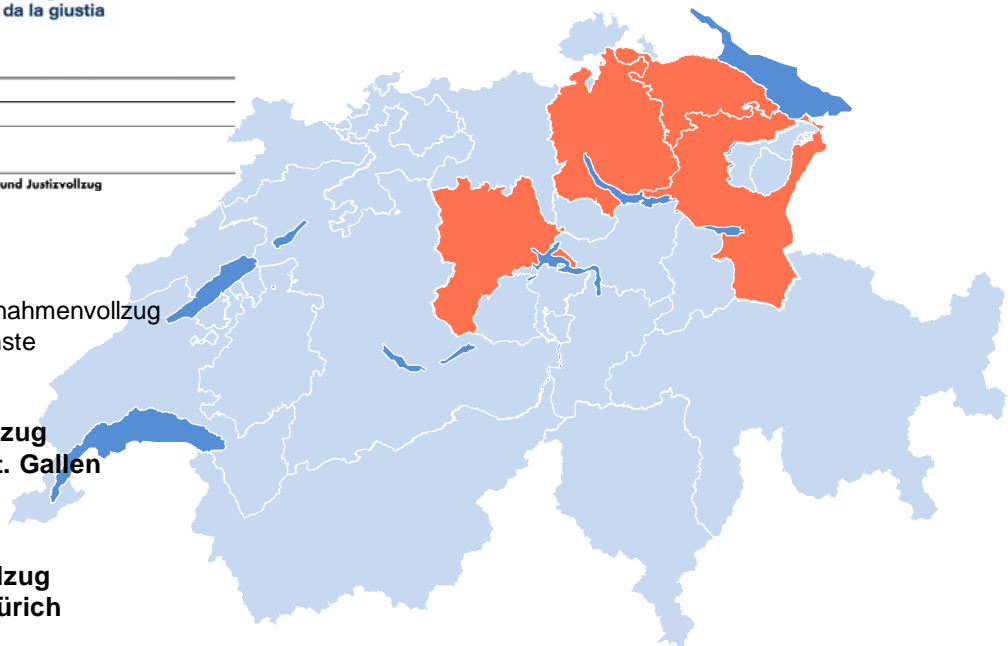
**Thurgau**  
Straf- und Massnahmenvollzug  
Bewährungsdienste



**Justizvollzug  
Kanton St. Gallen**



**Justizvollzug  
Kanton Zürich**



Amt für Justizvollzug Kanton Zürich  
Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich (BVD)  
Feldstrasse 42  
CH 8090 Zürich

### (1) Versuchskonzept

Der Vollzug von Strafen und Massnahmen und die Bewährungshilfe orientieren sich an den Zielen der Rückfallprävention und der sozialen Reintegration. Mit dem Konzept des Risikoorientierten Sanktionenvollzugs (ROS) sollen empirisch fundierte Wirksamkeitsprinzipien im Straf- und Massnahmenvollzug sowie in der Bewährungshilfe realisiert werden. ROS basiert auf dem Risk-Need-Responsivity-Modell, das fordert, die Arbeit mit Straftätern im Hinblick auf die Intensität am individuellen Rückfallrisiko (Risikoprinzip), im Hinblick auf die Inhalte und Veränderungsziele an individuell risikorelevanten Problembereichen (Bedarfsprinzip) und im Hinblick auf die Methoden an deren Wirksamkeit sowie an individuell kooperationsrelevanten Merkmalen (Ansprechbarkeitsprinzip) auszurichten.

ROS wurde als Arbeitsmodell entwickelt, das die Arbeit der Vollzugsbehörde und ihre Kooperation mit den verschiedenen Vollzugseinrichtungen leitet. ROS ist ein Ansatz zur systematischen Ausrichtung der Interventionsplanung und -durchführung an Rückfallrisiko, Interventionsbedarf und Ansprechbarkeit der straffälligen Person über den gesamten Vollzugsverlauf hinweg, um so zu einer verbesserten rückfallpräventiven und damit auch sozial reintegrativen Wirkung des Sanktionenvollzugs zu kommen.

Durch ROS sollen die Bedingungen für einen einheitlichen, über verschiedene Vollzugsstufen und -einrichtungen hinweg konsequent auf Rückfallprävention und Reintegration ausgerichteten Sanktionenvollzug geschaffen und so ein inhaltliches, an Vollzugszielen orientiertes Übergangsmanagement ermöglicht werden. Auf diesem Weg sollen die verschiedenen am multiinstitutionellen und interdisziplinären Justizvollzug beteiligten Institutionen und Fachdisziplinen ihre jeweiligen Kompetenzen in einer aufeinander abgestimmten, sich gegenseitig ergänzenden Weise einbringen können und so ihren spezifischen Beitrag zu den gemeinsamen Vollzugszielen leisten.

Zur Realisierung der Wirksamkeitsprinzipien im Vollzugsalltag wurde ein strukturierter Prozess mit den vier Prozessschritten Triage, Abklärung, Planung und Verlauf entwickelt. 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 durch die Vollzugsbehörde bildet. Im Prozessschritt Verlauf erfolgen komplementäre rückfallpräventive Interventionen, regelmässige Standortbestimmungen sowie eine standardisierte Verarbeitung von sanktionsspezifischen 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.

### (2) Fragestellungen

Mit dem Modellversuch ROS sollen die folgenden Fragestellungen geprüft werden: In welchem Ausmass ist es möglich, die ROS-Konzeption in der Praxis der Arbeit der Bewährungs- und Vollzugsdienste Zürich in ihrer Funktion als Vollzugsbehörde und im Hinblick auf ihre Kooperation mit Arbeitspartnern zu implementieren? Welche Möglichkeiten und Grenzen ergeben sich bei der Übertragung dieser Konzeption auf Vollzugsbehörden anderer Kantone sowie deren Kooperation mit den jeweiligen Vollzugseinrichtungen? Welche Güte haben die zur standardisierten Umsetzung des ROS-Prozesses entwickelten Instrumente? Welche Wirksamkeit hat die Arbeit nach ROS-Standards im Hinblick auf die Risikominderung? Wie ist die Kosten-Nutzen-Relation der ROS-Konzeption? Zur Beantwortung dieser Fragestellung wurde der Modellversuch ROS in den Vollzugsbehörden der Kantone Luzern, St. Gallen, Thurgau und Zürich durchgeführt.

### (3) Evaluationskonzept

Die Kernhypothese des Modellversuchs besagt, dass eine valide Erfassung von Rückfallrisiko und Interventionsbedarf sowie deren Überführung in eine verbindliche Vollzugsplanung zu einem Rückgang der Rückfallraten bei den hiervon betroffenen Straffälligen führt. Eine zentrale Frage des Modellversuchs ist daher, ob und unter welchen Bedingungen es gelingen würde, einen flächendeckenden und organisationsübergreifenden

evidenzbasierten Sanktionenvollzug zu implementieren, der die Ergebnisse von Risiko- und Bedarfserfassungen systematisch in die Vollzugsrealität überführt. Das Evaluationskonzept des Modellversuchs umfasste daher eine Ergebnis- und eine Prozessevaluation. Die Prüfung von Gütekriterien der Instrumente sowie der rückfallpräventiven Wirksamkeit der gesamten Konzeption sollten im Rahmen einer Ergebnisevaluation erfolgen. Zur Prüfung der Implementierung der Konzeption und ihrer Übertragung auf andere Kantone sowie der Bewertung der Kosten-Nutzen-Relation sollte eine Prozessevaluation durchgeführt werden.

#### (4) Ergebnisse

Die Prozessevaluation kommt zum Ergebnis, dass sich der ROS-Prozess in allen beteiligten Kantonen umsetzen liess. Im Verlauf des Modellversuchs wurden Anpassungen vorgenommen, welche die ursprüngliche Komplexität des Ansatzes und den mit seiner Umsetzung verbundenen Ressourceneinsatz verringerten. Laut Schlussbericht der Prozessevaluation stellt die ROS-Konzeption nach diesen Anpassungen eine ausgereifte Form dar, die in den beteiligten Modellversuchskantonen auch nach Abschluss des Modellversuchs weiterhin umgesetzt werden soll. Den mit ROS verbundenen Kosten stand ein angemessener Nutzen gegenüber. Durch ROS gelang es, die Prozessqualität im Sanktionenvollzug zu optimieren. Eine abschliessende Gesamtbeurteilung der Kosten-Nutzen-Relation von ROS kann jedoch erst nach Abschluss der geplanten Studie zur Erfassung der Rückfälligkeit von ROS-Fällen vorgelegt werden. Die Befragung von Modellversuchsteilnehmenden ergab, dass es aus Sicht der Praxis wünschenswert wäre, gesamtschweizerisch eine einheitliche Vorgehensweise mit einem gemeinsamen Prozessablauf und einer gemeinsamen Terminologie zu etablieren, um mehr Harmonisierung, Standardisierung und Fachlichkeit im Vollzugssystem zu erreichen, die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen zu fördern und die Übergabe von Fällen zu erleichtern.

Im Rahmen der Ergebnisevaluation wurden Gütekriterien des Fall-Screenings-Tools (FaST), das zur Triagierung eingesetzt wird, geprüft. Es zeigte sich, dass FaST mit Hilfe einer Schulung und eines Manuals so durchgeführt werden kann, dass es bei verschiedenen Ratern zu den gleichen Ergebnissen führt. Mit der damit belegten Interrater-Reliabilität ist eine zentrale Voraussetzung für die Anwendung des Instruments in der Praxis gegeben. Zudem wurde festgestellt, dass mit Hilfe des ROS-Arbeitsmittels FaST die Fälle mit einem erhöhten Abklärungsbedarf in Bezug auf das Begehen von Gewalt- und Sexualdelikten (so genannte C-Fälle) gut identifiziert werden. Es wurde zudem erkannt, dass mit den so genannten B-Fällen eine weitere Kategorie von Fällen existiert, die aufgrund ihres Delinquenzrisikos ebenfalls einen erhöhten Abklärungsbedarf aufweisen und demnach im Rahmen einer zukünftigen Weiterentwicklung der ROS-Konzeption berücksichtigt werden sollen. Für eine strukturierte und standardisierte Auswertung von Behandlungsverläufen wurden die so genannte «ROS-Verlaufsliste Therapie (ambulant)» und ein darauf abgestimmtes Berichtsformular entwickelt. Die Anwendung dieser ROS-Arbeitsmittel soll sowohl die Erfassung der Vollständigkeit von Therapieberichten als auch von Hinweisen für einen kritischen Verlauf der Sanktion sicherstellen. Die wissenschaftliche Überprüfung der Gütekriterien fiel positiv aus und die Evaluatoren stellten in der Folge fest, dass auch diese ROS-Arbeitsmittel ihre Funktion erfüllen und in der jetzigen Form in der Praxis eingesetzt werden können.

Die Ergebnisevaluation erfasste auch die Basisrate der Rückfälligkeit von Vollzugsfällen vor der Einführung von ROS, um sie in einer später noch durchzuführenden ergänzenden Studie als Vergleichswert zur Bewertung der Rückfälligkeit nach der Einführung von ROS zu nutzen. Diese Studie kann jedoch erst nach Ablauf eines mehrjährigen Beobachtungszeitraums durchgeführt werden.

#### (5) Schlussfolgerungen

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 wurde im Sinne einer Verbesserung der Schnittstellenkommunikation intensiviert, die Inhalte der Vollzugsplanung der Vollzugsbehörde fanden Eingang in die Vollzugs- und Massnahmenpläne der Vollzugseinrichtungen bzw. die Therapiepläne der ambulant tätigen Therapeuten. Ergänzend zu den Angeboten der Vollzugseinrichtungen konnten strukturierte kognitiv-verhaltensorientierte Interventionen nach spezifischer Indikationsstellung durchgeführt werden. Die Ergeb-

nisse des Vollzugs konnten im Rahmen einer Vollzugevaluation systematisch geprüft werden. Auf der Haltungsebene wurde eine risikoorientierte Arbeitshaltung im Sinne eines fachlichen Selbstverständnisses der Mitarbeitenden der beteiligten Vollzugsbehörden und Vollzugseinrichtungen im Hinblick auf einen strukturierten, instrumentengestützten, arbeitsteiligen Vollzugsprozess mit rückfallpräventiver Zielsetzung erreicht. Die für die Umsetzung des ROS-Arbeitsprozesses und einer risikoorientierten Arbeitshaltung nötigen fachlichen Grundlagen konnten vermittelt werden.

Folgende Stärken der ROS-Konzeption konnten festgestellt werden:

- Es werden Abklärungen in Fällen vorgenommen, bei welchen dies gemäss wissenschaftlichen Kriterien angezeigt ist, die bislang jedoch noch nicht vertieft abgeklärt wurden.
- Durch die standardisierte Erstellung einer ROS-Abklärung wird eine frühe inhaltliche Orientierung an fallspezifisch relevanten Aspekten sichergestellt.
- Durch den ROS-Prozessschritt Planung wird zu Sanktionsbeginn die Erarbeitung eines gemeinsamen Fallverständnisses aller am Vollzug beteiligten Fachpersonen ermöglicht.
- Eine durchgehende inhaltliche Konstanz des Vollzugs und die damit verbundene Unterstützung des Übergangsmagements werden ermöglicht.
- Es erfolgt eine Sensibilisierung für risikorelevante Problembereiche und kritische Sanktionsverläufe.
- Die Entwicklung einer gemeinsamen einheitlichen Fachsprache aller am Vollzug beteiligten Disziplinen wird gefördert.
- Der fachliche Austausch der am Vollzug beteiligten Institutionen und Fachdisziplinen wird intensiviert.
- Eine effizient gestaltete Arbeitsteilung dank einer klaren Zuteilung von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen wird gefördert.

Die Übertragbarkeit der ROS-Konzeption konnte bestätigt werden. Die Partnerkantone Luzern, St. Gallen und Thurgau konstatieren eine Verbesserung der Arbeitsprozesse im Hinblick auf die Realisierung empirisch bestätigter Wirksamkeitsprinzipien und haben wie auch der Kanton Zürich den Modellversuchsbetrieb bereits in den Regelbetrieb überführt. Eine abschliessende Bewertung des Grads der Zielerreichung im Hinblick auf die Reduktion der Rückfälligkeit kann jedoch erst nach Abschluss der Studie vorgenommen werden, indem die ROS-Fälle und Fälle vor der Einführung von ROS miteinander verglichen werden. Für die Prüfung der Erreichung dieses Ziels wurden im Verlauf des Modellversuchs die nötigen Grundlagen erarbeitet. Eine Weiterentwicklung des Ansatzes muss die bisherige Konzentration auf die C-Fälle überwinden und auch die B-Fälle berücksichtigen. Ebenso stellen sich Entwicklungsaufgaben im Bereich der IT-Unterstützung.

#### (6) Empfehlungen

ROS kann als eine integrative, prozessorientierte Konzeption nicht teilweise eingeführt werden, sondern entfaltet seine Wirkung erst bei einer gesamthaften Implementierung, die alle am Vollzugsprozess beteiligten Organisationen und Fachdisziplinen umfasst. Dabei sollte auf eine einheitliche, durchgehende Umsetzung geachtet werden, so dass keinesfalls voneinander unabhängige Abklärungsergebnisse erarbeitet werden, sondern ein einheitlicher «roter Faden» vollzugswirksam werden kann.

ROS kann nicht isoliert in einer Vollzugsbehörde eingeführt werden, sondern muss das Netzwerk der Arbeitspartner mit einbeziehen, um eine Einführung und daran anschliessende Qualitätssicherung breit abzustützen. Es ist sinnvoll, nicht nur kantonale, sondern, abgestimmt auf die Strategieplanung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) auch konkordatische Strukturen zu nutzen, um auf dieser Ebene Fragen der Erstellung von ROS-Abklärung, der Führung ausserkantonaler Fälle und der Integration von Prozessabläufen zu lösen. Die Einführung sollte schrittweise im Rahmen einer Projektorganisation und nicht gleich auf der Breite des Alltagsgeschäfts erfolgen.

Ein wichtiges Element von ROS ist eine von allen beteiligten Fachpersonen und Organisationen geteilte risikoorientierte Arbeitshaltung, ohne die eine Realisierung rückfallpräventiv wirksamer Arbeitsprozesse auf Dauer nicht denkbar ist, wobei ROS nicht mit unrealistischen Erwartungen an einen «Null-Risiko-Vollzug» verbunden werden sollte. Die Einführung von ROS kann damit auch mit einer Veränderung der bisherigen Or-

ganisationskultur verbunden sein, welche das Commitment der Führung und der Mitarbeitenden, die Bereitschaft zur inhaltlichen Auseinandersetzung und die Klärung von Auftrag, Verantwortung und Kompetenzen der am Vollzug einer Sanktion beteiligten Professionen und Organisationen erforderlich macht. Diese Veränderungsprozesse erfordern Zeit und die Bereitschaft, mit Widerständen umzugehen. Für die erfolgreiche Einführung von ROS sowie eine nachhaltige Qualitätssicherung müssen daher auch ausreichend Ressourcen und Zeit für die Schulung und regelmässige Coachings der Mitarbeitenden eingeplant werden.