

# Leistungs- und Wirkungsindikatoren für den Strafvollzug im Kanton Zürich

Projektarbeit eingereicht der Universität Bern  
im Rahmen des  
Executive Master of Public Administration (MPA)

*u<sup>b</sup>*

---

u<sup>b</sup>  
UNIVERSITÄT  
BERN

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**

Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

von:

**Cornelia Koller**  
aus Zürich

Martastrasse 132  
8003 Zürich

Zürich, 28. November 2008

Die vorliegende Arbeit wurde im Rahmen des Executive Master of Public Administration der Universität Bern verfasst.

Die inhaltliche Verantwortung für die eingereichten Arbeiten liegt bei den Autorinnen und Autoren.

## Management Summary

Im Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich (JuV) wird bis zum Jahr 2010 flächendeckend die Kosten-Leistungsrechnung (KLR) eingeführt. Dadurch entsteht auf betrieblicher Ebene ein neues, outputorientiertes Steuerungsinstrument, das die quantitative und qualitative Messung der erbrachten Leistungen ermöglicht. Anknüpfend an die KLR hat die Geschäftsleitung JuV beschlossen, im Amt gestaffelt bis zum Jahr 2010 die Wirkungsmessung zu implementieren. Ein Instrument zur Messung von Leistungen und Wirkungen sind Indikatoren. Diese zu definieren ist Aufgabe der Kostenstellen- und Kostenträgerverantwortlichen im JuV.

Die Verfasserin der vorliegenden Arbeit ist Leiterin des Strafvollzugs, einer Abteilung der Hauptabteilung Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) im JuV und hat in dieser Funktion Wirkungs- und Leistungsindikatoren für den Strafvollzug als Einweisungs- und Vollzugsbehörde zu bilden.

Die Formulierung von Indikatoren gilt als eine der grössten Schwierigkeiten, ja sogar als eigentliche „Achillesferse“ von Public-Management-Projekten. In der Praxis finden sich zahlreiche Beispiele diffuser Indikatoren. Entsprechend ist der Ruf nach besseren Indikatoren gross. Die vorliegende Arbeit geht anhand der Literaturanalyse der Frage nach, welches die Erfolgsfaktoren für Wirkungs- und Leistungsindikatoren sind und wie bei der Indikatorenbildung vorzugehen ist, damit schlussendlich das gemessen werden wird, was gemessen werden soll. Sie kommt zum Schluss, dass es systematisch notwendig ist, zunächst ein Wirkungsmodell zu entwickeln, mit dem die oft nur implizit vorhandenen Kausalzusammenhänge explizit gemacht werden, und das zugleich zu einer Beschränkung auf das Wesentliche führt. Aus dem Wirkungsmodell lassen sich sodann Ziele und Indikatoren für die Leistungsebene (Output) und die Wirkungsebene (Outcome und Impact) ableiten.

Dieser Systematik folgend werden Wirkungsmodelle für die allgemeinen Ziele des Strafvollzugs gemäss rechtlichem und politischem Auftrag, nämlich:

- Sicherstellung des (rechtskonformen) Strafvollzugs,
- Erhaltung/Erhöhung der gesellschaftlichen Sicherheit,
- Förderung des sozialen Verhaltens und der Fähigkeit, straffrei zu leben (Resozialisierung)

erarbeitet, und die Leistungen und Wirkungen werden auf die Einweisungs- und Vollzugsbehörde herunter gebrochen. Das Resultat der Arbeit sind 21 Indikatoren für 9 Output-Ziele, 7 Outcome-Ziele und 3 Impact-Ziele, aus denen – in Abstimmung mit Indikatoren der anderen Kostenstellen – eine Auswahl zu treffen und in die Praxis zu übernehmen sein wird.

## Inhaltsverzeichnis

Management Summary .....	1
Inhaltsverzeichnis .....	2
Abbildungsverzeichnis .....	4
Tabellenverzeichnis .....	5
Abkürzungsverzeichnis .....	6
1. Einleitung .....	7
1.1 Ausgangslage und Problemstellung .....	7
1.2 Zielsetzung der Arbeit .....	8
1.3 Methodisches Vorgehen .....	8
1.4 Aufbau der Arbeit .....	8
2. Begriffe .....	9
2.1 Input .....	9
2.2 Output .....	9
2.3 Outcome und Impact .....	9
2.4 Indikatoren .....	10
2.4.1 Leistungsindikatoren .....	10
2.4.2 Wirkungsindikatoren .....	10
2.5 Produkt .....	10
2.6 Ziel .....	11
3. Indikatoren im Kontext von New Public Management .....	12
3.1 Von der Input- zur Ergebnisorientierung .....	12
3.2 Erfolgsmessung - 5-Ebenen Modell nach Buschor .....	13
3.3 Wirkungs- oder leistungsorientierte Verwaltungsführung? .....	14
4 Indikatorenbildung .....	15
4.1 Musterprozess der Indikatorenbildung .....	15
4.2 Anforderungen an Indikatoren .....	15
4.3 Die Achillesferse - Diffuse Indikatoren .....	16
5 Indikatoren für den Strafvollzug im Kanton Zürich .....	18
5.1 Strafvollzug - Leistungslandschaft .....	18
5.2 Ziele des Strafvollzugs im Kanton Zürich .....	18
5.2.1 Gesetzlicher Auftrag des Strafvollzugs .....	18

---

5.2.2	Legislaturziele des Regierungsrates 2007 - 2011.....	19
5.2.3	Entwicklungsschwerpunkte JuV 2009 - 2013.....	19
5.2.4	Fazit: Allgemeine Ziele des Strafvollzugs.....	20
5.2.5	Strafvollzug im Spannungsfeld zwischen Politik und öffentlicher Wahrnehmung.....	20
5.3	Wirkungsmodell für den Strafvollzug.....	21
5.3.1	Sicherstellung des (rechtskonformen) Strafvollzugs.....	21
5.3.2	Erhaltung/Erhöhung der gesellschaftlichen Sicherheit .....	25
5.3.3	Förderung des sozialen Verhaltens und der Fähigkeit, straffrei zu leben .....	26
5.4	Ziele und Indikatoren für die Einweisungs- und Vollzugsbehörde .....	29
5.4.1	Leistungsziele und -Indiaktoren.....	29
5.4.2	Wirkungsziele und -Indikatoren.....	30
6	Abschliessende Würdigung.....	33
7	Literaturverzeichnis .....	34
8	Quellenverzeichnis .....	35
8.1	Allgemeine Quellen .....	35
8.2	Rechtsquellen.....	35
9	Selbstständigkeitserklärung.....	37
10	Über die Autorin.....	38

---

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: 5-Ebenen Modell nach Buschor .....	13
Abbildung 2: Wirkungsmodell der Einweisungs- und Vollzugsbehörde im Bereich Sicherstellung des (rechtskonformen) Strafvollzugs.....	24
Abbildung 3: Wirkungsmodell der Einweisungsbehörde im Bereich Sicherheit.....	26
Abbildung 4: Wirkungsmodell der Einweisungsbehörde im Bereich Förderung des sozialen Verhaltens und der Fähigkeit, straffrei zu leben.....	28

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1:	Umsetzung der Wirkungsmodelle aus Kapitel 5.3 in Leistungsziele und Indikatoren.....	29
Tabelle 2:	Umsetzung der Wirkungsmodelle aus Kapitel 5.3 in Wirkungsziele und Indikatoren der Ebene Outcome.....	30
Tabelle 3:	Umsetzung der Wirkungsmodelle aus Kapitel 5.3 in Wirkungsziele und Indikatoren der Ebene Impact.....	32

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BSC	Balanced Scorecard
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BVD	Bewährungs- und Vollzugsdienste
bzw.	Beziehungsweise
CRG	Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 1. April 2008, LS 611
d.h.	Das heisst
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101
etc.	Et cetera
i.V.m.	In Verbindung mit
JuV	Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich
JVV	Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006, LS 331.1
KLR	Kosten- Leistungsrechnung
NPM	New Public Management
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand 1. Oktober 2008), SR 311.0
StJVG	Straf- und Justizvollzugsgesetz vom 1. Januar 2007, LS 331
wif!	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Zürich
z.B.	Zum Beispiel
z.T.	Zum Teil



# 1. Einleitung

## 1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Im Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich (JuV) steht die Einführung eines weiteren Instrumentes des New Public Managements (NPM) bevor: Bis zum Jahr 2010 wird flächendeckend die Kosten-Leistungsrechnung (KLR) eingeführt und mit der entsprechenden Budgetverantwortung kombiniert. Budget-, Planungs- und Ergebnisverantwortung sowie die Verantwortung für die Weiterentwicklung der Kostenstellen- und Träger werden den einzelnen Kostenstellenverantwortlichen übertragen. Damit entsteht auf betrieblicher Ebene ein neues, outputorientiertes Steuerungsinstrument, das die adäquate quantitative und qualitative Messung der erbrachten Leistungen ermöglicht. Die KLR leistet in diesem Sinne nicht nur einen Beitrag zur Transparenz der Leistungen und Kosten, sondern stellt ein eigenständiges Führungsinstrument des finanziellen und auch qualitativen Controllings dar (vgl. Konzept der KLR 2007: 3). Den Kostenstellenverantwortlichen kommt dabei die Aufgabe zu, für ihre Kostenstelle Leistungs- und Qualitätsziele sowie entsprechende Messgrößen zu formulieren (Jahresziele BVD 2008plus: 13).

Anknüpfend an die KLR hat die Geschäftsleitung JuV an der Klausur vom 3./4. September 2007 bzw. 8./9. September 2008 beschlossen, dass gestaffelt bis zum Jahr 2010 für alle Hauptabteilungen des JuV Wirkungsindikatoren zu definieren sind, mit welchen deren Leistungen auf ihre Wirkung hin gemessen werden können (vgl. Entwicklungsschwerpunkte JuV 2009-2013: 4 f.).

Die Verfasserin ist Leiterin des Strafvollzugs, einer Abteilung der Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) im JuV. In dieser Funktion kommt ihr die Budget-, Planungs- und Ergebnisverantwortung für die Kostenstelle Strafvollzug sowie für die dieser zugeordneten Kostenträger zu und sie hat die Aufgabe, für den Strafvollzug Leistungs- und Wirkungsziele sowie Indikatoren zu formulieren bzw. der Hauptabteilungsleitung BVD entsprechende Vorschläge zu unterbreiten (Jahresziele BVD 2008plus: 13).

Eine funktionierende Steuerung über Wirkungen und Leistungen setzt nicht nur eine umfangreiche Kosten-Leistungsrechnung, sondern auch ein differenziertes System von aussagekräftigen Indikatoren voraus (Schedler/Proeller 2006: 75). Gleichzeitig gilt die Formulierung von Indikatoren als eine der Hauptschwierigkeiten in Public Management-Reform-Projekten (vgl. Thom/Ritz 2006: 251). Bisweilen wird die Leistungs- und Wirkungsmessung sogar als „Achillesferse der NPM-Projekte“ (Rieder 2005: 157) bezeichnet. Es wird auf die Schwierigkeit hingewiesen, gültige Ursache-Wirkungs-Beziehungen nachzuweisen und den grossen Aufwand oder sogar die Unmöglichkeit, bestimmte Wirkungen zu messen und die festgestellten Veränderungen dann noch auf eine bestimmte Ursache zurückzuführen (vgl. Schedler/Proeller 2006: 72) oder vor einer Überflutung mit Informationen durch eine zu hohe Anzahl Indikatoren gewarnt. In der Literatur finden sich zahlreiche Praxisbeispiele diffuser Indikatoren und

allerorts wird der Ruf nach besseren Indikatoren laut.

## **1.2 Zielsetzung der Arbeit**

Ziel der vorliegenden Projektarbeit ist es, für den Strafvollzug im Kanton Zürich aussagekräftige und praxistaugliche Wirkungs- und Leistungsindikatoren zu formulieren, mit denen dessen Leistungen und Wirkungen gemessen bzw. beurteilt werden können. Das Resultat der Arbeit soll als Grundlage für die anstehenden Verhandlungen mit der Hauptabteilungsleitung dienen und die formulierten Wirkungs- und Leistungsindikatoren gegebenenfalls in die Praxis übernommen werden. Darüber hinaus richtet sich die vorliegende Arbeit an die Einweisungs- und Vollzugsbehörden anderer Kantone, die sich mit der Leistungs- und Wirkungsmessung ihrer Tätigkeit zu befassen haben.

## **1.3 Methodisches Vorgehen**

Die vorliegende Arbeit bedient sich ausschliesslich der analytischen Strategie. Im Vordergrund steht die Methode der systematischen Literatur- und Dokumentenanalyse, auf deren Grundlage Indikatoren für den Strafvollzug im Kanton Zürich erarbeitet werden.

## **1.4 Aufbau der Arbeit**

Die Projektarbeit gliedert sich in einen allgemeinen Teil, in dem es darum geht, anhand der Literaturanalyse Erfolgsfaktoren für Wirkungs- und Leistungsziele bzw. Wirkungs- und Leistungsindikatoren aufzuzeigen, sowie einen praktischen Teil, der sich mit Zielen und Indikatoren für den Strafvollzug im Kanton Zürich befasst. Einleitend werden zunächst die zentralen Begriffe definiert, bevor die Einbettung des Themas Indikatoren in den Referenzrahmen NPM generell und die Verwaltungsreform wif! im Kanton Zürich aufgezeigt wird. Sodann werden anhand der Literaturanalyse Empfehlungen für die Indikatorenbildung und Anforderungen an Indikatoren sowie in der Praxis verbreitete Fehler bzw. Mängel der Wirkungs- und Leistungsmessung mit Indikatoren dargestellt. Im Anschluss daran werden anhand der Literatur- und Dokumentenanalyse Ziele für den Strafvollzug formuliert und anhand von Wirkungsmodellen die Zusammenhänge von Leistungen und Wirkungen in Bezug auf jedes Ziel dargestellt. Schliesslich wird aufgezeigt, wie sich aus den Wirkungsmodellen Ziele und Indikatoren für den Strafvollzug bilden lassen.

## 2. Begriffe

In der Literatur wird im Zusammenhang mit Indikatoren und Zielen üblicherweise zwischen den Ebenen Output, Outcome und Impact unterschieden (vgl. Thom/Ritz 2006: 51 ff.) wobei auffällt, dass die Begriffe Outcome und Impact unterschiedlich verwendet werden. Im NPM steht überdies die Unterscheidung Input - Output im Vordergrund. Im folgenden Kapitel werden daher zunächst die zentralen Begriffe definiert.

### 2.1 Input

Input bezeichnet die aufgewendeten Mittel, die für die Erfüllung einer (Verwaltungs-) Aufgabe notwendig sind bzw. aufgebracht werden, beispielsweise Mittel für Personal, Mobiliar oder IT. Als Grundlage für den Input dienen Stellenpläne sowie das jährliche Budget (vgl. Schedler/Proeller 2006: 71).

### 2.2 Output

Unter Output werden „die materiellen Leistungen, welche die Verwaltung im Rahmen einer öffentlichen Politik bereitstellt“, verstanden (Rieder 2005: 150). Leistungen im Sinne von Output sind das unmittelbare, direkte Ergebnis eines Bündels von Aktivitäten, die für Dritte sichtbar sind. Sie werden in der Regel zu Produkten zusammengefasst. Im Gegensatz zu Leistungen sind Aktivitäten die täglichen Handlungen der Verwaltung, die nicht an Dritte abgegeben werden und denen entsprechend keine Produktqualität zukommt (vgl. Schedler/Proeller 2006: 73).

### 2.3 Outcome und Impact

Vom Output abzugrenzen sind die Wirkungen einer oder mehrerer erbrachten Leistungen. Dabei wird in der Literatur grundsätzlich zwischen Outcome und Impact unterschieden (vgl. Thom/Ritz 2006: 251 f.), wobei sich diese Unterscheidung danach richtet, wo bzw. bei wem eine Wirkung eintritt: Wirkungen, die sich unmittelbar bei der entsprechenden Zielgruppe einer Leistung einstellen (in der Regel eine Verhaltensänderung der Zielgruppen), werden zumeist als Outcome bezeichnet, während für diejenigen Wirkungen, welche sich aus der Verhaltensänderung der Zielgruppen ergeben und dem Gesamtsystem bzw. allen Einwohnerinnen und Einwohnern zugute kommen, der Begriff Impact verwendet wird (vgl. Sager u.a. 2009: 5). Die Verwendung der Begriffe ist indessen – wie bereits eingangs dieses Kapitels angeführt - in der Literatur nicht einheitlich und erfolgt z.T. gerade umgekehrt (Outcomes sind die gesellschaftlichen Wirkungen, Impacts die Reaktionen der Zielgruppen). Für die vorliegende Arbeit wird indessen auf die oben aufgeführte Definition abgestellt, welche auch der Verwaltungsreform wif! des Kantons Zürich zugrunde liegt. Sowohl im Bereich Outcome als auch im Bereich Impact können eingetretene Wirkungen beabsichtigt oder unbeabsichtigt sein.

## 2.4 Indikatoren

Indikatoren sind „Hilfsgrößen, mit denen sich Gegenstände, die sich der direkten oder genauen Messung entziehen, zumindest indirekt oder annäherungsweise beurteilen lassen“ (Thom/Ritz 2006: 251). Sie werden gebraucht, um die Effektivität und Effizienz des Inputs im Verhältnis zu Output und Outcome zu messen (vgl. Sager u.a. 2009: 4). Indikatoren sind das Instrument, um Ziele auf Ebene Wirkung und/oder Leistung zu operationalisieren und den Grad der Zielerreichung zu messen und zu verdeutlichen.

Entsprechend der oben dargestellten Unterscheidung in Leistung und Wirkung lassen sich Indikatoren auf der Ebene Output (Leistungen/Produkte), Outcome (Reaktion der Zielgruppen) und Impact (Wirkungen im Gesamtsystem) entwickeln. In der Praxis wird allerdings zumeist grob nur zwischen Wirkungs- und Leistungsindikatoren unterschieden, wobei letztere zumeist auf der Ebene der Reaktion der Zielgruppen angesiedelt werden (so auch bei den FLAG-Ämtern des Bundes, vgl. Rieder 2005: 157). Generell wird empfohlen, auf der Outputebene mehr Indikatoren zu bilden als auf der Wirkungsebene und nur wenige, aber mehr als einen Indikator pro Produktgruppe zu bilden (Rieder 2005: 156).

### 2.4.1 Leistungsindikatoren

Mit Leistungsindikatoren werden in erster Linie qualitative, quantitative, zeitliche oder örtliche Eigenschaften eines Produkts erfasst (Thom/Ritz 2006: 252). Leistungsindikatoren quantitativer Art können in der Regel ohne weiteres gemessen oder gezählt werden. Beziehen sich Leistungsindikatoren auf qualitative Faktoren, ist eine Bewertung bzw. Interpretation notwendig.

### 2.4.2 Wirkungsindikatoren

Wirkungsindikatoren dienen der Beurteilung der Veränderung einer Situation bei einer Zielgruppe (Outcome) oder im Gesamtsystem (Impact). Im Vordergrund steht dabei weniger eine exakte Messung, da diverse Einflussfaktoren Wirkung erzeugen und auch unerwünschte Nebenwirkungen eintreten können. Auch sind Wirkungen oft erst langfristig erkennbar, was ihre Messung und Erfassung zusätzlich erschwert. Kausale Zusammenhänge zwischen einer Leistung und der Erzielung von Wirkungen können zudem oft nicht mit Bestimmtheit festgelegt werden. Um aussagekräftige Wirkungsindikatoren zu bilden sind daher Kenntnisse über die Wirkungszusammenhänge und über das Umfeld einer Leistung notwendig. Die Herleitung von Wirkungsindikatoren ist in diesem Sinne komplexer als diejenige von Leistungsindikatoren (Schedler/Proeller 2006: 73; Thom/Ritz 2006: 252 ff.).

## 2.5 Produkt

Ein Produkt ist die kleinste selbstständige Leistungseinheit, welche von externen Kunden genutzt werden kann. Davon abzugrenzen sind interne Aufgaben, die Selbstzweck der eigenen Leistungseinheit sind und denen mangels externen Kundennutzens keine Produktqualität zukommt. Die Definition von Produkten ist die zentrale Basis der Kosten-Leistungsrechnung. Die eindeutige Umschreibung des Mengen- Leistungsgerüsts jedes Produkts ist unverzichtbar.

re Grundlage der Kosten-Leistungsrechnung (vgl. Riederer 2004: 65 ff.). In der Verwaltung - so auch im Kanton Zürich - wird der Begriff „Produkt“ bisweilen durch „Leistungen“ ersetzt.

## 2.6 Ziel

Die Messung von Leistungen und Wirkungen mit Indikatoren setzt voraus, dass überhaupt bekannt ist, was gemessen werden soll und zu welchem Zweck. Erfolgsmessung setzt mit anderen Worten voraus, dass Ziele formuliert sind. Sind Verwaltungshandlungen nicht zielgerichtet, können sie leicht ineffektiv werden.

NPM verlangt, dass Ziele auf allen drei Ebenen - Output, Outcome und Impact – formuliert werden. Entsprechend stehen auf der obersten Ebene die übergeordneten (politischen) Ziele als Wirkungsvorgaben (Impact-Ziele). Diese ergeben sich aus Gesetz und Zielsetzung des Parlaments. Auf der folgenden Ebene müssen die Ziele konkretisiert werden (Outcome-Ziele), etwa im Rahmen eines politischen Programms. Hierfür ist die Regierung verantwortlich. Auf Ebene Output schliesslich werden die Outcome-Ziele konkretisiert. Output-Ziele legen Standards bzw. Soll-Werte für Qualität, Quantität oder zeitliche Verfügbarkeit von Leistungen oder Kontaktzufriedenheit im Sinne von Zufriedenheit der Zielgruppen fest oder sie beziehen sich auf Kosten (vgl. Lienhard 2005: 44).

In der Praxis werden allerdings längst nicht in allen Bereichen klare Ziele gesetzt, sodass die Verwaltung auf eigene Vorgaben angewiesen ist (vgl. Schedler/Proeller 2006: 135). Zudem wird analog den Indikatoren in der Regel nur zwischen Wirkungszielen und den zur Erreichung dieser Wirkungen anzustrebenden konkreten (operativen) Leistungszielen unterschieden. Für jedes Produkt sollte jedoch sowohl ein Wirkungs- als auch ein Leistungsziel formuliert werden.

Eine weitere Unterscheidung der Zieldefinition findet sich in Zusammenhang mit der Balanced Scorecard (BSC), welche zwischen Formalzielen (erwünschte geldwerte Zustände) und Sachzielen (Leistungssphäre öffentlicher Institutionen im Bereich gesellschaftliche Veränderungen, wirtschaftliche und ökologische Ziele) unterscheidet. Die BSC stellt die Möglichkeit dar, beide Perspektiven in Einklang zu bringen (vgl. Thom/Ritz 2006: 184).

### 3. Indikatoren im Kontext von New Public Management

Nachdem im letzten Kapitel die zentralen Begriffe, die im Zusammenhang mit Indikatoren von Bedeutung sind, erläutert wurden, wird im Folgenden auf die Bedeutung von Indikatoren im Kontext von NPM eingegangen.

#### 3.1 Von der Input- zur Ergebnisorientierung

In der traditionellen, bürokratischen Verwaltung stand und steht bisweilen noch immer der Input im Vordergrund: Der Staat erbringt aufgrund gesetzlicher Grundlagen definierte Leistungen und die dafür benötigten Mittel werden jährlich im Rahmen des Budgets bereitgestellt sowie die Personalpläne beschlossen. Diese Art der Steuerung, die sogenannte Input-Steuerung, zieht indessen negative Begleiterscheinungen nach sich. Einmal setzt sie aus ökonomischer Sicht falsche Anreize. Da das Budget üblicherweise auf Basis der effektiv verbrauchten Ressourcen des Vorjahres gesprochen wird, führt eine effiziente Arbeitsweise in der Regel zu einer Budgetkürzung für das Folgejahr. Notorische Folge von diesem Mechanismus ist das sprichwörtliche „Dezemberfieber“ – das Ausgeben der verbliebenen Budgetmittel kurz vor Ende des Kalenderjahres, allein mit dem Zweck, eine Budgetkürzung zu vermeiden. Aus Sicht der neuen Institutionen Ökonomie wird sodann das Steuerungsproblem des Prinzipals gegenüber dem Agent angeführt, welches sich aus der kostenrelevanten Wissensasymmetrie ergibt (vgl. Sager u.a. 2009: 3).

An diesen Problemen knüpfen die seit Beginn der 1990er Jahre laufenden NPM-Projekte im Bund sowie zahlreichen Kantonen und Gemeinden an. Knappe finanzielle Ressourcen des Staates, veränderte Kundenbedürfnisse und –Erwartungen, schwindende Legitimation des Verwaltungsstaates und Leistungskrise (Überbeanspruchung und falscher Einsatz des staatlichen Leistungsapparats) erforderten ein Umdenken in Bezug auf die staatliche Leistungserbringung (vgl. Thom/Ritz 2006: 8). So unterschiedlich die NPM-Projekte in den verschiedenen Gemeinwesen auch sein mögen (z.B. FLAG-Ämter auf Bundesebene, wif! im Kanton Zürich oder PRIMO in der Gemeinde Riehen), so ist ihnen das zentrale Element des NPM gemeinsam: Die Verschieben von der Input-Orientierung hin zur Ergebnis-Orientierung. Ausrichtungsmassstab des Verwaltungshandelns sollen nicht mehr die zur Verfügung stehenden Produktionskosten, sondern die erbrachten Leistungen (Produkte) oder die durch die Leistungen erreichten Wirkungen sein; denn die Wirkung ist letztendlich das Ziel, welches der Staat erreichen will, und nicht nur das Tätigwerden der Verwaltung. (vgl. Schedler/Proeller 2006: 71 f.). Die als Konsequenz des Verwaltungshandels erstellten Leistungen bzw. erzielten Wirkungen beeinflussen unmittelbar die verschiedenen Anspruchsgruppen in der Gesellschaft. In den Mittelpunkt rücken somit die Bürger als Leistungsempfänger, welche hochwertige Leistungen und gesellschaftlich wünschbare Wirkungen für das von ihnen geleistete Entgelt fordern (vgl. Thom/Ritz 2006: 49).

Wie aber kann die Verwaltung gegenüber Politik und Öffentlichkeit den Nachweis erbringen, diese Forderungen zu erfüllen? Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung verlangt in diesem Zusammenhang nach neuen Instrumenten und Mitteln der Erfolgsmessung.

### 3.2 Erfolgsmessung - 5-Ebenen Modell nach Buschor

In der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung reichen die traditionellen Kontroll- und Finanzinstrumente nicht aus, um die benötigten Informationen zu erbringen. Die Steuerung über Wirkungen und Leistungen ist aber erst möglich, wenn diese messbar gemacht werden. Zur Erfolgsmessung bedarf es daher, nebst einer umfangreichen Kosten-Leistungsrechnung ein differenziertes System von Indikatoren (vgl. Schedler/Proeller 2006: 75). Im Gegensatz zur Erfassung innerbetrieblicher Kenngrößen (z.B. im Personal- oder Finanzbereich) stehen dabei keine standardisierten Hilfsmittel für die Leistungs- und Wirkungsmessung zur Verfügung.

In der NPM-Literatur finden sich verschiedene Modelle, die Rahmen für die Leistungs- und Wirkungsmessung bilden. Zu erwähnen sind etwa die Konzepte von Schedler/Proeller (Schedler/ Proeller 2006: 174) oder von Mäder/Schedler (vgl. Brühlmeier u.a. 2001: 73).

Der Kanton Zürich hat seinem Verwaltungsreformprojekt wif! ein 5-Ebenen Modell zugrunde gelegt. Das Modell bildet Grundlage und Rahmen der Verwaltungsreform und macht die Kohärenz zwischen den verschiedenen Ebenen deutlich.

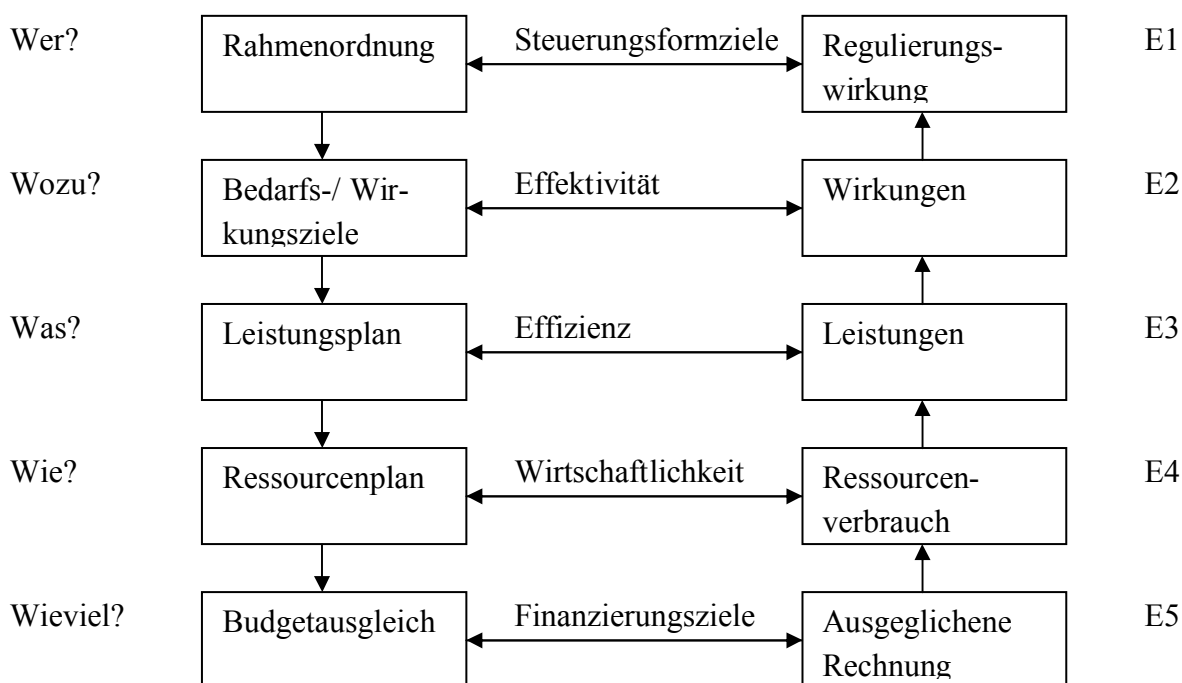


Abbildung 1: 5-Ebenen Modell nach Buschor (Anlehnung an Staatskanzlei des Kantons Zürich 2006)

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit interessieren vor allem die Ebenen 1 bis 3: Im innerbetrieblichen Prozess hat die Verwaltung die notwendigen Ressourcen zur Erstellung der Leistungen (Outputs) bereitzustellen. Sodann sollen die Wirkungen auf der Stufe Impact und Outcome eintreten. Diese lassen sich mit den entsprechenden Zielen vergleichen. Die Indikatoren sind in diesem Konzept integriert. Auf Ebene 1 sind die von der Leistungsgruppe zu erbringenden Aufgaben definiert. Im Vordergrund steht dabei die Frage, ob Private die Leistung allenfalls billiger erbringen könnten. Auf Ebene 2 sind die Wirkungsindikatoren bezüglich Outcome und Impact anzusiedeln. Auf Ebene 3 schliesslich finden sich die Leistungs- oder Outputindikatoren, welche darüber Auskunft geben sollen, ob Menge und Qualität der kantonalen Leistungen im Verhältnis zu den Wirkungszielen angemessen sind.

Dabei zeigt der im 5-Ebenen Modell visualisierten Konnex zwischen der linken und der rechten Seite sowie zwischen den verschiedenen Ebenen der rechten Seite ein Schlüsselement für die Indikatorenbildung auf: Der Zusammenhang von Indikatoren und geplanten Fakten sowie die Notwendigkeit der best möglichen Passung von Indikatoren und Zielen. Sind diese Anforderungen nicht erfüllt, sind Ziele und Indikatoren nicht aufeinander abgestimmt, können – wie nachfolgend in Kapitel 4.3 zu zeigen sein wird – verschiedene Probleme auftreten.

### **3.3 Wirkungs- oder leistungsorientierte Verwaltungsführung?**

Die schweizerische Form des NPM wurde – im Gegensatz zu ausländischen Modellen – von Anfang an als „Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ (wif! etc.) bezeichnet. Daraus ergibt sich für die Schweiz bereits terminologisch, dass im Vordergrund des NPM Wirkungen stehen. Der Grundsatz der Wirksamkeitsprüfung hat seinen Niederschlag sogar auf Verfassungsstufe erfahren. So verpflichtet Art. 170 der Bundesverfassung (BV) die Bundesversammlung dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Auch für den Kanton Zürich ist die Pflicht zur Wirksamkeitsprüfung auf Gesetzesstufe verankert (vgl. § 2 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung, CRG). Die Terminologie darf indessen nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch in der Schweiz bislang stark über Produkte, d.h. Leistungen und deren Kosten gesteuert wird. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Es ist weit einfacher, Ziele und Indikatoren auf der Ebene Output zu definieren als auf der Wirkungsebene. Während Leistungsangaben nämlich oft Mengen- oder Zeitangaben sind, die sich relativ einfach feststellen oder messen lassen, können Wirkungen meist nicht linear einem Akteur zugeordnet werden. Der Nachweis gültiger Ursache-Wirkungsbeziehungen ist teilweise unmöglich oder aber mit hohem finanziellen und zeitlichen Aufwand verbunden, und wo Ziele leicht messbar sind, werden sie auch vorgegeben. Umgekehrt zeigt die Praxis auch, dass Ziele, welche vorhanden sind, recht häufig gemessen werden. Was häufig fehlt sind folglich konkrete Ziele in schwierig messbaren Bereichen, was dazu führt, dass deren Erreichung nicht gemessen und somit auch nicht kontrolliert wird (vgl. Schedler/Proeller 2006: 135, Sager u.a. 2009: 5). Erst in jüngerer Zeit wird versucht, systematisch Wirkungsziele an Stelle der üblichen Leistungsziele zu publizieren (vgl. Brühlmeier u.a. 2001: 50 f.).



## 4 Indikatorenbildung

In diesem Kapitel werden die Empfehlungen in der Literatur zum Vorgehen bei der Indikatorenbildung untersucht und es wird aufgezeigt, welchen Anforderungen praxistaugliche Indikatoren zu genügen haben. Ein Blick auf die in NPM-Projekten gemachten Erfahrungen mit Zielen und Indikatoren rundet das Kapitel ab.

### 4.1 Musterprozess der Indikatorenbildung

Die Messung von Leistungen und Wirkungen gilt als eine der Hauptschwierigkeiten in NPM-Projekten und zahlreiche Autoren bestätigen den Bedarf nach besseren Indikatoren. Dennoch gibt es nur wenige Vorschläge dazu, wie dieses Ziel erreicht werden kann (vgl. Sager u.a. 2009: 2). Ein einheitliches Konzept zur Bildung von Indikatoren existiert nicht. In der Literatur finden sich indessen verschiedenen Empfehlungen, wie bei der Indikatorenbildung vorzugehen ist. Nicht zuletzt hat der Bund im Rahmen seines NPM-Projekts FLAG ein Konzept zur Bildung von Zielen und Indikatoren entwickelt (vgl. FLAG 2001: 21 ff.).

Gemeinsam ist diesen Empfehlungen die Entwicklung eines Wirkungsmodells, mit dem Ziel, die oft nur implizit vorhandenen, relevanten Kausalzusammenhänge explizit zu machen und in Ursache-Wirkungsketten herzuleiten. Die Erarbeitung von Wirkungsmodellen führt einerseits zur Reflektion über die Zusammenhänge, welche die Wirkung ausmachen, andererseits bewirkt die Zeichnung von einfachen, linearen Zusammenhängen die Beschränkung auf das Wesentliche und damit eine Priorisierung. Dadurch kann eine Diskussion darüber entstehen, ob erbrachte Leistungen effektiv notwendig sind und ob Leistungen mit dem gesetzlichen Auftrag übereinstimmen (vgl. Rieder 2005: 155 f.; Sager u.a. 2009: 8 ff.; Schedler/Proeller 2006: 74 f.; Thom/Ritz 2006: 253 f.). Auch im Rahmen von FLAG werden Wirkungszusammenhänge daher noch vor der Definition von Zielen und Indikatoren dargestellt (vgl. Rieder 2005: 155).

Aus dem Wirkungsmodell lassen sich sodann Ziele und Indikatoren für alle 3 Ebenen (Output, Outcome und Impact) ableiten und auf ihre Passung prüfen. Systematisch ist dabei so vorzugehen, dass zunächst die Ziele und Indikatoren der Ebene Output zu formulieren sind. Gestützt darauf können Ziele und Indikatoren des Outcomes entwickelt werden, welche wiederum als Grundlage für die Ziele und Indikatoren auf Stufe Impact dienen (vgl. Sager u.a. 2009: 7 ff.). Den Indikatoren auf allen 3 Ebenen sind schliesslich Soll-Werte im Sinne von Standards zuzuordnen.

### 4.2 Anforderungen an Indikatoren

Entscheidendes Kriterium für die zuverlässige Messung von Zielen ist die Aussagekraft der Indikatoren. In Bezug auf den Inhalt der Indikatoren stehen dabei folgende Kriterien im Vordergrund (vgl. Bichsel 2008: 16):

- Bezug zur Zielsetzung

- Aussagekraft
- Verwaltungsinterne und –externe Gültigkeit

Zudem sind bezüglich der Erhebung folgende Kriterien zu beachten:

- Einfachheit
- Genauigkeit
- Raschheit
- Kostengünstigkeit

### 4.3 Die Achillesferse - Diffuse Indikatoren

Nachdem in den vorherigen Abschnitten die Einbettung der Indikatoren ins NPM dargestellt und auf die Bedeutung der Konsistenz von Zielen und Indikatoren eingegangen wurde, wird im folgenden ein Blick auf die in der Schweiz gemachten Erfahrungen mit Indikatoren im Rahmen von NPM-Projekten geworfen und anhand der Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB (Ladner u.a. 2007: 175 ff.) sowie einer Gesamtschau auf die einschlägige Literatur (Rieder 2005: 151 ff., Sager u.a. 2009: 5 f., Brühlmeier u.a. 2001: 54 f.) häufig festgestellte Mängel bei der Ziel- und Indikatorenbildung aufgezeigt. Ein Blick auf den englischen Raum rundet das Kapitel ab.

Zunächst fällt auf, dass in der Praxis am weitaus häufigsten Ziele und Indikatoren auf der Ebene Output definiert werden. Aber auch auf dieser Ebene finden sich häufig Ziele, für die überhaupt keine Indikatoren bestehen, vor allem im Bereich von Qualitätszielen, oder es werden qualitative Outputziele mit Indikatoren des Outcomes, beispielsweise Kundenbefragungen, gemessen. Diese Tendenz wird auf der Ebene Outcome noch verstärkt. Die oben erwähnte Analyse der Ziele und Indikatoren der Parlaments- und Verwaltungsreform der Stadt Bern hat ergeben, dass bei einer Mehrzahl der Produktgruppen die Ziele auf der Outcome-Ebene ansetzen, die dazugehörigen Indikatoren jedoch der quantitativen Output-Messung dienen, wodurch ein Vergleich verunmöglicht wird. Noch häufiger sind Probleme auf der Ebene Impact anzutreffen. Hier werden einerseits oft Ziele gesteckt, die zu vielschichtig, zu schwammig oder zu ambitioniert sind, oder aber solche, die mit den betreffenden Leistungen gar nicht erreicht werden können. Dass derartige Ziele nicht mit Indikatoren gemessen werden können, versteht sich von selbst.

Dass Indikatoren zu Politikspielen und dadurch zu geradezu grotesken Ergebnissen der Performance führen können, wird in einem Aufsatz von Bevan/Hood (2006: 517 ff.) am Beispiel des englischen Gesundheitswesens ab dem Jahr 2001 aufgezeigt. Die Autoren legen anhand ihrer Analyse dar, dass das Messen komplexer Bereiche in Zusammenhang mit Belohnungen und Sanktionen zu unerwünschten Verhaltensänderungen in Bereichen, für die keine Indikatoren existieren, führen kann. So führten verschiedene Ziele und Indikatoren im genannten Beispiel dazu, dass medizinisch nicht dringende Operationen medizinischen Notfällen vorgezogen wurden, um Ziele bezüglich Wartezeit in Spitälern zu erreichen. Im weiteren zeigte sich im oben erwähnten Beispiel des englischen Gesundheitswesens, dass eine umfassende Transparenz (welche Indikatoren werden wann und wo einem Monitoring unterzogen) dazu

führen kann, dass Resultate manipuliert werden, um ein möglichst gutes Bild abzugeben. Es wird daher empfohlen, zumindest dort, wo Ziele nicht zu generellen Standards erhoben werden, den genauen Zeitpunkt des Monitoring im Ungewissen zu lassen.

## **5 Indikatoren für den Strafvollzug im Kanton Zürich**

Ziel dieses Kapitels ist es, geeignete Indikatoren zu bilden, mit denen die Leistungen des Strafvollzugs im Kanton Zürich und die daraus resultierenden Wirkungen gemessen werden können. Zu diesem Zweck sind im Folgenden zunächst die Ziele und Aufgaben des Strafvollzugs zu definieren. Diese finden sich einerseits in der gesetzlichen Rahmenordnung, andererseits im Legislaturplan des Regierungsrates sowie auf Amts- und Hauptabteilungsebene in den verschiedenen Strategiepapieren. In einem zweiten Schritt ist zu untersuchen, welche Ziele sich daraus für die Abteilung Strafvollzug als Einweisungs- und Vollzugsbehörde von Freiheitsstrafen ableiten lassen und es sind die Wirkungszusammenhänge darzustellen, bevor schliesslich in einem dritten Schritt Wirkungs- und Leistungsindikatoren zu bilden sind.

Da die Leistungs- und Wirkungsmessung im Kontext der Einführung der KLR erfolgt, ist zunächst kurz auf die Leistungsstruktur der Bewährungs- und Vollzugsdienste einzugehen.

### **5.1 Strafvollzug - Leistungslandschaft**

Die KLR im JuV widerspiegelt die Struktur der Leistungen, Leistungsgruppen und Kostenstellen der Hauptabteilung. In der Leistungslandschaft des JuV (Leistungsgruppe) erscheint die Sub-Leistungsgruppe „Straf- und Massnahmenvollzug“ mit den Leistungen „Freiheitsstrafen“, „Therapeutische Massnahmen“ und „Interventionen bei Klienten“, der die BVD, aber auch die Hauptabteilungen Gefängnisse Kanton Zürich, die Strafanstalt Pöschwies sowie der Psychiatrisch-Psychologische Dienst angehören. Die Abteilung Strafvollzug als eigenständige Kostenstelle ist somit Teil der Sub-Leistungsgruppe „Straf- und Massnahmenvollzug“ und erbringt zusammen mit den Vollzugsinstitutionen die Leistung „Freiheitsstrafen“. An dieser Leistungslandschaft zeigt sich bereits, dass zumindest im Bereich der Wirkungen eine isolierte Betrachtung der Leistungen der Abteilung Strafvollzug nicht ausreichend ist.

### **5.2 Ziele des Strafvollzugs im Kanton Zürich**

#### **5.2.1 Gesetzlicher Auftrag des Strafvollzugs**

Gemäss § 5 lit. a der kantonalen Justizvollzugsverordnung (JV) vollzieht das JuV unter anderem die von zürcherischen Gerichten und Strafverfolgungsbehörden ausgesprochenen Freiheitsstrafen und die vorzeitig angetretenen Freiheitsstrafen. Die BVD bzw. innerhalb der BVD die Abteilung Strafvollzug regeln die Vorbereitung, Durchführung und Beendigung dieses Auftrages (§ 8 lit. 1 JV). Im Rahmen der Vorbereitung ist es primäre Aufgabe der Abteilung, zu Freiheitsstrafen verurteilte Personen zum Vollzug ihrer Strafe anzubieten und dafür zu sorgen, dass sie – notfalls mit Polizeigewalt – innert angemessener Frist ihre Strafe antreten. Dazu gehört auch die Wahl eines geeigneten Gefängnisses bzw. einer Vollzugsinstitution des Kantons Zürich oder des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats, wobei diesbezüglich gesetzliche Vorgaben betreffend Zulassung zu besonderen Vollzugsformen, namentlich Halbgefangenschaft und Vollzugsregime (offener oder geschlossener Vollzug) zu beachten sind. Der Auftrag, den Strafvollzug durchzuführen, beinhaltet vor allem das Treffen bzw.

Verfügen von Vollzugsentscheiden sowie Koordination zwischen den involvierten Behörden, Vollzugsinstitutionen und weiteren Akteuren. Unter Vollzugsentscheidungen fallen insbesondere die schrittweise Gewährung von Vollzugslockerungen von Urlauben über Versetzung in den offenen Vollzug bis hin zum Arbeits- und Wohnexternat, welche das Strafgesetzbuch (StGB) im Sinne des Stufenvollzuges vorsieht. Die Beendigung schliesslich betrifft den ebenfalls von der Einweisungs- und Vollzugsbehörde zu fällenden Entscheid, wann und ob ein Insasse (bedingt) entlassen werden kann und welche Auflagen und Weisungen angemessen erscheinen.

Diese Leistungen des Strafvollzugs – wie auch der beteiligten staatlichen Akteure, namentlich den Vollzugsinstitutionen – haben sich an einem übergeordneten Ziel auszurichten, welches in Art. 75 StGB als Grundsatz festgehalten ist: „Der Strafvollzug hat das soziale Verhalten des Gefangenen und insbesondere seine Fähigkeit, straffrei zu leben zu fördern.“ Insgesamt werden in Art. 75 StGB vier Vollzugsziele festgelegt, welche es bei der Ausgestaltung des Strafvollzugs zu berücksichtigen gilt. So soll der Strafvollzug den allgemeinen Lebensverhältnissen soweit als möglich entsprechen (Normalisierungsprinzip), die Betreuung der Gefangenen gewährleisten (Betreuungsprinzip), den schädlichen Folgen des Freiheitsentzuges entgegenwirken (Entgegenwirkungsprinzip) und dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen angemessen Rechnung tragen (Sicherungsprinzip).

Auf kantonaler Ebene erfährt dieser Grundsatz seinen Niederschlag im Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG). Gemäss § 20 StJVG ist das Ziel des Vollzugs strafrechtlicher Sanktionen die Vermeidung von Rückfällen. Die Verurteilten sind soweit als möglich darin zu unterstützen, ihre Fähigkeit zur Führung eines straffreien Lebens zu verbessern. Der Vollzug von Freiheitsstrafen ist sodann auf die schrittweise Rückkehr in die Lebensumstände in Freiheit auszurichten, wobei Massnahmen namentlich zum Schutz der Allgemeinheit vorbehalten bleiben.

### **5.2.2 Legislaturziele des Regierungsrates 2007 - 2011**

Von den aktuellen Legislaturzielen des Regierungsrates des Kantons Zürich bezieht sich Ziel Nr. 16 unter anderem auf den Strafvollzug: „Objektive und subjektive Sicherheit fördern durch verstärkte Bekämpfung von Gewaltdelikten und eine vernetzte Gewaltprävention“ (vgl. Legislaturziele: 2006). Als Massnahme wird eine Verstärkung der Gewalt- und Rückfallprävention im Rahmen des Justizvollzuges angeführt. Im Fokus stehen dabei zwar die entsprechenden Bemühungen in den kantonalen Vollzugsinstitutionen sowie die Projekte und Programme im Psychiatrisch-Psychologischen Dienst; der Abteilung Strafvollzug muss indessen in ihrer Funktion als Einweisungs- und Vollzugsbehörde ebenfalls die Aufgabe zukommen, sich an diesem Ziel zu orientieren.

### **5.2.3 Entwicklungsschwerpunkte JuV 2009 - 2013**

In den aktuellen Entwicklungsschwerpunkten des JuV ist unter dem Titel „Das JuV verbessert und misst seine Leistungen“ festgehalten, dass die von den BVD erbrachten Leistungen auf Grundlage der Vorfälle im Vollzug zu überprüfen und gezielt zu verbessern bzw. auf ihre deliktpräventive Wirkung hin zu überprüfen sind. Damit wird ausschliesslich darauf abgezielt, „das Begehen neuer Straftaten gezielt zu verhindern bzw. die Wirksamkeit des Sanktionen-

vollzugs gemäss gesetzlichem Auftrag zu verbessern (vgl. Entwicklungsschwerpunkte 2008: 3 f.). Damit wird ein Ziel, der bereits in der Essenz des JuV enthalten ist, zum Programm gemacht, nämlich dass das oberste Ziel des Straf- und Massnahmenvollzugs die „Vermeidung von Rückfällen, somit der Schutz potentieller Opfer“ ist (Essenz JuV 2001: 1) und dass straffällige Menschen zu befähigen sind, künftig deliktsfrei in der Gesellschaft zu leben.

#### **5.2.4 Fazit: Allgemeine Ziele des Strafvollzugs**

Aus den obigen Ausführungen ergeben sich zusammenfassend folgende Ziele, an denen sich der Strafvollzug grundsätzlich auszurichten hat:

- Sicherstellung des (rechtskonformen) Strafvollzugs
- Erhaltung/Erhöhung der gesellschaftlichen Sicherheit
- Förderung des sozialen Verhaltens und der Fähigkeit, straffrei zu leben (Resozialisierung)

Bevor darauf eingegangen wird, welche Leistungen der Einweisungs- und Vollzugsbehörde sich diesen Zielen zuordnen lassen und welche Wirkungen zur Zielerreichung beitragen, ist auf ein grundsätzliches Problem des Strafvollzugs einzugehen, welches sich in einem immanenten Zielkonflikt manifestiert. Davon handelt der folgende Abschnitt.

#### **5.2.5 Strafvollzug im Spannungsfeld zwischen Politik und öffentlicher Wahrnehmung**

Der Strafvollzug und das Strafsystem überhaupt bewegen sich in einem gesellschaftlich und politisch kontroversen Umfeld. Die moderne Konsumgesellschaft will ungestört ihre Freiheit ausleben, was voraussetzt, dass der nötige Freiraum durch „Recht und Ordnung“ gesichert ist. Seitens der Gesellschaft werden - zunehmend kompromissloser - Schutz und Sicherheit gefordert, was sich im Ruf nach mehr Generalprävention und Repression im gesamten Justizsystem bis hin zur „Null-Toleranz“ niederschlägt (vgl. Lehner 2008: 14). Diese Tendenz manifestierte sich exemplarisch in der Volksinitiative „Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter“ (Verwahrungsinitiative) vom 8. Februar 2004, welche mit einem Volksmehr von 56,2% gegenüber 43,8% Nein-Stimmen (Total Stimmbeteiligung 45,53%) sowie einem deutlichen Ständemehr angenommen wurde (vgl. Schweizerische Bundeskanzlei, Volksabstimmungen). Dies nota bene, obwohl die rechtskonforme Umsetzung der Initiative von Fachkreisen bereits vor der Abstimmung in Frage gestellt wurde, da die lebenslange Verwahrung ohne regelmässige Haftprüfung nach allgemeiner Auffassung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) widerspricht..

Der gesellschaftlichen Tendenz nach der Forderung einer „härteren Gangart“ – in der Tagespresse ist bisweilen bereits von „linker Kuscheljustiz“ die Rede – steht die Vorstellung des Gesetzgebers gegenüber, welcher in der Hauptaufgabe des Strafvollzugs die Spezialprävention sieht. Die Wiedereingliederung der verurteilten Person in die Gesellschaft, die Resozialisierung, steht im Zentrum des Vollzugs. Dieses oberste Ziel wird in dem am 1. Januar 2007 in Kraft getretene revidierte Allgemeine Teil des StGB, der erstmals recht umfangreiche bundesrechtliche Bestimmungen zum Vollzug von Freiheitsstrafen enthält, deutlicher gemacht als zuvor. In den oben erwähnten Grundsätzen von Art. 75 StGB und den Vollzugsgrundsätzen von Art. 74 StGB ist „ein klares Bekenntnis für einen auf Humanität und Wiedereingliederung“

nung ausgerichteten Strafvollzug“ (Brägger 2007a: 73) zu sehen. Der Gesetzgeber hat es allerdings unterlassen, bei der kumulativen Aufzählung der Vollzugsziele eine Prioritätensetzung vorzunehmen, sodass Zielkonflikte insbesondere zwischen den Zielen Resozialisierung und Sicherung unausweichlich sind. Die Vollzugsbehörden sind daher gefordert, im Einzelfall die verschiedenen Interessen gegeneinander abzuwägen. Vollzugsimmanente Zielkonflikte sind dabei unausweichlich.

### **5.3 Wirkungsmodell für den Strafvollzug**

In diesem Kapitel ist auf die oben in Abschnitt 5.2.4 gebildeten allgemeinen Ziele näher einzugehen und für jedes Ziel ein Wirkungsmodell zu erarbeiten, welches die Leistungen der Einweisungs- und Vollzugsbehörde (Output) mit den erwarteten Reaktionen der Zielgruppen (Outcome) und der Auswirkungen auf die Allgemeinheit (Impact) beschreibt.

#### **5.3.1 Sicherstellung des (rechtskonformen) Strafvollzugs**

Die aktuellen Diskussionen über die angestrebten Wirkungen des Strafvollzugs, die Frage, mit welchen Interventionen welche Wirkungen bei den Gefangenen erreicht werden können und wie diese gemessen werden können bzw. der Nachweis einer effektiven Leistungserbringung erbracht werden kann, führen bisweilen dazu, dass die eigentliche Kernaufgabe der Einweisungs- und Vollzugsbehörde, nämlich die formelle Sicherstellung des Vollzugs von ausgefallenen Freiheitsstrafen, in den Hintergrund gerät. Dabei versteht es sich von selbst, dass die Frage, wie der Strafvollzug zu gestalten ist, sich überhaupt erst stellen kann, wenn verurteilte Straftäter dem Strafvollzug zugeführt werden.

Die Einweisungs- und Vollzugsbehörde hat den grundlegenden gesetzlichen Auftrag, dafür zu sorgen, dass die von den Gerichten ausgefallenen Freiheitsstrafen vollstreckt werden, d.h. dass die verurteilten Personen jedenfalls vor Eintritt der Vollstreckungsverjährung (vgl. Art. 99 StGB) dem Strafvollzug zugeführt werden. Der Zeitpunkt des Strafantritts ist dabei insofern präzisiert, als dass Freiheitsstrafen grundsätzlich sofort zu vollziehen sind, wenn Fluchtgefahr oder die Gefahr der Begehen neuer Delikte besteht (§ 21 Abs. 1 StJVG), während in allen anderen Fällen der Strafantritt so festzulegen ist, dass die verurteilten Personen eine angemessene Zeitdauer zur Verfügung haben, um ihre persönlichen und finanziellen Angelegenheiten zu regeln (§ 21 Abs. 2 StJVG i.V.m. § 48 JVV). Die Festsetzung des Strafantrittstermins hat sich jedoch stets auch nach dem Strafzweck zu richten. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Zeitspanne zwischen Verurteilung und Strafantritt möglichst gering ausfallen sollte, da die Wirkung des Strafvollzuges mit zunehmender Zeitdauer sinkt (vgl. Besozzi 1998/1999: 122 ff.). Im JuV des Kantons Zürich gilt daher die interne Regel, dass verurteilte Personen in der Regel innerhalb von 6 Monaten nach Eingang des vollstreckbaren Urteils dem Strafvollzug zugeführt sein sollten. Dieses Ziel ist allerdings – wie der Grundsatz der Sicherstellung der Strafvollstreckung überhaupt – zu relativieren. So können längst nicht alle verurteilten Personen dem Strafvollzug zugeführt werden. Namentlich illegal anwesende Ausländer werden häufig sogleich im Anschluss an ihre Verurteilung durch die Migrationsbehörden aus der Schweiz ausgeschafft, andere setzen sich vor oder nach der Gerichtsverhandlung ins Ausland ab. In diesen Fällen bleiben einzig nationale oder gegebenenfalls internationale Ausschrei-

bungen zur Verhaftung, welchen je nach rechtlichen und politischen Gegebenheiten unterschiedlicher Erfolg beschieden ist, auf den die Einweisungsbehörde jedoch keinen Einfluss hat. Darüber hinaus kann insbesondere der Gesundheitszustand einer verurteilten Person dem Strafvollzug vorübergehend oder dauerhaft entgegenstehen (vgl. 48 Abs. 3 JVV). Das Ziel der Vollstreckung sämtlicher Strafen bzw. der Zuführung zum Strafvollzug innert 6 Monaten muss sich daher grundsätzlich auf Personen mit bekanntem Wohnsitz bzw. Aufenthaltsort in der Schweiz beschränken. Dagegen kann dem Problem der Hafterstehungsunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen im Rahmen des Grades der Zielerreichung (Soll-Wert) Rechnung getragen werden.

Die Sicherstellung des Strafvollzuges impliziert auch, dass Gefangene sich nicht durch Flucht dem Strafvollzug vorübergehend oder auf Dauer entziehen. Auch wenn dieser Grundsatz im Gesetz nicht eigens erwähnt ist, ergibt er sich doch zumindest aus den gesetzlichen Voraussetzungen für den Einweisungsentscheid und für die Gewährung von Vollzugslockerungen (vgl. Art. 76, 77a Abs. 1, 84 Abs. 6 StGB) sowie aus dem Grundsatz, dass die Entlassung aus dem Strafvollzug in der Regel frühestens nach Verbüßung von Zweidritteln der Strafe zu erfolgen hat (vgl. Art. 86 StGB). Es muss somit Ziel sein, dass Gefangene ihre Strafe „an einem Stück“ mindestens bis zum Zweidrittel-Termin vollziehen. Für die Einweisungs- und Vollzugsbehörde bedeutet dies, beim Entscheid über Platzierung und Vollzugslockerungen eine Einschätzung (unter anderem) bezüglich des Fluchtrisikos vorzunehmen und ihre Entscheide auf qualitativ verwertbare Prognosen abzustellen. Dabei muss präzisierend eingeschränkt werden, dass nur Fluchten ab offenem Vollzugsregime bzw. Arbeitsexternat sowie ab Urlauben der Einweisungsbehörde angelastet werden können. Die Verhinderung von Fluchten aus dem geschlossenen Regime müsste dagegen bei den Leistungen bzw. Wirkungen der Vollzugsinstitutionen im Rahmen des Sicherheitskonzepts erfasst werden.

Demgegenüber bestehen im Rechtsstaat auch Schutzrechte der Gefangenen, die es zu beachten gilt. Der Strafvollzug tangiert die Freiheitsrechte der verurteilten Personen, namentlich die persönliche Freiheit, einschneidend und empfindlich, indem ihr Recht auf Bewegungsfreiheit massiv eingeschränkt wird (vgl. Art. 10 BV). Ein Wesensmerkmal des Rechtsstaates ist es, dass dieser Eingriff nicht willkürlich erfolgen darf, sondern gesetzlichen Kriterien folgen muss. Art. 31 BV hält ausdrücklich fest, dass die Freiheit Personen nur in den vom Gesetz selbst vorgesehenen Fällen und nur auf die im Gesetz vorgeschriebene Weise entzogen werden darf.

In diesem Zusammenhang hat die Einweisungsbehörde dafür zu sorgen, dass den Gefangenen die Freiheit nicht länger entzogen wird, als es das verurteilende Gericht angeordnet hat, und dass ihre Verfahrensrechte während des Strafvollzugs gewahrt sind. Die so genannte Überhaft hätte nicht nur haftpflichtrechtliche sondern auch strafrechtliche Konsequenzen für die Einweisungs- und Vollzugsbehörde und würde einen massiven Verstoss gegen das Legalitätsprinzip bedeuten. Darüber hinaus haben Gefangene einen Rechtsanspruch darauf, dass ihre Entlassung nach Verbüßung von Zweidritteln der Strafdauer überprüft wird (Art. 86 StGB). Auch diese Aufgabe kommt der Einweisungs- und Vollzugsbehörde zu.

Eine besondere Bedeutung erlangen im Strafvollzug schliesslich auch die allgemeinen verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantien. Art. 29 BV statuiert, dass jede Person in Verfahren vor



Gericht und Verwaltungsbehörden einen Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist und einen Anspruch auf rechtliches Gehör hat. Dieser grundlegende Rechtsanspruch muss bei Gefangenen angesichts ihres Sonderstatutsverhältnisses besondere Beachtung finden.

Aus dem Gesagten lassen sich folgende Leistungs- und Wirkungszusammenhänge für die Einweisungs- und Vollzugsbehörde ableiten:

**Ziel: Sicherstellung des (rechtskonformen) Strafvollzugs**

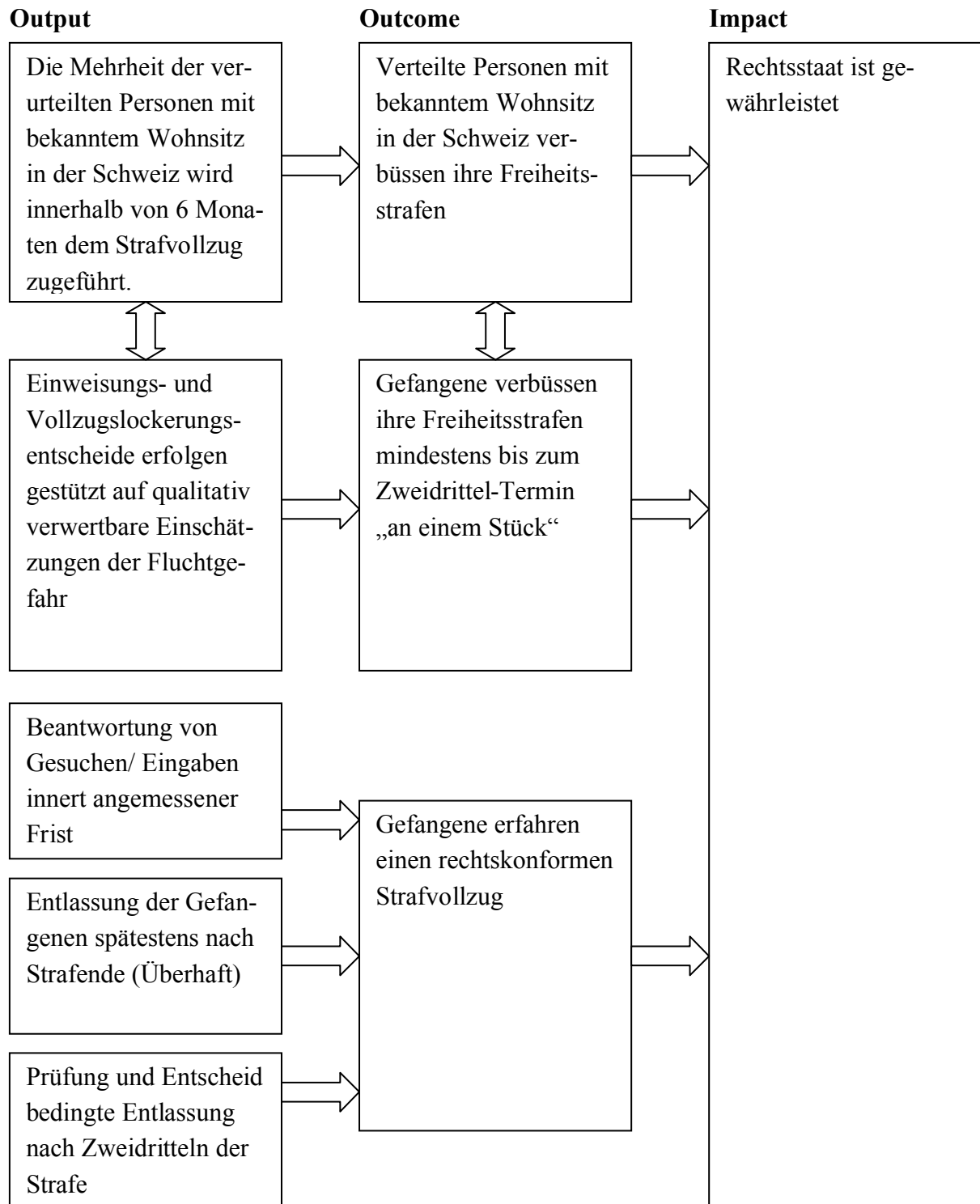


Abbildung 2: Wirkungsmodell der Einweisungs- und Vollzugsbehörde im Bereich Sicherstellung des (rechtskonformen) Strafvollzugs

Das Impactziel verdeutlicht, dass ein rechtskonformes Justizsystem einen wichtigen Faktor in einem funktionierenden Rechtsstaat darstellt und letzten Endes zum Funktionieren des Rechtsstaates beiträgt. Selbstverständlich hängt das Funktionieren des Rechtsstaates auch von anderen Faktoren, etwa einer integren Regierung oder Polizei, aber auch der Ausgestaltung des Strafvollzugs ab.

### **5.3.2 Erhaltung/Erhöhung der gesellschaftlichen Sicherheit**

Gemäss dem gesetzlichen Sicherungsprinzip hat der Strafvollzug dem Schutz der Allgemeinheit, des Vollzugspersonals und der Mitgefangenen Rechnung zu tragen. Die teleologische Auslegung des Sicherungsprinzips ergibt, dass nur der spezialpräventive Strafzweck der Sicherung in Frage kommen kann, d.h. die Verhinderung von Straftaten während des Zeitraums der Strafverbüsung. Die Verhinderung von Straftaten nach der Entlassung aus dem Strafvollzug wird dagegen durch das allgemeine Vollzugsziel der Resozialisierung abgedeckt (vgl. Brägger 2007b: 1508).

Die Aufgabe der Gewährleistung der Sicherheit von Vollzugspersonal und Mitgefangenen kann dabei nur den Vollzugsinstitutionen zukommen, welche allein für die anstaltsinternen Abläufe zuständig sind und im Rahmen ihrer Hausordnung Disziplinargewalt über die Gefangenen ausüben. Für den Schutz der Allgemeinheit ist dagegen die Einweisungs- und Vollzugsbehörde zumindest insofern verantwortlich, als sie beim Entscheid, in welches Strafreime ein verurteilter Straftäter einzuweisen ist sowie beim Entscheid über Vollzugslockerungen unter anderem die Gefahr erneuter Delinquenz zu beurteilen hat. Vollzugslockerungen dürfen nur dann bewilligt werden, wenn nicht zu erwarten ist, der Gefangene werde die ihm gewährten Freiheiten dazu missbrauchen, weitere Straftaten zu begehen (vgl. Art 77a Abs. 1, 84 Abs. 6 StGB). Entsprechend sind Gefangene, bei denen erneute Delinquenz zu erwarten ist, in den geschlossenen Vollzug einzuweisen (vgl. Art. 76 StGB).

Die Problematik dieser Gesetzesbestimmungen liegt auf der Hand. Einerseits lässt sich das Verhalten eines Gefangenen nie mit absoluter Gewissheit voraussagen und kann daher immer nur eine mehr oder minder aussagekräftige Prognose sein. Andererseits steht der Gedanke der absoluten Sicherheit – wie bereits oben erwähnt – dem Ziel der Resozialisierung und des Stufenvollzugs entgegen. Will die Einweisungsbehörde beiden Ansprüchen gerecht werden, hat sie daher dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit folgend eine Rechtsgüterabwägung vorzunehmen. Es gilt, den Anspruch der Gefangenen auf die geringst nötige Einschränkung seiner Bewegungsfreiheit im Sinne des Stufenvollzuges gegen den Schutz der Allgemeinheit bzw. die mögliche Rechtsgüterverletzung Dritter abzuwägen. Das Resultat muss klarerweise zu Gunsten des Schutzes der Allgemeinheit ausfallen, wenn Anzeichen dafür bestehen, ein Gefangener werde schwere Delikte, namentlich solche gegen Leib und Leben oder gegen die sexuelle Integrität begehen.

Für die Einweisungs- und Vollzugsbehörde bedeutet dies, eine möglichst aussagekräftige Einschätzung bezüglich der Gefahr der Begehung neuer Delikte und der zu erwartenden Deliktsart vorzunehmen und die Resultate ihren Entscheidungen zugrunde zu legen.

Aus dem Gesagten lässt sich wiederum ein Wirkungsmodell für die Einweisungs- und Vollzugsbehörde erstellen.

**Ziel: Erhaltung/Erhöhung der gesellschaftlichen Sicherheit**

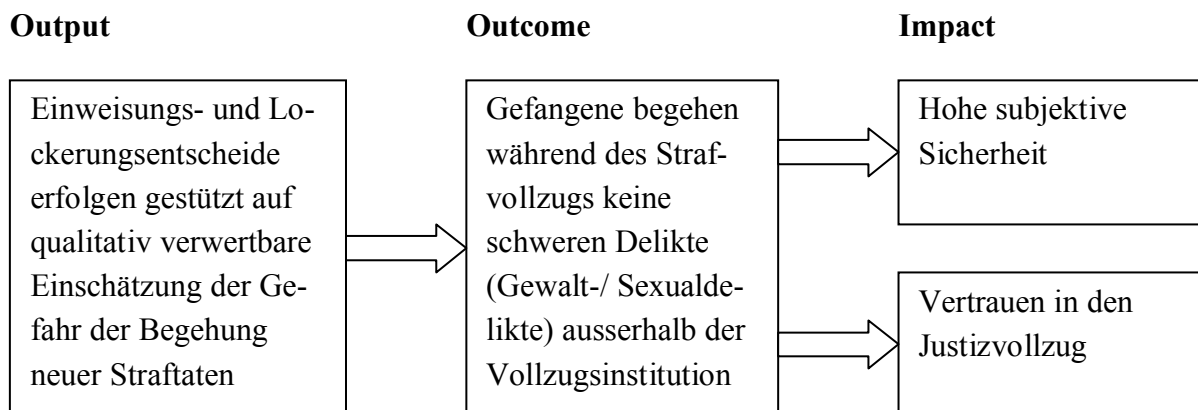


Abbildung 3: Wirkungsmodell der Einweisungsbehörde im Bereich Sicherheit.

Auch hier ist bezüglich dem – hoch gesteckten – Impact anzuführen, dass der Strafvollzug nur einen kleinen Beitrag zur Sicherheit leisten kann, zumal die Sicherheit nicht nur durch einige wenige Gefangene, die sich im gelockerten Vollzugsregime oder auf Hafturlaub befinden, beeinträchtigt wird. Es erscheint daher sinnvoller, die öffentliche Wahrnehmung des Strafvollzugs zum Gegenstand der Wirkung zu machen, zumal von Gefangenen während des Strafvollzugs verübte Delikte regelmässig auf hohes Interesse in den Medien und in der Politik stossen und somit wesentlich zum subjektiven Sicherheitsempfinden beitragen.

### 5.3.3 Förderung des sozialen Verhaltens und der Fähigkeit, straffrei zu leben

Die Resozialisierung von Straftätern bzw. deren Wiedereingliederung in die Gesellschaft hat ohne Weiteres als Hauptziel des Strafvollzuges zu gelten (vgl. Brägger 2007b: 1504). Soll bzw. muss der Vollzug von Freiheitsstrafen sich nicht nur auf ein „Wegsperrn“ der Straftäter beschränken mit dem einzigen Ziel, die gesellschaftliche Sicherheit zu erhöhen, muss er darauf abzielen, Straftäter von der Begehung neuer Delikte abzuhalten. Mit welchen Interventionen dies zu geschehen hat, lässt der Gesetzgeber allerdings offen. Diese Frage ist dementsprechend Gegenstand diverser Untersuchungen (vgl. dazu Besozzi 1998/1999: 122 ff., Endras u.a. 2007), aber auch kontroverser Diskussionen (vgl. Brägger 2007a: 74 f.). Während der traditionelle Strafvollzug an der sozialen Integration bzw. Reintegration anknüpft und sich in erster Linie um schulische oder berufliche Förderungsmassnahmen und die Verringerung individueller sozialer Defizite bemüht, sieht die neuere Forensik zumindest bei Sexual- und Gewaltdelikten gezielte Therapien als einzig wirkungsvolle Resozialisierungsmöglichkeit (vgl. Endras u.a. 2007) und neuere Untersuchungen, namentlich im Bereich der Gewaltkriminalität, haben ergeben, dass Prädiktoren wie soziale Herkunft, berufliche Leistungen oder Bildungsstand für kriminelles Verhalten eine unbedeutendere Rolle spielen als antisoziale und prokriminelle Einstellungen, schlecht angepasste Verhaltensgewohnheiten oder Persönlich-

keitseigenschaften (Meyer 2008: 1). Diese Erkenntnis darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Ziel der Resozialisierung je nach persönlichen Ressourcen und Defiziten, Art der begangenen Straftaten und letzten Endes auch der bei endlichen Freiheitsstrafen überhaupt zur Verfügung stehenden Zeit unterschiedlicher Interventionen bedarf bzw. überhaupt möglich sind. Schliesslich kann davon ausgegangen werden, dass die Resozialisierungschancen beispielsweise eines jugendlichen Diebes ohne Ausbildung besser sind, wenn er im Strafvollzug eine Anlehre absolvieren kann und bei Strafaustritt über eine Arbeitsstelle verfügt, während für den Psychopathen, der im Strafvollzug eine Schreinerlehre absolviert, gleichzeitig gelten mag, dass die Schreinerlehre nicht dazu führt, dass es einen Psychopathen weniger gibt, sondern lediglich einen Psychopathen mit Schreiner Ausbildung (vgl. Brägger 2007a: 74). Für Resozialisierung und Rückfallverhinderung ist es in erster Linie wichtig, dass die Zeit im Strafvollzug nicht als womöglich willkommenes „time out“ genutzt wird, sondern der Arbeit am um mit dem Gefangenen dient (Besozzi 1998/1999: 122ff.)

Im Zentrum des Strafvollzugs muss demnach die Leitfrage stehen: Welche Veränderungen sind bei welchen Gefangenen nötig, um die Ziele Rückfallverhinderung und Reintegration zu erreichen? Die Aufgabe des Strafvollzugs besteht entsprechend aus der inhaltlichen Gestaltung des Vollzugs in einer Weise, die dem Interventionsbedarf des einzelnen Gefangenen entspricht. Diesem Gedanken trägt Art. 75 des revidierten StGB Rechnung, welcher vorsieht, dass die Vollzugsinstitutionen zusammen mit den Gefangenen einen individuellen Vollzugsplan zu erstellen haben, welcher verschiedene Materien regelt, von den Vollzugszielen über die Beschäftigung, Aus- und Weiterbildung zu Therapiebedarf und allfälligen Lockerungsschritten (vgl. Brägger 2007b: 1513). Der Vollzugsplan ist dabei ein Planungsinstrument, das der ständigen Überprüfung und Anpassung bedarf. Die Erreichung der darin festgesetzten Vollzugsziele ist Basis für die Gewährung von Vollzugslockerungen.

Der Einweisungs- und Vollzugsbehörde kommt somit die Aufgabe zu, verurteilte Straftäter aufgrund einer ersten Einschätzung der für ihre Bedürfnisse bzw. Defizite am besten geeigneten Vollzugsinstitution zuzuweisen, die Vollzugsplanung der Institution im Sinne eines Monitoring zu überprüfen und Entscheide über Vollzugslockerungen entsprechend der Erreichung der Vollzugsziele zu treffen. Die Wirksamkeit der Interventionen lässt sich dabei – jedenfalls bei längeren Freiheitsstrafen – bereits während des Vollzuges aufgrund des Stufenvollzugs überprüfen. Diesem kommt auf dem Weg zur Resozialisierung als Ausfluss des Normalisierungsprinzips eine besondere Bedeutung zu (vgl. Brägger 2007b: S. 1513). Die Gefangenen sollen - wenn immer es Strafdauer und Sicherheit zulassen - stufenweise auf ein Leben in Freiheit vorbereitet werden, und dadurch die Möglichkeit haben, die erlernten Kompetenzen in einem Schritt für Schritt mehr dem realen Leben entsprechenden Umfeld zu erproben bzw. den Transfer der Lerninhalte in ein alltagsnahes Setting zu bewältigen. Bei längeren Freiheitsstrafen sieht der Gesetzgeber zu diesem Zweck unter bestimmten Voraussetzungen nebst Urteilen und offenem Strafregime die Progressionsstufen Arbeits- und Wohnexternat vor, welche Idealerweise dazu führen, dass ein Gefangener bei Strafaustritt bereits über eine Arbeitsstelle und damit ein Einkommen und Tagesstrukturen verfügt. Scheitern Gefangene dagegen am Stufenvollzug, sei es, dass sie während Vollzugslockerungen erneut delinquieren oder dass sie schwere Disziplinarvergehen begehen, ist die Interventionsplanung zu überprüfen und

ist gegebenenfalls von weiteren Vollzugslockerungen abzusehen bzw. eine Rückversetzung anzuordnen.

In diesem Zusammenhang stellt das revidierte StGB den Vollzugsbehörden ein neues Instrument zur Verfügung. Zeigt sich während des Vollzuges, dass die Voraussetzungen für eine Verwahrung oder eine sichernde Massnahme gegeben sind, so ist die Einweisungs- und Vollzugsbehörde gemäss Art. 65 StGB gehalten, dem Gericht eine Änderung der Sanktion zu beantragen. Dadurch kann und muss vermieden werden, dass Gefangene mit einer schlechten Legalprognose betreffend der Begehung neuer Gewalt- oder Sexualstraftaten aus einer endlichen Strafe in die Freiheit entlassen werden müssen. Für die Einweisungs- und Vollzugsbehörde bedeutet dies, auf kritische Vorfälle aber auch auf kritisch zu beurteilende Verhaltensweisen während des Vollzuges zu reagieren, den betreffenden Gefangenen einem Risikomonitoring zu unterziehen und gegebenenfalls dem Gericht die Umwandlung der endlichen Strafe in eine sichernde Massnahme zu beantragen. Eine Definition der massgeblichen kritischen Vorfälle liefert dabei das amtsinterne Konzept „Rückfallbezogene Geschäftsberichterstattung des Amtes für Justizvollzug des Kantons Zürich (RGB)“ (RGB 2007: 4 f.).

**Ziel: Förderung des sozialen Verhaltens und der Fähigkeit, straffrei zu leben**

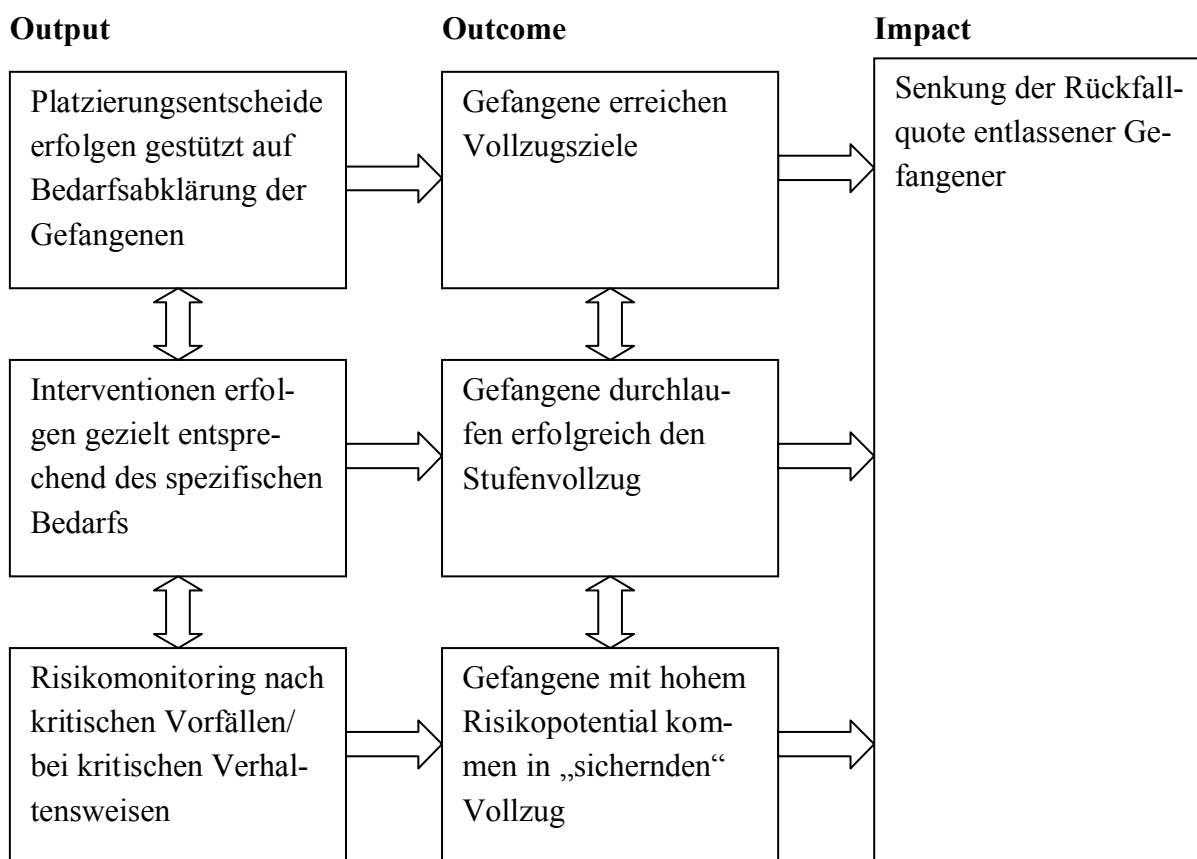


Abbildung 4: Wirkungsmodell der Einweisungsbehörde im Bereich Förderung des sozialen Verhaltens und der Fähigkeit, straffrei zu leben.

Der gesetzgeberische Resozialisierungsauftrag darf bei alledem nicht darüber hinwegtäuschen, dass geeignete Interventionen nicht immer möglich sind, sei es, dass sprachliche Barrieren der Arbeit mit und an den Gefangenen entgegenstehen, sei es, dass die Strafdauer für wirksame Interventionen zu kurz ist, oder aber Gefangene den Interventionen nicht zugänglich sind. Zeichnet sich letzteres während des Strafvollzugs ab, sind die Einweisungsbehörden gehalten, im Rahmen des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit abzuwägen, ob Vollzugslockerungen bzw. eine bedingte Entlassung trotz Nichterreichung des Vollzugsziels zu gewähren sind oder ob der Sicherheit der Öffentlichkeit Vorrang einzuräumen ist. Oft zeigt sich aber erst nach der Entlassung, ob Resozialisierungsmassnahmen Erfolg beschieden war und entlassene Gefangene in der Lage sind, längerfristig den mannigfachen Umwelteinflüssen und Versuchungen zu widerstehen.

## 5.4 Ziele und Indikatoren für die Einweisungs- und Vollzugsbehörde

Im folgenden Kapitel werden aus den erarbeiteten Wirkungsmodellen Ziele, Indikatoren und Soll-Werte für die Einweisungs- und Vollzugsbehörde abgeleitet, und zwar je einzeln für die Ebenen Output, Outcome und Impact. Dabei sind für die Indikatorenbildung die in Kapitel 4.2 aufgeführten Merkmale zu beachten.

### 5.4.1 Leistungsziele und -Indikatoren

Die Output-Ziele lassen sich einfach aus dem Wirkungsmodell ableiten. Die Indikatoren können relativ problemlos und genau anhand der betriebsinternen Datenbank sowie den aus diesen Daten erstellten Statistiken überprüft werden. Einzig die Vollzugspläne werden derzeit in den BVD nicht erfasst. Eine entsprechende Ergänzung sollte jedoch realisierbar sein.

<b>Leistungsziele (Output)</b>		
<b>Output</b>	<b>Indikator</b>	<b>Soll-Wert</b>
Die Mehrheit der verurteilten Personen mit bekanntem Wohnsitz in der Schweiz wird innerhalb von 6 Monaten dem Strafvollzug zugeführt	Anteil Personen, die innerhalb von 6 Monaten ab Eingang des rechtskräftigen Urteils dem Strafvollzug zugeführt sind	> 90%
Einweisungs- und Vollzugslockerungsentscheide erfolgen gestützt auf qualitativ verwertbare Einschätzungen der Fluchtgefahr	Anzahl qualitativ verwertbarer Einschätzungsentscheide	> 80%
Beantwortung von Gesuchen/ Eingaben innert angemessener Frist	Effektive durchschnittliche Dauer zur Beantwortung	< 14 Tage
Entlassung der Gefangenen spätestens nach Strafende (Überhaft)	Anzahl über das Strafende hinaus inhaftierter Gefangener	0
Prüfung und Entscheid bedingte	Anzahl Prüfungen/ Entscheide be-	> 95%

Entlassung nach Zweidritteln der Strafe	dingte Entlassung auf Zweidrittel-Termin	
Einweisungs- und Vollzugslockerungsentscheide erfolgen gestützt auf qualitativ verwertbare Einschätzungen der Gefahr der Begehung neuer Straftaten.	Anzahl qualitativ verwertbarer Einschätzungen	> 80 %
Platzierungsentscheide erfolgen gestützt auf Bedarfsabklärung der Gefangenen	Anzahl erfolgter Assessments	60 %
Interventionen erfolgen gezielt entsprechend des spezifischen Bedarfs	Anzahl Gefangene, für die ein Vollzugsplan erstellt wird	60 %
Risikomonitoring nach kritischen Vorfällen/bei kritischen Verhaltensweisen (entsprechend Definition RGB)	Anzahl durchgeführter Monitoring nach gemeldeten kritischen Vorfällen/ Verhaltensweisen	100 %

Tabelle 1: Umsetzung der Wirkungsmodelle aus Kapitel 5.3 in Leistungsziele und Indikatoren

#### 5.4.2 Wirkungsziele und -Indikatoren

Auch die Wirkungsziele der Ebene Outcome können ohne weiteres aus den Wirkungsmodellen abgeleitet werden und die Indikatoren lassen sich relativ einfach erheben. Eine Ausnahme stellt das erste Wirkungsziel „Gefangene erfahren einen rechtskonformen Strafvollzug“ dar. Hier zeigt sich, dass sich der Zielerreichungsgrad durch Indikatoren der Einweisungsbehörde nur ungenügend erheben lässt. Einen mindestens ebenso wichtigen Beitrag leisten die Vollzugsinstitutionen, welche für die rechtskonforme Unterbringung und Behandlung während des Vollzugs zuständig sind. Das Ziel kann daher nur abgedeckt werden, wenn eine Verknüpfung mit den entsprechenden Indikatoren der Vollzugsinstitutionen erfolgt.

<b>Wirkungsziele (Outcome)</b>		
<b>Outcome</b>	<b>Indikator</b>	<b>Soll-Wert</b>
Gefangene erfahren einen rechtskonformen Strafvollzug	Anzahl wegen Rechtsverletzung gutgeheissener Rekurse	< 95 %
Verurteilte Personen mit bekanntem Wohnsitz in der Schweiz verbüssen ihre Freiheitsstrafen	Anzahl Straftäter mit bekanntem Wohnsitz in der Schweiz, die ihre Strafen zufolge Verjährung definitiv nicht verbüssen	< 95 %
Gefangene verbüssen ihre Freiheitsstrafen „an einem Stück“ mindestens bis zum Zweidrittel-	Anzahl Fluchten mit Wiederkehr ab gelockertem Vollzugsregime/ Urlauben	< 90 %



Termin	Anzahl Fluchten ohne Wiederkehr ab gelockertem Vollzugsregime/Urlauben	< 95 %
Gefangene begehen während des Strafvollzugs keine schweren Delikte (Gewalt- oder Sexualstraftaten) ausserhalb der Vollzugsinstitution	Anzahl neuer Verurteilungen wegen während dem Vollzug begangener schwerer Delikte (Gewalt- oder Sexualstraftaten)	0
Gefangene mit Verbleibsrecht in der Schweiz durchlaufen erfolgreich den Stufenvollzug	Anzahl Rückversetzungen	< 90 %
	Anzahl (bedingte) Entlassungen aus offenem Vollzug/Arbeitsexternat	> 80 %
Gefangene erreichen Vollzugsziele	Anteil der erreichten Vollzugsziele entsprechend Vollzugsplan pro Gefangenem	> 90 %
Gefangene mit hohem Risikopotential kommen in „sichernden“ Vollzug	Anzahl gutgeheissener Umwandlungsanträge	> 80 %

Tabelle 2: Umsetzung der Wirkungsmodelle aus Kapitel 5.3 in Wirkungsziele und Indikatoren der Ebene Outcome

Dem Ziel, dass Gefangene während des Strafvollzugs keine neuen, schweren Delikte begehen, ist der Soll-Wert Null zuzuordnen. Es mag ungewöhnlich erscheinen, bei einem Wirkungsziel einen Null-Standard anzusetzen. Dennoch muss der Vermeidung derartiger Vorfälle höchste Priorität zukommen.

Weit schwieriger ist es, passend Impactziele und –Indikatoren zu finden, denn bei den Leistungen der Einweisungs- und Vollzugsbehörde kann es sich nur um Teilleistungen handeln, welche in einem grösseren Zusammenhang gesehen werden müssen. Nur durch das Zusammenspiel mit anderen Massnahmen können die Wirkungen der Impact-Ebene eintreten. Es macht daher wenig Sinn, dass eine einzelne Amtsstelle jährlich eine Messung des Impacts vornimmt (vgl. Ladner u.a. 2007: 186).

Das Ziel „Gewährleistung des Rechtsstaates“ lässt sich am ehesten aufgrund des Vertrauens der Bevölkerung in einen funktionierenden Rechtsstaat prüfen und könnte anhand von Umfragen ermittelt werden. Allerdings versteht es sich von selbst, dass nicht nur das Vertrauen in die Strafvollzugsbehörden den Rechtsstaat ausmacht. Eine Verknüpfung mit Indikatoren anderer Verwaltungseinheiten ist deshalb hier unabdingbar. Zu denken ist insbesondere an die Justiz und die Polizei, aber auch an andere Abteilungen des JuV.

Etwas einfacher verhält es sich betreffend des Impact-Ziels „Vertrauen in den Justizvollzug“. Auch hier scheint die öffentliche Wahrnehmung ein geeigneter Indikator. Eine Verknüpfung mit Indikatoren der Vollzugsinstitutionen ist machbar. Zu beachten ist allerdings, dass die öffentliche Wahrnehmung des Justizvollzugs stark durch die Medien geprägt ist und das Resultat entsprechender Umfragen von deren Zeitpunkt bzw. der aktuellen Medienpräsenz des Justizvollzugs abhängen dürfte.

<b>Wirkungsziele (Impact)</b>		
<b>Impact</b>	<b>Indikator</b>	<b>Soll-Wert</b>
Der Rechtsstaat ist gewährleistet	Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat auf einer 10-stufigen Skala	8
Vertrauen in den Justizvollzug ist gewährleistet.	Vertrauen der Bevölkerung in den Justizvollzug auf einer 10-stufigen Skala	9
Senkung der Rückfallquote entlassener Gefangener	Rückfallquote pro jährlicher Summe der Leistungsempfänger einer spezifischen Leistung des JuV	<<

Tabelle 3: Umsetzung der Wirkungsmodelle aus Kapitel 5.3 in Wirkungsziele und Indikatoren der Ebene Impact

Die Senkung der Rückfallquote entlassener Gefangener ist eine zentrale Herausforderung des Strafvollzugs. Grundsätzlich lassen sich Rückfälligkeiten – wenn auch mit einiger zeitlicher Verzögerung - mittels Strafregisterauszügen erheben und gesamtschweizerisch wird eine differenzierte Rückfallstatistik regelmässig durch das Bundesamt für Statistik veröffentlicht (vgl. Bundesamt für Statistik 2008.), wenn auch mit gewissen Einschränkungen etwa bezüglich Ausländern, welche von der Statistik nicht erfasst werden. Auf politischer Ebene interessiert indessen weniger die Rückfallquote an sich, ist diese doch – wie bereits an früherer Stelle erwähnt – von verschiedenen Faktoren ausserhalb des Vollzugs abhängig, sondern die Rückfallquote als Wirkung der vom JuV erbrachten einzelnen Leistungen. Diesem Thema widmet sich das JuV-interne Projekt „Rückfallbezogene Geschäftsberichtserstattung“ (vgl. RGB 2007), in dessen Rahmen verschiedene Variablen zu einer Basisdokumentation erhoben und die Rückfälligkeiten anhand schriftlichen und elektronischen Materials, differenziert nach verschiedenen Kategorien der Rückfälligkeit erhoben und ausgewertet werden, mit dem Ziel, die Effektivität der Interventionen des JuV auf Grund von Rückfallquoten, die sich auf definierte Leistungen beziehen, zu beurteilen. Da es sich hierbei notwendigerweise um abteilungsübergreifende Daten handelt, wird das Projekt von einer interdisziplinären Projektgruppe geführt. Eine Auswertung ist bislang noch nicht erfolgt.

## 6 Abschliessende Würdigung

Für die Einweisungs- und Vollzugsbehörde konnte eine Vielzahl von Indikatoren gebildet werden. Mit insgesamt 21 Indikatoren lassen sich 9 Output-Ziele, 7 Outcome-Ziele und 3 Impact-Ziele messen bzw. beurteilen. Die meisten Indikatoren finden sich auf der Ebene Output, fast ebenso viele aber auf der Ebene Outcome. Hier steht zumeist ausreichend Zahlenmaterial zur Verfügung, welches die Erhebung der Indikatoren relativ problemlos ermöglicht.

Anders sieht es auf der Impact-Ebene aus. Hier konnten nur 3 Indikatoren gefunden werden, deren Erhebung überdies nur mittels aufwändigen Evaluationen bzw. Auswertung komplexen Datenmaterials erfolgen kann. Die Impact-Ziele können zudem nur durch ein Zusammenspiel mit anderen Massnahmen bzw. Leistungsgruppen oder Leistungen erreicht werden. Es macht daher Sinn, die Impact-Messung auf eine andere Ebene zu verlagern bzw. im Rahmen abteilungs- oder amtübergreifender Projekte durchzuführen, sofern sie denn überhaupt durchgeführt werden soll.

Die Verteilung der Anzahl Indikatoren auf den verschiedenen Ebenen entspricht der Empfehlung, mehr Leistungs- als Wirkungsindikatoren zu bilden (Rieder 2005: 156). Dagegen ist die Anzahl der Indikatoren insgesamt für eine Sub-Leistungsgruppe bzw. eine einzige Kostenstelle zu gross. Für die Umsetzung in die Praxis wird daher eine Auswahl einzelner Indikatoren zu treffen sein, wobei diesbezüglich eine Abstimmung mit den anderen Sub-Leistungsgruppen des JuV vorzunehmen sein wird, sodass eine sinnvolle Aggregation der Indikatoren erfolgen kann.

## 7 Literaturverzeichnis

- Bevan, Gwyn/ Hood, Christopher (2006): What's Measured ist What Matters: Targets and Gaming in the Public Health Care System. In: Public Administration, 2006, Vol. 84, Nr. 3, S. 517-538
- Besozzi, Claudio (1998/1999): Die (Un)Fähigkeit zur Veränderung. Eine qualitative Untersuchung über Rückfälle und Bewährung von erstmals aus dem Strafvollzug Entlassenen, Bern 1998/1999
- Brägger, Benjamin F. (2007a): Einige kritische Gedanken zum so genannten modernen Strafvollzug in der Schweiz. In: Festschrift für Franz Riklin, Zürich/Basel/Genf 2007, S. 71-81
- Brägger, Bemjanim F. (2007b): Vollzug von Freiheitsstrafen (Art. 75 StGB). In: Basler Kommentar. Strafrecht I. Art. 1-110 StGB, hrsg. v. Marcel Niggli und Hans Wiprächtiger, Basel 2007, S. 1504-1516
- Brühlmeier, Daniel/Haldenmann, Theo/Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno (2001): Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern/Stuttgart/Wien, 2001
- Ladner, Andreas/ Cemerin, Michael/ Ritz, Adrian/ Sager, Fritz (2007): Evaluation der Parlaments- und Verwaltungsreform Neue Stadtverwaltung Bern NSB, Band Nr. 18 der KPM-Schriftenreihe, Bern 2007
- Lehner, Dominik (2008): Kriminalprognosen. Entwicklungen in Europa und in der Schweiz. In: Informationen zum Straf- und Massnahmenvollzug, info bulletin, 2008, Nr. 2, S. 14-15
- Lienhard, Andreas (2005): Staats- und Verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern, 2005
- Rieder, Stefan (2005): Leistungs- und Wirkungsmessung in NPM-Projekten. In: 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer, Erfolgsfaktoren, Bern/ Stuttgart/Wien, 2005, S. 150-158
- Riederer, Lukas (2004): Kosten-/Leistungsrechnung für die Verwaltung, Bern/Stuttgart/Wien, 2004
- Ritz, Adrian (2003): Evaluation von New Public Management, Bern, 2003
- Sager, Fritz/Ritz, Adrian/Bussmann, Kristina (2009): Utilization-Focused Performance Reporting. A Three-Step Model for the Development of Matching Goals and Indicators, Public Money & Management, forthcoming
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2006): New Public Management, 3. Auflagen, Bern/Stuttgart/Wien, 2006
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2006): Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 3. Auflagen, Wiesbaden, 2006

## 8 Quellenverzeichnis

### 8.1 Allgemeine Quellen

Bewährungs- und Vollzugsdienste (2007): Konzept der Kosten- Leistungsrechnung (KLR), Januar 2007

Bewährungs- und Vollzugsdienste, Leitung (2008): Jahresziele BVD2008plus, 17. März 2008

Bichsel, Thomas (2008): Wirkungs- und Leistungscontrolling. Referat am Executive MPA am KPM der Universität Bern, Handout, 2008

Bundesamt für Statistik (2008): Rückfallindikatoren,

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/04/03/01.html>

Endras, Jérôme/ Rosegger, Astrid/ Urbaniok, Frank (2007): Zürcher Forensik Studie. Abschlussbericht des Modellversuchs: Therapieevaluation und Prädiktorenforschung, 28. Februar 2007 (online:

[http://www.zuerichforensic.org/1/1\\_2/PDF\\_Dokumente/ABSCHLUSSBERICHT\\_MV\\_November2007\\_definitiv.pdf](http://www.zuerichforensic.org/1/1_2/PDF_Dokumente/ABSCHLUSSBERICHT_MV_November2007_definitiv.pdf)

FLAG Doku (2001): Wegleitung Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung (ILW). Ziel- und Wirkungssystem zur Beurteilung von Potenzial und Wirkungen einer Verwaltungsstelle, Stand Juni 2001

[http://www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/doc/3-1-2ilw-hauptbericht\\_aug01.pdf](http://www.flag.admin.ch/d/dienstleistungen/doc/3-1-2ilw-hauptbericht_aug01.pdf)

Justizvollzug Kanton Zürich (2006): Grundkonzept der Kosten- Leistungsrechnung (KLR), 18. Mai 2006

Justizvollzug Kanton Zürich, Amtsleitung (2001): Die Essenz des Amtes für Justizvollzug, 1. November 2001

Justizvollzug Kanton Zürich, Geschäftsleitung (2008): Entwicklungsschwerpunkte 2009-2013, 25. September 2008

Justizvollzug Kanton Zürich (2007): Rückfallbezogene Geschäftsberichterstattung des Amtes für Justizvollzug (RGB), 14. Januar 2007

Meyer, Klaus (2008): Fachkonzept Lernprogramme, Oktober 2008

Regierungsrat des Kantons Zürich (2006): Legislaturziele 2007 – 2011 des Kantons Zürich  
Schweizerische Bundeskanzlei, Volksabstimmungen

<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20040208/index.html>

Staatskanzlei des Kantons Zürich (2006): Projekte der Verwaltungsreform

[http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/ver\\_reform/projekte\\_wif.html](http://www.wif.zh.ch/internet/sk/wif/de/ver_reform/projekte_wif.html)

### 8.2 Rechtsquellen

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101

Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) vom 1. April 2008, LS 611

Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, SR 0.101

Justizvollzugsverordnung (JVV) des Kantons Zürich vom 6. Dezember 2006, LS 331.1

---

Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB) vom 21. Dezember 1937 (Stand 1. Oktober 2008),  
SR 311.0

Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG) des Kantons Zürich vom 1. Januar 2007, LS 331

## 9 Selbstständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

[Originalunterschrift]

Zürich, 28. November 2008

Cornelia Koller

## 10 Über die Autorin



**Frau lic. iur. Cornelia Koller**, Martastrasse 132, 8003 Zürich

Geboren 28.05.1965 in Zürich, 1993 Abschluss Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Zürich, 1997 Erwerb des Rechtsanwaltpatents, seit 2005 Leiterin der Abteilung Strafvollzug, Bewährungs- und Vollzugsdienste, Amt für Justizvollzug des Kantons Zürich.