

FACHKOMMISSION  
DES OSTSCHWEIZER STRAFVOLLZUGSKONKORDATES

ZUR ÜBERPRÜFUNG DER GEMEINGEFÄHRLICHKEIT VON STRAFTÄTERN UND STRAFTÄTERINNEN



---

# Jahresbericht 2025

## **INHALTSVERZEICHNIS**

<b>Vorwort Präsidium .....</b>	<b>3</b>
<b>I. Die Fachkommission im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat .....</b>	<b>4</b>
1. Gesetzlicher Auftrag .....	4
2. Die personelle Zusammensetzung der Fachkommission des OSK .....	4
3. Arbeitsweise .....	6
<b>II. Rückblick .....</b>	<b>6</b>
1. Kommissionstätigkeit .....	6
2. Qualitätssicherung.....	6
2.1. Institutionsbesuch .....	6
2.2. Schulung zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit .....	6
2.3. Überregionaler Austausch .....	7
2.4. Das Projekt HORIZONT .....	7
<b>III. Statistik.....</b>	<b>7</b>
<b>IV. Résumé .....</b>	<b>10</b>

## Vorwort

Die Gesellschaft verlangt zurecht, dass die Verantwortlichen im Umgang mit gemeingefährlichen Straftäterinnen und Straftätern konsequent sind. Das beginnt bei der Strafverfolgung und endet beim Entscheid über teils weitreichende Vollzugslockerungen. In heiklen Grenzfällen dient die Expertise der Fachkommission der zuständigen Vollzugsbehörde bei deren Entscheid, ob höhere Freiheitsgrade im Straf- oder Massnahmenvollzug zu gewähren sind. Der Ruf nach absoluter Sicherheit ist dabei das eine, eine rechtsstaatliche Entscheidung zu treffen, die auch dem Ziel der Resozialisierung dient, das andere. Um in diesem Spannungsfeld nicht eindeutig zu beantwortende Weichenstellungen der Vollzugsbehörden auf eine breite fachliche Expertise stützen zu können, etablierte der Bundesgesetzgeber in den drei Schweizer Strafvollzugskonkordaten die Fachkommission.

Dem gesetzlichen Auftrag entsprechend beurteilten die Mitglieder der Fachkommission im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat (OSK) auch im vergangenen Jahr in solch heiklen Grenzkonstellationen konkrete Vollzugsöffnungen im Lichte der Gemeingefährlichkeit. In 17 Sitzungen wurden 43 Fallvorlagen mit insgesamt 107 Vollzugsöffnungsschritten beraten und beurteilt.

Zu den Qualitätsmerkmalen der Arbeit der Fachkommission gehört es, die Gemeingefährlichkeit strukturiert anhand anerkannter Kriterien nachvollziehbar zu beurteilen. Diesem Anspruch verpflichtet stand das Jahr 2025 im Zeichen einer weiteren Standardisierung und Vereinheitlichung der Arbeitsweise der Fachkommission. Bereits seit 2022 arbeiten wir kontinuierlich daran, sind engagiert und konsequent geblieben. Die Weiterentwicklung unserer Arbeit nahm konkrete Gestalt an. Nicht nur die Art und Weise der konkreten Beratung, sondern auch die inhaltliche Darstellung in der schriftlich ausformulierten Beurteilung wurde präzisiert und teils neu konzipiert. Das schafft allseits Mehrwert.

In der konkordatsübergreifenden gemeinsamen Projektgruppe «Horizont» erzielten wir Konsens für eine Vereinheitlichung der Arbeitsweisen der beiden Fachkommissionen im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz (NWI) und OSK. Das sind tatsächliche Meilensteine! Wir im OSK sind in Vorleistung getreten und begannen frühzeitig, Neuerungen in einem Piloten bereits Mitte des Jahres 2025 umzusetzen. So informierten wir die Mitglieder unserer Fachkommission über die Neuerungen in mehreren Online-Meetings und konzipierten eine eigene fachliche Schulung. Frau Chefärztin Dr. Irina Franke gestaltete dies massgeblich. Ein herzliches Dankeschön hierfür an dieser Stelle! Die durch unseren Piloten gewonnenen Erkenntnisse wurden sodann in die konkordatsübergreifende Arbeit zurückgespiegelt.

Das Projekt Horizont ist auf Kurs. Sichtbar wird dies u.a. dadurch, dass ab dem Jahr 2026 die beiden Fachkommissionen im NWI und OSK gleichstrukturierte Beurteilungen verfassen, die auf einem Konsens der wesentlichen Kriterien zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit beruhen. Ein neues, gemeinsames Layout unterstreicht den inhaltlichen Gleichklang.

Das Projekt Horizont geht indes weiter: strukturelle und organisatorische Anpassungen werden folgen. Auch inhaltlich bleiben wir im steten Austausch. Die Fachkommission OSK wird 2026 eine gemeinsame Schulung für alle Mitglieder der beiden konkordatlichen Fachkommissionen organisieren.

Wir werden also auch 2026 den begonnenen Weg konsequent weiter vorangehen.

# I. Die Fachkommission im Ostschweizer Strafvollzugskonkordat

## 1. Gesetzlicher Auftrag

Die durch den Bundesgesetzgeber geschaffene Fachkommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern und Straftäterinnen setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, der Vollzugsbehörden und der Psychiatrie zusammen (Art. 62d StGB). Die Fachkommission beurteilt gemäss Art. 75a StGB auf Antrag des für den Vollzug zuständigen Kantons geplante Vollzugsöffnungen im Hinblick auf die Gemeingefährlichkeit.

Gemeingefährlichkeit ist gemäss Art. 75a Abs. 3 StGB dann anzunehmen, wenn die Gefahr besteht, dass der Gefangene flieht und eine weitere Straftat begeht, durch die er die physische, psychische oder sexuelle Integrität einer anderen Person schwer beeinträchtigt.

So sieht Art. 62d StGB vor, dass die Vollzugsbehörde den Entscheid über die Entlassung oder Aufhebung der stationären therapeutischen Massnahme nach Anhörung der Fachkommission zu treffen hat. Gleiches gilt nach Art. 64b StGB für den Entscheid über die Entlassung aus der Verwahrung. Zudem lässt sich aus Art. 75a Abs. 1 StGB die Aufgabe der Fachkommission entnehmen, die Verantwortbarkeit von Vollzugsöffnungen zu beurteilen, nachdem die konkrete Gefährlichkeit eines Straftäters durch die Vollzugsbehörde nicht eindeutig beantwortet werden kann. Unter Vollzugsöffnung ist gemäss Art. 75a Abs. 2 StGB eine Lockerung im Freiheitsentzug zu verstehen, also beispielsweise der Umzug in eine offenere Abteilung derselben Anstalt bzw. Institution, die Verlegung in eine offene Vollzugseinrichtung, aber auch die Gewährung von Urlaub, die Zulassung zum Arbeits- oder Wohnexternat und schliesslich die bedingte Entlassung.

Es war ein bewusster Entscheid des Gesetzgebers, für die Beurteilung der Gemeingefährlichkeit in heiklen Grenzfragen die Fachkommission als unabhängiges Gremium zu schaffen. Die konkrete Situation lässt sich unbefangener beurteilen mit dem Blick von aussen, mit der gebotenen Distanz zu den direkt involvierten Stellen und Personen. Darin und in der interdisziplinären Zusammensetzung liegt der offensichtliche Mehrwert der Fachkommission.

## 2. Die personelle Zusammensetzung der Fachkommission des OSK

Die Fachkommission des OSK setzte sich im Jahr 2025 aus folgenden Mitgliedern zusammen:

### Präsidium

Herr Dr. iur. Peter Straub, Präsident	<i>Kanton St. Gallen</i>
Herr lic. iur. Christian Pfenninger, Vizepräsident	<i>Kanton Appenzell-Ausserrhoden</i>

### Bereich Strafverfolgung

Frau lic. iur. Judith Vogel	<i>Kanton Zürich (bis August 2025)</i>
Frau M.A. HSG Deborah Holliger-Schalch, RA	<i>Kanton Thurgau</i>
Frau MLaw Virginie Chau	<i>Kanton St. Gallen</i>
Frau lic. iur. Violette Obschlager	<i>Kanton Zürich</i>
Frau MLaw Pascale Schlosser	<i>Kanton Graubünden</i>

**Bereich Psychiatrie**

Frau Dr. med. Christiane Thomas-Hund  
Herr Dr. med. Ulf Sternemann  
Herr Dr. med. Ingo Pude  
Herr Dr. med. Markus Ernst  
Frau PD Dr. med. Irina Franke

*Kanton St. Gallen*  
*Kanton Zürich*  
*Kanton Thurgau*  
*Kanton Schaffhausen*  
*Kanton Graubünden*

**Bereich Vollzug**

Herr lic. iur. Christian Pfenninger  
Frau Nina Albin  
Frau Isabelle Niederhäuser  
Frau Soziologin M.A. Sara Schwarz

*Kanton Appenzell-Ausserrhoden*  
*Kanton Zürich*  
*Kanton St. Gallen (bis Februar 2025)*  
*Kanton St. Gallen*

### **3. Arbeitsweise**

Die Fachkommission tagt grundsätzlich in Viererbesetzung mit je einer Vertreterin aus den Bereichen Strafverfolgung, Psychiatrie und Strafvollzug sowie dem Präsidenten bzw. dessen Stellvertreter. Es gilt das Referentensystem, wonach jeweils ein Mitglied zur Vorlage referiert. Vorbereitend haben alle Sitzungsteilnehmenden die Straf- und Vollzugsakten eingehend studiert. Mit beratender Stimme anwesend sind zudem die Mitglieder des Juristischen Sekretariats der Fachkommission. Inhaltlich orientiert sich die Fachkommission am Kriterienkatalog nach Dittmann zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit. In einer abschliessenden Gesamtbeurteilung betrachtet die Fachkommission zunächst die Delikthypothese und die tatzeitnah bestehenden Risikofaktoren. Im Weiteren wird die Entwicklung dieser Risikofaktoren analysiert und im Hinblick auf die zu beurteilende Vollzugsöffnung neu bewertet. Daraus resultiert sodann die Schlussfolgerung, ob, und wenn ja, unter welchen Auflagen, ein bestimmter Progressionsschritt empfohlen werden kann oder nicht.

## **II. Rückblick**

### **1. Kommissionstätigkeit**

Im vorliegenden Berichtsjahr wurden der Fachkommission zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit insgesamt 43 Fälle durch die Vollzugsbehörden des Konkordats vorgelegt, welche 107 Progressionsschritte enthielten.

Die Fachkommission hat die Fälle im Rahmen von 17 mündlichen Sitzungen beraten und beurteilt sowie ausgehend davon eine schriftliche Beurteilung verfasst.

Einmal jährlich kommen alle Mitglieder der Fachkommission und des Juristischen Sekretariats zur Jahresgesamtsitzung zusammen. Letztmals fand diese am 15. Januar 2026 statt.

### **2. Qualitätssicherung**

#### **2.1. Institutionsbesuch**

Die Fachkommission besucht jährlich alternierend mindestens eine Vollzugseinrichtung, in der auch Insassen von Fallvorlagen untergebracht sind. Im Zuge dieser Institutionsbesuche erlangen die Fachkommissionsmitglieder nicht nur notwendige Einblicke in die jeweilige spezifische Infrastruktur vor Ort, sondern auch in die konkrete Ausgestaltung des Lockerungskonzeptes der Institution. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die Fachkommission ihre Empfehlungen im Einklang mit der Vollzugsrealität vornehmen kann. Am 27. Oktober 2025 besuchte die Fachkommission die JVA Lenzburg.

#### **2.2. Schulung zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit**

Erstmals fand eine gemeinsame Fortbildung der beiden Fachkommissionen im NWI und OSK mit einem Workshop zur Anwendung der Dittmann-Kriterien am 14. März 2025 in der psychiatrischen Klinik Königsfelden der Psychiatrischen Dienste Aargau (PDAG) in Windisch statt. Im Vordergrund des Anlasses stand einerseits der interkonkordatliche Austausch beider Fachkommissionen, andererseits die Schaffung eines einheitlichen, konkordatsübergreifenden Standards für die Beurteilung der Gemeingefährlichkeit. Anschliessend wurde die Institution besichtigt.

## **2.3. Überregionaler Austausch**

Vom 11. bis 13. Juni 2025 kam das Präsidium und das Juristische Sekretariat zu einem Austausch mit Vertretern des Landesgerichts und der Staatsanwaltschaft Innsbruck zusammen. Zudem wurde die JVA-Innsbruck besucht, in welcher mit der Anstaltsleitung sowie der forensischen Leitung des Landeskrankenhauses Hall aktuelle Vollzugsfragen erörtert wurden. Der Blick über die Landesgrenzen hinaus ins benachbarte Ausland dient der Reflexion eigener und dem Gewinn neuer Lösungsansätze beim Umgang mit gemeingefährlichen Straftätern. Der Vergleich beider Systeme zeigt einerseits Verbesserungsmöglichkeiten andererseits erfahren die schweizweit gelebten Strukturen hinsichtlich deren Effizienz in gewissem Masse eine Bestätigung.

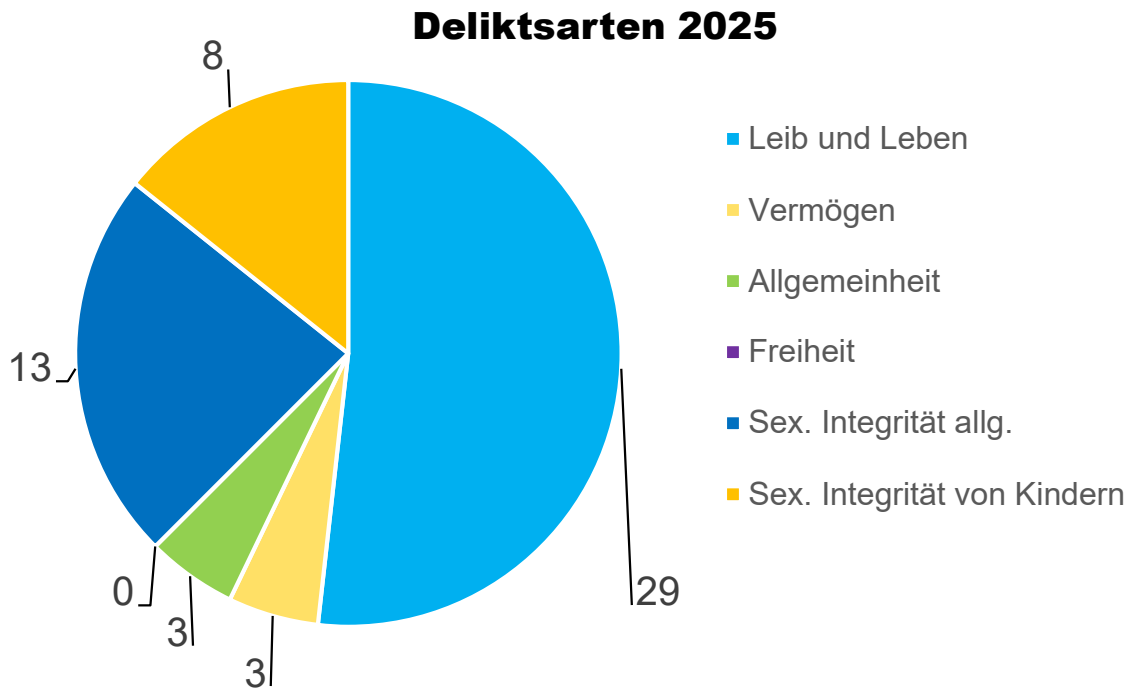
## **2.4. Das Projekt HORIZONT**

Im Jahr 2025 wurden im Rahmen des Projekts «Horizont» die Arbeitsweisen der beiden Fachkommissionen im NWI und OSK weiter vereinheitlicht. Vereinheitlichte, von den Vollzugsbehörden zu beachtenden Standards zu den Fallvorlagen sowie die jeweiligen Beurteilungen der Fachkommissionen beruhen auf einem Konsens der wesentlichen Kriterien zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit und sind ab 2026 inhaltlich deckungsgleich strukturiert. Das neu gestaltete gemeinsame Layout der Beurteilungen unterstreicht den inhaltlichen Gleichklang. Im Einzelnen kann hierzu auf die Berichterstattung zum Projekt «Horizont» und das Vorwort in diesem Bericht verwiesen werden.

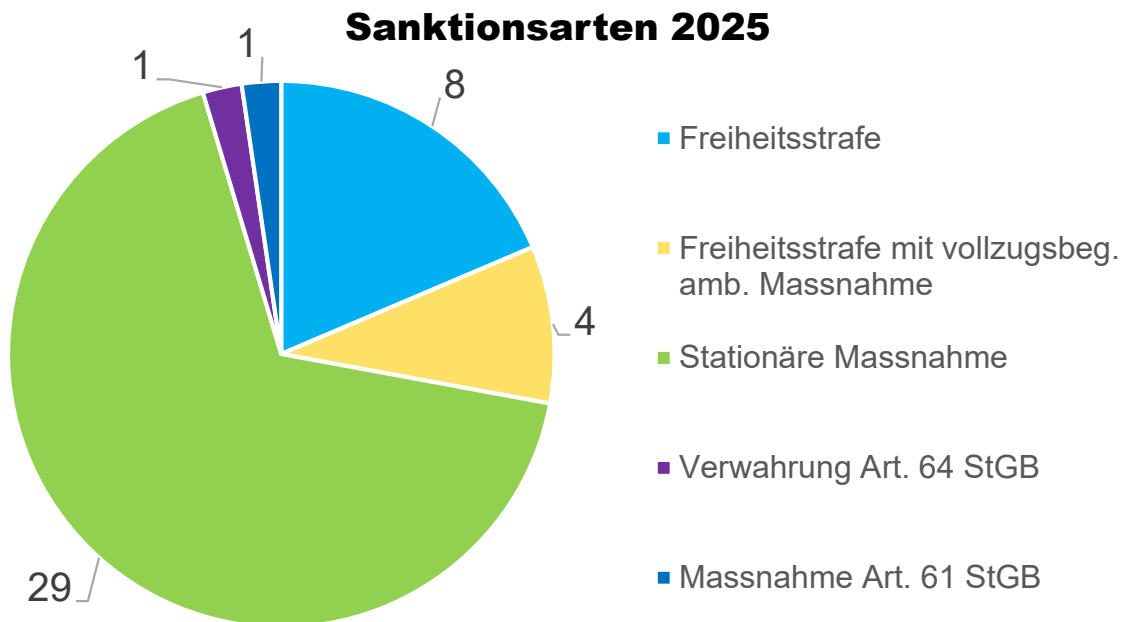
## **III. Statistik**

Im Berichtsjahr wurden der Fachkommission aus den Kantonen des Ostschweizerischen Strafvollzugskonkordates insgesamt 43 Fallvorlagen zur Überprüfung der Gemeingefährlichkeit überwiesen, wobei eine Fallvorlage mehrere Vollzugsöffnungen beinhalten kann. Die meisten Gesuche stammten aus dem Kanton Zürich.

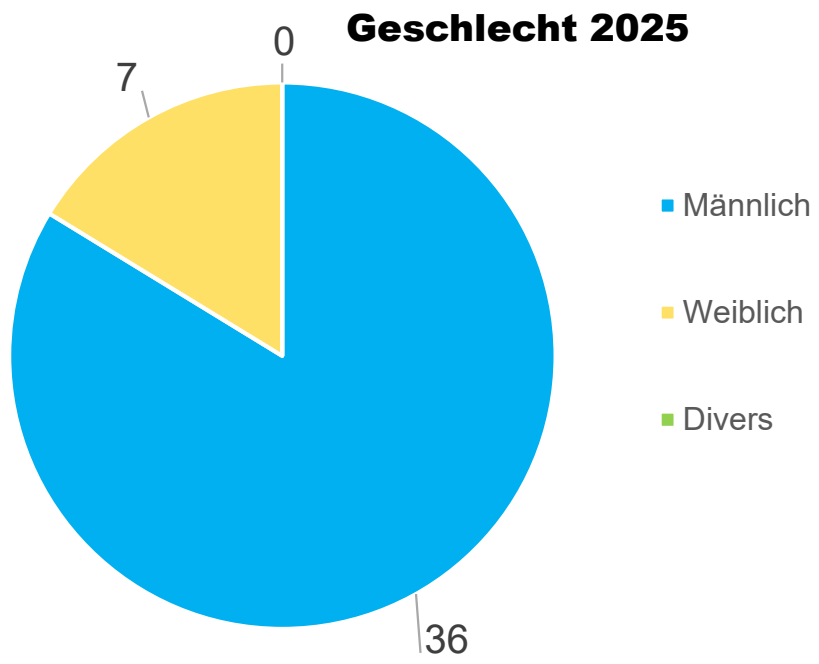
1. Folgende Deliktsarten waren bei den Fallvorlagen 2025 vertreten:



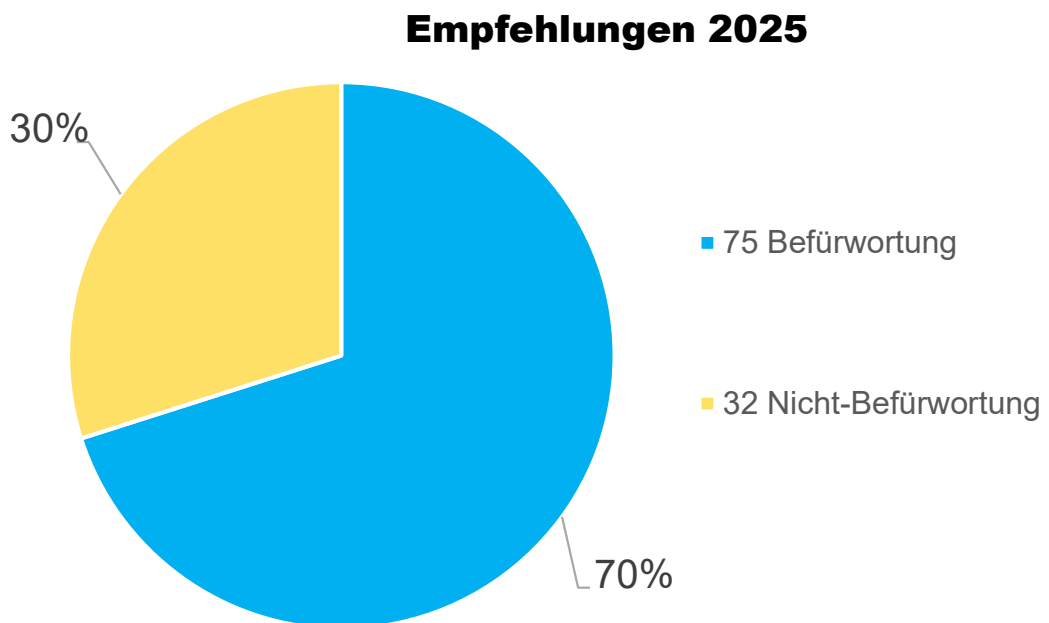
2. Folgende Sanktionsarten wurden bei den Fallvorlagen vollzogen:



3. Die Geschlechtervertretung der die Fallvorlagen 2025 betreffenden inhaftierten Personen fiel wie folgt aus:



4. Empfehlungen in Bezug auf die vorgelegten Vollzugschritte:



## IV. Résumé

Unabhängig, ob Straf- oder Massnahmenvollzug: in schwierigen Grenzfällen nimmt die Fachkommission ihren gesetzlichen Auftrag verantwortungsvoll wahr. Abläufe und Arbeitsweise der Fachkommission sind transparent und nachvollziehbar. Das Ergebnis ihrer Beratung dokumentiert die Fachkommission anhand allgemein anerkannter Kriterien zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit. Die Fachkommissionen im NWI und OSK arbeiten dabei nach gleichen Standards. Ihnen gehören erfahrene, professionell agierende Vertretende der Strafverfolgung, der Psychiatrie und des Justizvollzugs an. Durch ihre interdisziplinäre Zusammensetzung bietet die Fachkommission die Möglichkeit, mit der gebotenen Distanz und der Optik von nicht direkt involvierten Expertinnen und Experten eine fundierte Einschätzung vorzunehmen.

Die Inanspruchnahme der Fachkommission hat sich auf schwierige Grenzscheidungen, bei denen eine Second Opinion angezeigt ist, zu beschränken. Ihr Beizug in diesen Konstellationen schafft Mehrwert im Abwägungsprozess zwischen Resozialisierung und dem Schutz vor gemeingefährlichen Straftäterinnen und Straftätern.

Die Zahlen sprechen eine eindeutige Sprache: Über 70% der vorgelegten Vollzugsöffnungen werden von der Fachkommission befürwortet. Lediglich in knapp 30% aller vorgesehenen Progressionen erachtete die Fachkommission diese als nicht vertretbar oder derzeit als verfrüht. Die statistischen Zahlen widerlegen damit die in der Vergangenheit wiederholt und nicht näher belegte Auffassung einzelner Stimmen, die Fachkommission sei der «Nein-Sager» oder «Verhinderer», wenn es darum gehe, sachlich begründete Progressionsschritte im Straf- oder Massnahmenvollzug zu ermöglichen. Das Gegenteil ist der Fall.

Richtig ist aber zugleich, die Fachkommission nimmt die ihr durch den Gesetzgeber übertragene Aufgabe verantwortungsvoll und konsequent wahr. Wenn das Risiko unverhältnismässig gross und damit unverantwortbar erscheint, spricht sich die Fachkommission gleichermaßen dezidiert wie begründet gegen die Vollzugsöffnung aus und gibt der Sicherheit und dem Schutz vor gemeingefährlichen Straftäterinnen und Straftätern den Vorrang.

Zürich, im Januar 2026

c/o Justizvollzug und Wiedereingliederung  
Hohlstrasse 552  
8090 Zürich