



Bericht der Kommission für öffentliche Sicherheit

Dekret zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Strafgesetzbuch

1. Ablauf der Arbeiten

Die Kommission für öffentliche Sicherheit (ÖS) ist am Dienstag, 28. August 2012 von 9.00 Uhr bis 12.00 Uhr im Konferenzraum 5 des Espace Porte de Conthey in Sitten, am Dienstag, 16. Oktober 2012 in der Polizeiakademie Savatan und am Freitag, 26. Oktober 2012 von 9.00 Uhr bis 11.30 Uhr im Konferenzraum des Grossen Rates (2. Stock) in Sitten zur Prüfung des Entwurfs zusammengetreten.

Kommission ÖS

Mitglieder	28.08.2012	16.10.2012	26.10.2012
RICHARD Claude-Alain, ADG (SPO-PS-VERTS-PCS), Präsident	X	X	X
FRABETTI Bernhard, SVPO / Freie Wähler, Vizepräsident	X	X	CAILLET Alexandre
BORGEAT Raymond, ADG (SPO-PS-VERTS-PCS)	X	X	X
BÜRCHER Laurent, PLR	LEHNER Elisabeth	LEHNER Elisabeth	X
DARBELLAY GHALMI Carole, PDCB	X	X	X
FURRER Egon, CVPO	STUDER Rainer	GRAND Erno	entschuldigt
FURRER Urban, CSPO	X	X	X
PICON-FURRER Margrit, PDCB	X	X	X
REY Bernard, PLR	entschuldigt	X	GANZER Stéphane
ROH Sébastien, Berichterstatter, PDCC	X	EGGEL Beat	X
ROTHEN Michel, PDCC	X	X	MARTIN Gilles
SAUTHIER-LUYET Anne-Marie, PLR	X	X	X
WEGER Hans-Ulrich, CVPO	KNUBEL Waldemar	ZENHÄUSERN Marcel	ZENHÄUSERN Marcel

Parlamentsdienst

MOULIN Benoîte, wissenschaftliche Mitarbeiterin (28.08.12)

DSSI:

WAEBER-KALBERMATEN Esther, Departementsvorsteherin

PERRIN Michel, Chef des Verwaltungs- und Rechtsdienstes, DSSI

FAUCHERE Nelly, Administrationsverantwortliche beim Verwaltungs- und Rechtsdienst,
DSSI
SEEWER Georges, Direktor der Strafanstalten
MOTTIER Damian, Generalsekretär beim DSSI (16.10.12)

Richterliche Gewalt

ROTEN Christian, Doyen des Straf- und Massnahmenvollzugsgerichts (16.10.12)

2. Vorstellung des Dekrets

Einführung durch die Departementsvorsteherin

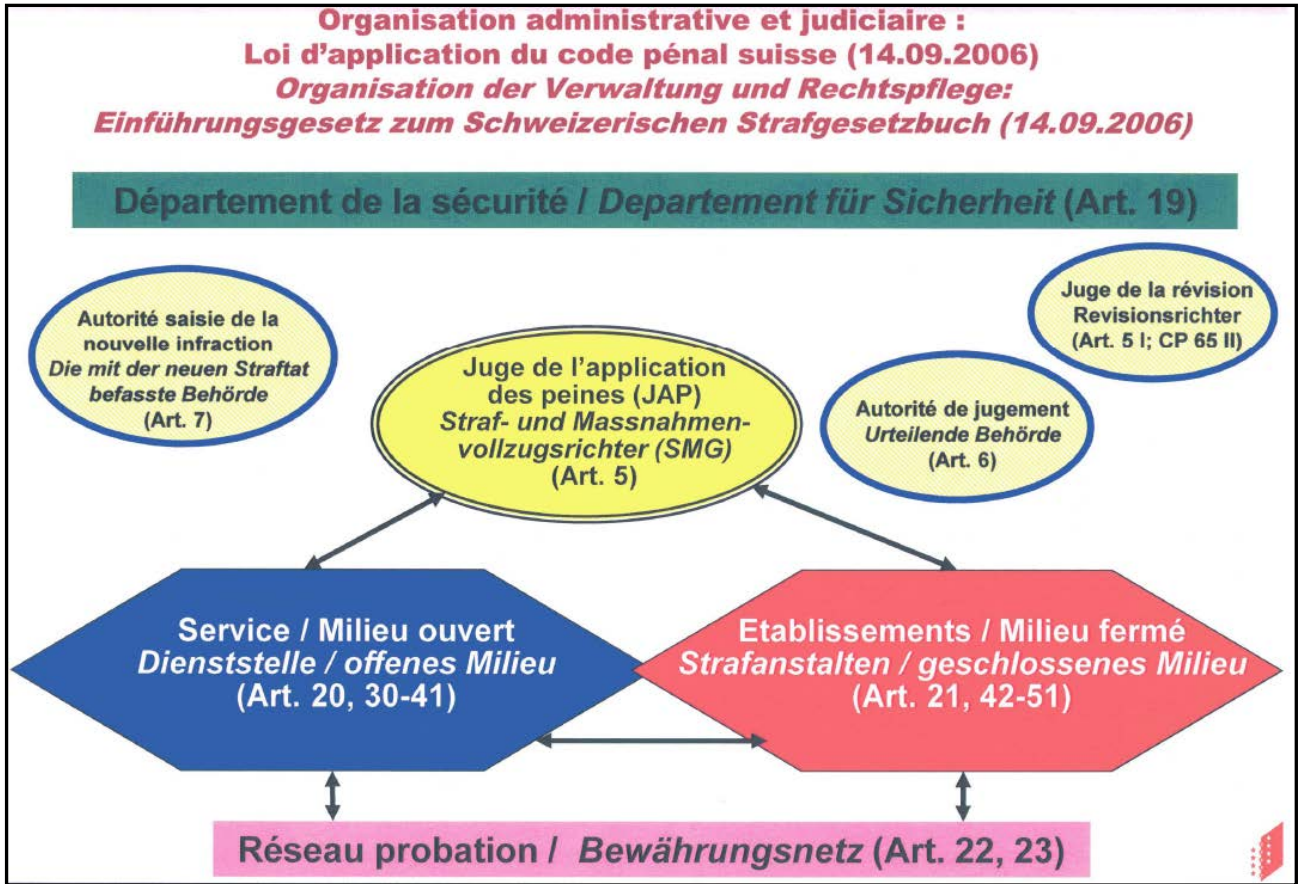
Im Auftrag des Staatsrates hat Benjamin Brägger, Doktor der Rechte, ein Audit über die Strafanstalten durchgeführt. In seinem am 2. September 2011 unterbreiteten Schlussbericht weist er auf schwerwiegende Probleme im Bereich der Ressourcen, der Organisation der Standorte und der Vollzugsregimes hin.

Ein in mehrere Arbeitsgruppen aufgeteilter Steuerungsausschuss wurde gebildet, um die Empfehlungen des Audits zu beurteilen. Wie im Audit bereits angedeutet, müssen die Reformen zeitlich gestaffelt werden. Die Restrukturierung dürfte sich über zwei Legislaturperioden erstrecken. Das vorliegende Dekret stellt die erste Etappe dar. Ziel dieses Dekrets ist es, die Strafanstalten in eine Dienststelle umzuwandeln, die sich um sämtliche Aspekte des Freiheitsentzugs kümmert. Diese neue Dienststelle wird die aktuelle Organisation, bei der die Kompetenzen zwischen den Strafanstalten und dem Verwaltungs- und Rechtsdienst des DSSI aufgeteilt sind, ablösen. Mit dieser Reorganisation kann eine umfassende Betreuung und Begleitung der Verurteilten durch die gleichen Behörden vom Haftantritt bis zur definitiven Freilassung gewährleistet werden.

Aktuelle und geplante Organisation

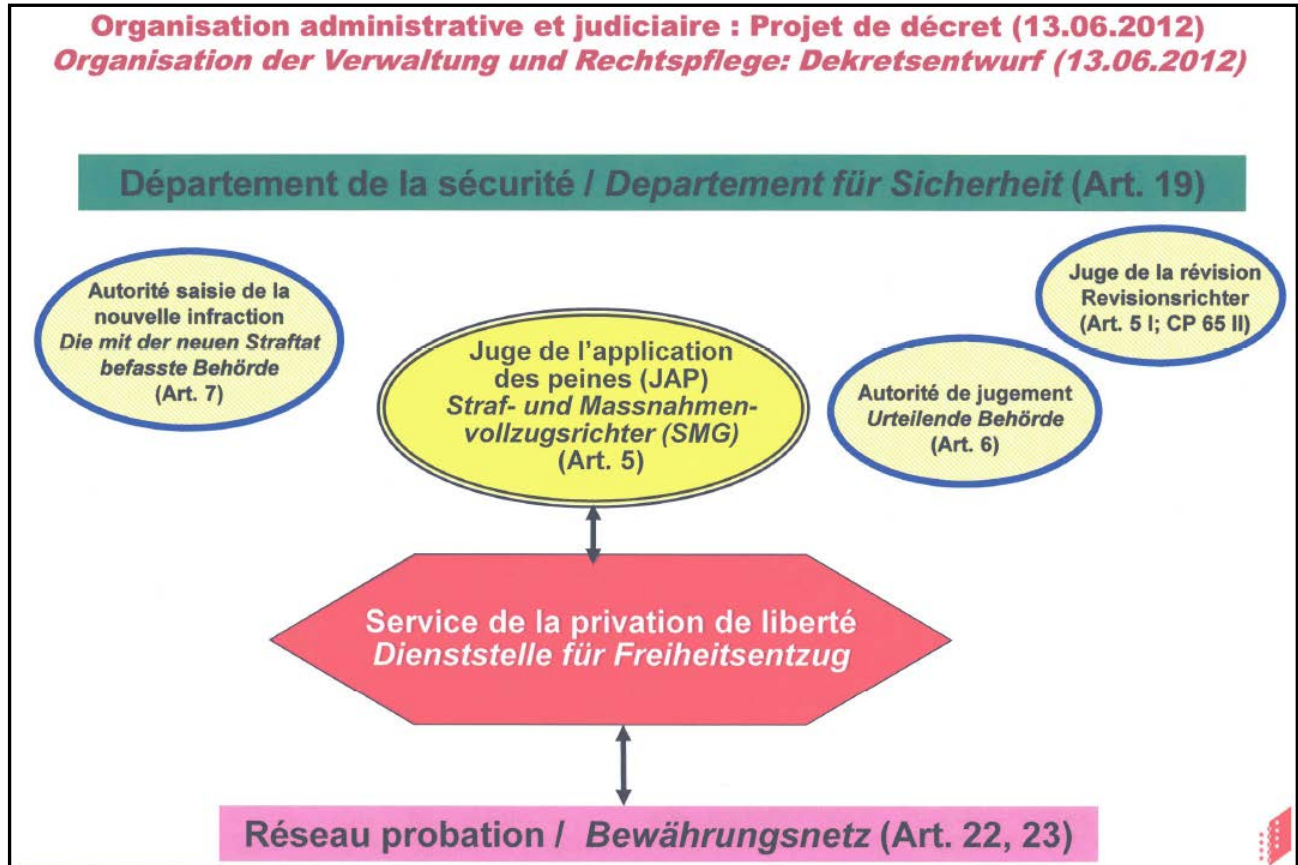
Um die künftigen Änderungen im Bereich der Organisation des Freiheitsentzugs verstehen zu können, muss man sich zunächst einmal die Funktionsweise der aktuellen Organisation vor Augen führen. Die heutige Organisation stützt sich auf folgende drei Hauptakteure (Grafik 1): Verwaltungs- und Rechtsdienst des DSSI (VRSSI), Straf- und Massnahmenvollzugsrichter und Walliser Strafanstalten. Der VRSSI ist für den offenen Straf- und Massnahmenvollzug zuständig. Im Falle einer Freiheitsstrafe ist die Direktion der Strafanstalten zuständig, die unter anderem die Anstalt bestimmt, in welcher der Verurteilte seine Strafe verbüssen muss, und zusammen mit dem Verurteilten den Vollzugsplan erstellt. Wenn die Freiheitsstrafe im Externat vollzogen oder eine bedingte Entlassung ausgesprochen wird, untersteht der Verurteilte der Aufsicht des VRSSI. Sobald der Verurteilte zwei Drittel seiner Strafe verbüsst hat und sein Verhalten es erlaubt, prüft der Straf- und Massnahmenvollzugsrichter, ob eine bedingte Entlassung infrage kommt. Der Straf- und Massnahmenvollzugsrichter ist auch für die Aufhebung der bedingten Entlassung oder die Änderung der für die bedingte Entlassung geltenden Bedingungen auf Antrag des VRSSI zuständig.

Grafik 1:



Mit der neuen Organisation (Grafik 2) ist die Dienststelle für Freiheitsentzug für sämtliche Aufgaben im Zusammenhang mit dem Freiheitsentzug sowie dem Straf- und Massnahmenvollzug verantwortlich, die zuvor auf zwei Dienststellen aufgeteilt waren.

Grafik 2:



Netzwerk der Bewährungshilfe

Das Netzwerk der Bewährungshilfe ist in den Artikeln 22 und 23 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (EGStGB) vom 14. September 2006 verankert. Die Funktionsweise des Netzwerks ist in den Artikeln 34 ff. des EGStGB festgelegt.

Kurz gesagt, bietet das Netzwerk den Verurteilten eine spezialisierte soziale Betreuung und nimmt die wissenschaftliche Beurteilung der Gemeingefährlichkeit der Verurteilten vor. Es trägt mit seinen Leistungen massgeblich zur Erreichung der Ziele des Strafvollzugs, also zur Resozialisierung und zur Rückfallprävention (öffentliche Sicherheit), bei. In diesem Sinne unterstützt das Netzwerk der Bewährungshilfe die Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden. Diesen Beitrag wird es auch nach Inkrafttreten des Dekrets leisten.

In Anhang 1 findet sich eine Präsentation des Netzwerks der Bewährungshilfe.

3. Eintretensdebatte

Ein Abgeordneter will wissen, warum das unterbreitete Organigramm von jenem, das im Audit vorgeschlagen wird, abweicht. Die gewählte Lösung scheint kostspieliger zu sein.

Der VRSSI antwortet, dass das neue Organigramm nicht kostspieliger sein wird. Wenn man das Netzwerk der Bewährungshilfe in die neue Struktur integrieren würde (Verstaatlichung), wie dies im Audit vorgeschlagen wird, so müsste man das zur Erfüllung der Aufgaben des Netzwerks nötige Personal anstellen (6 VZS / Anhang 3 Ziff. 3), was nicht gewünscht wird. Das Audit betraf weder den offenen Straf- und Massnahmenvollzug noch das Netzwerk der Bewährungshilfe.

Ein Abgeordneter ist der Ansicht, dass der Personalbestand in den Gefängnissen – insbesondere was die Wärter anbelangt – dringend erhöht werden muss. Er nimmt die Schaffung der neuen Dienststelle zur Kenntnis, stellt aber fest, dass kein zusätzliches Gefängnispersonal angestellt wird. Er fordert, dass hier endlich Abhilfe geschaffen wird. Ein anderer Abgeordneter bedauert den Kohärenzmangel: Einerseits will man den Beruf des Fachmanns für Justizvollzug aufwerten und andererseits stellt man als Verstärkung schlechter ausgebildetes Personal von Sicherheitsunternehmen an. Einige Kommissionsmitglieder sind der Meinung, dass sich das Dekret zu stark auf die Führungsetage konzentriert und dabei die Basis vernachlässigt.

Das Departement weist darauf hin, dass der Steuerungsausschuss seinen Bericht über die Restrukturierung der Untersuchungsgefängnisse noch vor November unterbreiten wird. Zu diesem Zeitpunkt werden wir mehr über eine allfällige Personalaufstockung wissen. Dieses Dekret ist die erste Reformetappe und stellt auch eine Massnahme zur Verbesserung der Abläufe dar. Das Dekret hat nichts mit dem Personalbedarf zu tun. Die Personalaufstockung stellt die Schlussphase des Prozesses dar. Zuerst müssen die Organisation des Systems durchleuchtet, allfällige Doppelspurigkeiten beseitigt und Restrukturierungen durchgeführt werden, bevor zusätzliches Personal angestellt wird. Mit einer Verschiebung der Prüfung des Dekrets würde man Gefahr laufen, den gesamten Prozess zu verzögern.

Nach einem Sitzungsunterbruch erklärt der Kommissionspräsident, dass die Kommission das Dekret befürwortet. Allerdings möchte sie die Schaffung von Stellen im unteren Organigrammbereich unterstützen. Sie möchte auch die Meinung des Straf- und Massnahmenvollzugsrichters kennen. Die Kommission plant ein Treffen mit der Justiz- und der Geschäftsprüfungskommission und will in Ergänzung zum Dekret eine dringliche Motion einreichen. Die Departementsvorsteherin nimmt dies zur Kenntnis.

Um einen Fehlstart zu vermeiden, schlägt der Kommissionspräsident vor, die Arbeiten in Erwartung ausführlicherer Informationen, insbesondere in Sachen Haftstandorte und Personalressourcen, zu vertagen.

Die Vertagung wird mit 9 gegen 3 Stimmen angenommen.

Anlässlich der darauffolgenden Sitzung vom 16. Oktober 2012 erhält die Kommission ÖS zusätzliche Informationen betreffend das Amt für die Vollstreckung der strafrechtlichen Sanktionen, die Nutzung der Haftstandorte und die Zuteilung der zusätzlichen Personalressourcen, welche der künftigen Dienststelle für Freiheitsentzug gewährt werden. Zudem hört sie den Doyen des Straf- und Massnahmenvollzugsgerichts, Richter Christian Roten, an.

Zusätzliche Informationen:

Amt für die Vollstreckung der strafrechtlichen Sanktionen

Das Amt für die Vollstreckung der strafrechtlichen Sanktionen ist in organisatorischer Hinsicht eine Folge des Zusammenschlusses der für den offenen und geschlossenen Strafvollzug zuständigen Behörden.

Der Chef des VRSSI unterstreicht die Notwendigkeit, die Trennung zwischen geschlossenem und offenem Vollzug aufzuheben und verweist dabei auf den Bericht des Experten Andreas Werren, der von der Aargauer Regierung im Mordfall Lucie beauftragt worden war. Diese Trennung birgt die Gefahr eines Verlusts von Informationen über die verurteilte Person, was eine notwendige Intervention verzögern oder gar verunmöglichen kann.

Die Stellungnahme des Chefs des VRSSI findet sich in Anhang 2.

Die internen Beziehungen zwischen dem Chef der Dienststelle für Freiheitsentzug, den Verantwortlichen der Strafanstalten und dem Netzwerk der Bewährungshilfe wurden im Einvernehmen mit sämtlichen betroffenen Akteuren festgelegt. Der Doyen des Straf- und Massnahmenvollzugsgerichts wurde ebenfalls angehört.

Anhang 3 gibt Auskunft über das Pflichtenheft des Amts für die Vollstreckung der strafrechtlichen Sanktionen und dessen Personalressourcen.

Konzept «Haftstandorte»

Der Generalsekretär des DSSI unterbreitet der Kommission die Medienmitteilung vom 15. Oktober 2012 sowie eine PowerPoint-Präsentation über die neue Organisation der Haftregimes und -standorte (Anhang 4).

Diese Information über die kurz- und mittelfristig geplanten Haftstandorte wurde durch eine Mitteilung der Departementsvorsteherin vom 23. Oktober 2012 ergänzt.

Konzept «Personalressourcen»

Angesichts der von einigen Kommissionsmitgliedern geäußerten Befürchtung, die zusätzlichen Personalressourcen würden zur Verstärkung der Leitung der Dienststelle und nicht des Strafvollzugspersonals eingesetzt, das direkten Kontakt mit den Verurteilten hat, unterbreitet der Generalsekretär der Kommission das Konzept «Personalressourcen».

Unter Vorbehalt der Budgetkredite werden die VZS aufgrund von drei Prioritätskriterien zwischen den Strafanstalten und den administrativen Einheiten der neuen Dienststelle aufgeteilt.

Das Konzept findet sich in Anhang 5.

Anhörung von Richter Christian Roten

Im Namen der drei Richter des Straf- und Massnahmenvollzugsgerichts spricht sich Richter Christian Roten für den Dekretsentwurf des Staatsrates aus. Aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und der Resozialisierung der Verurteilten unterstützt er den Zusammenschluss der für den offenen und geschlossenen Strafvollzug zuständigen Behörden.

Seine Darlegungen finden sich in Anhang 6.

Zu Beginn der Sitzung vom 26. Oktober 2012 weist der Kommissionspräsident darauf hin, dass er am 23. Oktober 2012 von der Departementsvorsteherin per Mail folgende Dokumente erhalten hat:

- 1) Synthesebericht vom Oktober 2012 über die Arbeiten des Steuerungsausschusses im Zusammenhang mit dem Audit der Walliser Strafanstalten (Anhang 7).
- 2) Entscheid des Staatsrates vom 10. Oktober 2012 bezüglich Reorganisation der Walliser Strafanstalten (Anhang 8).

Die Departementsvorsteherin erinnert an das einzige Ziel des Dekretsentwurfs, nämlich die Verstärkung der Sicherheit mittels Zusammenschluss der beiden für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständigen administrativen Sektoren – ein Zusammenschluss, der auch eine Vereinfachung bringt.

Zudem kommentiert sie den Synthesebericht von Oktober 2012 und den diesbezüglichen Entscheid des Staatsrates vom 10. Oktober 2012. Was das Konzept «Haftstandorte» anbelangt, weist sie darauf hin, dass eine Planung auf 5 Jahre hinaus (Anhang 8 Ziff. 2.1) im Bereich des Strafvollzugs bereits ein grosser Schritt ist. Dies insbesondere angesichts der laufenden Revision des Sanktionenrechts, welche die kurzen Strafen wieder einführen und folglich zu einem zusätzlichen Bedarf an Haftplätzen führen wird. Andererseits kommt die elektronische Fussfessel zum Einsatz, welche den Verurteilten einen Gefängnisaufenthalt erspart.

Die Departementsvorsteherin erwähnt auch das Konzept «Personalressourcen» (Anhang 5), wobei sie betont, dass dem Generalstab der neuen Dienststelle für Freiheitsentzug keine neuen Stellen gewährt werden. Schliesslich präzisiert sie, dass die Arbeiten in Sachen Gefängnismedizin unter der Leitung des ehemaligen Kantonsarztes Georges Dupuis und des Experten Benjamin Brägger fortgesetzt werden.

Analyse der zusätzlichen Informationen

Der Kommissionspräsident eröffnet den zweiten Teil der Eintretensdebatte und erinnert daran:

- 1) dass der im Dekretsentwurf vorgesehene Zusammenschluss der Verwaltungsstellen vom Staatsrat und von den betroffenen Dienstchefs einerseits und vom Straf- und Massnahmenvollzugsgericht andererseits unterstützt wird, dass diese Lösung von den Experten Benjamin Brägger und Andreas Werren (Mordfall Lucie) empfohlen wird und in den meisten Kantonen umgesetzt wurde;
- 2) dass den Kommissionsmitgliedern umfangreiche Unterlagen zur Verfügung gestellt wurden, insbesondere die Anhänge 1 bis 8 zu diesem Bericht, die auch auf der Internetseite des Grossen Rates abrufbar sind (Sessionsunterlagen).

Die Frage nach der aktuellen Anzahl Personen in Halbgefangenschaft und im Externat in den Untersuchungsgefängnissen Sitten und Martigny beantwortet der Direktor der Strafanstalten folgendermassen: Es handelt sich um 20 bis 25 Personen, je zur Hälfte in Halbgefangenschaft und im Externat.

Der Direktor der Strafanstalten präzisiert, dass die im Block E des Untersuchungsgefängnisses «Les Iles» eingerichteten Beschäftigungswerkstätten für Insassen im Strafvollzug bestimmt sein werden, die auf ihre Verlegung in ein Gefängnis mittlerer oder hoher Sicherheitsstufe warten. Die Beschäftigungswerkstätten bedingen

keine umfangreichen Investitionen für aufwendige Infrastrukturen. Der Direktor erläutert, dass in diesem Block 8 bis 10 Personen untergebracht werden, bei denen es sich im Normalfall ausnahmslos um von Walliser Gerichten verurteilte Straftäter handeln wird. In diesem Zusammenhang weist die Departementsvorsteherin darauf hin, dass die Konferenz der Vorsteher der Justiz- und Polizeidepartemente der Westschweiz und des Tessins über diese Massnahmen informiert wurde und diese begrüsst.

Der Direktor der Strafanstalten erklärt, dass der Umbau der Blöcke A und E des Untersuchungsgefängnisses «Les Iles» in Sitten gemäss Schätzung der Dienststelle für Hochbau rund ein Jahr dauern wird. Der Umbau der Räumlichkeiten der «*Bergerie*» steht momentan nicht auf der Tagesordnung, da zuvor mit der Bundesverwaltung die Frage der Beiträge für die Realisierung des Ausschaffungsgefängnisses geklärt werden muss.

Schliesslich wird die Kommission darüber informiert, dass Personen, für die eine fürsorgliche Unterbringung angeordnet wurde, inskünftig nicht mehr in den Strafanstalten untergebracht werden können.

Bemerkung: Die Beilagen zu diesem Bericht finden sich auf der Internetsite des Grossen Rates (Sessionsunterlagen).

4. Eintreten

Eintreten wird mit 10 Ja und 2 Enthaltungen beschlossen.

5. Detailberatung

Titel und Erwägungen

Keine Bemerkungen

Art. 18 Verwaltungsbehörden

Keine Bemerkungen

Art. 19 Departement

Keine Bemerkungen

Art. 20 Dienststelle

Es gibt Unterschiede zwischen dieser Bestimmung, die sich mit den Organisationseinheiten befasst, und dem Organigramm der neuen Dienststelle, welches der Kommission zusammen mit der Einladung für die erste Sitzung zugestellt wurde. Die Departementsvorsteherin erklärt, dass dieses Organigramm lediglich ein Entwurf ist und dass die diesbezüglichen Überlegungen innerhalb des Departements fortgesetzt werden, zumal der Staatsrat in der Zwischenzeit entschieden hat, die Administrativhaft (BGZ) ebenfalls der Dienststelle für Freiheitsentzug zu unterstellen, was durch das unlängst verabschiedete Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer ermöglicht wird. Die neue Dienststelle wird sich also nicht nur um den strafrechtlichen Freiheitsentzug, sondern auch um die Administrativhaft, den offenen Straf- und Massnahmenvollzug und die administrative Leitung des Netzwerks der

Bewährungshilfe kümmern müssen. Angesichts der neuen Aufgaben der Dienststelle sind weitergehende Überlegungen notwendig.

Absatz 1:

Änderungsvorschlag:

e) ~~eine die~~ öffentlich rechtlichen Anstalten des Freiheitsentzuges, welche durch das schweizerische Jugendstrafgesetz und die schweizerische Jugendstrafprozessordnung vorgesehen ist sind;

Änderung einstimmig angenommen.

Art. 21 bis 44

Keine Bemerkungen

Übergangs- und Schlussbestimmungen

Änderungsvorschlag:

Ziffer II «*Übergangs- und Schlussbestimmungen*» durch einen neuen Absatz 3 ergänzen:

³ Ab Inkrafttreten des Dekrets wird:

- der Direktor der Strafanstalten Chef der Dienststelle für Freiheitsentzug (Art. 18 Bst. c des Dekretsentwurfs) und administrativer Direktor des Netzwerks für Bewährungshilfe (Art. 20 Abs. 2 des Dekretsentwurfs);
- der für Crêtelongue verantwortliche stellvertretende Direktor Adjunkt des Chefs der Dienststelle für Freiheitsentzug und Verantwortlicher für die offene Anstalt für den Vollzug freiheitsentziehender Strafen im Normalvollzug oder in einer erleichterten Vollzugsform (Art. 20 Abs. 1 Bst. c des Dekretsentwurfs);
- der Verantwortliche der Untersuchungsgefängnisse Verantwortlicher der Haftanstalten für Erwachsene, welche durch die schweizerische Strafprozessordnung vorgesehen sind (Art. 20 Abs. 1 Bst. b des Dekretsentwurfs);
- der Verantwortliche der Erziehungsanstalt Pramont Verantwortlicher der Anstalt für junge Erwachsene, welche zu einer stationären therapeutischen Massnahme verurteilt worden sind (Art. 20 Abs. 1 Bst. d des Dekretsentwurfs) und der Anstalt des Freiheitsentzuges, welche durch das schweizerische Jugendstrafgesetz und die schweizerische Jugendstrafprozessordnung vorgesehen ist (Art. 20 Abs. 1 Bst. e des Dekretsentwurfs);
- der Jurist / Kriminologe der Strafanstalten Chef des Amts für die Vollstreckung der strafrechtlichen Sanktionen (Art. 20 Abs. 1 Bst. a des Dekretsentwurfs).

Begründung:

Die Kaderleute der Strafanstalten müssen automatisch die entsprechenden Funktionen in der neuen Organisation übernehmen. Es muss also keine Ausschreibung für die Stellen des höheren Kadern der Dienststelle durchgeführt werden. Das neue Personal der Dienststelle wird dort eingesetzt, wo der Bedarf am dringendsten ist, also in den Gefängnissen selber (Aufsichts-, Betreuungs- und Verwaltungspersonal).

Dieser Vorschlag führt zu einer ausgedehnten Debatte, die zur Erkenntnis führt, dass es hier um einen organisatorischen Entscheid geht, der nicht in der Zuständigkeit des Grossen Rates, sondern vielmehr des Staatsrates liegt.

Die Kommission nimmt die Aussagen der Departementsvorsteherin zur Kenntnis, wonach keine neuen Stellen beim Stab der Dienststelle für Freiheitsentzug geschaffen werden und die Schaffung der neuen Dienststelle keine finanziellen Auswirkungen hat.

Abstimmung:

Dafür:	0
Dagegen:	8
Enthaltungen:	4

Der Vorschlag wird abgelehnt.

6. Schlussberatung

Ein Kommissionsmitglied weist darauf hin, dass die zur Gewährleistung der Sicherheit beschlossene Personalaufstockung bei der Polizei, bei der Staatsanwaltschaft und bei den Gerichten auch zu einer Zunahme der Gefängnispopulation führen wird. Aus diesem Grund wird die Kommission im Rahmen der Budgetberatung zusätzliches Personal für die Strafanstalten beantragen. Im Rahmen der Prüfung dieses Dekretsentwurfs hat die Kommission ausdrücklich eine Stellungnahme des Departements bezüglich der Reorganisation der Strafanstalten und der Verbesserung der Gefangenenbetreuung gefordert. Sie nimmt von den Erklärungen der Departementsvorsteherin, die in diese Richtung gehen, Kenntnis.

7. Schlussabstimmung

Mit 7 Ja, 0 Nein und 5 Enthaltungen nimmt die Kommission für öffentliche Sicherheit den Dekretsentwurf zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Strafgesetzbuch an.

Der Präsident
Claude-Alain Richard

Der Berichterstatter
Sébastien Roh