

Organisationsanalyse der Walliser Strafanstalten: Schlussbericht

Rapport final de l'audit systématique sur le fonctionnement des établissements
pénitentiaires valaisans

von Dr. Benjamin F. Brägger

gemäss Auftrag des Walliser Staatsrats vom 16. Februar 2011

Originalversion

Bösinggen, 2. September 2011

A. Mandat

Die CLAVEM GmbH wurde mit Beschluss des Staatsrates des Kantons Wallis vom 16.02.2011 beauftragt, eine Organisationsanalyse der Walliser Strafanstalten (*Les établissements pénitentiaires valaisans [EPV]*) durchzuführen, welche namentlich Antworten auf die im Controlling-Bericht des Departements für Sicherheit, Sozialwesen und Integration (DSSI) vom 22.04.2010 aufgeworfenen Fragen geben soll.

Die Analyse soll insbesondere

- überprüfen, ob die Aufträge und die festgelegten Zielsetzungen für das Walliser System des Freiheitsentzugs den rechtlichen Vorgaben entsprechen;
- die Aufbau- und Ablauforganisation der EPV wie auch das Führungsverhalten in den EPV bewerten;
- überprüfen, ob das Walliser System des Freiheitsentzug den heutigen Standards des Strafvollzuges entspricht;
- klären, ob die bestehende Anstaltsinfrastruktur bestmöglich genutzt wird, namentlich in Bezug auf die bestehenden Trennungsvorschriften für die verschiedenen Insassengruppierungen.

Gemäss Offerte der CLAVEM GmbH vom 14.02.2011 soll die Analyse die Grundlage bilden, damit die Walliser Regierung die notwendigen strategischen Entscheide betreffend einer organisatorischen Neuausrichtung der Walliser Strafanstalten treffen kann.

B. Analysemethode

CLAVEM GmbH arbeitet immer mittels einer gemischten Arbeitsmethodik. Diese umfasst in einer ersten Phase eine Analyse der Institutionen vor Ort (Besichtigungen, Gespräche mit der Leitung und mehreren Mitarbeitenden verschiedener Hierarchiestufen sowie mit den wesentlichen externen Partnern). In einer zweiten Phase werden die zur Verfügung gestellten Dokumente (rechtliche Grundlagen, Hausordnungen, Handbücher, Sicherheitskonzepte, Organigramme, Prozessbeschreibungen usw.) einer Analyse unterzogen. Schliesslich werden die auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse mit den heute in der Schweiz gebräuchlichen Standards¹ und den durch die Schweiz anerkannten internationalen Normen² verglichen, um eventuelle Mängel oder Gefährdungspotenziale aufzuzeigen. Die Analyse schliesst mit konkreten Verbesserungsempfehlungen.

¹ Obwohl der Freiheitsentzug in der Schweiz eine kantonale Aufgabe ist, hat der Bund für die Planung, den Bau und den Betrieb von Bauten des Straf- und Massnahmenvollzuges Standards in einem Handbuch erlassen. Diese sind durch die Kantone einzuhalten, um in den Genuss von Bundesbaubeiträgen für Anstalten des Straf- und Massnahmenvollzuges für Erwachsene zu kommen, vgl. **Handbuch für Bauten des Straf- und Massnahmenvollzuges – Einrichtungen Erwachsene**, Bundesamt für Justiz und Bundesamt für Bauten und Logistik, Bern 1999, publiziert unter:

http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/straf_und_massnahmen/baubeitaege/hb-erwachsene-d.pdf.

² Dabei handelt es sich neben der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4.11.1950 (SR 0.101); in Kraft getreten für die Schweiz am 28.11.1974, dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984 (SR 0.105); in Kraft getreten für die Schweiz am 26.6.1987 und dem Europäischen Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26.11.1987 (SR 0.106); in Kraft getreten für die Schweiz am 1.2.1989 insbesondere um die sog. **Empfehlungen Europarates zum Freiheitsentzug**. Diese stellen eine wichtige Informationsquelle und Orientierungshilfe für die Fragen der Ausgestaltung der Haftbedingungen und der Behandlung der Gefangenen dar. Obwohl es sich dabei für die Schweiz nicht um zwingendes Recht handelt, sondern um sog. *Soft-Law*, stellen diese Empfehlungen den gemeinsamen Konsens der Staaten des Europarates zum Freiheitsentzug dar. Besonderes Augenmerk gebührt den sog. **Europäischen Strafvollzugsgrundsätze von 2006 REC(2006)2** und der

C. Vorgehensweise

Der vorliegende Schlussbericht stützt sich auf ein ausführliches Studium aller relevanten rechtlichen Grundlagen und aller zur Verfügung gestellten internen Reglements, Dienstanweisungen und Dokumente zur Aufbau- und Ablauforganisation, usw.

Der Unterzeichnende hat am 01.02.2011 ein ausführliches Telefongespräch mit Hr. Dr. A. Pedrazzini, Altstaatsrat des Kantons Tessin, geführt, welcher aus gesundheitlichen Gründen das ihm am 28.04.2010 von der Walliser Regierung übertragene Audit-Mandat niederlegen musste. Am 22.03.2011 traf er Herrn Pedrazzini in Luzern zu einem ausgedehnten Übergabegespräch. Der Unterzeichnende erhielt anlässlich dieses Treffens alle Dokumente, welche Herr Pedrazzini im Laufe seiner Audit-Tätigkeit erhalten hatte. Zudem informierte er den Unterzeichnenden ausführlich mündlich über die bisher erfolgten Arbeiten.

Eine erste eingehende mündliche Kontaktnahme mit Frau Staatsrätin E. Waeber-Kalbermatten und dem Generalsekretär des DSSI, Herrn D. Mottier, fand am 31.03.2011 statt (sog. Kick-off Meeting). Nach diesem Gespräch besuchte der Unterzeichnende alle Standorte und Institutionen der Walliser Strafanstalten vor Ort und führte vertiefende Augenscheine durch:

- Untersuchungsgefängnis (UG) von Martigny am 07.04.2011;
- UG von Sion (*Prison des Iles*) am 07.04.2011;
- UG von Brig am 11.04.2011;
- *Centre éducatif de Pramont (CEP)* am 20.04.2011;
- *Colonie pénitentiaire de Crêtlongue (CPC)* am 20.04.2011;
- *Centre LMC La Bergerie* am 20.04.2011.

Die Besichtigungen haben im Beisein von Herrn G. Seewer, Direktor der EPV und der jeweiligen Kader der betreffenden Institutionen stattgefunden. Das *Centre LMC* wurde vom Leiter, Hr. D. Vuyet, gezeigt, ohne Beisein des Direktors der EPV.

Ausführliche Gespräche fanden mit folgenden Personen statt:

- Hr. G. Seewer, Direktor der EPV am 04.05.11;
- Frau M. Fournier, *responsable administrative et financière des EPV* am 04.05.11 und am 16.05.11;
- Hr. J.-M. Gilloz, *directeur adjoint* am 16.05.11;
- Hr. M. Perrin, Chef des Verwaltungs- und Rechtsdienstes DSSI am 16.05.11;
- Hr. J. de Lavallaz, Chef der Dienststelle für Bevölkerung und Migration am 16.05.11;
- Hr. Th. Egger, *directeur adjoint* am 17.05.11;
- Hr. A. Comby, *responsable du CEP* am 17.05.11;
- Hr. Dr. G. Dupuis, Kantonsarzt im Beisein seines Adjunkten am 24.05.11;
- Frau Staatsrätin E. Waeber-Kalbermatten und Hr. D. Mottier am 24.05.11;

REC(2006)13 über die Anwendung der Untersuchungshaff. Diese bilden die auch für die Schweiz anzuwendenden und umzusetzenden Mindest-Standards im Bereich des Freiheitsentzuges. Die nationalen und internationalen Kontrollorgane im Bereich des Freiheitsentzuges stützen sich auf diese Empfehlungen ab. Deshalb haben sich die kantonalen Regelungen und Gepflogenheiten an diesen Grundsatzpapieren zu orientieren. Die Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates zum Freiheitsentzug sind systematisch publiziert unter:

http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/sicherheit/straf_und_massnahmenvollzug/rechtliche_grundlagen/uebereinkommen/europaratresolutionen.html

- Hr. Dr. R. Raggenbass, *médecin-chef responsable du service de médecine pénitentiaire* am 01.06.11;
- Hr. U. Steiner*, *Oberaufseher, Prison des Iles* am 01.06.11;
- Hr. C. Udry*, *sous-chef gardien, Prison des Iles* am 01.06.11;
- Hr. N. Kuonen*, *centraliste, Prison des Iles* am 01.06.11;
- Hr. J.-P. Tornay*, *Oberaufseher, Prison de Martigny* am 30.06.11;
- Hr. R. Pannatier*, *gardien II, Prison de Martigny* am 30.06.11;
- Hr. Ch. Varone, *Kommandant der Walliser Kantonspolizei* am 30.06.11;
- Hr. G. Seewer, Hr. Th. Egger und Frau M. Fournier, *Gruppenabschlussgespräch* am 30.06.11.

Die mit einem Asteriskus gekennzeichneten Personen haben selbständig darum nach-gesucht vom Unterzeichnenden angehört zu werden.

Der Direktor der EPV unterstützte den Unterzeichnenden bei allen organisatorischen Be-langen während der Analyse und stellte diesem alle gewünschten Zusatzinformationen oder -dokumente verzugslos zur Verfügung. Hr. Dr. R. Raggenbass liess einen vereinbar-ten Gesprächstermin annullieren, weil seine Vorgesetzten vorgängig an ein Gespräch über den Auftrag und Umfang der Organisationsanalyse in Kenntnis gesetzt werden wollten (vgl. Schreiben der Generaldirektion RSV vom 13.05.11 an die Vorsteherin der DSSI). Nach einer klärenden Stellungnahme der DSSI konnte das Gespräch mit Hr. Dr. R. Raggenbass am 01.06.11 geführt werden (vgl. dazu Schreiben der Vorsteherin der DSSI vom 20.05.11).

Die Zusammenarbeit mit allen oben angeführten Personen war offen, hilfsbereit und kooperativ. Eine Organisationsanalyse mit Besichtigungen vor Ort und Gesprächen be-lastet die betroffenen Institutionen und Personen in zeitlicher und organisatorischer Hin-sicht. An dieser Stelle sei allen beteiligten und betroffenen Personen für ihre Unterstüt-zung gedankt.

Zudem besteht bei den jüngeren Kadern auf allen Stufen eine grosse Erwartung in den Schlussbericht und auf die sich drauf abstützenden politischen Entscheide. Die über-wiegende Mehrheit der Personen, mit welchen der Unterzeichnende Gespräche ge-führt hat, ist bereit grössere Veränderungen anzupacken und auch umzusetzen.

D. Zusammenfassung der Resultate der Analyse

Die Walliser Anstalten des Freiheitsentzuges wurden in den letzten 15 Jahren mehrfach durch internationale und nationale Experten und Fachspezialisten besucht sowie kontrolliert. Ihre Befunde sind in den nachfolgend aufgeführten Berichten nachzulesen.

- *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) effectuée en Suisse du 11 au 23 février 1996;*
- *Rapport d'expertise Mangin/Gravier, Service médical des Etablissements pénitentiaires valaisans du 11 août 1998;*
- *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 5 octobre 2007;*
- *Rapport au Conseil d'Etat du canton du Valais sur la visite de la Commission nationale de prévention de la torture au LMC Granges le 27 mai 2010;*
- *Rapport au Conseil d'Etat du canton du Valais sur la visite de la Commission nationale de prévention de la torture sur sa visite à la prison préventive et au poste de police de Brigue du 28 mai 2010.*

Die Haftbedingungen in den Walliser Anstalten des Freiheitsentzuges wurden bisher in allen Berichten der oben angeführten Inspektionsorgane zum Teil massiv gerügt. Generell wird ein Mangel an Personal festgestellt. Zudem seien die Haftbedingungen zu sehr auf die Sicherheit fokussiert. Der gesetzlich verankerte Wiedereingliederungsauftrag (Resozialisierung) und die vorgeschriebene Fürsorge und Betreuung der Gefangenen wurden bisher und werden teilweise immer noch als sekundär betrachtet. Körperliche Aktivitäten generell, sportliche Betätigungen oder Arbeit für die Insassen kämen grundsätzlich zu kurz. Des Weiteren würde die Bewegungsfreiheit der Insassen in Gegenüberstellung mit vergleichbaren Anstalten in anderen Kantonen sehr stark, manchmal gar zu stark, eingeschränkt.

Alle bestehenden Anstaltsbauten weisen mehr oder weniger grosse Defizite und Mängel im Bereich der baulich/technischen Sicherheit (der sog. passiven Sicherheit), der baulichen Vollzugsstandards oder beim Unterhaltszustand auf.

Die Behebung dieser während der letzten Jahre mehrfach festgestellten Mängel erfordert eine grundlegende Anpassung und Sanierung der zur Verfügung stehenden Infrastruktur einerseits und eine bedeutende Aufstockung des Personals andererseits.

Die heute im Kanton Wallis gültige Aufteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Bereich des Freiheitsentzuges entspricht nicht mehr dem in der Mehrheit der deutsch- und französischsprachigen Kantone umgesetzten, erprobten und bewährten Organisationsmodell. Eine kantonale Strafvollzugspolitik, welche klare Akzente und Prioritäten setzt, kann mit dem gegenwärtigen Organisationsmodell kaum wirkungsvoll und zeitgerecht umgesetzt werden. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind auf zu viele Dienststellen und Personen aufgeteilt. Dies verhindert, dass in komplexen Fällen oder in sog. Krisensituationen rasch und zielführend entschieden, geführt und informiert werden kann. Die Schaffung einer **Dienststelle für Justizvollzug (Service pénitentiaire valaisan)** wird deshalb empfohlen. Diese neue und spezialisierte Verwaltungsbehörde sollte alle Aufgabengebiete des Freiheitsentzuges zusammenfassen und von einem ge-

samtverantwortlichen Chefbeamten, welcher direkt dem zuständigen Regierungsrat unterstellt ist, geleitet werden.

Sicherheit ist immer das Produkt eines optimalen Zusammenspiels der harten Faktoren der baulichen/technischen Infrastruktur (sog. *passive Sicherheit*) mit dem weichen Faktor Mensch (sog. *aktive Sicherheit*). Die Führungskultur in einer Institution, der Ausbildungsstand bzw. die Erfahrung der Mitarbeitenden sowie eine ausgeprägte, sich auf gemeinsam erarbeitete Werte stützende Berufsethik sind wesentliche Erfolgsfaktoren dieser sog. *aktiven Sicherheit*. Die Schaffung der neuen Dienststelle für Justizvollzug sollte dementsprechend als Chance verstanden werden, um eine neue Betriebskultur, d.h. eine für alle Organisationseinheiten geltende Kultur gezielt zu entwickeln und bei den Mitarbeitenden zu verankern. Bei dieser Kulturentwicklung sollten folgende Themen im Zentrum stehen: die Betreuung der Gefangenen, professionelle Nähe und Distanz im Umgang mit den Gefangenen, Qualitätsstandards und –sicherung als Prozesse der sog. *aktiven Sicherheit* und die Beziehungen unter den Mitarbeitern sowie zu ihren Vorgesetzten. Die Kader sollten darüber hinaus unter der Leitung des Vorstehers der neuen Dienststelle für Justizvollzug ein gemeinsames Führungsverständnis entwickeln, welches diese im Berufsalltag vorleben und auch einfordern werden.

Punktuelle Änderungen oder Verbesserungen erscheinen nicht mehr als ausreichend, um die vielfältigen und notwendigen Veränderungen im System des Walliser Freiheitsentzuges herbeizuführen und nachhaltig zu verankern. Deshalb wird im vorliegenden Bericht vorgeschlagen, einen grundlegenden Veränderungsprozess einzuleiten, welcher sich an den Grundsätzen der sog. **Unternehmensentwicklung**³ orientiert. Dabei gilt es zu beachten, dass ein solcher Prozess nur dann erfolgreich umgesetzt werden kann, wenn er von den verantwortlichen politischen Behörden angeordnet und sodann unterstützt wird. Es handelt sich dabei um eine strategische und operative Neuausrichtung eines ganzen Amtes, welche in der Regel über zwei Legislaturen verläuft.

Eine systematische Zusammenfassung der im vorliegenden Bericht gemachten wesentlichen Empfehlungen ist auf den Seiten 52 bis 56 abgedruckt.

**Im Leben gibt es keine Lösungen.
Es gibt nur Kräfte, die in Bewegung sind:
Man muss sie erzeugen – und die Lösungen werden folgen.**

ANTOINE MARIE JEAN-BAPTISTE ROGER DE SAINT-EXUPERY⁴

***Dans la vie, il n'y a pas de solutions.
Il n'y a que des forces en marche :
il faut les créer et les solutions suivent.***

³ Vgl. dazu DOPPLER/LUSTERBURG, Change Management, Den Unternehmenswandel gestalten, 12. Auflage, 2008, insbesondere S. 229ff.

⁴ Französischer Schriftsteller und Pilot, geboren am 29.06.1900 in Lyon (F), verschollen am 31.07.1944.

E. Inhaltsverzeichnis:

A. Mandat	2
B. Analysemethode	2
C. Vorgehensweise	3
D. Zusammenfassung der Resultate der Analyse	5
I. Aktuelle Ausgangslage	9
1. Der Freiheitsentzug in der Schweiz	9
2. Das heutige Walliser System des Freiheitsentzuges	12
3. Vergleich mit anderen Kantonen	12
4. Fazit	14
5. Empfehlungen	14
II. Gesetzliche Grundlagen	15
1. Grundsatz der kantonalen Zuständigkeit im Bereich des Freiheitsentzuges	15
2. Die heutige Ausgangslage im Kanton Wallis	15
3. Fazit	16
4. Empfehlungen	17
III. Standorte der Walliser Anstalten und zugewiesene Haftregimes	17
1. Heutige Standorte und Haftregimes	17
2. Geltende Trennungsvorschriften	19
3. Fazit	20
4. Empfehlungen zur Neuordnung der Aufträge und Haftregime	21
IV. Analyse der passiven Sicherheit, der Vollzugsstandards und des baulichen Sanierungsbedarfes der Anstalten	25
1. Grundsatz	25
2. Heutige Ausgangslage im Kanton Wallis	25
3. Fazit	28
4. Empfehlungen	30
V. Analyse der aktiven Sicherheit der Anstalten	30
1. Grundsatz	30
2. Heutige Ausgangslage im Kanton Wallis	30
3. Fazit	31
4. Empfehlungen	31
4.1. Personelle Ressourcen	31
4.2. Neugestaltung der Führungsstruktur und Entwicklung der Aufbauorganisation (Change Management)	34
4.3. Entwicklung der Ablauforganisation (Organisationsentwicklung)	37
4.4. Kulturentwicklung	37
4.4.1. Im Allgemeinen	37
4.4.2. Führungskultur	38
4.5. Selektion, Aus- und Weiterbildung des Personals	38
5. Zusammenfassung	39
VI. Analyse der medizinischen Versorgung	40
1. Grundsätze der Vollzugsmedizin in der Schweiz	40
1.1. Zuständigkeiten	40
1.2. Organisation	40
1.3. Zugang zum Arzt, Behandlungspflicht und Arztwahl	41
1.4. Prinzip der ärztlichen Unabhängigkeit und Einverständnis des Gefangenen	41

1.5. Äquivalenzprinzip	42
1.6. Medikamentenabgabe	42
2. Aktuelle Situation im Kanton Wallis	44
3. Fazit	45
4. Empfehlungen	48
VII. Einzelfragen	48
1. Insassenarbeit ausserhalb der Anstalt	48
2. <i>Location de main-d'oeuvre</i>	49
3. Produkteverkauf und Preispolitik der Walliser Strafanstalten	49
4. Personalvergünstigungen	49
5. Neueinrichtungen der Mitarbeiterfunktionen	50
6. Supervision und Coaching	50
VIII. Entwurf einer Umsetzungsplanung	51
IX. Empfehlungen zur Begleitung der Neuausrichtungen	51
X. Zusammenfassung der Empfehlungen	52

Grafiken:

Nr. 1: Schweizerische Normenhierarchie im Bereich des Freiheitsentzuges und der Vollzugsmedizin	11
Nr. 2: Organigramm der neu zu schaffenden Walliser Dienststelle für Justizvollzug	35 & 54
Nr. 3: Landkarte der Unternehmensentwicklung	39 & 55
Nr. 4: Entwurf einer Umsetzungsplanung	51

Tabellen:

Nr. 1: Heutige Standorte und Haftregimes	18
Nr. 2: Standorte und Haftregimes gemäss empfohlener Neuordnung	24
Nr. 3: Baulicher Anpassungs- und Sanierungsbedarf mit grober Kostenschätzung	29
Nr. 4: Heutiger Personalbestand, zukünftig benötigte personelle Ressourcen	33

I. Aktuelle Ausgangslage

1. Der Freiheitsentzug in der Schweiz

Obwohl das materielle Strafrecht bereits seit dem 1. Januar 1942 und das Strafprozessrecht nunmehr seit dem 1. Januar 2011 bundesrechtlich für die ganze Schweiz gleich geregelt sind, kennt unser Land bis zum heutigen Tag weder ein einheitliches Recht zur Strafvollstreckung noch zum Straf- und Massnahmenvollzug, noch eine umfassende Rahmengesetzgebung auf Bundesebene. Dies führt dazu, **dass jeder der 26 Kantone eigene rechtliche Regelungen für den Freiheitsentzug erlassen muss**. Somit ist das Strafvollzugsrecht in der Schweiz auf verschiedensten hierarchischen Ebenen nur bruchstückhaft geregelt (vgl. dazu Grafik 1 auf S. 11). Neben den völkerrechtlichen Quellen (insbesondere die EMRK und die sog. UNO-Pakte sowie die Anti-Folter-Konvention wie auch die Empfehlungen des Europarats), finden sich auch Regelungen im Schweizerischen Strafgesetzbuch, in den Richtlinien und Empfehlungen der sog. Konkordate (formelle Zusammenschlüsse mehrerer Kantone im Bereich des Strafvollzuges, mit dem Ziel eine Harmonisierung der Regelungen anzustreben) und schliesslich in den mehr oder weniger einschlägigen rechtlichen Erlasse der Kantone. Das Recht der Strafvollstreckung und des Strafvollzuges ist heute mehrheitlich auf Reglements- oder Weisungsstufe normiert. Dieser Weisungs-Dschungel der verschiedenen Kantone, Justizvollzugsämter und Anstalten ist kaum mehr überblickbar und in der Regel nur schwer zugänglich.

Angesichts dieser für die Rechtsunterworfenen und -suchenden unbefriedigende Ausgangslage war es der ausdrückliche Wille des eidgenössischen Gesetzgebers die Grundsätze für den Straf- und Massnahmenvollzug einheitlich im neuen Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches (StGB) zu regeln und in Einklang mit dem Verfassungs- und Völkerrecht zu bringen⁵, ohne jedoch die Souveränität der Kantone im Bereich des Freiheitsentzuges allzu stark zu beschränken. Die Umsetzung dieser Grundsätze soll nach wie vor der Gesetzgebung der Kantone überlassen werden. Der Handlungsspielraum der kantonalen Behörden sollte nicht unnötig eingeschränkt werden, weshalb auch kein eigentliches Strafvollzugsgesetz geschaffen wurde. Seit dem 1. Januar 2007 findet sich deshalb im StGB neu ein minimaler bundesrechtlicher Rahmen zum Straf- und Massnahmenvollzug⁶ (vgl. dazu Art. 74 ff. und Art. 372 ff. StGB).

Die begriffliche Differenzierung zwischen sog. vollzugsleitenden rechtlich bindenden Entscheiden einerseits und der konkreten Art und Weise der Durchführung von freiheitsentziehenden Sanktionen andererseits beginnt sich in der Schweiz erst zaghaft zu etablieren. Dessen ungeachtet ist es für das Verständnis der Aufgaben und Kompetenzen der jeweiligen Akteure des Sanktionenvollzuges, insbesondere in Bezug auf die Ausarbeitung, Bewilligung und Umsetzung des Vollzugsplans, nunmehr unumgänglich auf einer klaren begrifflichen Unterscheidung zu beharren.

Unter **Strafvollstreckung**⁷ (auch Vollstreckung genannt) wird die Anordnung, die Überwachung der Durchführung, die Bewilligung der Vollzugstufenplanung und der Vollzugslockerungen innerhalb der Vollzugsstufen sowie die Unterbrechung und Beendigung von freiheitsentziehenden Sanktionen verstanden. Deshalb wäre eigentlich der Begriff Sanktionenvollstreckung angebrachter, jedoch in der Praxis in der Deutschschweiz nicht

⁵ Vgl. dazu Botschaft 1998, 214 ff.

⁶ Botschaft 1998, 131.

⁷ Auf Französisch spricht man von der sog. *application des peines ou des mesures*.

vorstellbar. Die **Vollstreckungsbehörde** (häufig noch als sog. *einweisende Behörde* bezeichnet) bestimmt in rechtlich verbindlicher und auch anfechtbarer Art und Weise mittels verwaltungsrechtlicher Verfügung nach kantonalem Verfahrensrecht insbesondere den Vollzugsort, bewilligt den Vollzugsplan und die darin enthaltene Vollzugsstufenplanung sowie allfällige Beurlaubungen. Darüber hinaus fallen auch die Entscheide zur Unterbrechung und der Beendigung sowie Übernahme eines Vollzuges durch einen anderen Kanton oder die Abtretung an einen anderen Staat wie auch die Bezahlung der Vollzugskosten (die Praxis spricht hier vom sog. Kostgeld) in den Kompetenzbereich der Vollstreckungsbehörden. Schliesslich gehört die Aktenaufbereitung für die einzuweisenden Personen zu deren Aufgaben. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, dass namentlich bei Straftätern mit schweren Delikten das begründete Urteil *in extenso* vorliegt und die während des zur Verurteilung führenden Strafverfahrens erstellten Gutachten sowie eventuelle ältere Gutachten wie auch ein neuer Strafregisterauszug zur Verfügung stehen. Bei einer Verlegung des Insassen von einer Institution in eine andere obliegt es der Vollstreckungsbehörde alle relevanten Informationen und Akten über den Gefangenen der neuen Institution zur Verfügung zu stellen, um die sog. **Vollzugskoordination** zu gewährleisten. Zusammenfassend gesagt, ist die Vollstreckungsbehörde die **vollzugsleitende Entscheid-Behörde**⁸. Das Vollstreckungsrecht ist rein kantonales Recht und in den meisten Kantonen kommt aus prozessualer Sicht das kantonale Verwaltungsverfahrensrecht zur Anwendung⁹. In den Kantonen Genf, Waadt, Wallis und dem Tessin wurden die Vollstreckungsentscheide, welche gemäss dem Strafgesetzbuch von einer richterlichen Behörde zu fällen sind, Spezialrichtern (sog. *juges d'application des peines*) übertragen. Ungeachtet dieser Lösung benötigen auch diese Kantone eine Verwaltungsbehörde, welche die Vollstreckung der Strafurteile administrativ und teilweise rechtlich gewährleistet.

Unter **Strafvollzug**¹⁰ (oder Massnahmenvollzug) wird die konkrete Art und Weise der Durchführung der freiheitsentziehenden Sanktion in den Anstalten gemäss den jeweils geltenden Hausordnungen verstanden. In der Deutschschweiz delegiert die Vollstreckungsbehörde im sog. offenen Strafvollzug¹¹ die Kompetenz für Vollzugslockerungen, namentlich für Beurlaubungen, häufig an die Anstalten. Diese üben dann im Umfang des Delegationsrahmens Vollstreckungsbefugnisse aus. Entscheide des Vollzuges, welche i.d.R. von der Anstaltsleitung angeordnet werden, betreffen häufig das sog. Disziplinarwesen. Darüber hinaus fallen auch die Zuteilung des Arbeitsplatzes oder der geeigneten Arbeit und die Festlegung des Arbeitsentgelts sowie dessen Verwendung in den Kompetenzbereich der Anstalten. Schliesslich bedarf die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsprogrammen oder an Freizeitaktivitäten einer Bewilligung der Anstaltsverantwortlichen. Unbestritten ist, dass Disziplinarmaßnahmen nach einem gesetzlich festgelegten Verfahren unter Wahrung der Gewährung des rechtlichen Gehöres von der Anstaltsleitung verfügt werden müssen¹². Die Verfügung ist schriftlich zu erlassen. Die wesentlichen Erwägungen, welche zu der Sanktionierung führen, müssen aufgeführt und der Entscheid muss zwingend mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen sein. In den

⁸ Vgl. dazu R. A. SURBER, Das Recht der Strafvollstreckung, Diss., Zürich 1998, 3 ff., A. BAECHTOLD, Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz, Kriminalität, Justiz und Sanktionen (KJS) Band 6, Bern 2005, zit.: BAECHTOLD, Strafvollzug, S. 46 f.; zu den Aufgaben der Vollstreckungsbehörden im Einzelnen S. 89 ff.

⁹ BAECHTOLD, Strafvollzug, S. 89 f.; so z.B. Art. 100 loi du canton de Neuchâtel sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes (LPMpA).

¹⁰ Auf Französisch spricht man von der sog. *exécution des peines et des mesures*.

¹¹ Art. 76 Abs. 1 StGB; zur Unterscheidung zwischen offenem und geschlossenem Vollzug vgl. BRÄGGER, BSK StGB I², Art. 76 N. 1 ff.; vgl. z.B. auch Art. 3 f. *arrêté du Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes* (APMA).

¹² Vgl. dazu etwa Art. 101 f. und 104 LPMpA; Art. 60 ff. APMA; einen Überblick zum Disziplinarrecht im schweizerischen Freiheitsentzug gibt: BRÄGGER, SZK 1 / 2003, S. 25 – 36.

übrigen Bereichen herrscht eine Grauzone in Bezug auf den Schutz der Rechtstellung der Insassen während des Vollzuges der Strafe oder Massnahme¹³. Tendenziell kann gesagt werden, dass Anordnungen, welche die persönliche Freiheit der Gefangenen über das übliche Mass des normalen Tagesablaufs beschränken, verfügt werden sollten. Die im Freiheitsentzug immanenten und alltäglichen Beschränkungen der persönlichen Freiheit müssen, damit sie auch rechtlich durchsetzbar sind, in der jeweiligen Hausordnung der Anstalt beschrieben sein. Dies gilt beispielsweise für die Zeiten des Zelleneinschlusses, des Spaziergangs usw. Es versteht sich von selbst, dass mündliche Anordnungen des Vollzugspersonals, welche dem allgemeinen Vollzugsgrundsatz der Achtung der Menschenwürde der Inhaftierten oder geltendem Recht widersprechen, nichtig und somit nicht zu beachten sind¹⁴.

Grafik Nr. 1:

Schweizerische Normenhierarchie im Bereich des Freiheitsentzuges und der Vollzugsmedizin

Recht des Freiheitsentzuges	Recht der medizinischen Versorgung	Hierarchiestufe	
Aufgabe der Kantone (123 BV)	Aufgabe der Kantone (118 BV)	Bundesverfassung	1
EMRK UNO-Pakte I & II Anti-Folter-Konvention (CPT) REC(2006)2 & 13	EMRK Anti-Folter-Konvention (CPT) REC(2006)2 & 13 REC (1998)7	Völkerrecht: Staatsverträge Empfehlungen des Europarates	2
StGB (Art. 74 ff., 320, 372 ff.) Verordnung zum StGB	StGB (Art. 84 III, 85 II, 321) Epidemiegesetz	Bundesrecht: Gesetze, Verordnungen	3
Strafvollzugskonkordate (3x)		Interkantonales Recht: Verträge zwischen den Kt. Richtlinien & Empfehlungen	4
Kantonsverfassung Gesetz zum Freiheitsentzug Verordnung zum Freiheitsentzug Hausordnung – Weisungen – Merkblätter	Kantonsverfassung Gesetz zum Freiheitsentzug & VO Gesundheitsgesetz & VO Regelung zur Gefängnismedizin Weisungen des Kantonsarztes	Kantonales Recht: Gesetze Verordnungen Regierungsratsbeschlüsse Weisungen	5
Ethische Grundsätze	SAMW Richtlinie vom 28.11.2002	Soft Law	6

¹³ So sieht Art. 103 LPMPA vor, dass im Vollzug mündliche Anweisungen des Personals, welche nicht als Verfügungen qualifiziert werden und somit nicht der Beschwerde unterliegen, zulässig sind. «*En matière d'exécution, la direction ainsi que le personnel de l'établissement peuvent donner oralement des ordres, non susceptibles de recours.*».

¹⁴ Vgl. dazu beispielsweise: Art. 10 Abs. 2 Code de déontologie des agent(e)s de détention du canton de Neuchâtel: «*Les agent(e)s de détention ont le devoir de refuser un ordre manifestement contraire à la loi, à la dignité humaine ou émanant d'une autorité ou d'un organe incompétent.*».

2. Das heutige Walliser System des Freiheitsentzuges

Im Kanton Wallis ist das **DEPARTEMENT FÜR SICHERHEIT, SOZIALWESEN UND INTEGRATION (DSSI)** für alle Belange des Freiheitsentzuges zuständig¹⁵. In der heutigen Organisationsform teilen sich neben dem Departement¹⁶ mehrere Dienststellen¹⁷ die Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Rahmen des strafrechtlichen und strafprozessualen Freiheitsentzuges. Für Aussenstehende ist es deshalb häufig ziemlich schwierig, sich in dieser Organisationsstruktur zu orientieren und zu Recht zu finden¹⁸. Insbesondere ist die im Walliser Recht gemachte Unterscheidung zwischen sog. *offenem Vollzug* und *geschlossenem Vollzug* als Anknüpfungspunkt für die Zuweisung von Vollzugs- und Vollstreckungskompetenzen an verschiedene Behörden schweizweit einzigartig und muss somit als unüblich bezeichnet werden.

Die Anordnung und der Vollzug der sog. Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft gemäss eidgenössischem Ausländergesetz erfolgt durch die Dienststelle für Bevölkerung und Migration und wird im *Centre LMC La Bergerie* in Crêtelongue oder in den Untersuchungsgefängnissen des Kantons vollzogen. Das Personal des *Centre LMC* untersteht der Dienststelle für Bevölkerung und Migration. Die Walliser Strafanstalten haben somit weder formell noch rechtlich einen Auftrag in Bezug auf den Vollzug dieser Administrativhaft.

Für den Vollzug des sog. Fürsorgerischen Freiheitsentzuges (FFE) gemäss den Art. 397a ff. ZGB sind die Gemeinden zuständig. Ausnahmsweise wird diese Art von Freiheitsentzügen in Anstalten der EPV durchgeführt.

3. Vergleich mit anderen Kantonen

Das grausame Tötungsdelikt eines einschlägig vorbestraften Täters in den frühen neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts im Kanton Zürich (bestens unter dem Begriff *Fall „Hauer“* bekannt) darf mit Fug als Wendepunkt im schweizerischen Strafvollzug angesehen werden. Die damaligen zürcherischen Vollzugspraktiken wurden hemmungslos überprüft und sehr rasch stark professionalisiert. Dies führte auf organisatorischer Ebene zur **Schaffung eines Amtes für Justizvollzuges**, einer spezialisierten Verwaltungsbehörde,

¹⁵ Vgl. dazu Art. 4 der Verordnung über die Befugnisse des Präsidiums und der Departemente vom 1. Mai 2009 (SGS/VS 172.010): **Departement für Sicherheit, Sozialwesen und Integration**, das namentlich folgende Aufgaben hat: die **Kantonspolizei**; das **Militärwesen**; das Feuerwesen und den Zivilschutz; das Zivilstandswesen, die **Fremdenkontrolle** und die Integration; die **Beziehungen zu den Gerichtsbehörden und zur Staatsanwaltschaft**; den Strassenverkehr und die Schifffahrt; **den Strafvollzug und die Strafanstalten**; die Schuldbetreibung und den Konkurs; das Sozialwesen; den Arbeitnehmerschutz und die Arbeitsverhältnisse; die Ausgleichskasse und die Invalidenversicherung.

¹⁶ Vgl. Art. 19 EGStGB (SGS/VS 311.1).

¹⁷ Es sind dies die folgenden Dienststellen gemäss Art. 18 EGStGB: der **Verwaltungs- und Rechtsdiensts des DSSI** für den Vollzug der Strafen und Massnahmen nach Strafgesetzbuch *im offenen Vollzug* (Art. 20 EGStGB). Die **Direktion der Strafanstalten des Kantons Wallis** für den Vollzug der Strafen und Massnahmen nach Strafgesetzbuch *im geschlossenen Vollzug* (Art. 21 EGStGB). Die für die **Bewährungshilfe zuständige Behörde**, welche gemäss Art. 22 EGStGB ihre Dienstleistungen auf Verlangen des Verwaltungs- und Rechtsdiensts erbringt. Schliesslich gemäss Art. 24 EGStGB das **Departement, in dessen Aufgabenbereich die öffentlichen Finanzen** fallen, welches für den Vollzug von Urteilen, soweit die Einziehung bestimmter Güter oder der Verfall zugunsten des Staates angeordnet ist, zu sorgen hat. Zudem hat die **Justizkommission** gemäss Art. 26 EGStGB im Bereich des Begnadigungswesens und der Kontrolle sowie Aufsicht über die Anstalten gewisse Kompetenzen.

¹⁸ Vgl. dazu KRÄHENMANN/SCHWEIZER/TSCHUMI, Hungerstreik im Strafvollzug, in: Jusletter vom 10. Januar 2011, welche auf S. 3 schreiben, dass „die Kompetenz zur Anordnung einer abweichenden Vollzugsform im Kanton Wallis unklar ausgestaltet ist“.

welche alle Aufgaben des Freiheitsentzuges zusammenfasst und von einem gesamtverantwortlichen Chefbeamten, welcher direkt dem zuständigen Regierungsrat unterstellt ist, geleitet wird. Dieses Organisationsmodell setzte sich im Verlaufe der letzten 20 Jahre immer mehr gesamtschweizerisch durch und ist heute das überaus am häufigsten anzutreffende kantonale Organisationsmodell im Bereich des Freiheitsentzuges. Neben den grossen Deutschschweizer Kantonen¹⁹ weisen im sog. lateinischen Konkordat, welchem auch der Kanton Wallis angehört, die Kantone Genf, Waadt und Neuenburg einen sog. *Service pénitentiaire* auf.

Das Organisationsmodell mit einem zentral geführten Amt für Justizvollzug (*Service pénitentiaire*) hat folgende Vorteile:

- Für die politischen Behörden, namentlich die/der zuständige Regierungsrätin/Regierungsrat, ist es einfacher, eine kohärente kantonale Politik im Bereich des Freiheitsentzuges zu entwickeln und umsetzen zu lassen.
- Die/der zuständige Regierungsrätin/Regierungsrat hat in einem heutzutage sehr sensiblen politischen Aufgabenbereich nur einen Chefbeamten zu führen, was die Effizienz im Allgemeinen erhöht und die Kommunikation gegen innen (in der Verwaltung) und gegen aussen (zum Parlament und den politischen Parteien wie auch zu den Medien) im Besonderen vereinfacht und somit den Kommunikationsfluss des Departements gezielter steuern lässt.
- Die kantonale Politik im Bereich des Freiheitsentzuges wird innerkantonal wie auch auf Konkordatsstufe verständlicher und klarer wahrgenommen, d.h. der Kanton spricht im Bereich des Freiheitsentzuges mit einer Stimme.
- Die vorhandenen Ressourcen können effizienter eingesetzt und rascher den sich immer schneller wandelnden Bedürfnissen angepasst werden.
- Die Arbeitsweise aller Mitarbeitenden wird professionalisiert, da es weniger Schnittstellen zwischen den verschiedenen mit Freiheitsentzugsaufgaben betrauten Dienststellen gibt und es somit bedeutend geringere Reibungs- und weniger Informationsverluste gibt.
- Die Ausrichtung des Vollzuges am sog. progressiven Verlauf, wie er im Schweizerischen Strafgesetzbuch vorgesehen ist²⁰, lässt sich widerspruchsfreier umsetzen. Dies trägt zur einer grösseren Sicherheit im gesamten System bei, namentlich hilft ein gemeinsam mit den Mitarbeitern erarbeitetes und politisch getragenes Gedankengut zum Freiheitsentzug schwere Rückfallstaten zu verhindern und erleichtert zudem eine auf hohem Niveau durchgeführte Wiedereingliederungsarbeit der Straftäter (vgl. dazu den in der Fussnote 19 angeführten Bericht WERREN).

Abschliessend wird noch darauf hingewiesen, dass gegenwärtig im Kanton Wallis eine einzige Dienststelle, d.h. die Dienststelle für Bevölkerung und Migration, sowohl für den Erlass der migrationsrechtlichen Entscheide als auch für den Vollzug einer hafttrichterlich überprüften Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft zuständig ist. Diese Kumulation der Befugnisse ist schweizweit unüblich. Es stellen sich bei diesem Organisationsmodell einerseits Fragen zur Kompetenzverteilung zwischen anordnender und aus-

¹⁹ Es handelt sich dabei um die Kantone BL, BE, GR, LU, SZ, SG und ZH. Der Kanton Solothurn hat nach schwerwiegenden Vorfällen im Strafvollzug gestützt auf den Untersuchungsbericht USTER vor ca. einem Jahr und der Kanton Aargau, gestützt auf die Schlussempfehlungen des Untersuchungsberichtes WERREN im sog. *Fall Lucie* auf den 01.01.2011 ein Amt für Justizvollzug geschaffen. Der Bericht mit den Empfehlungen zum *Fall Lucie* ist in deutscher und französischer Sprache einzusehen unter: http://www.ag.ch/politdossiers/de/pub/straf_und_massnahmenvollzug.php.

²⁰ Vgl. dazu Art. 76 ff. StGB.

führender Behörde einerseits und andererseits ist auch fraglich, inwiefern diese Dienststelle über die notwendigen Spezialkenntnisse für den Vollzug dieser Administrativhaft verfügt. In den anderen Kantonen ist grundsätzlich das jeweilige Amt für Justizvollzug beauftragt, die notwendige und dieser speziellen Haftform angefasste Infrastruktur sowie das dafür erforderliche Fachpersonal zur Verfügung zu stellen. Dadurch wird eine klare Trennung zwischen den migrationrechtlichen Entscheiden einerseits und der Durchführung einer Administrativhaft andererseits garantiert und diese sehr unterschiedlichen Aufgaben der jeweilig dafür spezialisierten Behörde zugewiesen.

4. Fazit

Die heute im Kanton Wallis gültige Aufbauorganisation entspricht nicht mehr dem in der Mehrheit der deutsch- und französischsprachigen Kantone umgesetzten, erprobten und bewährten Organisationsmodell im Bereich des Freiheitsentzuges. Eine kantonale Strafvollzugspolitik, welche klare Akzente und Prioritäten setzt, kann mit dem gegenwärtigen Organisationsmodell kaum wirkungsvoll und zeitgerecht umgesetzt werden. Die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sind auf zu viele Dienststellen und Personen aufgeteilt. Dies verhindert, dass in komplexen Fällen oder in sog. Krisensituationen rasch und zielführend entschieden, geführt und informiert werden kann.

5. Empfehlungen

Der Unterzeichnende empfiehlt deshalb der Walliser Regierung die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Bereich des Freiheitsentzuges neu und klarer zu regeln. In diesem Sinne sollte eine neue Organisationseinheit geschaffen werden, welche die operative Gesamtverantwortung zu tragen und somit auch die operative Gesamtleitung in allen Aufgabenbereichen des Walliser Freiheitsentzuges auszuüben hat.

II. Gesetzliche Grundlagen

1. Grundsatz der kantonalen Zuständigkeit im Bereich des Freiheitsentzuges

Art. 123 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung bestimmt, dass die Kantone für den Straf- und Massnahmenvollzug zuständig sind, soweit der Bund keine besondere Gesetzgebung erlassen hat. Von dieser Bundeskompetenz hat das eidgenössische Parlament ausserhalb der seit dem 01.01.2007 im vierten Titel des Schweizerischen Strafgesetzbuchs erlassenen Rahmenbestimmungen zum Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen jedoch noch keinen Gebrauch gemacht. Dies führt dazu, dass jeder der 26 Kantone eigene rechtliche Regelungen für den Freiheitsentzug erlassen muss (vgl. dazu Grafik 1 auf S. 11). Gemäss Art. 235 Abs. 5 der am 01.01.2011 in Kraft getretenen eidgenössischen Strafprozessordnung regeln die Kantone zudem die Rechte und Pflichten der in Untersuchungs- oder Sicherheitshaft inhaftierten Personen. Nur gerade fünf Kantone sind diesen Gesetzgebungsaufträgen im förmlichen Sinne nachgekommen und regeln die Rechte und Pflichten, wie auch die Eingriffe in die Grundrechte der Gefangenen in einem Gesetz im sog. formellen Sinne²¹.

2. Die heutige Ausgangslage im Kanton Wallis

Die systematische Gesetzessammlung des Kantons Wallis (SGS/VS) enthält kein Spezialgesetz zum Freiheitsentzug, welches die Rechte und Pflichten der Inhaftierten, die erlaubten Grundrechtseinschränkungen während des Vollzuges sowie die Behördenorganisation und deren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten systematisch und übersichtlich regelt, wie dies zum Beispiel im Kanton Neuenburg oder Bern der Fall ist²².

Das Recht der Vollstreckung und des Vollzuges der freiheitsentziehenden Sanktionen ist in mehreren Erlassen aufgeteilt:

- Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (EGStGB) vom 14.09.2006, SGS/VS 311.1, welches insbesondere die Kompetenzen und organisatorische Aufteilung der mit der Vollstreckung der strafrechtlichen Sanktionen betrauten Behörden regelt;
- Allgemeine Ausführungsverordnung zum EGStGB, SGS/VS 311.200, welche weitere Regelungen zur Strafvollstreckung beinhaltet;
- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EGStPO) vom 11. Februar 2009, SGS/VS 312;
- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (EGJStG) vom 14. September 2006, SGS/VS 314.1, welches in Art. 24 bestimmt, dass die Strafanstalten des Kantons Wallis der Jugendstrafjustiz die geeigneten Strukturen für den Vollzug des Freiheitsentzuges zur Verfügung stellen;
- Einführungsgesetz zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EGJStPO) vom 12. November 2009, SGS/VS 314.2, welches in Art. 4 Abs. 1 lit. b bestimmt, dass die Untersuchungshaft gemäss den einschlägigen Bestimmungen der

²¹ Es sind dies die Kantone Graubünden, Zürich, Solothurn, Bern und Neuenburg.

²² Vgl. dazu *Loi sur l'application et l'exécution des peines et des mesures pour les personnes adultes (LPM-PA), du 27 janvier 2010 (RSN 351.1)*; Gesetz vom 25. Juni 2003 über den Straf- und Massnahmenvollzug (SMVG) (BSG 341.1).

Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung in der Abteilung für Untersuchungshaft in Pramont vollzogen wird;

- Reglement über die Strafanstalten des Kantons Wallis vom 10. Dezember 1993, SGS/VS 340.200, welches sowohl organisatorische, aufsichts- und personalrechtliche Fragen regelt und zudem die Rechte und Pflichten der Insassen normiert;
- Reglement über die Gewährung von Ausgangsbewilligungen für erstmalige und rückfällige erwachsene Verurteilte vom 27. Oktober 2003, SGS/VS 340.205, welches mit dem Inkrafttreten des Reglements SGS/VS 343.300 hinfällig geworden ist, jedoch bisher noch nicht formell in der systematischen Gesetzessammlung des Kantons Wallis ausser Kraft gesetzt worden ist;
- Gesetz über den Beitritt des Kantons Wallis zum Konkordat über den strafrechtlichen Freiheitsentzug an Erwachsenen vom 14. September 2006 (Konkordat vom 10. April 2006) SGS/VS 343.3, welches formell den Beitritt des Kantons Wallis zum lateinischen Konkordat bestätigt;
- Reglement über die Gewährung von Ausgangsbewilligungen für erwachsene und junge Erwachsene Verurteilte vom 25. September 2008, SGS/VS 343.300, welches die wörtliche Übernahme des gleichnamigen Konkordatsreglements ins Walliser Recht darstellt;
- Reglement über die Stiftung für verwahrte und verurteilte Rauschgiftsüchtige vom 10. Dezember 1987, SGS/VS 343.301, welches die wörtliche Übernahme des gleichnamigen Konkordatsreglements ins Walliser Recht darstellt. Anzumerken bleibt, dass diese Stiftung seit Jahren keine eigentlichen Aktivitäten mehr aufweist;
- Reglement über die Liste der Anstalten für den Vollzug der strafrechtlichen Freiheitsentzüge vom 29. Oktober 2010, SGS/VS 343.310, welches die wörtliche Übernahme des gleichnamigen Konkordatsreglements ins Walliser Recht darstellt;
- Gesetz über den Beitritt des Kantons Wallis zum Konkordat vom 24. März 2005 über die strafrechtliche Einschliessung Jugendlicher vom 14. September 2006, SGS/VS 343.4, welches formell den Beitritt des Kantons Wallis zum lateinischen Konkordat zum Vollzug der jugendstrafrechtlichen Strafen bestätigt.

3. Fazit

Die rechtlichen Grundlagen für den Freiheitsentzug im Kanton Wallis sind, wie oben aufgeführt, in wenig übersichtlicher und wenig systematischer Art und Weise in sog. Einführungsgesetzen, in spezifischen kantonalen Reglements und in sog. Konkordatsreglements, welche teilweise wörtlich ins kantonale Recht überführt worden sind, niedergeschrieben. Diese Rechtszersplitterung macht es nicht nur für Fachleute schwierig, sich im kantonalen Organisations- und Rechtsgefüge zu orientieren; für Laien und rechtssuchende Inhaftierte erscheint dieser Regelungsmechanismus geradezu als unüberwindliches Hindernis. Dazu kommt, dass in komplizierten Rechtsfällen die kantonalen Rechtsgrundlagen nicht immer allgemeinverständliche Lösungen enthalten und die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zudem nicht immer gänzlich geklärt zu sein scheinen. Dies trägt letztlich wenig zu einem glaubwürdigen öffentlichen Bild der involvierten Behörden bei.

4 . Empfehlungen

Der Unterzeichnende empfiehlt deshalb der Walliser Regierung das DSSI mit der Erarbeitung eines Entwurfes für ein Straf- und Massnahmenvollzugsgesetz²³ und den dazugehörigen Verordnungen zu beauftragen. Das Gesetz sollte in systematischer Art und Weise sowie in leicht verständlicher Sprache die Organisation, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Behördenorganisation sowie die Rechtsmittelwege im Bereich des Freiheitsentzuges festzulegen. Darüber hinaus sind die Rechte und Pflichten der Inhaftierten sowie die zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit im Vollzug notwendigen Grundrechtseingriffe zu regeln. In einem eigenen Erlass sollten darüber hinaus die spezifischen Rechte und Pflichten des Vollzugspersonals festgelegt werden, welche nicht bereits durch das ordentliche kantonale Personalrecht geregelt sind (Aus- und Weiterbildung, Uniformierung und Vereidigung, Laufbahn, Entschädigungen für unregelmässigen Dienst und Pikettdienstleistungen usw.). Abschliessend wird angeregt, die systematische Gesetzessammlung im Bereich des Freiheitsentzuges zu aktualisieren. Zudem erscheint es wegen den häufigen Änderungen und Revisionen in den konkordatlichen Richtlinien wenig befriedigend, diese jeweils wörtlich ins kantonale Recht zu überführen. Eine Generalklausel in der kantonalen Gesetzgebung, welche bestimmt, dass das konkordatliche Recht vorbehalten sei, könnte eine optimalere Lösung darstellen.

III. Standorte der Walliser Anstalten und zugewiesene Haftregimes

1. Heutige Standorte und Haftregimes

Die Walliser Strafanstalten (EPV) betreiben heute an fünf verschiedenen Standorten fünf Anstalten mit drei verschiedenen Grundaufträgen. Dazu kommt das Ausschaffungsgefängnis *La Bergerie*, welches durch die Dienststelle für Bevölkerung und Migration betrieben wird. Nachfolgende Tabelle soll diese Ausgangslage besser verständlich machen:

²³ Mit den Motionen Nr. 2.133 und Nr. 2.134 forderten die Grossräte J. Délèze und J. Pralong sowie G. Walker Salzmann Ende 2010 die Einführung einer gesetzlichen Grundlage für die sog. Zwangsernährung. Nach dem Rechtsverständnis des Unterzeichnenden und den Beispielen des Kantons Bern und Neuenburg folgend, sind derart schwere Eingriffe in die persönliche Freiheit mit Vorteil in einem Gesetz im sogenannten formellen Sinne, welches durch den Grossen Rat zu beraten wäre, zu normieren.

Tabelle 1: Heutige Standorte und Haftregimes

Ort	Anstaltstyp	Heutiger Auftrag / Nutzung	Heutige Anzahl Haftplätze	Anzahl Mitarbeiter
Martigny	Untersuchungsgefängnis mit hohem Sicherheitsstandard	Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie Halbgefängenschaft und Arbeitsexternat für Männer und Frauen, z.T. Ausschaffungshaft	U- & Si-Haft ♠: 23 ♠: 07 HG / AE ♠: 12 ♠: 06 Total: 48	10 VZS ²⁴
Sion	Untersuchungsgefängnis mit hohem Sicherheitsstandard	Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie Halbgefängenschaft und Arbeitsexternat für Männer, z.T. Ausschaffungshaft	U- & Si-Haft ♠: 86 HG / AE ♠: 35 Total: 121	30 VZS
Brig	Untersuchungsgefängnis	Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie Halbgefängenschaft und Arbeitsexternat für Männer und Frauen, z.T. Ausschaffungshaft	U- & Si-Haft ♠: 13 ♠: 05 HG / AE ♠: 06 ♠ Total: 24	4 VZS
Crêtelongue	Offene Strafvollzugsanstalt mit niedrigem Sicherheitsstandard	Strafvollzug und vorzeitiger Strafantritt für Männer	Strafvollzug ♠: 40 Total: 40	21 VZS
Pramont	<i>Centre éducatif</i>	Massnahmenvollzug an jungen Erwachsenen und jugendlichen Männern sowie Untersuchungshaft und Disziplinar-massnahmen für diese Kategorien	Massnahme Junge Erw. 07 Massnahme Jugendliche 18 Jugendliche: U-Haft 04 Disziplinar-massnahme 05 Total: 34	37 VZS
EPV			Total: 267	102
Crêtelongue	<i>Centre LMC La Bergerie</i>	Vorbereitungs-, Durchsetzungs- und Ausschaffungshaft für Männer	Total 18	10
EPV&LMC		Gesamttotal:	285	112

²⁴ VZS = Vollzeitstellen.

2. Geltende Trennungsvorschriften

Die geltenden Trennungsvorschriften bestimmen, welche Insassengruppen nicht mit anderen Gruppierungen gemischt werden dürfen. Das Bundesrecht legt für den Erwachsenenvollzug fest, dass grundsätzlich folgende Haft-Kategorien separat oder in abgetrennten Abteilungen zu vollziehen sind:

1. **Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft (= Administrativhaft gemäss Ausländergesetz)**

Die inhaftierten Ausländerinnen und Ausländer sind in geeigneten Räumlichkeiten gesondert von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug unterzubringen. Den Bedürfnissen von Schutzbedürftigen, unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen ist bei der Ausgestaltung der Haft Rechnung zu tragen. Es ist den Inhaftierten soweit möglich geeignete Beschäftigung anzubieten²⁵;

2. **Untersuchungs- und Sicherheitshaft (= strafprozessuale Zwangsmassnahme)²⁶;**

3. **Strafvollzug (sog. Normalvollzug in offener oder geschlossener Anstalt, inklusive vorzeitiger Strafantritt)²⁷;**

4. **Strafvollzug (sog. besondere Vollzugsformen; Halbgefängenschaft und Arbeitsexternat)²⁸;**

5. **Massnahmenvollzug**

Die Therapie an psychisch gestörten Straftätern²⁹, die Suchtbehandlung³⁰ abhängiger Verurteilter und die Massnahmen für junge Erwachsene³¹ sind vom Strafvollzug getrennt zu führen³².

Zudem sind in allen Regimes Frauen grundsätzlich von Männern zu trennen und Jugendliche separiert von Erwachsenen unterzubringen³³.

Schliesslich gilt es festzuhalten, dass **zivilrechtliche Freiheitsentzüge, d.h. sog. fürsorgersche Freiheitsentzüge (FFE)** (*Privation de liberté à des fins d'assistances [PLAFA]*)³⁴ gemäss der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts nur in Ausnahmefällen und vorübergehend in einer Strafanstalt untergebracht werden dürfen. Die heutige Praxis, wonach FFE-Eingewiesene monatelange und zudem ohne entsprechende Betreuung in den Walliser Strafanstalten verbleiben, ist bundesrechtswidrig. Die Vermischung von zivil- und strafrechtlichen Massnahmen sollte auch vermieden werden. Aus Sicht des Unterzeichnenden sollten daher in den Walliser Strafanstalten künftig nur ganz ausnahmsweise FFE aufgenommen werden und dies nur für einen begrenzten Zeitraum, bis eine den Bedürfnissen der eingewiesenen Person passende Institution gefunden worden ist.

²⁵ Art. 75 ff. AuG (SR 142.20), insbesondere Art. 81 Abs. 2 und 3 AuG.

²⁶ Art. 234 f. StPO (SR 312.0).

²⁷ Art. 76 f. StGB (SR311.0) und Art. 236 StPO.

²⁸ Art. 77a, 77b, und 79 StGB.

²⁹ Art. 59 StGB.

³⁰ Art. 60 StGB.

³¹ Art. 61 StGB.

³² Art. 58 Abs. 2 StGB.

³³ Vgl. dazu Merkblatt vom BJ vom 22.03.2005 betreffend Trennungsvorschriften für die Unterbringung gemäss schweizerischem Jugendstrafrecht.

³⁴ Artikel 397a ff. ZGB, vgl. dazu BGE 112 II 486 – 492, insbesondere Rubrum.

3. Fazit

Die heutigen Einweisungsbedürfnisse in Kombination mit der bestehenden Aufteilung der verschiedenen Haft-Kategorien an den 5 Standorten führen dazu, dass die gesetzlichen Trennungsvorschriften zeitweise missachtet werden. Zudem ist die aktuelle Aufteilung der Haftregimes und der Haftplätze nicht mehr an den zahlenmässigen Bedürfnissen des Kantons Wallis orientiert, sondern bildet eine historisch gewachsene Struktur ab.

Gegenwärtig stehen zu viele Untersuchungshaftplätze und zu viele Plätze für sog. besondere Vollzugsformen, d.h. die Halbgefängenschaft und das Arbeitsexternat zur Verfügung. So waren im Jahre 2008 rund 61 %, im Jahre 2009 nur 50 %³⁵, im Jahr 2010 knapp 75 % der zur Verfügung stehenden Haftplätze in den Untersuchungsgefängnissen belegt³⁶. Der Kanton Wallis benötigt etwas mehr als 50 Plätze für Untersuchungshaft, um die eigenen Bedürfnisse abdecken zu können.

Die Sektoren für die Halbgefängenschaft und das Arbeitsexternat, welche heute in den Untersuchungsgefängnissen integriert sind, waren im Jahre 2009 sogar nur zu 23 % (19 % im Jahre 2010) ausgelastet. Diese sog. offenen Vollzugsregimes in hoch- bis höchstgesicherten Anstalten zu vollziehen, ist unzweckmässig. Diese Insassenkategorien bedürfen keines hohen Sicherheitsstandards, verbringen sie doch den ganzen Tag ausserhalb der Anstalt und gehen einer ordentlichen Arbeit nach. Mit der heutigen Aufteilung erfolgt eine sog. Übersicherung, die weder aus Sicherheitsüberlegungen, noch aus vollzugstechnischer noch aus ökonomischer Sichtweise begründet werden kann.

Hingegen fehlen gemäss Schätzungen der Dienststelle für Bevölkerung und Migration gegen 20 geeignete Plätze für die sog. Ausschaffungshaft. Die heute zur Verfügung stehenden 18 Plätze für Männer im **Centre LMC in Crêtelongue** sind fast immer vollständig belegt. Dies führt dazu, dass in den Untersuchungsgefängnissen der Walliser Strafanstalten immer auch Ausschaffungshäftlinge aufgenommen werden müssen; im Durchschnitt 7 bis 8 Insassen während des ganzen Jahres. Weil der Vollzug dieser Administrativhaft nicht zu den Aufgaben der Walliser Strafanstalten gehört, entsprechen die Haftbedingungen nicht den gesetzlichen Vorgaben und die Betriebsabläufe sind nicht auf diese Insassenkategorie zugeschnitten.

Weiter ist anzumerken, dass die Walliser Strafanstalten über keinen Sektor verfügen, in welchem Untersuchungsgefangene, welche bereits verurteilt worden sind, untergebracht werden, bevor diese in eine passende Strafanstalt verlegt werden können. Dies gilt ebenfalls für den sog. vorzeitigen Strafantritt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es für Einweisungen strafrechtlich Verurteilter, welche auf Grund ihres Deliktes oder der diagnostizierten Rückfallsgefahr einen Platz in einer geschlossenen Strafanstalt benötigen, lange Wartelisten gibt. Es kann ohne weiteres 9 bis 12 Monate Wartezeit vergehen, bis ein Platz in einer geschlossenen Anstalt frei wird. Diesen Zeitraum sollten die betroffenen Insassen in einer gesicherten Abteilung verbringen, in welcher bereits Arbeit angeboten wird³⁷.

³⁵ Dieser sehr tiefe Auslastungsgrad lässt sich mit der sicherheitstechnischen Renovation der Prison des Iles und des UG von Martigny erklären.

³⁶ Diese Unterbelegung konnte auch nicht mit sog. ausserkantonalen Gefangenen kompensiert werden, obwohl im Jahre 2008 knapp 18 %, im Jahre 2009 rund 14 % und im Jahre 2010 über 25 % der Hafttage in den Untersuchungsgefängnissen durch ausserkantonal eingewiesene Gefangenen verursacht wurden.

³⁷ Vgl. dazu Art. 81 StGB.

Die offene **Strafanstalt von Crêtelongue** ist mit einer Belegung von ca. 90 % in den Jahren 2009 und 2010 an der optimalen Auslastungsgrenze gemäss den Richtlinien des Konkordates. Leider verfügt sie über keinen als wirklich geschlossen zu bezeichnenden Sektor. Dies führt dazu, dass gewisse Walliser Strafgefangene ausserhalb des Kantons platziert werden müssen, weil der Schutz der öffentlichen Sicherheit gerade zu Beginn des Vollzuges einer längeren Strafe häufig eine erhöhte Sicherheitsinfrastruktur gebietet.

Die konkordatlichen Sektoren des **Centre éducatif de Pramont** sind mit einer Belegung von über 90 % im Jahre 2009 voll ausgelastet. Die kantonale Abteilung für Untersuchungshaft wird wenig und die Abteilung für sog. Disziplinar-massnahmen für Jugendliche anderer Erziehungsheime ist nicht einmal zu 10 % belegt. Zudem bereitet die Vielzahl der zu vollziehenden Haftarten (geschlossene Unterbringung für Jugendliche, Massnahmen für junge Erwachsene, Untersuchungshaft für Jugendliche und die Disziplinar-massnahmen für Jugendliche anderer Erziehungsheime) erhebliche Probleme bei der Betreuung, bei der erzieherischen Einflussnahme und im Alltag der Anstalt.

4. Empfehlungen zur Neuordnung der Aufträge und Haftregime

Der Unterzeichnende empfiehlt, die bestehenden Überkapazitäten im Bereich der Untersuchungshaft, der Halbgefangenschaft und des Arbeitsexternats durch eine Neuordnung und Neuzuweisung der Vollzugsregimes abzubauen.

Aus rechtlicher Sicht (bessere Einhaltung der Trennungsvorschriften, bessere Möglichkeiten die nationalen Vorschriften in Bezug auf die Ausgestaltung der Haftarten), aus betrieblicher Sicht (einfachere Abläufe) sowie aus Sicht der kantonalen Bedürfnisse, wird empfohlen:

- das Gebäude des **Centre LMC La Bergerie in Crêtelongue** den Walliser Strafanstalten zuzuweisen und diese Infrastruktur neu für den Strafvollzug zu gebrauchen (entweder als geschlossene Abteilung oder für besondere Vollzugsformen, d.h. die Halbgefangenschaft und das Arbeitsexternat);
- die **Anstalt in Martigny**, welche heute bereits eine Frauenabteilung aufweist, neu ausschliesslich für den **Vollzug der sog. Administrativhaft** zu gebrauchen. Zudem sollte weiter geprüft werden, ob der Auftrag zur Umsetzung dieser Haftform, d.h. der Vollzug der Administrativhaft neu dem Kompetenzbereich der EPV anzugliedern sei. Durch diese Reorganisation könnte der zusätzliche benötigte kantonale Platzbedarf für die Ausschaffungshaft geschaffen werden. Gewisse bauliche Veränderungen wären angezeigt, um die bundesrechtlichen Normen einhalten zu können³⁸. So wären beispielsweise auf jedem Stockwerk sog. Gemeinschaftsaufenthaltsräume zu schaffen. Auf dem heute bestehenden und umzäunten Parkplatz östlich der Anstalt könnte in Leichtbauweise ein multifunktionaler Pavillon errichtet werden, welcher sowohl als Besucherraum, als Arbeits- und Freizeitbereich sowie als Gebets- und Kultusstätte gebraucht werden könnte. Zusätzlich wäre ein abgetrennter Bereich für die medizinischen Untersuchungen und Behandlungen zu schaffen. Die heute in den Insassenzellen praktizierten medizinischen Konsultationen entsprechen weder den gängigen Standards, noch kann

³⁸ Verbleibt die Ausschaffungshaft im Gebäude *La Bergerie in Crêtelongue* müssen ebenfalls grössere bauliche Anpassungen vorgenommen werden, um die bundesrechtlichen und internationalen Normen künftig einzuhalten. Das Gebäude *La Bergerie* bietet jedoch aus Sicht des Unterzeichnenden nicht genügend Platz und Raumreserven, um die geforderten Anpassungen vorzunehmen.

so das gesetzlich vorgeschriebene Arztgeheimnis gewahrt werden. Schliesslich sollte geprüft werden, ob die bestehenden Spazierhöfe der neuen Haftform entsprechender ausgestaltet werden könnten. Mit den heute zur Verfügung stehenden 48³⁹ Plätzen, wovon 6 Frauenplätze sind, könnte der kantonale Platzbedarf, der heute ohne Frauenplätze auf 40 geschätzt wird, optimal erreicht werden und zudem könnten neu auch Frauen in Ausschaffungshaft gesetzt werden, was heute schwierige ist, da keine geeinigte Haftinfrastruktur vorhanden ist. Der Kanton wird somit über rund 20 zusätzliche Ausschaffungshaftplätze verfügen. Dank dieser grösseren Anzahl Administrativ-Haftplätze wird der Kanton Wallis Mehreinnahmen von über CHF 700'000.- generieren, welche durch den Bund bezahlt werden⁴⁰;

- **La Prison des Iles in Sion** sollte künftig der Untersuchungs- und Sicherheitshaft für Männer und Frauen vorbehalten werden. Da es sich bei diesem Gefängnis um eine Anstalt mit höchster Sicherheitsstufe handelt, sollten die heute für die Halbgefangenschaft und das Arbeitsexternat genutzten Sektoren dem geschlossenen Strafvollzug (Warteabteilung bis zur Verlegung in eine geschlossene Strafvollzugsanstalt und Kurzstrafenvollzug) oder aber dem vorzeitigen Strafantritt für Männer dienen. Nur geringfügige bauliche Anpassungen wären dazu notwendig;
- das **Untersuchungsgefängnis in Brig** zu schliessen, allerspätestens mit der Pensionierung des heutigen Leiter-Ehepaares. Dieses kleine Gefängnis entspricht aus betrieblicher Sicht nicht mehr den heutigen Standards in Bezug auf die personelle Dotation und die geforderte permanente personelle Nachtpräsenz von Aufsichtspersonal in der Anstalt. Das Fehlen einer ständig anwesenden Personalpräsenz widerspricht den Empfehlungen der internationalen Folterkommission und erscheint aus heutiger Sicht zudem als gefährlich⁴¹. Eine Gefangenenbefreiung könnte leicht durch Bedrohung oder durch Geiselnahme des pikettdienstleistenden Personals, welches im selben Gebäude in Dienstwohnungen wohnt, erfolgen. Im Falle des Weiterbetriebes müssten die, von der nationalen Folterkommission gerügten baulichen Mängel, behoben werden. Es wären Anpassungen namentlich beim Eintrittsprozedere, den medizinischen Konsultationen⁴² und im Bereich der Spazierhöfe notwendig. Weiter ist anzuführen, dass der Kanton Wallis aus Kapazitätsgründen ohne weiteres auf diese Kleinstanstalt verzichten kann.

Der von der Kantonspolizei gemachte Vorschlag, die im Gebäude des Polizeipostens integrierte, **bestehende Infrastruktur für die sog. Polizeihaft (garde à vue)**,

³⁹ Durch die Schaffung von Aufenthaltsräumen auf den Zellenetagen, welche durch das Bundesgericht gefordert werden, gehen einige Zellenplätze verloren. Das neue Platzangebot wird voraussichtlich bei ca. 40 Plätzen liegen.

⁴⁰ Gemäss Art. 82 des eidgenössischen Ausländergesetzes (AuG, SR 142.20) beteiligt sich der Bund mit einer Tagespauschale an den Betriebskosten der Kantone für den Vollzug der sog. Administrativhaft, namentlich bei abgewiesenen Asylsuchenden. Die Tagespauschale ist gemäss Art. 15 der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA, SR 142.281) auf CHF 140.- festgesetzt (indexiert auf den 31.10.2007). Bei einer eher konservativen Kostenschätzung können mit diesen zusätzlichen Haftplätzen weit über 700'000.- Franken rückvergütete Bundesgelder pro Jahr generiert werden (15 Plätze, für welche der Bund eine Kostenpauschale vergütet x 365 Tage à CHF 140.- = 766'500).

⁴¹ Vgl. dazu Stellungnahme des Schweizerischen Bundesrates zum Bericht des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) über dessen Besuch in der Schweiz vom 05.-15.02.2001, Bern 2002, S. 45 Ziff. 112.

⁴² Dies wurde bereits im Bericht MANGIN/GRAVIER gerügt, vgl. dazu Seite 47 *Rapport d'expertise, Service médical des Etablissements pénitentiaires valaisans du 11 août 1998* (zitiert *Rapport d'expertise 1998*) und auch von der nationalen Folterkommission anlässlich ihres Besuches im Jahr 2010 kritisiert.

d.h. für die ersten 24 Stunden Haft nach der polizeilichen Festnahme, **zu gebrauchen**, sollte nicht weiterverfolgt werden, weil eine konventionskonforme Betreuung der Inhaftierten in diesen ersten 24 Stunden kaum zu verwirklichen ist. Zudem würden mit dieser Lösung weiterhin Insassen während der Nacht in Brig inhaftiert sein, ohne dass die dazu vorgeschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen erfüllt werden könnten. Die Schliessung des Untersuchungsgefängnisses in Brig wird gewisse zusätzliche Insassentransporte verursachen. Diese sind entweder durch die Kantonspolizei oder aber durch eine private Sicherheitsunternehmung gestützt auf einen Auftrag durchzuführen. Beide Varianten werden zusätzliche Kosten verursachen, sei es durch den in einer Leistungsvereinbarung ausgehandelten Tarif oder durch zusätzliche Personalkosten bei der Kantonspolizei. Aus rechtstaatlicher Sicht betrachtet, wird vom Unterzeichnenden namentlich wegen der Fragen des Einsatzes von Zwangsmitteln auf dem Transport die Lösung mit der Kantonspolizei bevorzugt.

Das **Centre éducatif de Pramont** tut sich im Alltag schwer, die Vielzahl der zu vollziehenden Haftregimes umzusetzen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob eine Konzentration auf den Jugendmassnahmenvollzug nicht zu einer Beruhigung führen könnte. Das aktuelle Betriebskonzept ist auf eine erzieherische Einflussnahme ausgerichtet. Deshalb sollte zwingend vor jeder Aufnahme systematisch abgeklärt werden, ob der einzuweisende Jugendliche oder junge Erwachsene an einer schweren psychischen Erkrankung oder einer Persönlichkeitsstörung leidet. Beim Vorliegen eines positiven Befundes sollte die betreffende Person nicht aufgenommen werden, weil das gültige Konzept und die heutige personelle Dotation keine ausreichende psychiatrische oder psychologische Betreuung und Behandlung im Sinne einer wirklichen therapeutischen Begleitung gewährleisten kann.

Die **Strafanstalt Crêtelongue** entspricht einem Walliser Bedürfnis und sollte weiterbetrieben werden. Anderenfalls würde die Abhängigkeit des Kantons Wallis gegenüber den anderen Kantonen (Konkordats- und Nicht-Konkordatskantone) zu gross. Sinnvollerweise würde der offene Vollzug mit einer geschlossenen Abteilung und einer Abteilung für Halbgefangenschaft und Arbeitsexternat kombiniert. Damit könnte die Anzahl von Walliser Verurteilten, welche ihre Strafe im Kantonsgebiet verbüssen können, erhöht werden. Zudem könnten Versetzungen in andere Anstalten oder andere Kantone weitgehend vermieden werden, was zu einer grösseren Kohärenz in der Vollzugsplanung führen würde. Dazu sind jedoch neben der Realisierung des bereits geplanten Neunbaues weitere Sanierungen an den bestehenden Gebäuden unumgänglich (vgl. dazu auch Kapitel IV Paragraph 2).

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die empfohlene Neuordnung der Standorte und Haftregimes aus dem Blickwinkel des Strafvollzugssystems entwickelt und gewichtet worden sind und deshalb die gesetzlichen Vorschriften dieses Bereiches - namentlich die sog. Trennungsvorschriften - sowie dessen Bedürfnisse stark gewichtet wurden. Die Standpunkte und die Bedürfnisse der Strafverfolgungsbehörden, mit Ausnahme der Kantonspolizei, wurden wie im Auftrag vereinbart, im Rahmen dieser Organisationsanalyse der Walliser Strafanstalten nicht erhoben.

Tabelle 2: Standorte und Haftregimes gemäss empfohlener Neuordnung

Ort	Anstaltstyp	Zukünftiger Auftrag / Nutzung	Zukünftige Anzahl Haftplätze	heutige Anzahl Mitarbeiter
Martigny ⁴³	Ausschaffungsgefängnis	Vorbereitungs-, Durchsetzungs- und Ausschaffungshaft für Männer und Frauen	♂ : 36 ♀ : 04 Total: 40	10 VZS ⁴⁴
LMC			Total: 40	10 VZS
Sion	Untersuchungsgefängnis mit hohem Sicherheitsstandard	Untersuchungs- und Sicherheitshaft für Männer und Frauen sowie geschlossener Strafvollzug und vorzeitiger Strafantritt für Männer	U- & Si-Haft ♂ : 97 ♀ : 08 Strafvollzug: ♂ : 10 Total: 115	30 VZS & 5 VZS von Martigny
Brig	Untersuchungsgefängnis	Untersuchungs- und Sicherheitshaft für Männer und Frauen	Mittelfristig schliessen	(4 VZS)
Crêtelongue	Offene Strafvollzugsanstalt mit niedrigem Sicherheitsstandard und geschlossener Abteilung	Strafvollzug und vorzeitiger Strafantritt für Männer: Neubau	Strafvollzug ♂ : 40-50	21.0 VZS + 5 VZP von Martigny
Crêtelongue	<i>Foyer La Bergerie</i>	Geschlossene Abteilung	♂ : 10	
Crêtelongue	<i>Foyer Le Cerisier</i>	Abteilung für Halbgefangenschaft und Arbeitsexternat	♂ : 08 ♀ : 02 Total 60-70	
Pramont	<i>Centre éducatif</i>	Massnahmenvollzug an jungen Erwachsenen und jugendlichen Männern sowie Untersuchungshaft und Disziplinar-massnahmen für diese Kategorien	Massnahme Junge Erw. 07 Massnahme Jugendliche 18 Jugendliche: U-Haft 04 Disziplinar-massnahme 05 Total: 34	37 VZS
EPV			Total: 209-219	102.0
LMC			Total 40	10.0
EPV&LMC			Gesamttotal: 249-259	112.0

⁴³ Die heute im UG Martigny durch die EPV beschäftigten Aufseher könnten unverzüglich die bestehenden Karenzen im Personalkörper der EPV mildern, indem sie in Sion oder in Crêtelongue eingesetzt werden.

⁴⁴ VZS = Vollzeitstellen.

IV. Analyse der passiven Sicherheit, der Vollzugsstandards und des baulichen Sanierungsbedarfes der Anstalten

1. Grundsatz

Die vorliegende Analyse unterscheidet die sog. *passive Sicherheit* von der sog. *aktiven Sicherheit*. Erstere umfasst die sog. harten Faktoren, d.h. alle baulichen und technischen Mittel, welche einen geordneten Vollzugsbetrieb ermöglichen und namentlich Fluchten oder Befreiungen von aussen erschweren oder verunmöglichen sollen. Dabei gilt es insbesondere auch den allgemeinen baulichen Zustand der jeweiligen Anstalt und allfällig aufgeschobene Unterhaltsarbeiten miteinzubeziehen. Da der Schwerpunkt gemäss Auftrag auf organisatorische Fragen gelegt werden soll, handelt es sich bei den nachfolgenden Feststellungen um eine summarische Betrachtung.

2. Heutige Ausgangslage im Kanton Wallis

Das **Untersuchungsgefängnis von Sion (*Prison des Iles*)** wurde im Jahre 1998 als neues Untersuchungsgefängnis mit einem hohen Sicherheitsstandard gebaut. Die Raumaufteilung ist so gewählt, dass mit einem minimalen Personalaufwand eine maximale Sicherheit erzielt werden kann. Vor ca. 1 Jahr wurde das Gebäude sicherheitstechnologisch auf den neusten Stand gebracht und aufgerüstet. Heute darf dieses Gefängnis zu einer der sichersten Anstalten der Schweiz gezählt werden. Es besteht somit kein aktueller Handlungsbedarf in Bezug auf die passive Sicherheit. Der allgemeine Zustand der Baute kann als gut bezeichnet werden. Die heute geltenden formellen Standards in Bezug auf Grösse und Ausstattung der Zellen und der restlichen Infrastruktur werden weitgehend erfüllt⁴⁵. Damit die empfohlene Neuausrichtung der Haftplätze umgesetzt werden kann, sind begrenzte bauliche Anpassungen notwendig⁴⁶.

Das **Untersuchungsgefängnis von Martigny** befindet sich im ehemaligen Schlachthof der Stadt Martigny und wurde nach einer 18monatigen Totalsanierung Ende 1994 als Gefängnis eröffnet. Bereits seit der Renovation weist diese Anstalt eine hohe passive Sicherheitsstufe auf. Vor kurzem wurde die Sicherheitstechnologie auf den neusten Stand gebracht und aufgerüstet. Es besteht somit kein aktueller Handlungsbedarf in Bezug auf die passive Sicherheit. Die Anstalt wurde in ein bestehendes Gebäude integriert, ohne dass das Volumen oder das äussere Erscheinungsbild verändert worden sind. Das zur Verfügung stehende Raumvolumen wurde bestmöglich ausgenutzt. Trotzdem müssen die Platzverhältnisse seit der Inbetriebnahme als eher beengend bezeichnet werden. Sie entsprechen nicht mehr vollumfänglich den Standards einer Anstalt des Freiheitsentzuges (keine Werkstätten, keine Freizeiträume, kein Raum für die körperliche

⁴⁵ Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Haftbedingungen in der Anstalt in Sion immer wieder kritisiert worden ist. Sie seien zu kahl und kalt ausgestattet, zu wenig Personal stehe zur Verfügung für die Betreuung der Gefangenen, für die Arbeit und den Sport. Der allgemeine Tagesablauf im Gefängnis sei zu stark vom Sicherheitsgedanken geprägt, was zur Folge habe, dass die Gefangenen zu lange Zeiten in der Zelle verbringen müssen (23 Stunden am Tag). Auch wurden die in gewissen normalen Zellen installierten Toiletten (Standtoiletten), welche gleichzeitig als Dusche dienen, als dem schweizerischen Vollzug unwürdig bezeichnet. Des Weiteren wurde bemängelt, dass in den Untersuchungsgefängnissen keine Sozialdienste mit ausgebildetem Personal zur Verfügung stehen. Grundsätzlich gelten diese Anmerkungen auch für die Gefängnisse von Martigny und Brig und haben auch heute noch ihre Gültigkeit, vgl. dazu Rapport d'expertise 1998, S. 14 f., 20, 40 ff.

⁴⁶ Es handelt sich dabei namentlich um die Schaffung zusätzlicher Ateliers und um neue Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Sektoren.

Ertüchtigung, kein Bereich für die medizinischen Konsultationen⁴⁷, kein Kultusraum ...). Es besteht somit unabhängig vom weiteren Verwendungszweck ein baulicher Anpassungsbedarf⁴⁸.

Das **Untersuchungsgefängnis von Brig** befindet sich im Gebäude des Polizeipostens. Der Posten ist in der Nacht grundsätzlich verwaist. Die Sicherheit ist wegen der fehlenden Nachtpräsenz als ungenügend zu bezeichnen⁴⁹. Die Zellen entsprechen den Normen. Die Spazierhöfe sind gegen den Himmel vergittert und auch die Öffnungen in der Mauer des Spazierhofes sind mit Sichtblenden vermauert. Dies wurde von der nationalen Folterkommission gerügt und muss angepasst werden⁵⁰. Die Insassen sollten die Arme beim Spazieren strecken können, ohne dabei den Gitterabschluss zum Himmel zu berühren. Zudem scheint die Zelle für die Halbgefangenschaft und das Arbeitsexternat, welche sich im Keller der Anstalt befindet, nicht mehr den gängigen Normen zu entsprechen. Bis zu 6 Insassen teilen sich einen einzigen Raum, der als Schlafraum, Essraum und Freizeitraum dient. Einerseits sollten die Insassen mehr Privatsphäre (Einzelzellen) und andererseits Zugang zu Gruppen- und Freizeiträumen haben. Diese Zelle sollte rasch ausser Betrieb gesetzt werden. Aus Sicht des Unterzeichnenden fehlt das Potential, diese Anstalt so anzupassen, dass sie noch über einen längeren Zeitraum genützt werden kann, ohne dass ständig Mängel an den Vollzugsstandards an den Tage treten⁵¹.

Die **Colonie pénitentiaire de Crêtelongue** wurde 1932 in Betrieb genommen. Im Zentrum stand und steht auch heute noch der sog. landwirtschaftliche Strafvollzug, bei welchem die Insassen des offenen Vollzuges mehrheitlich auf dem Gutsbetrieb arbeiten. Das Zellengebäude ist komplett veraltet und entspricht weder den heutigen baulichen Normen noch den aktuellen Strafvollzugsstandards. Auch die übrigen Gebäude der Strafanstalt (Verwaltung und Werkstätten) bedürfen dringend einer Gesamtanierung. Ein Weiterbetrieb kann nur erfolgen, wenn das Zellengebäude, wie bereits geplant, komplett erneuert und die übrige Infrastruktur gesamthaft renoviert wird. Es wird empfohlen, die Aufnahmekapazität von heute 40 Insassen auf ca. 60 bis 70 Plätze zu erhöhen und in den Bereichen Logistik (Küche, Wäscherei u.s.w.) und Sicherheit (Sicherheitsdienst für Personen- und Zimmerkontrollen, wie auch die Nachtsicherheit) enger mit der Anstalt *Pramont* zusammenzuarbeiten. So könnte das Essen im *Centre éducatif de Pramont* für beide Anstalten zubereitet werden⁵². Im Gegenzug könnten die eigentlichen Kontroll- und Sicherheitsaufgaben, welche keinen engeren erzieherischen Zweck haben, dem Aufsichtspersonal von *Crêtelongue* übertragen werden. Die Nachtsicherheit beider Anstalten könnte von insgesamt 3 Mitarbeitern gewährleistet werden, was ein Sicherheitsgewinn für beide Institutionen zur Folge haben würde. Die Erhöhung der Platzkapazität könnte einerseits im Bereich von zusätzlich zu schaffenden geschlossenen Plätzen erzielt

⁴⁷ Dies wurde bereits im Bericht MANGIN/GRAVIER gerügt, vgl. dazu Seite 47 Rapport d'expertise, Service médical des Etablissements pénitentiaires valaisans du 11 août 1998 (zitiert Rapport d'expertise 1998).

⁴⁸ Dieser umfasst wie bereits auf S. 21 f. dieses Berichts aufgezeigt, die folgenden Bereiche: Es sind sog. Gemeinschaftsaufenthaltsräume zu schaffen. Auf dem heute bestehenden und umzäunten Parkplatz östlich der Anstalt könnte in Leichtbauweise ein multifunktionaler Pavillon errichtet werden, welcher sowohl als Besucherraum, als Arbeits- und Freizeitbereich sowie als Gebets- und Kultusstätte gebraucht werden könnte. Zusätzlich wäre ein abgetrennter Bereich für die medizinischen Untersuchungen und Behandlungen zu schaffen und die Spazierhöfe anzupassen.

⁴⁹ Dies wurde bereits im Jahre 1996 durch die europäische Folterkommission (CPT) anlässlich ihres Besuches im Wallis gerügt, vgl. dazu Rapport d'expertise 1998, S. 13 f.

⁵⁰ Dies wurde bereits im Rapport d'expertise 1998, S. 40 f. bemängelt.

⁵¹ Es fehlt an Räumlichkeiten für die Beschäftigung der Inhaftierten und für eine angemessene Freizeit- und Körperbetätigung sowie am nötigen Personal, um dies umzusetzen. Zudem werden die bestehenden Spazierhöfe immer wieder kritisiert, vgl. dazu auch Rapport d'expertise 1998, S. 14, welcher auf den CPT Bericht 1996 Bezug nimmt.

⁵² Dadurch könnten die Investitionen für eine neue Küche in Crêtelongue eingespart werden.

werden (z.B. in der obersten Etage des neu zu erstellenden Hauptgebäudes und im bestehenden Gebäude *La Bergerie*). Andererseits müsste ein Sektor für die Halbgefangenschaft und das Arbeitsexternat geschaffen werden. Dieser könnte idealerweise im Haus *Ceriser* untergebracht werden, welches heute bereits Insassenzimmer aufweist. Die Kapazitätserhöhung wird aus betriebswirtschaftlicher Sicht (bessere Rentabilität) und aus Strafvollzugsüberlegungen empfohlen.

Die empfohlene Kapazitätssteigerung der Anstalt wird dazu führen, dass rund 20 Strafvollzugsplätze zusätzlich den ausserkantonalen Behörden zur Verfügung gestellt werden können. Dies wird bei einer angenommenen, gleichbleibenden Nachfrage zu Mehreinnahmen von über einer Million Franken führen.⁵³

Derart erweitert und saniert, könnte die *Colonie pénitentiaire de Crêtelongue* Insassen aufnehmen, welche zu Beginn des Vollzuges einen geschlossenen Rahmen benötigen. Diese könnten bei positivem Verlauf des Strafvollzuges in den offenen Bereich übertreten und bis am Ende des Parcours, d.h. bis zum Arbeitsexternat, in *Crêtelongue* verbleiben. Unterbrüche im Vollzugsverlauf (d.h. Versetzungen), welche sich negativ auf die Wiedereingliederungsarbeit auswirken, könnten somit fast vollständig vermieden werden. Der betroffene Insasse bliebe somit immer unter der Verantwortung derselben Anstalt und würde während des ganzen Vollzuges durch dieselben Spezialisten betreut, was zur Vermeidung unnötiger administrativer Arbeiten beitragen würde. Schliesslich könnten durch dieses System mehr Walliser Verurteilte ihre Strafe im Kanton verbüssen.

Mit dem Neubau des Zellenttrakts und der Sanierung der übrigen Gebäude stellt sich die Frage der weiteren Nutzung des landwirtschaftlichen Gutsbetriebes. Eine Weiterführung im heutigen Umfang ist einem zeitgemässen Strafvollzug hinderlich. Einerseits bindet ein grosser und modern ausgerüsteter landwirtschaftlicher Betrieb grosse finanzielle und personelle Ressourcen. Zudem sind immer weniger Insassen in der Lage, leistungsorientiert in der Landwirtschaft zu arbeiten (schlechter physischer und/oder psychischer Gesundheitszustand, suchtmittelabhängige Insassen, welche keine gefährlichen Maschinen bedienen dürfen, oder aber Insassen, welche auf Grund ihres Deliktes oder ihrer Rückfallsprognose eines geschlossenen Rahmens bedürfen). Eine Anpassung der angebauten Kulturen und eine Redimensionierung der Anbaufläche erscheinen deshalb als angezeigt. Zukünftig sollten keine Kulturen mehr selbst angebaut werden, welche einen hochspezialisierten Fahrzeugpark benötigen oder aber deren Anbau grosses Fachwissen voraussetzen. Es wird deshalb empfohlen, die von der Direktion der Anstalt vorgeschlagenen Anpassungen in der Wahl der anzubauenden Kulturen umzusetzen und zudem gewisse Landparzellen zu verpachten.

Das **Centre éducatif de Pramont** befindet auf dem Gelände der *Colonie pénitentiaire de Crêtelongue*, in deren unmittelbaren Nähe. Die Anstalt wurde im Jahre 1978 erbaut. In den Jahren 2004-2005 wurden die Zellentrake saniert und umgebaut, um diese den neuen Aufgaben gemäss dem Schweizerischen Jugendstrafrecht anzupassen. Die baulichen Vollzugsstandards werden grundsätzlich eingehalten. Die übrigen Teile der Anstalt wurden in der bisherigen 33jährigen Betriebszeit nie grundlegend erneuert. Es besteht somit ein allgemein hoher Sanierungsbedarf für die gesamte Anstalt, mit Ausnah-

⁵³ Die vorliegende Schätzung der zusätzlichen Einnahmen basiert einerseits auf der Annahme, dass die Nachfrage nach Haftplätzen gleich bleibt wie heute. Andererseits handelt es sich um eine zurückhaltende Überschlagsrechnung, welche sich auf die für das Jahr 2014 gültigen Konkordatarife abstützt: 9 geschlossenen Plätze während 365 Tagen pro Jahr ausgelastet (9 x 365 Tage x CHF 243.- = CHF 798'255) zuzüglich 6 offene Plätze während 365 Tagen pro Jahr ausgelastet (6 x 365 Tage x CHF 218.- = CHF 477'420), ergibt ein Gesamttotal von CHF 1'275'675.-.

me der Zellentakte. Zusätzlich sind gewisse bauliche Veränderungen im Aufnahme- und Verwaltungsbereich notwendig. Auch bedürfen die Sicherheitsanlagen einer Erneuerung.

3. Fazit

Die Haftbedingungen in den Walliser Anstalten des Freiheitsentzuges wurden bisher von allen Inspektionsorganen, welche die Anstalten besichtigt haben, zum Teil massiv gerügt. In seinem Bericht von 2007 schreibt das CPT, dass die Behandlung eines Ausschaffungshäftlings im Center LMC als sog. *mauvais traitement* zu bezeichnen sei. Generell wird ein Mangel an (qualifiziertem) Personal festgestellt. Zudem seien die Haftbedingungen zu sehr auf die Sicherheit fokussiert. Der gesetzlich verankerte Wiedereingliederungsauftrag (Resozialisierung) und die vorgeschriebene Fürsorge und Betreuung der Gefangenen wurden bisher und werden teilweise immer noch als sekundär betrachtet. Körperliche Aktivitäten, Sport aber auch Beschäftigung im Sinne von Arbeit kämen grundsätzlich zu kurz. Des Weiteren würde die Bewegungsfreiheit der Insassen in Gegenüberstellung mit vergleichbaren Anstalten in anderen Kantonen sehr stark, manchmal gar zu stark, eingeschränkt. Vergleichbare oder ähnliche Feststellungen finden sich in den nachfolgend aufgeführten Berichten:

- *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) effectuée en Suisse du 11 au 23 février 1996;*
- *Rapport d'expertise Mangin/Gravier, Service médical des Etablissements pénitentiaires valaisans du 11 août 1998;*
- *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 5 octobre 2007;*
- *Rapport au Conseil d'Etat du canton du Valais sur la visite de la Commission nationale de prévention de la torture au LMC Granges le 27 mai 2010;*
- *Rapport au Conseil d'Etat du canton du Valais sur la visite de la Commission nationale de prévention de la torture sur sa visite à la prison préventive et au poste de police de Brigue du 28 mai 2010.*

Die während der letzten Jahre mehrfach festgestellten Mängel können nur durch eine grundlegende Anpassung und Sanierung der zur Verfügung stehenden Infrastruktur behoben werden. Alle bestehenden Anstaltsbauten weisen mehr oder weniger grosse Defizite und Mängel im Bereich der passiven Sicherheit, der baulichen Vollzugsstandards oder beim Unterhaltszustand auf.

Zusammenfassend ergibt sich folgendes Bild. Bei den für eine Sanierung angeführten benötigten finanziellen Mittel handelt es sich um eine grobe Schätzung.

Tabelle 3: Baulicher Anpassungs- und Sanierungsbedarf mit grober Kostenschätzung

Ort	Anstaltstyp	Zukünftiger Auftrag / Nutzung	Erneuerungsbedarf	Geschätzter Investitionsbedarf in Millionen
Martigny	Ausschaffungsgefängnis	Vorbereitungs-, Durchsetzungs- und Ausschaffungshaft für Männer und Frauen	Teilweise Anpassung des Gebäudes an die bundesrechtlichen Standards	Sanierungskosten müssten evaluiert werden
LMC				
Sion	Untersuchungsgefängnis mit hohem Sicherheitsstandard	Untersuchungs- und Sicherheitshaft für Männer und Frauen sowie geschlossener Strafvollzug und vorzeitiger Strafantritt für Männer	Begrenzte bauliche Anpassungen zur Umsetzung der empfohlenen Neuausrichtung	Sanierungskosten müssten evaluiert werden*
Brig	Untersuchungsgefängnis	Untersuchungshaft für Männer und Frauen	Dringende Anpassungen bis zur Schliessung der Anstalt im Bereich der Spazierhöfe, Aufnahme und Räumlichkeiten für die medizinischen Konsultationen	(CHF ½-1 Mio.) ⁵⁴
Crêtelongue	Offene Strafvollzugsanstalt mit niedrigem Sicherheitsstandard und geschlossener Abteilung sowie Abteilung für Halbgefangenschaft und Arbeitsexternat	Strafvollzug und vorzeitiger Strafantritt für Männer; Halbgefangenschaft und Arbeitsexternat für Männer und Frauen	Neubau Zellengebäude gemäss bestehender Planung	CHF 20 Mio.*
			Gesamtsanierung der übrigen Gebäude der Strafanstalt	Sanierungskosten müssten evaluiert werden*
Pramont	Centre éducatif	Massnahmenvollzug an jungen Erwachsenen und jugendlichen Männern sowie Untersuchungshaft und Disziplinar-massnahmen für diese Kategorien	Sanierungsbedarf für die gesamte Anstalt, mit Ausnahme der Zellen-trakte; bauliche Veränderungen im Aufnahme- und Verwaltungsbereich; Erneuerung der Sicherheitsanlagen	Sanierungskosten müssten evaluiert werden*
EPV			Gesamttotal:	CHF 21 Mio.

⁵⁴ Diese Kosten entfallen bei einer raschen Schliessung der Anstalt von Brig.

* Die mit einem Stern gekennzeichneten Beträge sind im Umfang von 35 % subventionsberechtigt (Bundes-subsidien vom Bundesamt für Justiz).

4. Empfehlungen

Der Unterzeichnende empfiehlt der Walliser Regierung gestützt auf

- die in den oben aufgeführten Berichten gemachten Verbesserungsvorschläge und
- seine eigenen Beobachtungen und Analysen,

die bestehenden, teilweise erheblichen Defizite und Mängel im Bereich der baulichen Vollzugsstandards und beim generellen Unterhaltszustand der Infrastruktur beheben zu lassen.

Die vorgeschlagenen Sanierungen sollten entschlossen und verzugslos geplant und dem Kantonsparlament zur Genehmigung vorgelegt werden. Die Umsetzung sollte im Lichte der national und international geäusserten Expertenempfehlungen an die Hand genommen werden.

V. Analyse der aktiven Sicherheit der Anstalten

1. Grundsatz

Die sog. *aktive Sicherheit* umfasst die weichen Faktoren, d.h. den Personalkörper (Grösse, Zusammensetzung und Kompetenzen), dessen Organisation, die Arbeitsprozesse, Weisungen und auch die Qualitätssicherung sowie das Controlling, welche den Betrieb der Anstalten regeln. Ein wichtiger Faktor für eine hochstehende aktive Sicherheit und die Einhaltung der bestehenden Vollzugsstandards stellt der Ausbildungs- und Schulungsstand des Personals dar. Optimale Sicherheit im Freiheitsentzug entsteht durch ein ideal abgestimmtes Zusammenspiel der Faktoren der passiven Sicherheit mit den Elementen der aktiven Sicherheit. Die allgemeine Führungskultur in einer Institution, der Ausbildungsstand und die Erfahrung der Mitarbeiter sowie eine ausgeprägte, sich auf gemeinsam erarbeitete Werte stützende Berufsethik sind wesentliche Erfolgsfaktoren der sog. *aktiven Sicherheit* und Garant eines normkonformen und menschlichen Freiheitsentzuges.

2. Heutige Ausgangslage im Kanton Wallis

Der Freiheitsentzug im Kanton Wallis zeichnet sich seit je her durch eine einseitige Betonung der Faktoren der sog. *passiven Sicherheit* aus. Sowohl in den drei bestehenden Untersuchungsgefängnissen als auch im *Centre LMC* stehen eindeutig **technische und bauliche Sicherheitsvorkehrungen im Zentrum der Betriebskonzepte** (sog. Sicherungsprinzip).

Die vom schweizerischen Strafgesetzbuch in Art. 75 Abs. 1 ebenfalls und auf gleichwertiger Stufe geforderte Umsetzung des sog. Normalisierungs-, Entgegenwirkungs-, Betreuungs- und Fürsorgeprinzips⁵⁵ wird mangels ausreichender personeller Ressourcen vernachlässigt. Zudem vertreten die langjährigen Kader in den Untersuchungsgefängnissen und die Leitungspersonen im Migrationsbereich und der Ausschaffungshaft ein konservatives Vollzugsverständnis, welches dem Sicherungsprinzip einseitig oberste Priorität einräumt. Folge dessen kann dem durch den Bundesgesetzgeber in Art. 74 StGB festgeschriebenen Allgemeinen Vollzugsgrundsatz, der besagt, dass die Menschenwürde der

⁵⁵ Vgl. dazu die Erläuterungen im Basler Kommentar zum StGB: BRÄGGER, BSK², Art. 75, insbesondere N. 5 ff.

Gefangenen und Eingewiesenen zu achten sei und *dass seine Rechte nur so weit eingeschränkt werden dürfen, als der Freiheitsentzug und das Zusammenleben in der Vollzugseinrichtung es erfordere*⁵⁶, nicht immer vollumfänglich nachgelebt werden⁵⁷.

Die heutige Personaldotation ist jedoch nicht nur aus dem Blickwinkel der Betreuung der Inhaftierten als zu knapp zu beurteilen. In Bezug auf die Präsenz von Aufsichtspersonal in der Nacht kennt nur das Untersuchungsgefängnis von Sion eine permanente Anwesenheit von zwei Mitarbeitern (sog. doppelte Dienstabdeckung). In Brig ist während der Nacht kein Mitarbeiter permanent in der Anstalt anwesend, was von der internationalen Folterkommission gerügt worden ist. In den übrigen Anstalten ist jeweils nur ein Mitarbeiter im Dienst, was aus Gründen der Sicherheit als ungenügend zu bezeichnen ist⁵⁸. Zudem müssen die uniformierten Mitarbeiter in den Ferienzeiten oder bei krankheits- oder unfallbedingter Abwesenheit von Kollegen bisweilen Arbeitszeiten von über 80 Stunden pro Woche in Kauf nehmen. Schliesslich kann in den kleinen Untersuchungsgefängnissen nicht immer garantiert werden, dass auch während des Tages mindestens 2 Mitarbeitende im Dienst sind.

3. Fazit

Eine grundlegende Neuausrichtung des Walliser Systems des Freiheitsentzuges im Sinne einer sog. **Unternehmensentwicklung** verbunden mit einer **bedeutenden Personalaufstockung** erscheint deshalb als angezeigt. Die auf Grund der heutigen personellen Dotation bestehenden Mängel in den Dienstabdeckungen entsprechen nicht den gültigen Standards und sind somit sicherheitsrelevant, d.h. sie müssen als gefährlich bezeichnet werden. Punktuelle Änderungen oder Verbesserungen erscheinen nicht mehr als ausreichend, um die vielfältigen und notwendigen Veränderungen zu initiieren und nachhaltig zu verankern. Eine dauerhafte Verbesserung und Anpassung der Vollzugsbedingungen an die durch die internationalen Konventionen und das Bundes- sowie Konkordatsrecht geforderten Standards sollte schliesslich mit einer sog. Kulturentwicklung erreicht werden. Diese zielt mittelfristig auf eine Verhaltensänderung der Mitarbeitenden ab.

4. Empfehlungen

4.1. Personelle Ressourcen

Wie bereits angeführt, wurden in den zitierten Berichten mehrfach die zu knapp bemessenen personellen Ressourcen bemängelt⁵⁹. Es ist kaum möglich, eine für alle Anstalten und alle Organisationsformen gültige Aussage zum Personalbedarf und zum Verhältnis Personal/Insassen machen zu können. Je kleiner die Anstalten, je dezentraler die Standorte und je vielfältiger die Aufgaben, je differenzierter die Vollzugs-, Betreuungs- und Therapiekonzepte sind, desto personalintensiver wird der Betrieb. Deshalb macht es

⁵⁶ Vgl. dazu die Erläuterungen im Basler Kommentar zum StGB: BRÄGGER, BSK², Art. 74 N. 1 ff.

⁵⁷ Das Gebot der Anwendung des sog. Verhältnismässigkeitsprinzips im Strafvollzug gilt auch im Vollzug der Untersuchungs- und Sicherheitshaft. Art. 235 StPO bestimmt, dass Untersuchungs- und Sicherheitshäftlinge in ihrer persönlichen Freiheit nicht stärker eingeschränkt werden dürfen, als es der Haftzweck sowie die Ordnung und Sicherheit in der Anstalt erfordern.

⁵⁸ Eine minimale Nachtpräsenz von 2 Mitarbeitern ist zu garantieren. In geschlossenen Anstalten sollten mindesten immer 3 Mitarbeiter anwesend sein, vgl. dazu Handbuch für Bundesbauten, S. 9.

⁵⁹ Vgl. beispielweise dazu *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 5 octobre 2007*, S. 90.

heute wenig Sinn, kleine oder gar Kleinstanstalten, wie beispielsweise die Anstalt in Brig, zu betreiben. Funktionen, welche rund um die Uhr während 365 Tagen besetzt sein müssen, werden mit den Faktor 1.6 multipliziert, d.h. 1.6 Vollzeitstellen sind notwendig, um die gewünschte Dienstabdeckung zu erreichen. Im Massnahmenvollzug und namentlich im Vollzug von Massnahmen an Jugendlichen und jugendlichen Erwachsenen muss von 1.5 bis 2 Mitarbeiter pro Jugendlichen ausgegangen werden. Im geschlossenen Vollzug wird mit 0.5 bis 1 Mitarbeiter pro Insasse und im offenen Vollzug von 0,75 bis 1 Mitarbeiter pro Inhaftierten gerechnet⁶⁰.

Zusätzliche Personalstellen verursachen immer grosse Kosten. In Zeiten von immer knapper werdenden öffentlichen Haushaltsmitteln ist es deshalb angezeigt, mögliche Finanzierungsperspektiven für den als notwendig erachteten Personalausbau aufzuzeigen:

Pramont:

Wird die im Bericht angeregte Neuausrichtung der Anstalt auf den Vollzug von jugendstrafrechtlichen Massnahmen umgesetzt, können die zusätzlichen Personalkosten über die Rechnungstellung für die Vollzugsplätze abgegolten werden, denn der Jugendstrafvollzug kennt im Gegensatz zum Erwachsenenvollzug die Verrechnung der Vollkosten (sog. *13^{ième} facture*).

Administrativhaft:

Wie unter Kapitel III Paragraph 4 aufgezeigt worden ist, wenden die Aufwendungen der Kantone für die sog. Administrativhaft für gewisse Ausländerkategorien vom Bund abgegolten. Es kann mit der Umsetzung der Neuausrichtung dieser Haftform in der Anstalt von Martigny mit Mehreinnahmen von über CHF 700'000.- pro Jahr gerechnet werden. Somit können 5 bis 6 Mitarbeiterstellen kostenneutral geschaffen werden (sog. Kompensation durch Mehreinnahmen).

Crêtelongue:

Wird die im Bericht unter Kapitel IV Paragraph 2 angeregte Sanierung und Neuausrichtung der Anstalt umgesetzt, wird diese Anstalt geschätzte Mehreinnahmen durch Kostgeldzahlungen anderer Kantone im der Grössenordnung von über 1 Million Franken erzielen können. Somit können 8 bis 10 Mitarbeiterstellen kostenneutral geschaffen werden (sog. Kompensation durch Mehreinnahmen).

Dieser kurze Exkurs zu den Einnahmeperspektiven lässt das grosse Potential erkennen, welches durch die vorgeschlagene Neuausrichtung entfaltet werden kann.

Die nachfolgende Tabelle stellt die heutige Personaldotation den als künftig zwingend notwendig erachteten personellen Ressourcen gegenüber. Es handelt sich dabei um eine grobe Schätzung, welche je nach gewählter Option der Neuausrichtung zu überprüfen und anzupassen sowie zu konkretisieren ist.

⁶⁰ Vgl. dazu Handbuch für Bundesbauten, S. 10.

Tabelle 4: Heutiger Personalbestand, zukünftig benötigte personelle Ressourcen

Ort	Zukünftiger Auftrag / Nutzung	Vorgeschlagene Anzahl künftiger Haftplätze	Heutige Anzahl MA ⁶¹	Quotient heute ⁶²	Neue Anzahl MA ⁶³	Quotient neu	
Martigny	Vorbereitungs-, Durchsetzungs- und Ausschaffungshaft für Männer und Frauen	♂ : 36 ♀ : 04 Total: 40	10	0.55	16 ⁶⁴	0.40	
LMC		Total: 40	10		16		
Sion	Untersuchungs- und Sicherheitshaft für Männer und Frauen sowie geschlossener Strafvollzug und vorzeitiger Strafantritt für Männer	U- & Si-Haft 97 ♂ : 08 Strafvollzug: ♂ : 10 Total: 115	30 + Aufseher von Martigny 10	0.25	38	0.33	
Brig	Untersuchungs- und Sicherheitshaft für Männer und Frauen	Mittelfristig schliessen	4	0.17	0	-/-	
Crêtelongue	Strafvollzug und vorzeitiger Strafantritt für Männer: Neubau	Strafvollzug ♂ : 50	21	0.525	35	0.5	
Crêtelongue	Geschlossene Abteilung	♂ : 10					
Crêtelongue	Abteilung für Halbgefängenschaft und Arbeitsexternat	♂ : 08 ♀ : 02 Total 70					
Pramont	Massnahmenvollzug an jungen Erwachsenen und jugendlichen Männern sowie Untersuchungshaft und Disziplinar-massnahmen für diese Kategorien	Massnahme Junge Erw. 07 Massnahme Jugendliche 18 Jugendliche: U-Haft 04 Disziplinar-massnahme 05 Total: 34	37	1.08	48	1.4	
Amststab / Zentrale Dienste	Neu zu schaffende Führungs- und Führungsunterstützungsfunktionen		-/-		5		
Sozialdienste	Ausbau und Schaffung in den Gefängnissen		-/-		2		
Vollstreckungs- & Bewährungsdienste	Neu zu schaffende Abteilung, Übernahme des bestehenden Personals im Verwaltungs- und Rechtsdienst	Ausbau und Professionalisierung dieser Dienste	-/-		4		
EPV		Total: 219	102		132		
Neu zu schaffende Stellen EPV (132 – 102 = 30 Stellen, abzüglich die 14 frei werdenden Stellen von Brig und Martigny) = 16 neu zu schaffende Stellen)⁶⁵							
LMC		Total 40	10		10		
Neu zu schaffende Stellen LMC							
EPV&LMC			Gesamttotal: 259	112	0.4	148	0.57
Total neu zu schaffende Stellen EPV&LMC							
					22⁶⁶		

⁶¹ MA = Anzahl Mitarbeiter mit Vollzeitstellen (VZS).

⁶² Der Quotient alt bezieht sich auf die heute genutzte Platzzahl und die aktuell zur Verfügung stehenden Mitarbeiter.

⁶³ MA = Anzahl Mitarbeiter mit Vollzeitstellen (VZS).

⁶⁴ 4 neue Stellen für den Arbeits-, Freizeit- und Sportbereich und 2 neue Stellen zur Verstärkung der Nachpräsenz.

⁶⁵ 132 Stellen – 102 bestehende Stellen = 30 Stellen. In diesen 30 Stellen sind 14 bereits bestehende Stellen aus den UG Martigny und Brig enthalten, welche in diesen Anstalten nicht mehr benötigt werden und somit neu eingesetzt werden können. **Somit sind für die EPV 16 Stellen neu zu schaffen.**

⁶⁶ 16 VZS für die EPV und 6 VZS für die LMC.

Die vorgeschlagene Personalaufstockung um 22 neu zu schaffende Einheiten erhöht den heute bei 0.4 liegenden Quotienten auf 0.57. Auch nach einer erfolgten Aufstockung im vorgeschlagenen Rahmen, kann der Quotient immer noch als tief bezeichnet werden. Es wird darauf hingewiesen, dass in den 22 zu schaffenden Stellen nicht nur zusätzliche Aufsichtsbeamte und Werkmeister enthalten sind, sondern auch zusätzliches Fach- und Führungspersonal. Der Unterzeichnende empfiehlt der Walliser Regierung diese Personalanpassung im Grundsatz zu bewilligen und über die nächsten 4 Jahre umzusetzen. Diese Erhöhung der Personaldotation rechtfertigt sich umso mehr, weil sie weitgehend kostenneutral erfolgen kann. Ohne zusätzliches Personal erscheint es als unrealistisch, die von allen Inspektionsgremien verlangten Verbesserungen der aktiven Sicherheit, d.h. in der Betreuung der Insassen, umsetzen zu können.

4.2. Neugestaltung der Führungsstruktur und Entwicklung der Aufbauorganisation (Change Management)

Die heutige Aufbauorganisation ist, wie unter Paragraph I Kapitel 2-5 bereits ausführlich erläutert, nicht mehr zeitgemäss, um die anspruchsvollen Aufgaben des Freiheitsentzuges zu bewältigen. Im Rahmen einer sog. Unternehmensentwicklung sollte deshalb eine neue Amtsstruktur geschaffen werden.

Der Unterzeichnende schlägt vor, eine **Dienststelle Justizvollzug (Service pénitentiaire valaisan)** zu schaffen, welche die heutige Dienststelle der Walliser Strafanstalten ersetzen wird. Dieser neuen Dienststelle sind folgende Abteilungen (*sections*) zu unterstellen:

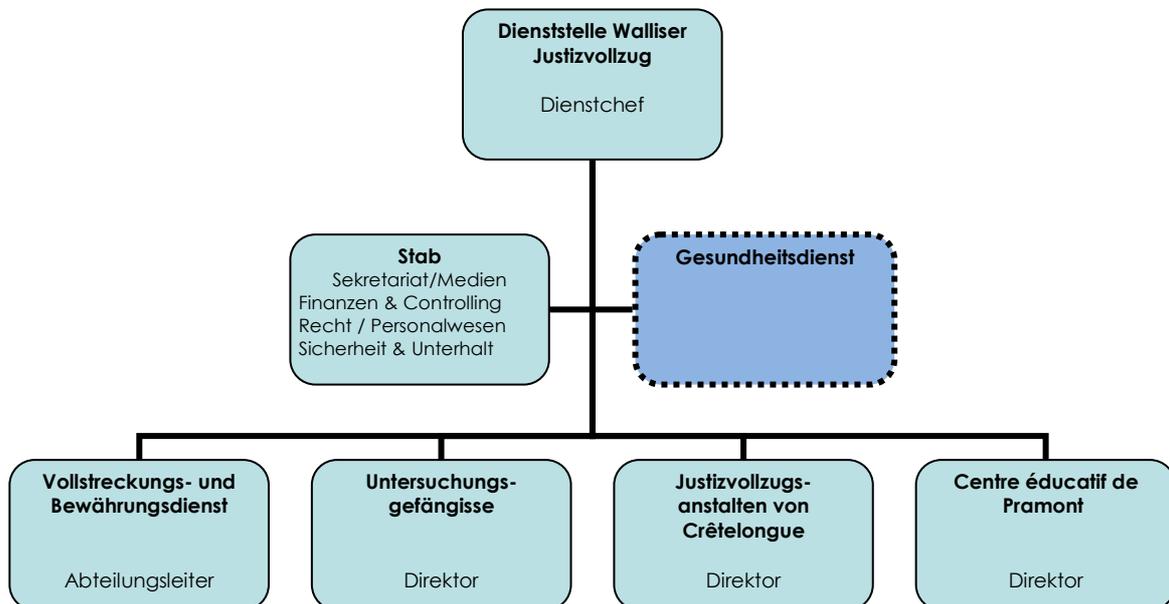
- die Vollstreckungs- und Bewährungsdienste (*Office d'application des sanctions pénales et de probation*);
- die Untersuchungsgefängnisse (*Les établissements de détention : prison des Iles und bis zur Schliessung das UG von Brig*);
- die Justizvollzugsanstalten von Crêtelongue (*Les établissements pénitentiaires de Crêtelongue*);
- *Le Centre éducatif de Pramont*;
- den Stab (Administration/Support).

Je nach politischem Entscheid betreffend

- einer autonomen Weiterführung des gefängnismedizinischen Dienstes (*Service de médecin pénitentiaire*), ist auch ein Gesundheitsdienst (*secteur des soins pénitentiaires*) **administrativ** der neuen Dienststelle anzugliedern;
- der Zuweisung des Vollzuges der Administrativhaft an das Amt für Justizvollzug, ist die Anstalt von Martigny dem Direktor der Untersuchungsgefängnisse zu unterstellen.

Die neue geschaffene Dienststelle sollte ihre Büroräumlichkeiten nicht mehr wie bisher im Untersuchungsgefängnis von Sion haben, sondern in der Nähe des DSSI. Somit wird auch physisch die Aufgabentrennung zwischen Dienststelle und Anstalten unterstreichen.

Das nachfolgende **Organigramm** visualisiert die vorgeschlagene neue Organisations- und Führungsstruktur der **neu zu schaffenden Walliser Dienststelle für Justizvollzug**:

Grafik Nr. 2.**Organigramm der neu zu schaffenden Walliser Dienststelle für Justizvollzug:**

Anstalten des Freiheitsentzuges sind rund um die Uhr während des ganzen Jahres in Betrieb, d.h. 24 Stunden am Tag während 365 Tagen pro Jahr. Damit die Walliser Anstalten professionell geführt und betrieben werden können, ist es zwingend, dass jede Organisationseinheit (OE) mit einem formell ernannten **Stellvertreter** ausgestattet ist. Somit wird die Führungsorganisation im Sinne von Piktetdiensten permanent gewährleistet. Dies stellt insbesondere in Notfall- oder Krisensituationen ein zentrales Organisationselement dar, um schnell entscheiden und regelkonform handeln zu können. Ein ausgebautes Stellvertretersystem ist somit ein wichtiger Pfeiler eines führungsmässig und fachlich jederzeit einwandfrei funktionierenden Systems.

Wie bereits im Kapitel I Paragraph 2 angeführt, ist die im Walliser Recht gemachte Unterscheidung zwischen sog. *offenem Vollzug* und *geschlossenem Vollzug* als Anknüpfungspunkt für die Zuweisung von Vollzugs- und Vollstreckungskompetenzen an verschiedene Behörden schweizweit einzigartig und muss somit als unüblich bezeichnet werden. In dieser Organisationsform verbirgt sich ein erhebliches Gefährdungspotential in Bezug auf die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Wie im Bericht WERREN⁶⁷ aufgezeigt wurde, erhöhen Schnittstellen das Risiko bei der Gefahrenbeurteilung von Straftätern⁶⁸. Je mehr Organisationseinheiten an der Betreuung und Beurteilung eines Straf-

⁶⁷ Vgl. dazu Untersuchungsbericht WERREN im sog. *Fall Lucie*. Der Kanton Aargau schuf nach Kenntnisnahme des Expertenberichtes auf den 01.01.2011 ein Amt für Justizvollzug und integrierte die Bewährungshilfe, welche bis zu diesem Zeitpunkt als privatrechtlicher Verein organisiert und geführt worden war, in die Abteilung für Straf- und Massnahmenvollzug (sog. Vollstreckungsbehörde). Der Bericht mit den Empfehlungen zum *Fall Lucie* ist in deutscher und französischer Sprache einzusehen unter: http://www.ag.ch/politdossiers/de/pub/straf_und_massnahmenvollzug.php.

⁶⁸ Zu viele Schnittstellen führen dazu, dass Viele überall mitreden und mitmischen, jedoch keine klar zuordenbare Ergebnisverantwortung besteht, vgl. dazu DOPPLER/LUSTERBURG, *Change Management, Den Unternehmenswandel gestalten*, 12. Auflage, 2008, S. 112 (nachfolgend zitiert als: DOPPLER/LUSTERBURG, *Change Management*).

täters beteiligt sind, desto grösser wird der Koordinations- und Ressourcenbedarf und desto wahrscheinlicher ist es, dass wichtige Informationen verloren gehen oder nicht rechtzeitig weitergeleitet werden. Zudem behindern verschiedene Vollzugsideologien und Konzepte eine auf die zentralen Elemente der Sicherheit und Wiedereingliederung abgestützte Vollzugsplanung. Die *Section d'exécution des peines et des mesures*, welche sich heute in Verwaltungs- und Rechtsdienst des DSSI befindet, verfügt über ein grosses Fachwissen und gut ausgebaute administrative und juristische Verfahrensabläufe. Diese Kompetenzen kommen jedoch nur im sog. *offenen Strafvollzug* zum Tragen. Im *geschlossenen Strafvollzug* fehlen die Fachleute dafür fast gänzlich, was als risikoreich zu bezeichnen ist. Zudem findet kaum eine Koordination der Vollzugsplanung zwischen diesen beiden Dienststellen statt. Es wird deshalb empfohlen, sich auf das bestehende Fachwissen abzustützen, um eine **neue Abteilung Vollstreckungs- und Bewährungsdienste** zu bilden, welche einheitlich für die gesamten Vollzugsverläufe der Walliser Insassen zuständig sein wird. Sachlich begründet, sollte diese Abteilung in die neue Dienststelle für Justizvollzug eingegliedert werden⁶⁹. Der Walliser Strafvollzug kann dadurch an Effizienz gewinnen, dem Aspekt der öffentlichen Sicherheit besser und kompetenter Rechnung tragen sowie die Vollzugsverläufe der Insassen in Bezug auf Sicherheits- und Resozialisierungsfragen besser evaluieren und steuern. Diese Neuorganisation hätte keinen Einfluss auf die bestehenden Kompetenzverteilungen zwischen der Verwaltung und den sog. Vollstreckungsrichtern (*juges d'application des peines*).

Die Aufgabenbereiche Finanzen & Controlling, Recht und Personalwesen (vgl. dazu auch unter 4.5.) werden auch im Freiheitsentzug immer wichtiger. Zur optimalen Planung und Steuerung der Ressourcen sowie für die Aufbereitung von Finanz- und anderen Daten ist es deshalb von Bedeutung, auf sog. zentrale Dienste zurückgreifen zu können. Eine Dienststelle von der Grösse des Justizvollzuges benötigt diese Führungsunterstützung. Dazu gesellen sich die Aufgabenbereiche Unterhalt der Infrastruktur (Anstalten) und Sicherheitstechnologie, welche zwingend einer Planung und Koordination auf Stufe Dienststelle bedürfen. Es wird deshalb empfohlen, eine **neue Abteilung Zentrale Dienste** für diese Aufgaben zu schaffen.

Die Schaffung einer neuen Amtsstruktur in Kombination mit einer sog. Organisationsentwicklung stellt ein klassisches **Change Management-Projekt** dar. Dessen Umsetzung ist für die betroffenen Führungskräfte anspruchsvoll und es bedarf optimaler Voraussetzungen dazu. Folgende Prinzipien sind dabei zu berücksichtigen:

- ein zielorientiertes Management;
- keine Massnahme ohne Diagnose;
- Ganzheitliches Denken und Handeln;
- Beteiligung der Betroffenen;
- Hilfe zur Selbsthilfe;
- Prozessorientierte Steuerung;
- Sorgfältige Auswahl der Schlüsselpersonen;
- Lebendige Kommunikation⁷⁰.

Dies alles kann nicht von einer einzigen Person geleistet werden. Neben einer Projektorganisation bedarf es eines sog. Projektleiters, welcher das gesamte Veränderungsprojekt koordiniert und die notwendigen Grundlagen für die Führungsverantwortlichen

⁶⁹ Diese Empfehlung basiert auf den äusserst positiven Erfahrungen, welche namentlich der Kanton Zürich mit diesem Organisationsmodell gemacht hat.

⁷⁰ DOPPLER/LUSTERBURG, Change Management, S. 168 f.

aufarbeitet. Es wird deshalb empfohlen, eine **neue Stelle Projektleiter Veränderungsprozesse mit Sekretariatsunterstützung** zu schaffen. Somit wird auch sichergestellt, dass die für das Veränderungsprojekt verantwortlichen Politiker jederzeit über die für die politische Steuerung notwendigen Informationen verfügen.

4.3. Entwicklung der Ablauforganisation (Organisationsentwicklung)

Wie bereits in Kapitel II Paragraph 4 aufgeführt, sollten neue gesetzliche Grundlagen für den Walliser Freiheitsentzug geschaffen werden. Gestützt auf diese neuen Leitplanken sollten in einer zweiten Phase die bestehenden Weisungen, Merkblätter und Prozessbeschreibungen überarbeitet und den neuen organisatorischen wie auch gesetzlichen Gegebenheiten angepasst werden. Das Motto sollte dabei sein: Weniger ist mehr. Dafür sollten die Anweisungen unmissverständlich formuliert und systematisch aufgebaut sein. Dieser Prozess sollte von der neuen Dienststelle Justizvollzug initiiert und begleitet werden, geht es doch dabei um die Ausarbeitung und Gestaltung eines neuen Vollzugsverständnisses, welches von allen OE getragen werden muss. In diesen Prozess ist im Sinne einer Organisationsentwicklung zwingend das Personal auf allen Stufen einzubeziehen.

Zudem besteht ein eindeutiger Bedarf, Standards für die diversen Sicherheitskontrollen festzulegen, eine regelmässige Schulung der Mitarbeitenden einzuführen, die Periodizität der diversen Kontrollen festzulegen sowie ein Controlling verbunden mit einer Qualitätssicherung aufzubauen. Dies sollte für alle Anstalten gleichzeitig und gemeinsam, ebenfalls im Sinne einer Organisationsentwicklung, durchgeführt werden.

4. 4. Kulturentwicklung

4.4.1 Im Allgemeinen

Sicherheit ist immer das Produkt eines optimalen Zusammenspiels der Faktoren der passiven Sicherheit mit den Elementen der aktiven Sicherheit. Die Führungskultur in einer Institution, der Ausbildungsstand bzw. die Erfahrung der Mitarbeitenden sowie eine ausgeprägte, sich auf gemeinsam erarbeitete Werte stützende Berufsethik sind wesentliche Erfolgsfaktoren der sog. aktiven Sicherheit. Die Schaffung der neuen Dienststelle für Justizvollzug sollte als Chance verstanden werden, um eine neue Betriebskultur, d.h. eine für alle OE geltende Kultur gezielt zu entwickeln und bei den Mitarbeitenden zu verankern. Bei dieser Kulturentwicklung sollten folgende Themen im Zentrum stehen: die Betreuung der Gefangenen, professionelle Nähe und Distanz im Umgang mit den Gefangenen, Qualitätsstandards und –sicherung als Prozesse der sog. *aktiven Sicherheit* und die Beziehungen unter den Mitarbeitern sowie zu ihren Vorgesetzten. Die Kader sollten darüber hinaus unter der Leitung des Vorstehers der neuen Dienststelle für Justizvollzug ein gemeinsames Führungsverständnis entwickeln, welches diese im Berufsalltag vorleben und auch einfordern werden (vgl. dazu unten 4.4.2).

Zudem bedarf es einer verbesserten und regelmässigeren Kommunikation zwischen der Direktion der Dienststelle und den Mitarbeitenden. In fast allen, mit dem Personal der EPV geführten Gespräche wird ein offenes Manko in der Kommunikation und in der Informationsweitergabe angeführt. Dieses Phänomen betreffe nicht nur die Direktion sondern generell die Kader auf allen Stufen. Die Kulturentwicklung sollte deshalb einen Schwerpunkt auf die Kommunikation im Allgemeinen und die Informationsführung im Besonderen legen.

4.4.2. Führungskultur

Dem heutigen Walliser Strafvollzug fehlt ein breit diskutiertes und auch politisch abgestütztes sowie getragenes Vollzugsverständnis⁷¹. Die Abwesenheit klarer politischer und berufsethischer Grundsätze hat systembedingt Auswirkungen auf die gesamte heutige Organisation. Es sind deshalb kaum Konzepte, Grundsätze oder Grundlagenpapiere vorhanden, welche das gesamte Walliser System des Freiheitsentzuges betreffen. Kurz ausgedrückt, es mangelt an einer Gesamtvision. Dies führt einerseits dazu, dass sich das DSSI bisher immer nur zu Einzelfragen äussern oder zu Einzelprojekten zum Strafvollzug Stellung nehmen konnte oder sollte. Andererseits befasst sich die heutige Leitung der Walliser Strafanstalten zu viel und zu häufig mit Detailfragen der einzelnen unterstellten OE, was teilweise als Einmischung ins sog. Tagesgeschäft empfunden wird. Diese im heutigen Organisationssystem angelegte Ursache führt bei vielen Betroffenen auf allen Hierarchiestufen zum Teil zu Spannungen und auch gewissen Frustrationen.

Neben einer neuen Organisationsstruktur und einer politischen Vision zum Strafvollzug, welche in einem kantonalen Gesetz festgehalten werden sollte, erscheint es deshalb als notwendig, eine neue Führungskultur zu entwickeln. Das heute auf verschiedene Einzelpersonen und verschiedene Vollzugsideologien beruhende Führungsverständnis und Führungsverhalten sollte unter der Leitung der neuen Dienststelle Justizvollzug bewusst und gezielt vereinheitlicht und beeinflusst werden. Diese Vorgehensweise wird dazu beitragen, dass der Dienstchef der neuen Dienststelle als oberster Chef wahrgenommen und auch respektiert wird.

Künftig sollte sich das Departement in Zusammenarbeit mit der neuen Dienststelle Justizvollzug den politischen, strategischen und fachlichen Fragen des Strafvollzuges widmen. Die OE haben sodann diese Vorgaben unter der Leitung der neuen Dienststelle operativ umzusetzen. Dies gelingt am besten mit einem auf Delegation beruhenden Führungsstil, welcher die Rahmenbedingungen und Eckwerte vorgibt und auch deren Einhaltung kontrolliert. Zusammenfassend ausgedrückt, sollte künftig klarer zwischen strategisch/politischer Ebene und operativer Stufe unterschieden werden. Die neue Dienststelle Justizvollzug bildet in diesem System das Bindeglied und auch Schmiermittel zwischen dem Departement und den OE.

4.5. Selektion, Aus- und Weiterbildung des Personals

Soll eine gemeinsame Betriebskultur, welche sich auf politische Vorgaben und ethische Grundwerte abstützt, auch wirklich im Alltag gelebt werden, muss der Personalselektion, der Personalführung, der Aus- und Weiterbildung sowie der Personalentwicklung ein zentraler Platz in der Organisation eingeräumt werden. Diese Fragen sollten mit allen Kadern besprochen und geklärt werden. Es gilt eine amtsintern geteilte Werte- und Führungskultur zu entwickeln, indem ein Leitbild erarbeitet wird. Zudem wäre es wünschenswert, dass das Personal des Walliser Justizvollzuges künftig vereidigt würde. Die neu erarbeiteten berufsethischen Richtlinien könnten dadurch auf formell und rechtlich untermauert werden.

⁷¹ Eine solche Strafvollzugsvision könnte beispielsweise mit einer breit diskutierten Vorlage zu einem Straf- und Massnahmenvollzugsgesetz erarbeitet werden. Der an die Entwurfsarbeiten anschliessende politische Prozess in den Fraktionen und im Grosse Rat könnte zu einem besseren und breiter abgestützten politischen Verständnis für den Walliser Strafvollzug führen.

Sodann sollte auf Grund der Grösse der Dienststelle das Personalwesen zentral koordiniert und gesteuert werden. Es wird deshalb empfohlen, der neuen Dienststelle für Justizvollzug, eine Fachperson im Personalwesen zuzuteilen.

5. Zusammenfassung

Die unter Kapitel 4 empfohlenen Veränderungsprozesse orientieren sich nach den Grundsätzen der Unternehmensentwicklung. Nachfolgendes Grafik erläutert die Zusammenhänge zwischen den **3 Achsen dieses Entwicklungsprozesses: dem sog. Change Management, der Organisations- und der Kulturentwicklung**. Ein solcher Prozess muss von den vorgesetzten politischen Behörden gewollt und initiiert wie auch unterstützt werden. Es handelt sich dabei um eine strategische und operative Neuausrichtung eines ganzen Amtes, welche in der Regel über zwei Legislaturen verläuft. Ob ein solcher Prozess eingeleitet werden soll, ist abschliessend eine politische Frage. Aus Expertensicht erscheint diese Vorgehenseise nicht nur als angezeigt sondern als unerlässlich.

Grafik 3: Landkarte der Unternehmensentwicklung⁷²



⁷² Nach DOPPLER/LUSTERBURG, Change Management, S. 70.

VI. Analyse der medizinischen Versorgung

1. Grundsätze der Vollzugsmedizin in der Schweiz⁷³

1.1. Zuständigkeiten

Sowohl der Straf- und Massnahmenvollzug als auch das öffentliche Gesundheitswesen sind im Grundsatz kantonale Aufgabengebiete. Somit obliegt es den Kantonen die notwendigen konzeptionellen und rechtlichen Grundlagen zur somatischen Vollzugsmedizin und zur sog. forensischen Psychiatrie zu erarbeiten und zu erlassen. Sie tragen die Verantwortung, dass die vollzugsmedizinische Versorgung den gängigen Standards, namentlich den Empfehlungen des Europarates, entspricht. Das Konzept sollte sich insbesondere über die organisationale Anbindung der Vollzugsmedizin äussern (Angliederung der Vollzugsmedizin an das zuständige Justiz-/Sicherheitsdepartement oder ans Gesundheitsdepartement). Zudem müssen im kantonalen Budget schliesslich die notwendigen Mittel für die Vollzugsmedizin vorgesehen und dem zuständigen Departement oder Amt zur Verfügung gestellt werden. Ferner gilt es die Fragen der Offenbarungspflicht und des Offenbarungsrechts des medizinischen Personals im Rahmen der Ausübung der ordentlichen vollzugsmedizinischen Versorgung auf gesetzlicher Stufe zu normieren. In diesem Zusammenhang wird den Kantonen zudem empfohlen, Regelungen betreffend des Arztgeheimnisses im Rahmen der Ausübung der gutachterlichen Tätigkeit und bei der Durchführung von sog. verfügbaren therapeutischen Massnahmen zu erlassen. Diese Arbeiten sollten gestützt auf ein Mandat der kantonalen Regierung durch eine interdisziplinäre und gegebenenfalls departementsübergreifende Arbeitsgruppe ausgeführt werden.

1.2. Organisation

Die REC(1998)⁷ des Europarates empfiehlt, dass die Vollzugsmedizin in das ordentliche nationale System des staatlichen Gesundheitswesens eingebettet werden sollte. Dieser Grundsatz wird in Art. 40.1 und 40.2 der REC (2006)² wiederholt. Zudem wird präzisiert, dass der anstaltsärztliche Dienst in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen oder staatlichen Gesundheitsdiensten zu organisieren sei. Dadurch sollte das nationale Gesundheitsministerium für die Gefängnismedizin zuständig und verantwortlich werden. Dies sei für die Umsetzung des sog. Äquivalenzprinzips förderlich. Demzufolge haben alle Insassen auf dieselben medizinischen Leistungen Anspruch, so wie dies die Normalbevölkerung ausserhalb der Anstalt auch hat.

Sollte diese organisatorische Anbindung jedoch auf Grund der nationalen Gegebenheiten nicht möglich sein, empfiehlt der Europarat, dass eine möglichst enge Zusammenarbeit zwischen dem gefängnisärztlichen Dienst innerhalb der Anstalt und den ordentlichen Gesundheitsstrukturen ausserhalb der Anstalt institutionell verankert wird⁷⁴.

⁷³ Vgl. dazu B. BRÄGGER, Gefängnismedizin in der Schweiz, Eine Analyse des bestehenden rechtlichen Rahmens, in: Jusletter vom 11. April 2011.

⁷⁴ Commentaire de la REC(2006)², Strasbourg 2006, S. 68 f.

1.3. Zugang zum Arzt, Behandlungspflicht und Arztwahl

Beim Eintritt in eine Institution des Freiheitsentzuges und auch später während der Gefangenschaft sollen die Inhaftierten jederzeit und ohne Verzug Zugang zu einem Arzt oder diplomierten Krankenpfleger haben, dies unabhängig der Art des aktuellen Haftregimes⁷⁵. Dies bedeutet, dass für alle Eingewiesenen innerhalb von 24 Stunden eine sog. sanitärische Eintrittsmusterung durchzuführen ist. Diese kann auch vom Pflegepersonal durchgeführt werden, wenn dieses sich auf eine vom Anstaltsarzt oder Kantonsarzt genehmigte Checkliste stützen kann und die erhobenen Befunde in der persönlichen Krankengeschichte des Insassen vermerkt werden. Im Zweifelsfalle oder bei einer ernsthaften Erkrankung ist unverzüglich ein Arzt beizuziehen. Zudem muss in jeder Institution des Freiheitsentzuges dauernd Personal im Dienst anwesend sein, welches kompetent Erste-Hilfe zu leisten vermag. Bei schweren Notfällen muss unverzüglich ein Arzt alarmiert werden⁷⁶.

Auf Grund des speziellen Mandatsverhältnisses besteht für den Anstaltsarzt im Freiheitsentzug eine Behandlungspflicht für alle ihm zugewiesenen Insassen, denn dieser ist für die Gewährleistung des öffentlichen Gesundheitswesens innerhalb der Anstalt zuständig und verantwortlich. Diese ist im Gegensatz zur freien ärztlichen Berufsausübung nicht nur bei Notfällen gegeben. Die Gefangenen dagegen haben keinen Anspruch auf freie Arztwahl, hingegen muss ihnen eine ärztliche Zweitmeinung zugestanden werden⁷⁷. Ist es aus medizinischen Gründen angezeigt, hat eine Überweisung an einen Spezialisten zu erfolgen. Die Anstaltsleitung bestimmt die notwendigen Sicherheitsvorkehrungen, die zu beachten sind.

1.4. Prinzip der ärztlichen Unabhängigkeit und Einverständnis des Gefangenen

Die ärztliche Unabhängigkeit ist in jedem Falle zu beachten⁷⁸. Die Gefängnisverwaltung darf im Rahmen der ordentlichen Gesundheitsversorgung auf keine Art und Weise den medizinischen Entscheidung beeinflussen. Der Anstaltsarzt muss bemüht sein, die Gefangenen kurativ und präventiv so zu behandeln, wie es auch ausserhalb des Gefängnisses üblich ist⁷⁹. Für jede medizinische Untersuchung oder Eingriff hat der betroffene Insasse

⁷⁵ Art. 1 REC(1998)7.

⁷⁶ Art. 4 REC(1998)7.

⁷⁷ Art. 10 REC(1998)7, vgl. auch Kommentar im Band 1 KJS, S. 263.

⁷⁸ Gemäss der deutschen Dogmatik, welcher auch in den meisten Deutschschweizer Kantonen nachgelebt wird, kommt das Arztgeheimnis nicht zur Anwendung bei der Umsetzung von durch die Strafjustiz angeordneten strafrechtlichen Therapiemassnahmen. In der deutschen Spezialliteratur wird dies wie folgt zusammengefasst: „Behandlung psychisch kranker Rechtsbrecher unterscheidet sich grundlegend von der gängigen Behandlung in anderen Kontexten. Nicht der kranke Patient ist der Auftraggeber, sondern die Gesellschaft. Behandlungsanlass ist nicht das Leiden des Patienten, sondern das Leiden der Gesellschaft unter dem Patienten. Der Behandlungsauftrag ist nicht primär die Gesundung des Patienten, sondern die Sicherung der Gesellschaft vor diesem Patienten. Pointiert formuliert, die Gesundung des Patienten ist in der Behandlung psychisch kranker Rechtsbrecher „nur Mittel zum Zweck“. Behandlung und Behandlungserfolg liegen nicht nur in der Verantwortung des Patienten, sondern in der der Behandler, die die rechtlichen Mittel haben, eine Behandlung gegen den Willen des Patienten auch dann, wenn der Patient nicht krankheitsbedingt eigengefährlich ist, durchsetzen zu können. Der Behandlungserfolg entscheidet über den weiteren Freiheitsentzug des Patienten. Die Behandlung psychisch kranker Rechtsbrecher findet in einem öffentlichen Kontext aus Behandlern, Patienten, Justiz, politischen Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit statt, nicht in dem gesetzlich geschützten Vertrauensverhältnis der Arzt-Patient-Dyade.“, aus: R. Müllerlsberner / S. Eucker, Therapie im Massregelvollzug, Berlin 2009, s. 38 f. Diese Konzeption des strafrechtlichen Massnahmenvollzuges wird von der aus Frankreich beeinflussten Schule der Gefängnismedizin jedoch strikte abgelehnt.

⁷⁹ Art. 19 REC(1998)7.

seine Einwilligung zu geben⁸⁰, denn aus inhaltlicher Sicht sind die Patientenrechte in der ganzen Schweiz gleich⁸¹. Von diesem Prinzip kann nur im Rahmen einer Zwangsbehandlung oder Zwangsmedikation abgewichen werden, wenn die dazu vorgesehenen gesetzlichen Kriterien erfüllt sind und ein Arzt einwilligt, diese Behandlungen durchzuführen⁸². Dies ist namentlich bei unzurechnungsfähigen oder bewusstlosen Insassen der Fall, wenn Gefahr in Verzug ist. Diese Ausnahmefälle müssen klar dokumentiert werden und auch nachvollziehbar sein. Darüber hinaus ist das Selbstbestimmungsrecht der Insassen zu respektieren⁸³.

1.5. Äquivalenzprinzip

Gemäss diesem in Art. 10 ff. der REC(1998)7 normierten fundamentalen Grundsatz muss die Gesundheitsversorgung innerhalb des Freiheitsentzuges gleichwertig mit derjenigen ausserhalb der Anstalt sein. Dies bedeutet, dass die Inhaftierten Zugang zu mindestens gleichwertigen präventiven, diagnostischen, therapeutischen und pflegerischen Massnahmen und Einrichtungen haben müssen wie Patienten in Freiheit. Dies schliesst die Behandlung bei Zahnärzten, Psychiatern und anderen Spezialisten ein, falls dies aus medizinischer Sicht geboten ist. Zudem muss eine Überstellung in ein Spital erfolgen, wenn eine angemessene Behandlung in Haft nicht möglich ist⁸⁴.

1.6. Medikamentenabgabe

Zu diesem Thema hält die Empfehlung des Europarates folgendes fest: „Wenn möglich sollten die Insassen die ihnen verschriebenen Medikamente auf sich tragen dürfen. In- des sollten ihnen Medikamente, welche bei Überdosierung gefährlich sind, vorbehalten und dosisgerecht „auf Sicht“ abgegeben werden“⁸⁵. Die Medikamentenverschreibung sollte ausschliesslich in der Verantwortlichkeit des Arztes bleiben. Die Medikamente sollten nur durch dazu *autorisiertes Personal* abgegeben werden⁸⁶. Der Kommentar zur Empfehlung gibt keine näheren Erläuterungen zum Begriff *autorisiertes Personal*. Eine sprachliche und terminologische Auslegung der Empfehlung lässt jedoch eindeutig erkennen, dass es sich dabei nicht nur um medizinisches oder pflegerisches Personal handeln kann, denn in Art. 11 wird erläutert, wie die Gesundheitsdienste im Freiheitsentzug zusammengesetzt sein sollen. Dort wird von medizinischem Personal, von Krankenpfleger/-innen und medizinisch-technischen Angestellten gesprochen. Somit kann es sich beim Begriff *autorisiertes Personal* in Art. 49 eben gerade auch um anderes als in Art. 11 definiertes Personal handeln.

Zudem kann der Gefängnisarzt in Zusammenarbeit mit einem Apotheker eine Liste mit den normalerweise in der Anstalt verwendeten Medikamenten verfassen⁸⁷. Dadurch soll

⁸⁰ Art. 7.1 der SAMW-Richtlinie vom 28. November 2002 hält dazu fest, dass der behandelnde Arzt eine diagnostische oder therapeutische Massnahme nur durchführt, wenn die inhaftierte Person ihr freies Einverständnis nach Aufklärung (*informed consent*) dazu gibt.

⁸¹ Analyse des *Institut de droit de la santé* der Universität Neuenburg zur medizinischen Praxis im schweizerischen Freiheitsentzug vom Mai 2009, S. 82.

⁸² Vgl. dazu Art. 16 REC(1998)7.

⁸³ JÖRG PONT, *Ethische Grundlagen*, S. 20 - 28, in: in: K. KEPLER / H. STÖVER (HRSG.), *Gefängnismedizin, Medizinische Versorgung unter Haftbedingungen*, Stuttgart 2009, S. 25 f.

⁸⁴ JÖRG PONT, a.a.O., S. 25.

⁸⁵ Art. 48 REC(1998)7.

⁸⁶ Art. 49 REC(1998)7. Die französische Originalversion lautet wie folgt: *La prescription médicale devrait rester du seul ressort de la profession médicale, et les médicaments ne devraient être distribués que par le personnel autorisé.*

⁸⁷ Art. 49 REC(1998)7.

verhindert werden, dass stark abhängig machende Präparate zu leichtfertig verschrieben werden. Ferner ist es erlaubt, aus finanziellen Gründen darauf hin zu wirken, dass im Grundsatz sog. Generika-Produkte abgegeben werden. In diesem Zusammenhang sollte ferner festgelegt werden, welche Medikamente in der sog. Hausapotheke der Anstalt zur Verfügung stehen und somit auch ohne ärztliche Verschreibung abgegeben werden können. Diese Listen sollten auf Antrag des Anstaltsarztes in Zusammenarbeit mit der Anstaltsleitung und dem Kantonsarzt und Kantonsapotheker erstellt werden.

Die SAMW-Richtlinie vom 28. November 2002 enthält zur Frage der Medikamentenabgabe keine Aussage.

Es kann somit festgehalten werden, dass die Verschreibung von Medikamenten, welche nicht in der anstaltsinternen Hausapotheke aufgenommen sind, nur vom Arzt vorgenommen werden darf. Sind mehrere Ärzte (Somatiker und Psychiater) in derselben Anstalt tätig, muss die Koordination der Verschreibungen der verschiedenen Ärzte durch die Krankengeschichte und das Pflegepersonal sichergestellt werden. Anderenfalls kann es zu gefährlichen Kreuzwirkungen der verschriebenen Substanzen kommen.

Das Bereitstellen (sog. Richten der Medikamente) muss zwingend von diplomiertem Pflegepersonal, gestützt auf die ärztliche Verordnung in der Krankengeschichte des Insassen, durchgeführt werden. Zudem sollten die fertigen Medikamentenschieber (Dosierer) durch eine zweite diplomierte Pflegekraft kontrolliert werden (sog. Prinzip der doppelten Kontrolle). Sodann kann den Empfehlungen des Europarates gefolgt werden und gewisse Medikamente können auf „Mann“ abgegeben werden. Dies muss jedoch zwingend in Absprache mit der Anstaltsleitung erfolgen. Idealerweise werden die übrigen Medikamente vom diplomierten Pflegepersonal abgegeben. Es ist jedoch auch zulässig, die reine Abgabe der Medikamente vom Aufsichtspersonal durchführen zu lassen, wenn dieses darin geschult und die dafür notwendigen rechtlichen Grundlagen geschaffen worden sind. In diesem Fall gilt das Aufsichtspersonal als sog. *autorisiertes Personal* im Sinne der REC(1998)7. Dabei versteht es sich von selbst, dass das Aufsichtspersonal nie die Verantwortung für die Wahl der Medikamente, die Dosis oder den Abgabezeitpunkt trägt. Diese verbleibt immer beim medizinischen Personal. Zudem sind die Abgabeprozesse schriftlich festzuhalten und klar zu dokumentieren. Es hat sich bewährt, die eindeutige Identifikation der Insassen, welchen Medikamente abzugeben sind, mit Hilfe einer Photographie, welche auf dem Dispenser angebracht ist, zu erleichtern. Die Verwechslungsgefahr und damit die Abgabe von Medikamenten an falsche Insassen kann dadurch massiv verringert werden. Diese zusätzliche Sicherheitsvorkehrung bei der Medikamentenabgabe ist insbesondere in Anstalten mit häufigem Insassenwechsel, beispielweise in Untersuchungsgefängnissen, sehr hilfreich. Die Abgabeprozesse müssen vom zuständigen Anstaltsarzt und wenn möglich vom Kantonsarzt gutgeheissen werden⁸⁸. Wegen der in der Anstaltsrealität doch sehr grossen und realen Gefahr des Handels und Missbrauches von Medikamenten durch die Insassen, erscheint es aus der hier vertretenen Sicht auch möglich, dass keine Medikamente auf „Mann“ abgegeben werden. Dies sollte die Anstaltsleitung entscheiden, obliegt ihr doch die abschliessende Verantwortung für den Betrieb und die Sicherheit der Anstalt sowie auch die medizinische Versorgung⁸⁹.

⁸⁸ Dieses Konzept hat der Kanton Neuenburg umgesetzt. Vgl. dazu *Arrêté du 13 mai 2009 relatif à la santé et aux soins en milieu carcéral (RSN 352.2)*, namentlich die Art. 5 f. und den dazugehörigen Bericht.

⁸⁹ Kommentar REC (1998)7, im Band 1 KJS, S. 253.

2. Aktuelle Situation im Kanton Wallis

„Die medizinische Versorgung unter Haftbedingungen stellt eine grosse Herausforderung dar⁹⁰.“ Diese Feststellung gilt nicht nur für die aktuelle Situation in Deutschland sondern auch für die 26 Kantone der Schweiz. Der Kanton Wallis bildet somit keine Ausnahme. Bereits im Sommer 1998 wurden bedeutende Mängel bei der medizinischen Betreuung und Behandlung der im Kanton Wallis inhaftierten Personen festgestellt⁹¹. Seither wurde dieser Aufgabenbereich massiv ausgebaut. Zudem wurde versucht, die im Expertenbericht aufgezeigten Mängel zu beheben. So wurde mit der Unterzeichnung eines Leistungsvertrages zwischen dem damaligen *Département des finances, des institutions et de la sécurité (DFIS)* und dem *Réseau Santé Valais (RSV)* am 25.08.2008 die Schaffung eines gefängnismedizinischen Dienstes (*Service de Médecine Pénitentiaire [SMP]*) beschlossen⁹². Dieser nahm zu Beginn des Jahres 2009 seine Tätigkeit auf. Dadurch wurde eine der bedeutendsten Hauptempfehlungen der damaligen Experten umgesetzt.

Im Jahresbericht 2009-2011 wird die schwierige Entwicklung des SMP beschrieben⁹³. Es fehle an Personal, an angemessenen Konsultationsräumen und medizinischen Instrumenten sowie Apparaten in den Anstalten. Zudem sei das Budget zu knapp bemessen. Ende 2009 war der SMP noch nicht gänzlich operationell⁹⁴. Die Strafvollzugslandschaft im Wallis sei komplex, die Zusammenarbeit mit den Partnern manchmal schwierig. Zudem müsse die Unabhängigkeit des SMP gegenüber den EPV als fragil bezeichnet werden⁹⁵. Die für die Umsetzung des Leistungsvertrages notwendigen Personalressourcen seien bei dessen Unterzeichnung unterbewertet worden, weshalb eine Aufstockung unumgänglich sei. Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass sich beim Pflegepersonal gewisse Anzeichen von Frustrationen erkennen machen würden⁹⁶; dies wegen dem Mangel an Pflegepersonal und der monotonen Arbeit⁹⁷.

Immer wieder wird von beiden Seiten⁹⁸ die mangelnde Bereitschaft zur Zusammenarbeit, das fehlende Verständnis für die beiden verschiedenen Aufgabenbereiche und der kaum mögliche Dialog angeführt. Seit dem 26.08.2009 fand keine direkte Begegnung mehr statt zwischen dem Direktor der EPV und dem Chefarzt des SMP. Trotzdem stellte der SMP weiterhin seine Dienstleistung den Anstalten zur Verfügung⁹⁹. Die direkt Verantwortlichen vor Ort trafen und treffen sich noch heute regelmässig zu Aussprachen und Sitzungen mit dem SMP. Ein Institutionsverantwortlicher empfindet diesen Aus-

⁹⁰ K. KEPPLER / H. STÖVER (HRSG.), *Gefängnismedizin, Medizinische Versorgung unter Haftbedingungen*, Stuttgart 2009, S. VII.

⁹¹ Vgl. dazu Rapport d'expertise Mangin/Gravier, *Service médical des Etablissements pénitentiaires valaisans du 11 août 1998*.

⁹² Vgl. dazu *Contrat de prestation entre le Département des finances, des institutions et de la sécurité (DFIS) / le Département de la santé, des affaires sociales de de l'énergie (DSSE) et le Réseau Santé Valais (RSV) concernant un service médical pour les établissements pénitentiaires valaisans*.

⁹³ Vgl. dazu Rapport d'activité 2009-2011 du SPM daté du 14.04.2011, (nachfolgend zitiert als : Rapport d'activité SMP).

⁹⁴ Rapport d'activité SMP, S. 4.

⁹⁵ Rapport d'activité SMP, S. 8.

⁹⁶ Rapport d'activité SMP, S. 17.

⁹⁷ *L'activité est très dense mais axée principalement sur des actes techniques ...*, Rapport d'activité SMP, S. 17.

⁹⁸ SMP und EPV.

⁹⁹ Mit Ausnahme des UG Brig und des Centre LMC.

tausch und die Zusammenarbeit mit dem SMP eher als *contrainte supplémentaire* und nicht wie erhofft als Unterstützung¹⁰⁰.

Mit Schreiben vom 9. Juni 2011 hat das *Réseau Santé Valais (RSV)* den Leistungsvertrag fristgerecht auf den 30. Juni 2012 gekündigt.

3. Fazit

Bis Anfang Juli 2012, d.h. innerhalb eines Jahres, müssen somit die Vorarbeiten für die künftige medizinische und pflegerische Versorgung der in Walliser Anstalten Inhaftierten neu geregelt und die dafür notwendigen politischen Entscheide gefällt sein.

Wie oben unter Punkt 1.2. aufgezeigt, wird vom Europarat empfohlen, die Vollzugsmedizin in das ordentliche nationale System des staatlichen Gesundheitswesens einzubetten. Sollte diese organisatorische Anbindung jedoch auf Grund der nationalen Gegebenheiten nicht möglich sein, empfiehlt der Europarat, dass eine möglichst enge Zusammenarbeit zwischen dem gefängnisärztlichen Dienst innerhalb der Anstalt und den ordentlichen Gesundheitsstrukturen ausserhalb der Anstalt institutionell verankert wird¹⁰¹.

Das Walliser Model mit dem SMP entspricht somit organisatorisch vollumfänglich den Empfehlungen des Europarates. Trotzdem kann die bisherige Umsetzung des Konzeptes als schwierig bezeichnet werden. Die Kündigung des Leistungsvertrages durch das RSV stellt die Spitze des Eisberges der nicht geklärten Fragestellungen und der unterschiedlichen Interpretationen über einen gefängnismedizinischen Dienst dar. Bisher ist es der Leitung des SMP nicht gelungen, partnerschaftliche Beziehungen zum Gefängnisssystem, d.h. zu den EPV, aufzubauen, um deren Ängste oder Befürchtungen abzubauen zu helfen. Dies hängt auch mit den heutigen Leitungspersönlichkeiten des SMP und der EPV zusammen. Immer noch wird die Gefängnismedizin, welche durch den SMP verkörpert wird, als Bedrohung und nicht als reelle Hilfe im Sinne einer partnerschaftlichen Unterstützung angesehen. Was die Experten im Jahre 1998 in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen SMP und EPV gefordert hatten, konnte deshalb nicht umgesetzt werden¹⁰². Eine auf gegenseitiges Vertrauen basierende partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Gefängnisverwaltung und dem gefängnisärztlichen Dienst stellt jedoch das Kernstück einer konstruktiven und somit erfolgreichen Umsetzung eines gefängnismedizinischen Konzeptes dar.

Der Entscheid, ob das Organisationsmodell des SMP weitergeführt, oder aber ob die gefängnismedizinische Betreuung **administrativ** dem Amt für Justizvollzug angegliedert werden soll, wie dies von der heutigen Leitung der EPV gewünscht wird, ist letztlich ein politischer. Rechtlich sind beide Varianten möglich. Erstere hebt die Unabhängigkeit der Medizin vom Strafvollzug stärker hervor. Letztere will durch eine grössere Nähe zum Strafvollzug die Zusammenarbeit stärker betonen. Beide weisen somit Stärken und Schwächen auf, die es im politischen Kontext zu bewerten gilt.

¹⁰⁰ *La collaboration avec le SMP ne nous soulage pas, au contraire elle constitue une contrainte supplémentaire pour le personnel pénitentiaire de notre institution.*

¹⁰¹ Commentaire de la REC(2006)2, Strasbourg 2006, S. 68 f.

¹⁰² Dazu hielten MANGIN/GRAVIER im Rapport d'expertise auf S. 43 folgendes fest: « **L'irruption d'un discours médical véhiculé par du personnel qualifié n'est jamais simple en milieu pénitentiaire. Dans un tel contexte il importe que le personnel médical puisse être reconnu dans son identité et ses prérogatives. A l'inverse, il se doit d'entretenir des rapports de partenariat avec le personnel pénitentiaire pour mieux faire accepter les règles éthiques et déontologiques propres à l'exercice médicale et pour ne pas être vécu comme une menace intrusive par les surveillants** ».

Der bisherige Leistungsvertrag lässt gewisse Punkte offen oder regelt diese nur vage, mit unbestimmten Rechtsbegriffen. Zudem stimmt der Vertrag nicht mehr gänzlich mit den aktuellen Gegebenheiten überein¹⁰³. Schliesslich fehlen Regelungen, die bestimmen, welche Sicherheitsbestimmungen und welche dem Strafvollzug inhärenten Rahmenbedingungen das medizinische Personal während ihrer Berufsausübung in den Anstalten befolgen muss.

Unabhängig der gewählten Variante erscheint es jedoch notwendig, die zwischen den beiden Parteien bestehenden offenen Fragen im gegenseitigen Dialog neu oder klarer zu definieren. Es handelt sich dabei namentlich um folgende Punkte:

- Wer übt die Oberaufsicht über die Gefängnismedizin aus und wem wird bei unterschiedlichen Ansichten betreffend die Rahmenbedingungen der gefängnismedizinischen Versorgung eine Entscheidungsbefugnis zugestanden¹⁰⁴?
 - Den Experten aus dem Jahre 1998 folgend, sollte dies ein Gremium aus drei Vertretern sein, bestehend aus einem Vertreter der EPV, einem Vertreter der Gefängnismedizin und dem Kantonsarzt, welchem gegebenenfalls der Stichtentscheid zukommen sollte¹⁰⁵.
- Wer trägt die Kosten für die gefängnismedizinische Versorgung (Löhne des ärztlichen, pflegerischen und administrativen Personals, die Behandlungskosten, welche nicht durch die Krankenkassen gedeckt sind, Infrastrukturkosten, usw.)?
 - Die heutige Regelung, wonach die EPV vollumfänglich die Kosten der medizinischen Versorgung zu tragen haben, ohne jedoch auf Seiten der Kostenentwicklung und der Kostenstellen Einfluss nehmen zu können, sollte nicht weitergeführt werden¹⁰⁶. Dem alten Diktum folgend, „*wer zahlt befiehlt*“, sollten die Kosten durch das öffentliche Gesundheitswesen getragen werden. Eine pauschale und somit auch klar budgetierbare Abgeltung durch den Strafvollzug könnte in diesem System vorgesehen werden.
- Welche Dienstleistungen stehen den EVP zur Verfügung?
 - Sanitarische Eintrittsmusterung innerhalb welcher Zeit?
 - Somatische Behandlung der Insassen, welche Kadenz der Visiten?
 - Psychiatrische Behandlung der Insassen, welche Kadenz der Visiten?
 - Umsetzung der strafrechtlich angeordneten Massnahmen, nach welchem therapeutischen Konzept, in welcher Kadenz, durch welche Therapeuten? Schliesslich sollte in diesem Aufgabenfeld die Frage des medizini-

¹⁰³ Vgl. dazu beispielsweise die sanitärische Eintrittsmusterung, welche *dans les meilleurs délais* durchzuführen ist, die Medikamentenabgabe, welche zum Teil wieder durch das Aufsichtspersonal erfolgt, vgl. dazu Punkt A.2 des *Annexe au point 3* des Leistungsvertrages.

¹⁰⁴ Bei der Definition der Rahmenbedingungen muss der Strafvollzug beteiligt und auch angehört werden, denn gemäss den Richtlinien des Europarates trägt die Anstaltsleitung die abschliessende Verantwortung für den Betrieb und die Sicherheit der Anstalt sowie auch die medizinische Versorgung, vgl. dazu Kommentar REC (1998)7, im Band 1 KJS, S. 253.

¹⁰⁵ Rapport d'expertise, S. 46.

¹⁰⁶ Die heutige Situation kann kurz so beschrieben werden. Der SMP bestimmt was notwendig ist, inklusive Personal, die EPV müssen bezahlen, ohne jedoch Einfluss auf die Kosten nehmen zu können und ohne über eine Budgetsicherheit oder –garantie zu verfügen.

schen Geheimnisses diskutiert und die Weitergabe von für die Entscheidungsträger im Strafvollzug notwendigen Informationen geregelt werden.

- Interventionszeiten der Ärzte bei Nottfällen (somatischer und psychischer Art)?
 - Pikettorganisation des Pflegepersonals?
 - Einweisung in Spitäler von kranken oder verunfallten Insassen, inkl. der Frage des Transportes und der Begleitung durch Sicherheitspersonal?
 - Einweisung in psychiatrische Kliniken bei akuten Entzugssymptomen, akuter Suizidalität oder sog. Dekompensation, inkl. der Frage des Transportes und der Begleitung durch Sicherheitspersonal?
- Auf welche Infrastruktur kann der gefängnisärztliche Dienst in den Anstalten zurückgreifen und wer bezahlt diese?
 - Wie werden der gegenseitige Informationsaustausch und die Zusammenarbeit institutionalisiert?
 - Es wird empfohlen, bereits im Grundkonzept diese Fragen zu klären und feste Regeln dafür zu vereinbaren.

Zudem erscheint es als angezeigt, die Fragen rund um das Arztgeheimnis im Rahmen der Ausübung der Gefängnismedizin und den Informationsaustausch, namentlich bei der therapeutischen Betreuung von sog. strafrechtlichen Massnahmen, in einer formellen gesetzlichen Grundlage zu regeln¹⁰⁷. Ferner sollten die Grundsätze der Gefängnismedizin in einer kantonalen Spezialrechtsgrundlage verankert werden, wie dies beispielsweise der Kanton Neuenburg getan hat¹⁰⁸.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die heute zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen (Pflegefachpersonal und ärztliches Personal) für die Sicherstellung einer lückenlosen medizinischen Grundversorgung in den Walliser Anstalten des Freiheitsentzuges nicht ausreichend sind. So umfasst der heutige Leistungsvertrag nicht das *Centre LMC* und das *UG Brig* verfügt über kein Pflegepersonal. Damit diese Lücken in der Grundversorgung geschlossen werden können, erscheint eine Personalaufstockung als angebracht. Erst in einer zweiten Phase sollte die Frage geklärt werden, in welchem Umfang der Kanton Wallis spezialisierte strafrechtliche Therapien im Sinne von Art. 59 StGB durchführen will und kann. Die interkantonale Zusammenarbeit bei diesen Massnahmen sollte verstärkt werden, namentlich im Hinblick auf die Eröffnung der für strafrechtliche Therapien spezialisierten Anstalt *CURABILIS* im Kanton Genf, welche voraussichtlich 2013 den Betrieb aufnehmen wird.

¹⁰⁷ Dies kann im kantonalen Gesundheitsgesetz oder im kantonalen Straf- und Massnahmenvollzugsgesetz erfolgen.

¹⁰⁸ Vgl. dazu *Arrêté du Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel du 13 mai 2009 relatif à la santé et aux soins en milieu carcéral (RSN 352.2)*.

4. Empfehlungen

Der Unterzeichnende empfiehlt, unabhängig vom politischen Entscheid betreffend die Organisationsform der Gefängnismedizin im Kanton Wallis, die Grundlagen der intramuralen Gesundheitsgrundversorgung zu erneuern und - wo nötig - anzupassen oder klarer zu definieren. Dieser Prozess sollte unter Leitung des Kantonsarztes zwischen den Vertretern des Gefängnisystems und der Gefängnismedizin erfolgen. Die inhaltlichen Differenzen und persönlichen Animositäten zwischen dem heutigen Chefarzt des SMP und dem aktuellen Dienstchef der EPV erscheinen jedoch als zu gross und zu dominant, als dass eine Anpassung und Erneuerung des noch gültigen Leistungsvertrages zwischen diesen beiden Personen ausgehandelt werden könnte. Eine Erhöhung des medizinischen Personals in der Pflege und für die ärztlichen Behandlungen erscheint unumgänglich, um in allen Anstalten eine minimale Grundversorgung garantieren zu können.

VII. Einzelfragen

Nachfolgend wird summarisch auf einige Einzelfragen eingegangen, welche verschiedentlich während der Ausarbeitung der vorliegenden Analyse zu Diskussionen Anlass gegeben haben.

1. Insassenarbeit ausserhalb der Anstalt

Art. 81 Abs. 2 StGB bestimmt, dass Gefangene mit ihrer Zustimmung bei einem privaten Arbeitgeber beschäftigt werden können. Bei der Umsetzung und Konkretisierung dieser Gesetzesregel gilt es folgende Punkte zu beachten:

- Die Beschäftigung ausserhalb der Anstalt, namentlich ausserhalb des Anstaltsgeländes, sollte aus Gründen der öffentlichen Sicherheit nur für Insassen im sog. offenen Vollzug in Erwägung gezogen werden.
- Bei Insassen, welche für ein Anlassdelikt gemäss der Aufzählung in Art. 64 Abs. 1 StGB verurteilt worden sind und sich in der Progressionsphase des sog. offenen Vollzuges gemäss Art. 76 Abs. 1 StGB befinden, wird gleichwohl empfohlen, den Fall vorgängig der sog. Fachkommission nach Art. 62d Abs. 2 StGB zu unterbreiten.
- Die Insassengruppe sollte während des Arbeitseinsatzes permanent von Anstaltspersonal begleitet und beaufsichtigt werden.
- Die Insassen unterstehen weiterhin den Weisungen des Aufsichtspersonals, die Disziplinargewalt der Anstalt bleibt bestehen. Ein Abbruch der Arbeit und eine unverzügliche Rückführung eines Insassen aus disziplinarischen Gründen in die Anstalt bleibt vorbehalten.
- Zudem muss die Ausrüstung der Insassen der auszuführenden Arbeit angepasst sein.
- Arbeiten, bei welchen die Insassen zu häufig und zu wenig kontrolliert mit der Bevölkerung in Kontakt kommen, z.B. bei Grossanlässen, sind zu vermeiden.
- Bei der Insassenarbeit handelt es sich um ein Auftragsverhältnis zwischen privatem oder staatlichem Auftraggeber einerseits und der Anstalt andererseits. Die Modalitäten des Arbeitseinsatzes, namentlich die finanzielle Entschädigung, ist vor dem Einsatz vertraglich zu regeln. Der vertraglich vereinbarte Erlös wird der

Anstalt gutgeschrieben. Die Insassen werden mit einem Arbeitsentgelt gemäss den Bestimmungen des Art. 83 StGB entschädigt.

- Werden alle diese Vorbedingungen respektiert, kann die Insassenbeschäftigung ausserhalb der Anstalt einen positiven Beitrag zur sozialen Integration gemäss Art. 75 Abs. 1 StGB bilden und ist somit begrüssenswert.
- Es wird empfohlen, mit einer Departementsweisung zu regeln, wer diese Einsätze unter welchen Bedingungen bewilligen darf.

2. Location de main-d'oeuvre

Bis vor ca. 10-15 Jahren war es in vielen Kantonen weit verbreitet und auch üblich, dass das Personal von Strafanstalten Insassen für persönliche Verrichtungen gegen ein geringes Entgelt mit nach Hause nehmen konnten. Diese Praxis ist aus heutiger Sichtweise aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und des juristischen Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht mehr zu billigen. Es wird empfohlen, dies mit einer Departementsweisung abschliessend zu klären.

3. Produkteverkauf und Preispolitik der Walliser Strafanstalten

Insassen im Strafvollzug sind zur Arbeit verpflichtet¹⁰⁹. Deshalb sind Strafanstalten immer auch Produktionsbetriebe. Dies führt immer wieder zu Diskussionen, ob und in welchem Umfang der Produkteverkauf die privaten Anbieter konkurrenzieren darf. Dies ist eine politische Frage und sollte deshalb von der Regierung des Kantons Wallis in Form einer Richtlinie beantwortet und präzisiert werden.

4. Personalvergünstigungen

Ausserhalb der in den allgemeingültigen kantonalen Weisungen vorgesehenen Vergünstigungen bedarf es grundsätzlich keiner zusätzlichen, speziellen Zugeständnisse für das Gefängnispersonal. Besonders zu regeln gilt es namentlich:

- den Preis für in den Anstalten eingenommene Mahlzeiten, dies einerseits für im Dienst befindliche Mitarbeiter, welche einen ununterbrochenen Dienst leisten und andererseits für Mitarbeitende, welche keinen ununterbrochenen Dienst verrichten;
- den Preis für die Miete von Maschinen und Fahrzeugen¹¹⁰ oder Räumen, wenn dies erlaubt wird;
- den Preisnachlass (Rabatt), welcher dem (Staats-)Personal gewährt wird, wenn es Produkte oder Dienstleistungen in den Anstalten bezieht, dies gilt insbesondere auch für Medikamente.

Weiterhin erlaubt bleiben sollte die Gratisbenützung der Sportinfrastruktur durch die Mitarbeiter ausserhalb der Arbeitszeit, insofern der Dienstbetrieb dadurch nicht gestört wird.

Es wird empfohlen, diese Punkte mit einer Departementsweisung abschliessend zu klären.

¹⁰⁹ Art. 81 StGB.

¹¹⁰ Bei der Miete von Fahrzeugen gilt es insbesondere die versicherungsrechtlichen Fragen vorgängig zu klären.

5. Neueinreihungen der Mitarbeiterfunktionen

Am Ende eines grundsätzlichen Veränderungsprozesses ist es regelmässig notwendig die sog. Funktionsbeschriebe und Pflichtenhefte der neu gestalteten Organisationsform und den neuen Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Mitarbeiter anzupassen. Dabei gilt es auch den geänderten Anforderungen, welche zur Ausübung der Funktionen vorausgesetzt werden, Rechnung zu tragen. Anderenfalls stimmen die gelebte Organisationsform und die geforderten Qualifikationen nicht mehr mit den beschriebenen Funktionen überein, was sich dann insbesondere wegen einer fehlenden finanziellen Kohärenz negativ auf die Motivation der Mitarbeitenden auswirkt und schliesslich die gewünschte Entwicklung des Systems behindern könnte.

Es wird deshalb empfohlen, sämtliche Funktionen des neuen Amtes für Justizvollzug nach Abschluss des Veränderungsprozesses in einem Evaluationsverfahren neu bewerten zu lassen. Zwischenzeitlich wird aus Gründen der betrieblichen Notwendigkeit und der Personalmotivation angeregt, die für das Personal der *Colonie pénitentiaire de Crêtelongue* ausgearbeitete Neueinreihung zu bewilligen, obwohl auch diese Funktionen in 2 bis 4 Jahren erneut zu evaluieren sind.

6. Supervision und Coaching

Führungskräfte im Bereich des Freiheitsentzuges tragen auf allen Stufen eine grosse Verantwortung und sind deshalb innerhalb ihrer Institution häufig sehr einsam. Ihnen fehlt ein regelmässiger Austausch mit einer neutralen Fachperson, welche die Besonderheiten des Freiheitsentzuges aus eigener Erfahrung kennt.

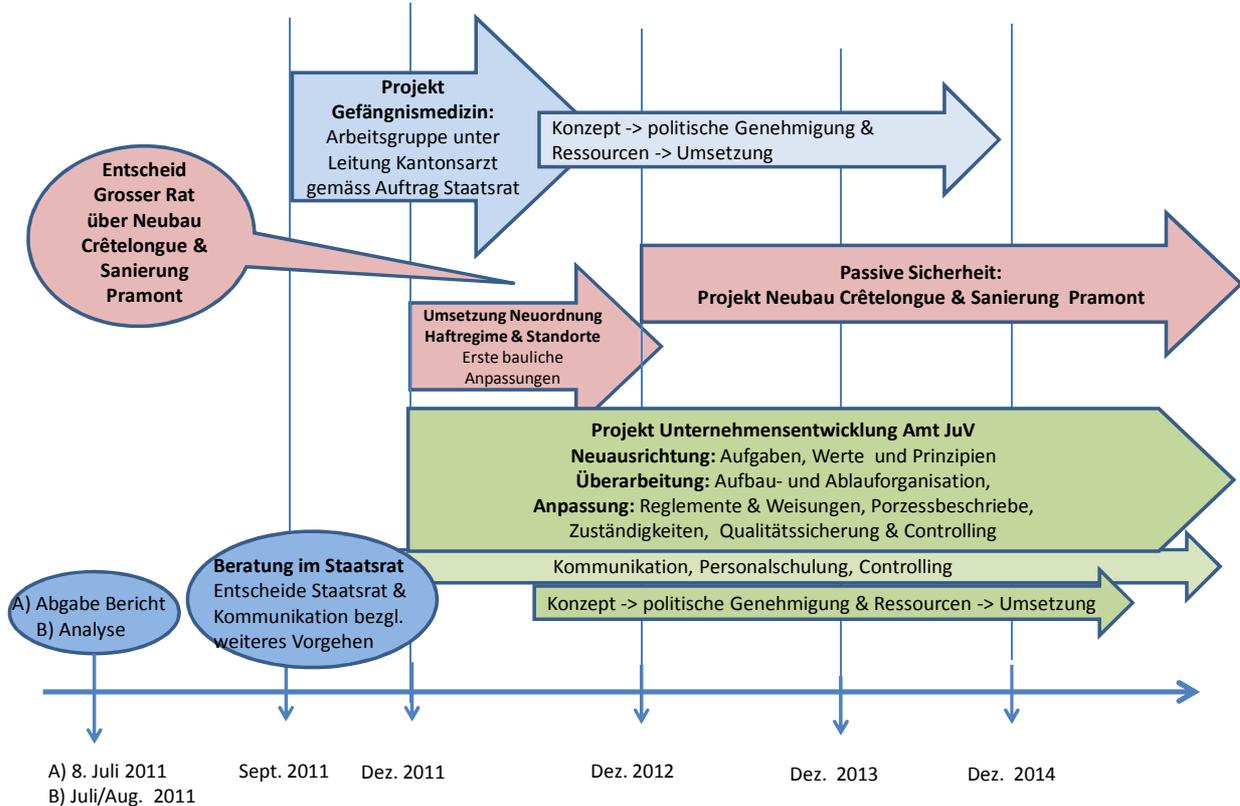
Coaching ist ein für Führungs- oder Fachpersonen zugeschnittene Beratungs- und Betreuungsprozess, welcher zum Ziel hat, die Entscheidungs- sowie Handlungskompetenzen der begleitenden Personen zu stärken. Coaching bietet zudem eine Möglichkeit zur Selbstanalyse, namentlich in Bezug auf den Führungsstil, was wiederum die Wahrnehmung der gecoachten Personen erweitert. Dies wirkt sich sowohl für die gecoachte Person selbst, für die Mitarbeitenden, den oder die Vorgesetzten wie auch die Institution positiv aus. Bei problembeladenen Teamkonstellationen kann eine sog. Teamentwicklung Lösungsansätze aufzeigen und die Zusammenarbeit im Team verbessern.

Es wird deshalb empfohlen, im Rahmen der Entwicklung der neuen Amts- und Führungskultur ein Budgetposten für gezielte Coachings und/oder Supervisionen vorzusehen.

VIII. Entwurf einer Umsetzungsplanung

Grafik 4:

Organisationsanalyse der Walliser Strafanstalten:
Grobe Umsetzungsplanung der vorgeschlagenen Verbesserungen



IX. Empfehlungen zur Begleitung der Neuausrichtungen

Aufgrund der Komplexität und des Umfangs dieses Unternehmensentwicklungsprojektes wird einerseits die Schaffung einer Projektleiterstelle, inkl. Sekretariatsunterstützung, empfohlen. Zudem sollte der Verlauf des Projektes im Sinne eines Controllings periodisch evaluiert werden. Schliesslich erscheint es als angezeigt, die Möglichkeit zu schaffen, dass punktuell auch externe Spezialisten zur fachlichen Beratung und Unterstützung beigezogen werden können.

X. Zusammenfassung der Empfehlungen

Nachfolgend werden die im Schlussbericht der Organisationsanalyse der Walliser Strafanstalten gemachten **Hauptempfehlungen** konzentriert und zusammenfassend aufgeführt. Dabei gilt es zu unterscheiden, zwischen den durch die zuständigen Organe zu fällenden Entscheide und deren Umsetzung sowie der zeitlichen Priorisierung der Entscheide und deren Umsetzung¹¹¹.

Der Unterzeichnende empfiehlt

- die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Bereich des Freiheitsentzuges im Kanton Wallis neu und klarer zu regeln und deshalb
 - eine neue Organisationseinheit zu schaffen, welche die operative Gesamtleitung und -verantwortung in allen Aufgabenbereichen des Walliser Freiheitsentzuges auszuüben und zu tragen hat. Diese neue **Walliser Dienststelle für Justizvollzug / Service pénitentiaire valaisan** sollte die heutige Dienststelle der Walliser Strafanstalten ersetzen [E/k – U/m];
 - ein kantonales Straf- und Massnahmenvollzugsgesetz mit den dazugehörigen Verordnungen zu erarbeiten [E/k – U/m].
- die bestehenden Überkapazitäten im Bereich der Untersuchungshaft, der Halbgefängenschaft und des Arbeitsexternats durch eine Neuordnung und Neuzuweisung der Vollzugsregimes abzubauen. Durch diese Reorganisation der zugeteilten Aufgaben der einzelnen Anstalten liessen sich zudem die rechtlichen Trennungsvorschriften bezüglich der verschiedenen Haftarten besser einzuhalten [E/k – U/k].
- das **Gebäude des Centre LMC La Bergerie in Crêtelongue** den Walliser Strafanstalten zuzuweisen und diese Infrastruktur neu für den Strafvollzug zu gebrauchen (entweder als geschlossene Abteilung oder für besondere Vollzugsformen, d.h. die Halbgefängenschaft und das Arbeitsexternat) [E/k – U/m].
- die **Anstalt in Martigny**, welche heute bereits eine Frauenabteilung aufweist, neu ausschliesslich für den Vollzug der sog. Administrativhaft zu gebrauchen. Zudem sollte weiter geprüft werden, ob der Auftrag zum Vollzug dieser Haftform neu dem Kompetenzbereich der EPV anzugliedern sei. Mit seinen aktuellen 48 Plätzen, wovon 6 Frauenplätze sind, würde der kantonale Platzbedarf an Ausschaffungsplätzen, der heute ohne Frauenplätze auf 40 geschätzt wird, optimal erreicht und zudem das Problem der zu inhaftierenden Frauen im Bereich der Ausschaffungshaft gelöst werden [E/k – U/m].
- **La Prison des Iles in Sion** im Grundsatz künftig der Untersuchungs- und Sicherheitshaft für Männer und Frauen vorzubehalten. Da es sich bei diesem Gefängnis um eine Anstalt mit höchster Sicherheitsstufe handelt, sollten die heute für die Halbgefängenschaft und das Arbeitsexternat genutzten Sektoren

¹¹¹ Es werden folgende Abkürzungen verwendet: E = Entscheid, U = Umsetzung. Für die zeitliche Priorisierung: k = kurzfristig, m = mittelfristig, l = langfristig. Zur Veranschaulichung folgendes Beispiel: E/k – U/l. Dies bedeutet: der Entscheid sollte kurzfristig gefällt werden, dessen Umsetzung benötigt jedoch eine längerfristige Perspektive.

dem geschlossenen Strafvollzug (Warteabteilung bis zur Verlegung in eine geschlossene Strafvollzugsanstalt und Kurzstrafenvollzug) oder aber dem vorzeitigen Strafantritt für Männer dienen [E/k – U/m].

- das **Untersuchungsgefängnis in Brig** zu schliessen. Dieses kleine Gefängnis entspricht aus betrieblicher und vollzugsrechtlicher Sicht nicht mehr den heutigen Standards. Der Kanton Wallis kann aus Kapazitätsgründen ohne weiteres auf diese Kleinstanstalt verzichten [E/k – U/k].
- abzuklären, ob das **Centre éducatif de Pramont** sich künftig auf den Jugendmassnahmenvollzug gemäss Jugendstrafgesetzbuch konzentrieren sollte¹¹² [E/m – U/l].
- den geplanten Neubau des Zellengebäudes in der **Strafanstalt Crêtelongue** schnellstmöglich zu realisieren und die weiteren Gebäude der Anstalt gesamthaft zu sanieren oder zu renovieren [E/m – U/l].
- den Personalkörper des Walliser Systems des Freiheitsentzuges in den nächsten 4 Jahren um 22 neu zu schaffende Einheiten¹¹³ zu erhöhen. Ohne zusätzliches Vollzugspersonal erscheint es als unrealistisch, die von bisher allen Inspektionsgremien verlangten Verbesserungen der aktiven Sicherheit, d.h. in der Betreuung der Insassen, umsetzen zu können. Zudem bestehen wegen des Personalmangel auch sicherheitsrelevante Gefährdungsmomente [E/k – U/k-m].
- die neue **Dienststelle Justizvollzug (Service pénitentiaire valaisan)** in nachfolgend aufgeführte, direktunterstellte Organisationseinheiten zu gliedern (vgl. dazu auch untenstehendes Organigramm) [E/k – U/k-m]:
 - Vollstreckungs- und Bewährungsdienste (*Office d'application des sanctions pénales et de probation*);
 - Untersuchungsgefängnisse (*Les établissements de détention: prison des Iles und bis zur Schliessung des UG von Brig*¹¹⁴);
 - Justizvollzugsanstalten von Crêtelongue (*Les établissements pénitentiaires de Crêtelongue*);
 - *Centre éducatif de Pramont*;
 - Stab (*Administration und Support*).
 - Je nach politischem Entscheid betreffend
 - einer autonomen Weiterführung des gefängnismedizinischen Dienstes (*Service de médecin pénitentiaire*), ist auch ein Gesundheitsdienst (*secteur des soins pénitentiaires*) **administrativ** der neuen Dienststelle anzugliedern;
 - der Zuweisung des Vollzuges der Administrativhaft an das Amt für Justizvollzug, ist die Anstalt von Martigny dem Direktor der Un-

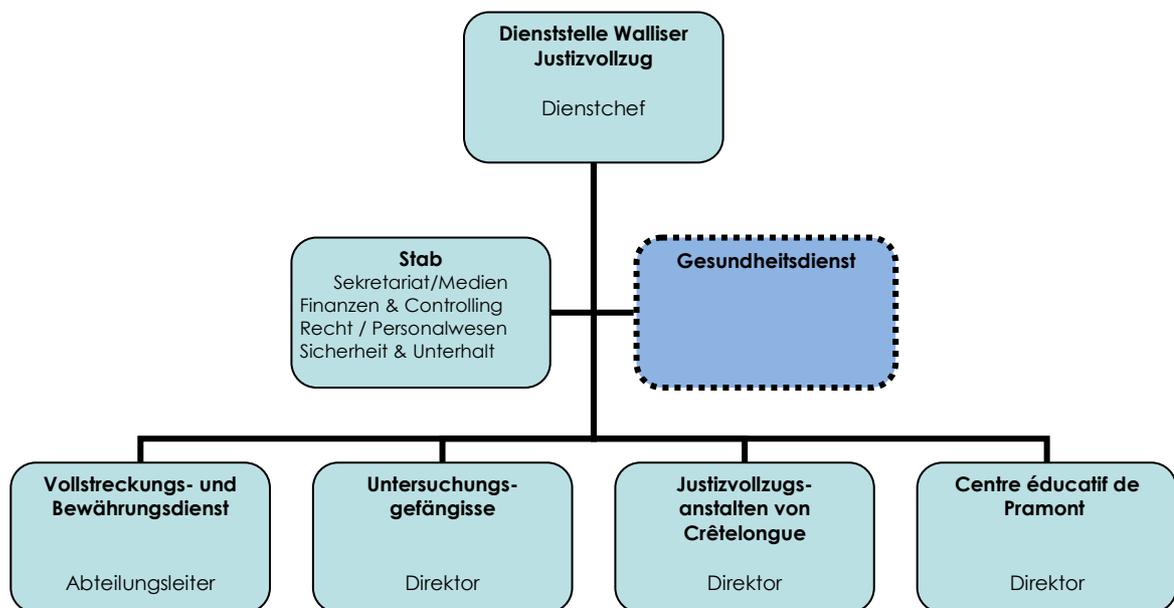
¹¹² Dies hätte eine Änderung der heutigen konkordatlichen Aufgabe zur Folge und müsste mit den Partnerkantonen des lateinischen Konkordats ausgehandelt werden.

¹¹³ Auf den Bereich der Administrativhaft entfallen 6 neu zu schaffende Stellen auf den Bereich Strafvollzug 16 neu zu schaffende Stellen.

¹¹⁴ Vgl. dazu auch die Anmerkungen in Fussnote 109.

tersuchungsgefängnisse zu unterstellen, anderenfalls aus dem Kompetenzbereich des Strafvollzuges auszugliedern und der Dienststelle für Bevölkerung und Migration zu unterstellen.

**Organigramm der neu zu schaffenden Walliser Dienststelle für Justizvollzug:
Grafik 2:**



- einen grundlegenden **Veränderungsprozess zu initiieren**, welcher sich an den Grundsätzen der **Unternehmensentwicklung** orientiert. Ein solcher Entwicklungsprozess stellt eine strategische und operative Neuausrichtung eines ganzen Amtes dar, verläuft in der Regel über zwei Legislaturen und beinhaltet 3 Haupt-Veränderungsachsen, d.h. die Achse:
 - Change Management,
 - Organisationsentwicklung und
 - Kulturentwicklung.

vgl. dazu Grafik 3 auf der nächsten Seite [E/k – U/m-l].

Grafik 3: Landkarte der Unternehmensentwicklung¹¹⁵

- unabhängig vom politischen Entscheid betreffend die Organisationsform der **Gefängnismedizin im Kanton Wallis**, die Grundlagen der intramuralen Gesundheitsgrundversorgung zu erneuern und wo nötig anzupassen oder klarer zu definieren. Dieser Prozess sollte unter Leitung des Kantonsarztes zwischen den Vertretern des Gefängnisystems und der Gefängnismedizin erfolgen. Eine Aufstockung des medizinischen Personals in der Pflege und für die ärztlichen Behandlungen erscheint unumgänglich, um in allen Anstalten eine minimale Grundversorgung garantieren zu können [E/k – U/m-l].
- **Insassenarbeit gemäss Art. 81 Abs. 2 StGB**, welche ausserhalb des Anstaltsge- ländes erbracht wird, weiterhin zu erlauben, jedoch mit einer Departements- weisung zu regeln, wer diese Einsätze unter welchen Bedingungen bewilligen darf [E/k – U/k].
- die **sog. Location de main-d'œuvre**, d.h. dass das Personal von Strafanstalten Insassen für persönliche Verrichtungen gegen ein geringes Entgelt mit nach Hause nehmen konnten, mit einer Departementsweisung zu verbieten, da

¹¹⁵ Nach DOPPLER/LUSTERBURG, Change Management, S. 70.

diese Praxis aus heutiger Sichtweise aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und des juristischen Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht mehr als adäquat zu bezeichnen ist [E/k – U/k].

- zu klären, in welchem Umfang der Verkauf der Produkte, welche in den Anstalten produziert werden, die privaten Anbieter konkurrenzieren darf [E/k – U/k].
- die Fragen der für das Strafvollzugspersonal spezifischen Personalvergünstigungen mit einer Departementsweisung abschliessend regeln [E/k – U/k].
- sämtliche Funktionen des neuen Amtes für Justizvollzug nach Abschluss des Veränderungsprozesses in einem Evaluationsverfahren neu bewerten zu lassen [E/m – U/l]. Zwischenzeitlich wird aus Gründen der betrieblichen Notwendigkeit und der Personalmotivation angeregt, die ausgearbeitete Neueinreihung für das Personal der *Colonie pénitentiaire de Crêtelongue* zu bewilligen [E/k – U/k], wissend dass diese Funktionen in 2 bis 4 Jahren erneut zu evaluieren sind.
- im Rahmen der Entwicklung der neuen Amts- und Führungskultur ein Budgetposten für gezielte Coachings und/oder Supervisionen vorzusehen [E/k – U/m].
- eine Projektleiterstelle, inkl. Sekretariatsunterstützung, für die Umsetzung dieses Unternehmensentwicklungsprojektes zu schaffen. Dies rechtfertigt sich auf Grund der Komplexität und der Grösse des Projektes. Zudem sollte der Verlauf des Projektes im Sinne eines Controllings zu Handen des Departements periodisch evaluiert werden. Schliesslich erscheint es als angezeigt, die Möglichkeit zu schaffen, dass punktuell auch externe Spezialisten für fachliche Beratungen und zur Unterstützung beigezogen werden können [E/k – U/k].

Bösingen, 2. September 2011

CLAVEM GmbH

sig. B. Brägger

Dr. iur. Benjamin F. Brägger
Geschäftsführer