

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. April 2025

394. Interkantonale Vereinbarung zum elektronischen Datenaustausch im Justizvollzug (Vernehmlassung)

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren eröffnete am 26. November 2024 das Vernehmlassungsverfahren zur Interkantonalen Vereinbarung zum elektronischen Datenaustausch im Justizvollzug.

Die Vereinbarung soll die rechtliche Grundlage für das Informationssystem Justizvollzug und zur Nutzung der Technologie der sicheren Justizplattform justitia.swiss beim Projekt elektronische Justizvollzugsakte schaffen. Ausserdem soll damit den Bedürfnissen der Polizeiorgane bei Fahndungen und im Rahmen des Internationalen Übereinkommens vom 20. Dezember 2006 zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (SR 0.103.3) Rechnung getragen werden. Die Ziele der Vereinbarung sind zu begrüssen. Da die Vereinbarung teilweise noch nicht beschlussreif ist, soll sie aufgeteilt werden.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Haus der Kantone, Postfach, 3001 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an info@kkjpd.ch):

Mit Schreiben vom 26. November 2024 haben Sie uns die Interkantonale Vereinbarung zum elektronischen Datenaustausch im Justizvollzug (IS-JV) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

A. Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen das Vorhaben, den elektronischen Geschäftsverkehr im Justizvollzug zu vereinheitlichen. Das vom Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) in Art. 378 StGB für den Sanktionenvollzug vorgesehene Institut der interkantonalen Vereinbarung scheint uns das einzige und richtige Mittel, um im Kompetenzbereich der Kantone einheitliche Rechtsgrundlagen zu schaffen. Wir erlauben uns in diesem Zusammenhang den Hinweis, dass im Ingress der Vereinbarung auch auf Art. 378 Abs. 1 StGB hingewiesen werden könnte.

Mit Blick auf mögliche Weiterentwicklungen des Konkordats möchten wir bereits jetzt darauf hinweisen, dass etwa für Jugendanwaltschaften eine Übersicht über verfügbare Plätze in Heimen und bei Pflegefamilien sehr wertvoll wäre. Entsprechende Erweiterungen, die zukünftig möglicherweise in Betracht gezogen werden, sollten bei der technischen Umsetzung der Vereinbarung deshalb bereits mitberücksichtigt werden.

B. Aufteilung der Vereinbarung

Nach unserem Dafürhalten sind die Regelungen der vorgeschlagenen IS-JV (mit einzelnen Anpassungen) nur teilweise beschlussreif (vgl. dazu die nachfolgenden Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen). Nicht beschlussreif hingegen sind Art. 7–9 der Vereinbarung, die das elektronische Aktenablagensystem (AS-JV) regeln. Dies aus folgenden Gründen:

Gemäss Ziff. 3.1.3 des erläuternden Berichts (S. 6) wird im AS-JV eine Kopie der kantonalen (elektronischen) Verfahrensakten abgelegt, die mit den kantonalen Geschäftsverwaltungssystemen synchronisiert sind. Im Falle eines interkantonalen Vollzugs würde somit die Vollzugsanordnende Justizvollzugsbehörde die elektronischen Aktenkopien an die Vollzugseinrichtung eines anderen Kantons übermitteln bzw. würden die Aktenkopien für diese Vollzugseinrichtung freigegeben. Der Abruf der Akten durch die Vollzugseinrichtung würde ebenfalls über das AS-JV erfolgen. Verfügt der abrufende Kanton über ein elektronisches Verwaltungsverfahren und besteht eine Schnittstelle zwischen dem AS-JV und dem kantonalen System, könnten die abgerufenen Akten direkt in Letzteres überführt werden.

Demgegenüber soll mit dem Projekt «eJVAkte» künftig das elektronische Dossier bereitgestellt werden und dieses soll die gesamten Akten zu einer ausgewiesenen Person enthalten. Sowohl die Vollzugsbehörden als auch die Vollzugseinrichtungen sollen Zugang zu diesem elektronischen Dossier erhalten. Es handelt sich dabei mithin um das elektronische und vereinheitlichte Gegenstück zum (bisherigen) Papierdossier, das zwar von der Vollzugsbehörde geführt wird, jedoch sowohl dieser als auch der jeweiligen Vollzugseinrichtung elektronisch zur Verfügung stehen soll («once only»-Prinzip). Diese Grundprämisse des Projekts «eJVAkte» würde dazu führen, dass sich die Ausgangslage anders präsentiert als bei justitia.swiss. Dort werden Akten über eine Plattform ausgetauscht, indem sie von der Senderin bzw. dem Sender hochgeladen und von der Adressatin oder dem Adressaten heruntergeladen werden. Das Projekt «eJVAkte» steht noch am Anfang, und es ist derzeit noch nicht bestimmt, wie dereinst der interkantonale Aktenaustausch technisch ablaufen soll. Es ist das Ziel der angelaufenen Phase des Projekts,

technische Varianten auszuarbeiten, wie der Austausch unter den Kantonen mit ihren unterschiedlichen Aktenführungs- und Ablagesystemen gelöst werden kann. Erst gestützt darauf soll entschieden werden, welche Variante weiterverfolgt wird. Vor diesem Hintergrund haben wir erhebliche Zweifel, ob die Vereinbarung (und insbesondere der Wortlaut von Art. 8) alle möglichen Varianten des Aktenaustausches erfasst. Die gemeinsame interkantonale Aktenführung wird sodann nach unserem Verständnis von der Vereinbarung gar nicht abgedeckt.

Insgesamt regen wir deshalb an, die Interkantonale Vereinbarung (derzeit) auf das IS-JV zu beschränken. Das AS-JV und gegebenenfalls die eJVAkte können zu einem späteren Zeitpunkt in einer separaten Vereinbarung geregelt werden.

C. Zu einzelnen Bestimmungen

Unabhängig von einer allfälligen Beschränkung der Vereinbarung auf das IS-JV haben wir Bemerkungen zu folgenden Bestimmungen:

Art. 2 Geltungsbereich

Die Vereinbarung soll in folgenden Bereichen auch für Jugendliche gelten: bei Untersuchungs- und Sicherheitshaft nach der Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (SR 312.12) (Art. 2 Abs. 1 Bst. c), bei Schutzmassnahmen und Strafen nach dem Jugendstrafgesetz vom 20. Juni 2003 (JStG, SR 311.1) (Art. 2 Abs. 1 Bst. g) und bei vorläufigen Festnahmen nach der Jugendstrafprozessordnung (Art. 2 Abs. 2 Bst. c). Diese Formulierung ist nach unserem Verständnis zu offen. Wir schlagen deshalb vor, klarzustellen, dass die Vereinbarung auf Jugendliche nur anwendbar ist, soweit diese in Gefängnissen oder Einrichtungen des Justizvollzugs untergebracht werden. In Art. 2 Abs. 1 Bst. g ist sodann zu ergänzen, dass die Vereinbarung auch für vorsorglich angeordnete Schutzmassnahmen gemäss Art. 5 JStG Anwendung findet.

Art. 3 Begriffe

Es ist festzuhalten, dass Jugendanwaltschaften keine Justizvollzugsbehörden (im Sinne von Abs. 1 Bst. a) sind und keine Justizvollzugsaufgaben im Sinne der Vereinbarung wahrnehmen (und das obschon die Jugendanwaltschaften Einweisungsverfügungen in Gefängnisse und Einrichtungen des Justizvollzugs erlassen). Ebenso ist mit Blick auf Abs. 1 Bst. b zu präzisieren, dass nicht die Gesamtheit der jugendstrafrechtlichen Untersuchungs- und Vollzugsakten, die von den Jugendanwaltschaften geführt werden, Justizvollzugsakten im Sinne der Vereinbarung bilden. Vielmehr werden nur diejenigen Akten davon erfasst, die von Gefängnissen und Massnahmenzentren über Aufenthalte von Jugendlichen geführt werden.

Sodann wird nicht definiert, welche Akten konkret als Justizvollzugsakten gelten. Sofern es keine (bereits definierten) Standards gibt, die festlegen, was zu einer solchen Akte gehört, regen wir die Aufnahme einer entsprechenden Definition in die Vereinbarung an.

Art. 4 Anwendbares Recht

Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung ist für den Betrieb des elektronischen Aktenablagensystems und des elektronischen Informationssystems das Recht des Kantons Bern anwendbar. Gemäss Abs. 3 gelten für den Betrieb des elektronischen Aktenablagensystems jedoch die Regelungen des Bundesgesetzes über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz sinngemäss. Um Unklarheiten betreffend das anwendbare Recht zu vermeiden, regen wir an, Abs. 3 anzupassen bzw. den Begriff «Betrieb» dort zu ersetzen.

Art. 5 Zuständigkeit der KKJPD

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ist Trägerin der technischen Systeme (IS-JV und AS-JV), stellt deren Betrieb sicher (Art. 5 Abs. 1) und überwacht den ordnungsgemässen Betrieb (Art. 5 Abs. 2). Beim Betrieb der technischen Systeme kommt gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Vereinbarung das Berner Datenschutzrecht zur Anwendung, wobei aufgrund der gemeinsamen Nutzung der Datensammlungen durch mehrere Behörden eine für den Datenschutz hauptverantwortliche Stelle zu bezeichnen ist (Art. 8 Abs. 2 Datenschutzgesetz [des Kantons Bern] vom 19. Februar 1986 [KDSG, BSG 152.04]). Die Bezeichnung der KKJPD als hauptverantwortliche Stelle («für den recht- und bestimmungsmässigen Betrieb verantwortlich») ist aus unserer Sicht sachgerecht (vgl. erläuternden Bericht, S. 8). Diese Stellung lässt sich nach unserem Dafürhalten aber nicht mit der gleichzeitigen Wahrnehmung einer datenschutzrechtlichen Aufsichtsfunktion vereinen (so aber offenbar der erläuternde Bericht, S. 8). In einem sensiblen Bereich wie dem Datenaustausch im Justizvollzug ist die Selbstkontrolle kein hinreichendes Aufsichtsinstrument. Entsprechend regen wir die Bezeichnung einer unabhängigen Aufsichtsstelle an, die den Betrieb von IS-JV und AS-JV kontrolliert (vgl. hierzu Art. 27 Abs. 6 Bundesgesetz vom 20. Dezember 2024 über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz [BEKJ, BBl 2025 19], wonach die oder der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte die datenschutzrechtliche Aufsicht über die Plattformen ausübt). Angesichts der Anwendbarkeit des Datenschutz- und Datensicherheitsrechts des Kantons Bern für den Betrieb drängt sich unseres Erachtens die Bezeichnung der Berner Datenschutzaufsichtsstelle auf.

Art. 9 Übertragung des Betriebs

In vielen Kantonen – so auch im Kanton Zürich – wird der Begriff «Leistungsvereinbarung» dann verwendet, wenn einem Dritten die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe übertragen wird. Gemäss dem Wortlaut von Abs. 2 und dem erläuternden Bericht (S. 15) handelt es sich hier jedoch um eine Auftragsbearbeitung. Aus diesem Grund sollte der Begriff «Leistungsvereinbarung» durch «Vertrag» ersetzt werden.

Art. 12 Abruf und Bekanntgabe von kantonalen Vollzugsdaten

Diese Bestimmung unterscheidet zwischen «zugänglich machen» im elektronischen Abrufverfahren (Abs. 1) und der «Bekanntgabe der Daten» (Abs. 3). Das Zugänglichmachen von Personendaten stellt jedoch ebenfalls eine Bekanntgabe dar (vgl. Art. 2 Abs. 5 KDSG). Aus diesem Grund regen wir an, das Verhältnis von Abs. 1 und Abs. 3 zu präzisieren.

Die Formulierung von Art. 12 Abs. 1 Bst. c erscheint uns sodann sehr weit gefasst; sie sollte mit Blick auf das Legalitätsprinzip und die diesbezügliche bundesgerichtliche Rechtsprechung (insbesondere BGE 146 I 11 E. 3 und BGE 149 I 218 E. 8.2) überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden (vgl. in diesem Zusammenhang auch die Bemerkungen zu Art. 21).

Art. 13 Anonymisierung und Vernichtung

Im erläuternden Bericht wird der Anonymisierungsprozess als problemlos beschrieben (S. 18). Es sollte jedoch vielmehr betont werden, dass eine wirksame Anonymisierung nicht leichthin angenommen werden kann und es etwa nicht genügt, dass lediglich der Name entfernt wird. Die Anonymisierungsmethodik sollte sich auf dem aktuellen Stand der Technik befinden und regelmässig überprüft werden.

Art. 14 Übertragung des Betriebs

Wie in Art. 9 sollte auch hier der Begriff «Leistungsvereinbarung» durch «Vertrag» ersetzt werden (vgl. zur Begründung die Bemerkungen zu Art. 9).

Art. 15 Befugnisse der Auftragsbearbeiterin oder des Auftragsbearbeiters

Das vorgesehene Weisungsrecht der Auftragsbearbeiterin in Art. 15 Abs. 1 («technischen Weisungen und Nutzungsbestimmungen») stünde unseres Erachtens in einem Spannungsverhältnis zu den Grundsätzen des Datenschutzes, wonach einer Auftraggeberin aus ihrer Verantwortlichkeit zumindest betreffend die wesentlichen Parameter einer Datenbearbeitung ein Kontroll- und Weisungsrecht gegenüber der Auftragsbearbeiterin zukommt. Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 19) soll das Weisungsrecht der Auftragsbearbeiterin auch wesentliche Parameter

der Datenbearbeitung erfassen, namentlich grundlegende Entscheide zu Sicherheitsmassnahmen (z. B. Implementierung einer Zwei-Faktor-Authentifizierung). Aus folgenden Gründen empfehlen wir, die Weisungsbefugnis vollumfänglich bei der KKJPD zu belassen (Art. 5 Abs. 2) und auf Art. 15 Abs. 1 zu verzichten:

- Durch die Entscheidungskompetenz in wesentlichen Fragen der Datenbearbeitung läuft die Auftragsbearbeiterin Gefahr, als eigenständige Verantwortliche im Sinne von Art. 8 Abs. 1 KDSG qualifiziert zu werden.
- Die Übertragung der faktischen und rechtlichen Kontrolle über wesentliche Parameter der Datenbearbeitung an die Auftragsbearbeiterin kann zu einem Kontrollverlust führen, der wiederum einen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung begründen kann (vgl. Markus Schefer / Philipp Glass, Gutachten zum grundrechtskonformen Einsatz von M365 durch die Gemeinden im Kanton Zürich vom 6. Juli 2023 zuhanden von egovpartner, S. 27).

Art. 16 Daten- und Informationssicherheit

Wir regen an, diese Bestimmung um eine gegenseitige Informationspflicht zu Datenschutzverletzungen (Missbrauch, Datenverlust, Sicherheitslücken) zu ergänzen. Bei Entdeckung einer Datenschutzverletzung sollen sich die KKJPD als Betreiberin und die betroffenen kantonalen Stellen gegenseitig informieren (müssen), damit Erstere sofortige Schutzmassnahmen und Letztere Massnahmen nach dem kantonalen Recht ergreifen kann. Eine entsprechende Ergänzung könnte wie folgt lauten: «Die KKJPD und die Justizvollzugsbehörden informieren sich unverzüglich über Verletzungen des Datenschutzes oder der Datensicherheit.»

Art. 21 Nutzungsberechtigte Stellen

Aus Gründen grundrechtlicher Transparenzfordernisse ist unseres Erachtens zu prüfen, ob die nutzungsberechtigten Stellen in geeigneter Weise öffentlich bekannt zu machen sind. Dies gilt insbesondere angesichts des (relativ unbestimmten) Nutzerkreises der «weiteren berechtigten Stellen» gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. c der Vereinbarung. Da es den Kantonen überlassen ist, zu bestimmen, welche kantonalen Stellen das AS-JV bzw. das IS-JV nutzen können, käme etwa eine Meldung der entsprechenden Stellen an die KKJPD zur Veröffentlichung derselben in Betracht.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die Kantone

Gemäss Art. 18 sollen die Kosten für die Organisation, die Verwaltung, den Betrieb und die Verwendung der beiden Systeme von den Vereinbarungskantonen gemeinsam getragen und auf diese proportional zur Einwohnerzahl aufgeteilt werden. Wir beantragen, dass die Kostentragung nicht nur proportional zur Einwohnerzahl erfolgt. Vielmehr soll auch ein grösserer Sockelbetrag vorgesehen werden, der von allen Vereinbarungskantonen gleichmässig getragen wird.

Bezüglich der Betriebskosten ist zu bemängeln, dass diese in den Vernehmlassungsunterlagen nicht beziffert werden. Auf die Investitionskosten für die Beschaffung der neuen Systeme und die Verteilung dieser Kosten auf die Kantone wird ebenfalls nicht eingegangen. Somit kann das Kosten-Nutzen-Verhältnis eines Beitritts zur Vereinbarung nicht gesamthaft eingeschätzt werden. Wir laden die KKJPD deshalb ein, die finanziellen Auswirkungen eines Beitritts zur Vereinbarung (einschliesslich der Investitions- und Betriebskosten) zu beziffern und darzulegen, ob und wie die Kostentragung für die Beschaffung der Systeme geregelt ist. Nötigenfalls wäre sodann eine entsprechende Ergänzung der Vereinbarung vorzuschlagen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli