Interkantonale Vereinbarung über den Informationsaustausch im Freiheitsentzug

Erläuternder Bericht

Inhaltsverzeichnis

Interkantonale Vereinbarung über den Informationsaustausch im Freiheitsentzug 1

1. Zusammenfassung und Motivation 2

2. Informationssystem Justizvollzug ISJV 2

2.1 Vorteile des ISJV 3

2.2 Funktionsweise des ISJV 3

2.3 Finanzierung und Kostentragung 4

2.4 Beitritt, solidarische Aufbaufinanzierung und Folgen eines Nicht-Beitritts 5

3. Entwicklungsgeschichte und Vernehmlassungsergebnisse ISJV/ASJV 5

4. Zweck und Inhalt der Vereinbarung 6

5. Rechtliche Rahmenbedingungen 8

5.1 Kantonale Kompetenz zur Regelung des Vollzugs von Freiheitsentzügen 8

5.2 Vorteil einer interkantonalen Vereinbarung 8

6. Datenschutz und Governance 9

7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen 10

Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen 10

Kapitel 2: Organisation 14

Kapitel 3: Informationssystem Justizvollzug ISJV 18

Kapitel 4: Finanzierung 25

Kapitel 5: Schlussbestimmungen 26

Anhang I 27

1. Zusammenfassung und Motivation

Die vorliegende interkantonale Vereinbarung soll die formell-gesetzliche Grundlage für das schweizweite Informationssystem Justizvollzug (ISJV) schaffen. Dieses zentrale Datenbanksystem ermöglicht allen Vereinbarungskantonen den Zugriff auf elektronische Dienstleistungen wie Personensuche und die Suche nach freien Vollzugsplätzen. Zudem dienen die erfassten Daten statistischen und operativen Zwecken. Ziel ist es, den manuellen Aufwand für Datenerhebung und -auswertung deutlich zu reduzieren, Abläufe zu optimieren und die kantonalen Vollzugsbehörden sowie die Polizei durch valide und vielseitig nutzbare Daten zu entlasten.

Ein zentrales Element des ISJV ist die automatisierte Datenverarbeitung: Informationen, die bisher manuell von rund 90 Institutionen und 26 kantonalen Justizvollzugsämtern erhoben wurden, sollen künftig tagesaktuell, standardisiert und über etablierte Schnittstellen automatisch, d.h. nach dem Once-Only-Prinzip erfasst werden. Die erhobenen Daten stehen den Nutzergruppen über ein zentrales Portal tagesaktuell zur Verfügung. Dadurch wird die bisher zeitintensive manuelle Recherche vereinfacht und die Effizienz bei Platzierungen und polizeilichen Fahndungen erhöht. Mittelfristig soll das «Monitoring Justizvollzug» (MJV) des Schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug (SKJV) ins ISJV integriert werden, um die Datenerhebung zu bündeln. Zudem werden die standardisierten Daten zu Statistikzwecken an das Bundesamt für Statistik (BFS) übermittelt.

Die Zuständigkeit für den Vollzug der Vereinbarung liegt bei der KKJPD. Als Trägerin stellt sie, unterstützt durch eine schlanke Exekutivkommission, den Betrieb des ISJV sicher, wobei das Berner Recht zur Anwendung kommt. Die gewählte Rechtskonstruktion nutzt bestehende Strukturen und hält den organisatorischen Ausbau möglichst gering. Die Finanzierung von Betrieb und Weiterentwicklung des ISJV basiert primär auf der neuen Vereinbarung zwischen den Kantonen und dem Bund zur Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (VHIS, BBl 2025 1879). Daher entstehen den beitretenden Kantonen durch den Abschluss der vorliegenden Vereinbarung grundsätzlich keine zusätzlichen Kosten.

2. Informationssystem Justizvollzug ISJV

Das Umsetzungsprojekt[1] «Informationssystem Justizvollzug ISJV» wird seit 2022 unter der Verantwortung von HIS Schweiz (ehemals HIS-Programm[2]) im Auftrag der KKJPD geführt. Mit dem Projekt soll eine gesamtschweizerische zentrale Datenbank für die Suche nach Personen und freien Plätzen in den Vollzugseinrichtungen sowie die dafür erforderlichen formell-gesetzlichen kantonalen Rechtsgrundlagen geschaffen werden.

Das Informationssystem Justizvollzug ISJV dient grundsätzlich den Justizvollzugsbehörden sowie in untergeordneter Weise zusätzlich der Polizei. Da viele Vollzugsinstitutionen auch Freiheitsentzüge aus weiteren Rechtsbereichen (z.B. ausländerrechtliche Administrativhaft) vollziehen und die Anwendungsbereiche sich in der Praxis erheblich überschneiden, sollen im ISJV die Daten aus allen Arten des staatlichen Freiheitsentzugs (d.h. nicht nur aus durch Strafbehörden ausgelösten Freiheitsentzügen) gesammelt und bewirtschaftet werden.

[1] https://www.his-schweiz.ch/leistungen/projekte-services/informationssystem-justizvollzug-isjv/
[2] HIS: Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz, 2015-2025.

2.1 Vorteile des ISJV

Mit dem ISJV soll der manuelle Aufwand zur Zusammenstellung, Auswertung und Visualisierung der relevanten Informationen für alle involvierten Parteien reduziert werden. Die automatisiert erhobenen Informationen sollen sich vielfältig verwenden lassen und so die mit dem Justizvollzug befassten Behörden und Institutionen im Alltag entlasten.

- *Suchfunktion zur Personen- und Platzsuche*
  Die im ISJV tagesaktuell gesammelten Informationen können durch die zuständigen Behörden zur Personen- und Platzsuche genutzt werden.

- *Automatisierte Prozesse*
  Um den manuellen Aufwand sowie die Fehleranfälligkeit zu reduzieren, werden die Daten und Informationen automatisiert erhoben und mit den gängigen Fachapplikationen (Gina, myABI/JURIS, Papillon) verarbeitet. Das erspart den Nutzern Zeitaufwand, harmonisiert die Daten und steigert schliesslich die Arbeitsqualität.

- *Statistik und Reporting*
  Langfristiges Ziel ist es, das Monitoring Justizvollzug des SKJV in das ISJV zu überführen, sodass die Daten in einem einzigen System verfügbar sind und manuelle Erfassungen vermieden werden können. Die standardisierten Daten sollen auch für die Übermittlung an das BFS verwendet werden. Ausserdem können durch die tagesaktuellen Einlieferungen der Daten schweizweit verlässlichere Statistiken zur Belegungssituation, zu Einweisungsgründen, zur Insassenpopulation etc. erstellt werden.

2.2 Funktionsweise des ISJV

Das ISJV optimiert und automatisiert den Umgang mit Informationen aus dem Freiheitsentzug in der Schweiz. Dadurch leistet ISJV einen wichtigen Beitrag zur Digitalisierung des Schweizer Justizvollzugs.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Systemgrenzen des ISJV (gelbe Markierung). Zwar umfassen die Projektarbeiten und die künftigen Betriebsaufwände auch die Zusammenarbeit mit den Herstellern der Fachwendungen (unten), dem BFS (links) oder dem SKJV für das Monitoring Justizvollzug (rechts), diese gehören jedoch nicht zum eigentlichen Kern des ISJV. Die vorliegende Vereinbarung schafft die rechtlichen Grundlagen für den gelb markierten zentralen Wirkungsbereich des ISJV.

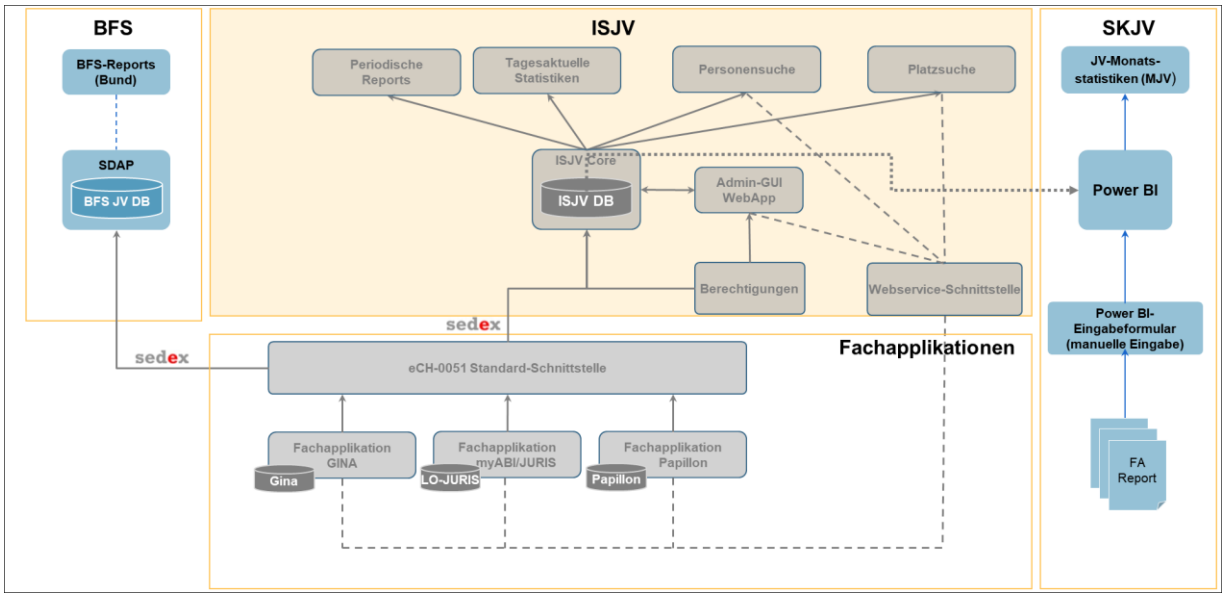


Abbildung: Umsysteme und Datenfluss des Informationssystem Justizvollzug (ISJV)

2.3 Finanzierung und Kostentragung

Das heutige Umsetzungsprojekt ISJV und das künftige Betriebsvorhaben zum Service ISJV werden durch die Kantone via HIS Schweiz finanziert. Dies umfasst alle Funktionsbereiche des ISJV, also nicht nur die Personensuche, unter Verwendung von besonders schützenswerten Personendaten, sondern auch andere Funktionsbereiche, wie die statistischen Daten mit Auswertungen sowie die Platzsuche, die keine Personendaten ausgibt. Bis 2026 haben alle Kantone das Umsetzungsprojekt ISJV nach dem bewährten Finanzierungsschlüssel nach Bevölkerungszahl mitfinanziert. HIS geht davon aus, dass die Betriebs- und Weiterentwicklungsphase des Service ISJV weiterhin durch HIS sichergestellt und gemäss den HIS-internen Regelungen finanziert wird. Dies wird mit getrennten Beschlüssen für ISJV durch die Trägerkantone in den Entscheidungsgremien von HIS Schweiz zu entscheiden sein[3] (Vorstand und Versammlung HIS Schweiz im Frühjahr 2026).

Es ist vorgesehen das Projekt ISJV per Mitte 2026 vom Projekt- in den Betriebsstatus zu überführen (genereller Betrieb und datenschutzrechtlich unkritische ISJV-Systemteile). In der Folge sind somit das Service-Management, der eigentliche technische Betrieb, die Weiterentwicklung des Systems und allfällige Projektnachfolgearbeiten oder Weiterentwicklungen zu finanzieren. Derzeit wird von einem wiederkehrenden jährlichen Betriebsaufwand von ungefähr CHF 650'000 ausgegangen (gemäss Finanzplanung HIS Schweiz per Frühjahr 2026). Das bedeutet, dass den Kantonen nur durch den formellen Beitritt zu dieser Vereinbarung keine zusätzlichen Kosten entstehen.

Da die Kantone seit 2022 via HIS den Aufbau des ISJV-Systems solidarisch gemäss Bevölkerungsschlüssel finanziert haben und die Regelung der KKJPD zum Übergang vom HIS-Programm zur Körperschaft HIS Schweiz gutgeheissen haben, entstehen keine Finanzierungslücken für den Betrieb oder Weiterentwicklung von ISJV. Dies bedeutet aber auch, dass alle Kantone weiterhin via HIS den Betrieb finan-

[3] Mit der Gründung von HIS Schweiz und der Einführung der getrennten Entscheidungen zu Grossvorhaben, bspw. ISJV, wurde ein sog. Eintritts- oder Austrittsmechanismus eingeführt. Dieser ermöglicht es einem Kanton, sich bei einem Vorhaben allenfalls erst später einzukaufen und damit vom Service zu profitieren, oder bei schwindendem Interesse den Service auch zu verlassen.

zieren, unabhängig davon, ob sie der Vereinbarung HIS Schweiz (VHIS) oder der vorliegenden Vereinbarung beigetreten sind. Somit ist auch sichergestellt, dass bei einem späteren Beitritt eines Kantons zur vorliegenden Vereinbarung keine finanziellen Ungerechtigkeiten bestehen werden. Konsequenterweise entstehen auch keine Beitrittskosten.

2.4 Beitritt, solidarische Aufbaufinanzierung und Folgen eines Nicht-Beitritts

Den Kantonen steht es frei, der vorliegenden Vereinbarung beizutreten. Bisher sehen alle Kantone einen Nutzen in den ISJV-Aktivitäten und haben in den vergangenen fünf Jahren den Aufbau des Systems mit insgesamt CHF 1.9 Mio. solidarisch finanziert.

Falls ein Kanton der vorliegenden Vereinbarung nicht beitritt, wird er auch nicht von den zentral verwalteten Daten und deren Services profitieren können. Die Pflicht zur Einlieferung der Daten an das BFS bleibt aber weiterhin bestehen und die Einlieferung von Daten an das Monitoring Justizvollzug (SKJV) wird mit manuellem Zusatzaufwand verbunden bleiben. Die mit ISJV angestrebte, gesamtschweizerische tagesaktuelle Datenbasis wird in einem solchen Fall lückenhaft und die entsprechenden Statistiken weniger aussagekräftig sein.

3. Entwicklungsgeschichte und Vernehmlassungsergebnisse ISJV/ASJV

Um die rechtlichen Grundlagen zur Bewirtschaftung von dem in ISJV enthaltenen besonders schützenswerten Personendaten zu schaffen, wurde zunächst eine «Interkantonale Vereinbarung über den elektronischen Datenaustausch im Justizvollzug» erarbeitet, die einerseits die Regelung der Führung und Nutzung der Datenbank (ISJV), und andererseits ein System zum Austausch von kantonalen elektronischen Akten (ASJV) vorsah. Die KKJPD gab den Entwurf anlässlich der Herbstversammlung vom 14./15. November 2024 zur Vernehmlassung in den Kantonen und bei verschiedenen weiteren Gremien und Organisationen frei. Die Vernehmlassung dauerte von 26. November 2024 bis 2. Mai 2025.

Die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagenen Regelungen zum ISJV und die Idee des ASJV wurden im Grundsatz sehr begrüsst, allerdings ergaben sich hinsichtlich der Detailbestimmungen zum ASJV divergierende Auffassungen. Bei einigen Vernehmlassungsteilnehmenden führte der Entwurf zudem zu Verwechslungen mit den ebenfalls geplanten, im Entwurf jedoch nicht geregelten Instrumenten des elektronischen Rechtsverkehrs (Verfahrensrecht) und der elektronischen Akte. Einige Kantone sprachen sich zudem dezidiert für eine Trennung der beiden Teilbereiche der Vereinbarung aus.

In Würdigung dieser Rückmeldungen aus der Vernehmlassung kam die Fachgruppe «Recht JUV» zum Schluss, dass es sinnvoll ist, den unbestrittenen Teil ISJV, der sich mittlerweile auch im Geltungsbereich von ASJV unterscheidet, in einem separaten Vereinbarungstext den Kantonen zu unterbreiten.

Die interkantonale Vereinbarung betreffend ISJV liegt nun in ihrer finalen Fassung vor. Sie enthält konsequenterweise keine Regelungen mehr zum ASJV. Da in der Vernehmlassung verschiedentlich der Wunsch geäussert wurde, dass auch weitere Arten des staatlichen Freiheitsentzugs bzw. alle Formen der Freiheitsentzüge, die in staatlichen Institutionen des Freiheitsentzugs erfolgen, im ISJV erfasst werden sollen, wurde der Geltungsbereich entsprechend neu formuliert (vgl. dazu die nachfolgenden Erläuterungen zu Art. 2). Die Vereinbarung erhält dadurch – im Unterschied zum bisherigen, etablierten Namen ISJV – den neuen Titel *«Interkantonale Vereinbarung über den Informationsaustausch im Freiheitsentzug»*.

Am 3. Dezember 2025 wurden die Kantonsregierungen zur zweiten Vernehmlassung zur interkantonalen Vereinbarung über den Informationsaustausch im Freiheitsentzug eingeladen. Die Vernehmlassung dauerte bis 6. März 2026. Der angepasste Entwurf hat breite Zustimmung erfahren und die Kantone begrüssen die vorgeschlagenen Regelungen grundsätzlich. Es wurden vor allem kleinere redaktionelle oder untergeordnete materielle Anpassungen angeregt, die geprüft, konsolidiert und, soweit möglich und zweckmässig, in die Vorlage eingearbeitet wurden.

4. Zweck und Inhalt der Vereinbarung

Der Staat kann einer Person die Freiheit auf der Grundlage verschiedener gesetzlicher Bestimmungen entziehen. Am häufigsten handelt es sich um eine strafrechtliche Sanktion, also entweder eine Freiheitsstrafe, eine therapeutische Massnahme oder eine Verwahrung als Sicherungsmassnahme. Auch Untersuchungs- oder Sicherheitshaft im Rahmen eines Strafverfahrens sind häufige Gründe für eine Inhaftierung. Weitere Einweisungsgründe ergeben sich u.a. aus dem Jugendstrafrecht, dem Ausländer- und Integrationsrecht oder dem Zivilrecht.

Für den Austausch und den Abruf von statistischen Daten, Zelleninformationen und Personendaten durch die zuständigen Behörden soll eine zentrale Datenbank geschaffen werden, in welcher die Daten von Personen im Freiheitsentzug sowie Angaben zu freien Plätzen in den Vollzugseinrichtungen aus allen Vereinbarungskantonen gesammelt werden. Der Geltungsbereich soll nicht nur den klassischen Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs umfassen, sondern alle Bereiche des Bundes- und des kantonalen Rechts miteinbeziehen, die Grundlage für einen staatlich angeordneten Freiheitsentzug bilden. Dazu gehören etwa die ausländerrechtliche Administrativhaft, die Auslieferungshaft, die vorläufige Festnahme und die Untersuchungshaft, aber auch zivilrechtliche Massnahmen wie die Fürsorgerische Unterbringung, sofern der Vollzug in einer Institution des Freiheitsentzugs erfolgt, die an das ISJV angebunden ist.

Nebst der Verbesserung und Effizienzsteigerung des Justizvollzugs dient die Vereinbarung auch dazu, die Vorgaben des Bundesgesetzes zum internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 18. Dezember 2015 (SR 150.2) sicherzustellen. ISJV ermöglicht, dass Personen im Freiheitsentzug bei Bedarf innert nützlicher Frist ausfindig gemacht werden können (sofern sie sich in einer dem Geltungsbereich unterliegenden Institution des Freiheitsentzugs befinden). Das Übereinkommen versteht unter «Verschwindenlassen» jeden Freiheitsentzug, der durch Vertreter oder mit Billigung eines Staates geschieht und gefolgt ist von der Weigerung, den Freiheitsentzug anzuerkennen sowie den Aufenthaltsort der betroffenen Person bekannt zu geben. Das Übereinkommen wurde am 20. Dezember 2006 von der UNO-Generalversammlung verabschiedet und trat am 23. Dezember 2010 in Kraft. Die Schweiz hat das Übereinkommen am 2. Dezember 2016 ratifiziert, am 1. Januar 2017 trat es hierzulande in Kraft.[4] Das «Verschwindenlassen» durch nichtstaatliche Akteure bzw. ohne Beteiligung des Staates gilt nicht als Verschwindenlassen im Sinne des Übereinkommens.[5] Die vorliegende Vereinbarung umfasst daher alle Institutionen, egal ob staatlich oder privat, welche *hoheitlich* freiheitsentziehende Massnahmen vollziehen.

[4] Vgl. Erläuterungen des EDA: https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/internationale-uebereinkommenzumschutzdermenschenrechte/uebereinkommen-zum-schutz-aller-personen-vor-verschwindenlassen.html

[5] Vgl. Botschaft zur Genehmigung und zur Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 29. November 2013, BBl 2014 453, 464.

Beim Informationssystem Justizvollzug ISJV[6] handelt es sich um ein zentrales Datenbanksystem, das allen Vereinbarungskantonen zugänglich sein soll. Es stellt gewisse elektronische Dienstleitungen für operative Zwecke zur Verfügung (Personensuche und Suche nach freien Vollzugsplätzen). Ausserdem können die erhobenen Daten künftig für Statistik- und Reportingzwecke verwendet werden. Die Daten werden täglich aktualisiert. Zum Abruf berechtigt sind die für den Justizvollzug zuständigen kantonalen Behörden und die Polizei. Das System ermöglicht es insbesondere auch den Polizeibehörden, rasch und effektiv nach Personen zu suchen, deren Aufenthaltsort unbekannt ist, die sich aber in Wirklichkeit in einem der Vereinbarungskantone im Freiheitsentzug befinden.

Technisch handelt es sich beim ISJV um ein computergesteuertes System, das mittels standardisierter Schnittstellen (eCH-0051) mit den kantonalen Fachapplikationen (JURIS, GINA, Papillon oder weitere) verbunden ist. Um den manuellen Aufwand zu reduzieren, sollen mit dem ISJV die von rund 90 Einrichtungen und 26 Behörden übermittelten und abgefragten Informationen in Zukunft automatisiert erhoben und verarbeitet werden. Die neuen Suchfunktionen werden die heutigen oftmals zeitaufwändigen Rechercheaufgaben (per E-Mail oder Telefon) vereinfachen und beschleunigen, sodass die Justizvollzugsämter und -institutionen im Alltag entlastet werden.

Beim ISJV handelt es sich nicht um eine frei einsehbare Datensammlung, mit der beispielsweise eine Suche nach allen in einer bestimmten Vollzugsanstalt inhaftierten Personen möglich wäre. Serienabfragen sind sowohl rechtlich als auch technisch ausgeschlossen. Möglich und zulässig sind nur manuelle Einzelabfragen, die eine konkrete, namentlich bekannte Person betreffen.

Das ISJV ersetzt die manuelle Erfassung der statistischen Daten für das Monitoring Justizvollzug des SKJV sowie für das BFS. Das SKJV soll die entsprechenden Daten direkt aus dem ISJV beziehen können.

Ursprünglich wurde bewusst auf die Schaffung neuer Organe verzichtet und wurden sämtliche Vollzugsaufgaben direkt bei der KKJPD angesiedelt. Die Besprechungen im Nachgang zur Vernehmlassung zeigten jedoch, dass die KKJPD als interkantonale Konferenz primär strategisch-koordinierende Funktionen erfüllt und nicht für die operativen Aufgaben eines effizienten Exekutivorgans ausgelegt ist. Um die Organisation dennoch schlank zu halten und unnötige Bürokratie zu vermeiden, wurde eine rechtliche Grundlage geschaffen, die es erlaubt, geeignete Kompetenzen entweder einer neuen Exekutivkommission oder einer bereits bestehenden, dafür geeigneten Kommission zu übertragen. Die Ausgestaltung lässt bewusst Spielraum für spätere Anpassungen, sodass insbesondere eher untergeordnete Aufgaben flexibel vorbereitet oder vollständig delegiert werden können. Die nun vorgeschlagene Regelung zielt darauf ab, einerseits die Verfügbarkeit geeigneter Exekutivbehörden sicherzustellen und andererseits weitestgehend auf ressourcenintensive Neuschaffungen zu verzichten.

Die Vereinbarung soll nach der Ratifizierung durch acht Kantone in Kraft treten können, wobei der Beitritt des Kantons Bern aufgrund seiner zentralen Funktion in dieser Vereinbarung zwingend ist. Der Erlass lädt alle Kantone ein, sich an den vorgesehenen neuen digitalen Möglichkeiten zu beteiligen. Es besteht weder direkt noch indirekt ein Beitrittszwang. Eine Nutzung des ISJV ohne Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung (gegen Gebühr) ist nicht möglich, da in diesem Fall dem betreffenden Kanton die rechtlichen Grundlagen für die Nutzung des ISJV fehlen.

[6] Siehe Projekt-Dokumentation: https://www.his-programm.ch/de/his-services/informationssystem-justizvollzug-is-jv

5. Rechtliche Rahmenbedingungen

5.1 Kantonale Kompetenz zur Regelung des Vollzugs von Freiheitsentzügen

Das materielle Bundesrecht regelt grundsätzlich die *Gründe* des Freiheitsentzugs, überlässt aber den Vollzug den Kantonen. Vollzugsrechtliche Bestimmungen finden sich in weiteren Bundesgesetzen, insbesondere in den Prozessgesetzen. Die kantonale Vollzugskompetenz und damit auch die kantonale Rechtsetzungskompetenz ist jedoch in allen Bereichen gegeben.

Für den Straf- und Massnahmenvollzug sind nach Art. 123 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) primär die Kantone zuständig, d.h. soweit der Bund keine spezifischen gesetzlichen Regelungen vorsieht. Da der Bund in diesem Bereich (noch) nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, liegt die Zuständigkeit bei den Kantonen. Nach Art. 372 Abs. 1 und 3 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) vollziehen die Kantone die Strafurteile sowohl der kantonalen Behörden als auch der Bundesstrafbehörden und gewährleisten einen einheitlichen Vollzug strafrechtlicher Sanktionen. Sie können über die gemeinsame Errichtung und den gemeinsamen Betrieb von Anstalten und Einrichtungen Vereinbarungen treffen oder sich das Mitbenutzungsrecht an Anstalten und Einrichtungen anderer Kantone sichern (Art. 378 Abs. 1 StGB). Auch können sie privat geführte Anstalten und Einrichtungen bewilligen, die der Aufsicht der Kantone unterstehen (Art. 379 Abs. 1 und 2 StGB). Nach Art. 235 Abs. 5 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0) regeln die Kantone sodann die Rechte und Pflichten der inhaftierten Personen, ihre Beschwerdemöglichkeiten, die Disziplinarmassnahmen sowie die Aufsicht über die Haftanstalten.

Auch in anderen Rechtsbereichen, in denen der Staat den Menschen die Freiheit entziehen kann, erfolgt der Vollzug durch die Kantone. So richtet sich etwa der Vollzug von Haftarten nach dem Ausländerrecht, der ebenfalls Gegenstand der vorliegenden Vereinbarung bildet, nach Art. 124 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20). Gemäss dieser Delegationsnorm sind die Kantone für Regelung des Vollzugs des AIG zuständig.

Gleiches gilt für den Vollzug von militärstrafrechtlichen Urteilen und Anordnungen (Art. 212 Abs. 1 des Militärstrafprozesses vom 23. März 1979 (MStP, SR 322.1), den Vollzug von jugendstrafrechtlichen Urteilen und Anordnungen (Art. 2 der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 [JStPO, SR 312.1]) und den Vollzug von Auslieferungshaft nach Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981 (IRSG, SR 351.1).

Auch der Vollzug von fürsorgerischen Unterbringungen nach dem Kindes- und Erwachsenenschutzrecht erfolgt durch die kantonalen Behörden. Art. 428 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) erklärt die (kantonale) Erwachsenenschutzbehörde für die Anordnung der Unterbringung und die Entlassung als zuständig. Aufgrund der Verweise in Art. 314b Abs. 1 und Art. 327c Abs. 3 ZGB auf Art. 428 Abs. 1 ZGB gilt die Zuständigkeit auch, wenn Kinder betroffen sind.

5.2 Vorteil einer interkantonalen Vereinbarung

Aus Gründen der Einheitlichkeit und der effizienten Anpassbarkeit der technischen Voraussetzungen sollten die Rechtsgrundlagen für die Führung einer interkantonalen Datenbank in einem einzigen Regelwerk enthalten sein, das für alle Kantone gleichermassen gilt. Art. 48 Abs. 1 BV erlaubt es den Kan-

tonen, miteinander Verträge zu schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen zu schaffen. Prinzipiell könnte jeder der 26 Kantone auf Basis eines Musters jeweils ein eigenes Gesetz mit identischem Inhalt zur Regelung der Führung und Nutzung des ISJV erlassen. Zusätzlich dazu müsste ein Kanton gefunden oder eine Organisation geschaffen werden, der oder die die zentrale Organisation und den Vollzug sicherstellen würde. Schliesslich wäre eine solche Kollaboration zusätzlich in mehreren bi- oder multilateralen interkantonalen Vereinbarungen zwischen dem Trägerkanton bzw. der Trägerorganisation und den assoziierten Kantonen zu regeln.

Die vorbereitende Fachgruppe «Recht JUV» hat sich im Vorfeld ausführlich und fundiert mit den denkbaren rechtlichen Konstruktionsvarianten in einem Basisdokument zuhanden des Vorstands der KKJPD auseinandergesetzt und ist zum Schluss gelangt, dass die notwendigen Vorgaben nur mit einer einheitlichen Regelung zeit- und ressourcengerecht zu erreichen sind.

Hierfür bietet sich eine interkantonale Vereinbarung als Rechtsgrundlage an. Solche rechtssetzenden Vereinbarungen sind ein wichtiger Bestandteil der föderalen Struktur des Landes und tragen zur Stärkung der Zusammenarbeit und des Vertrauens zwischen den Kantonen bei. Sie ermöglichen es den Kantonen, ihre politischen und rechtlichen Entscheidungen und Praktiken auf eine koordinierte und effiziente Art und Weise zu gestalten. Eine gesamtschweizerische Lösung ermöglicht zudem einen umfassenden Konsens über die technische und zeitlich dringliche Materie.

Bei der vorliegenden Vereinbarung handelt es sich rechtstechnisch um ein unmittelbar rechtsetzendes Konkordat mit Gesetzesrang. Konkordatsrecht gilt als suprakantonales Recht und derogiert damit grundsätzlich kantonale Bestimmungen. Dies ist für diese Vereinbarung, die mit der geplanten Datenbank eine neue und einheitliche technische Lösung anstrebt, unproblematisch. Der Wirkungsbereich der Vereinbarung ist ausschliesslich auf den interkantonalen Regelungsbereich beschränkt; die Ausgestaltung des Vollzugs bleibt den Vereinbarungskantonen unverändert belassen. Trotz ihrer suprakantonalen Positionierung bleibt die Vereinbarung auf kantonalrechtlicher Stufe und beschneidet damit die grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz der Kantone, anders als wenn der Bund hier gesetzgeberisch tätig werden würde, nicht.

6. Datenschutz und Governance

Bei der Führung von Datensammlungen durch Behörden ist sicherzustellen, dass die Rechte von betroffenen Personen nicht durch die unrechtmässige oder missbräuchliche Bearbeitung von Daten und besonders schützenswerter Personendaten verletzt werden. Die Kontrollmechanismen müssen so ausgestaltet sein, dass keine Lücken in den Verantwortlichkeiten der Datenbearbeitung entstehen und die betroffenen Personen ihre Rechte geltend machen können.

Die Daten, die im ISJV gesammelt und abgerufen werden können sollen, sind in Anhang I der Vereinbarung in Form einer Tabelle aufgeführt. Bezogen werden können die Daten nur, soweit sie zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der abrufenden Stelle erforderlich sind. Um der Vereinbarung aufgrund des raschen technischen Wandels von Datenverarbeitungssystemen dennoch eine angemessene Anpassungsfähigkeit zuzugestehen, soll es möglich sein, weitere Datenfelder auf Reglements- bzw. Verordnungsstufe einzuführen, sofern dies zur Erreichung des Zwecks der Vereinbarung unentbehrlich ist und keinen Einfluss auf die Grundrechte der betroffenen Personen hat. Selbstverständlich darf mit dieser technologiebedingten Updatemöglichkeit der durch den Gesetzgeber festgelegte Funktionsumfang des ISJV nicht ausgeweitet werden. Umgekehrt soll verhindert werden, dass die auf dem

interkantonalen Weg errungene Vereinbarung aufgrund von subalternen technischen Neuerungen datenschutzrechtlich rasch unpräzise oder gar unvollständig werden könnte.

Weiter ist es notwendig, einen Leistungserbringer zu bezeichnen, der für die recht- und bestimmungsmässige Führung des ISJV verantwortlich ist und die datenschutzrechtliche Aufsicht wahrnimmt. Primäre Leistungserbringerin ist die KKJPD als Trägerin des ISJV; der operative Betrieb wird voraussichtlich durch HIS Schweiz erfolgen, welche über die hierfür notwendige technische und betriebliche Expertise verfügt. Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit bleibt jedoch immer bei der KKJPD, auch wenn diese funktional von der Exekutivkommission ausgeübt wird.

Die Regelungen in dieser Vereinbarung betreffen nur die technische und betriebliche Seite des ISJV. Für die inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit der eingelieferten und übermittelten Daten bleiben die Kantone nach Massgabe ihrer eigenen Rechtsgrundlagen verantwortlich.

7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Kapitel 1: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Zweck

Abs. 1

Mit dem Informationssystem Justizvollzug ISJV soll eine gemeinsame interkantonale Datenbank geschaffen werden, in der regelmässig aktualisierte Daten zu den sich in Schweizer Vollzugseinrichtungen befindlichen Personen, Angaben zu freien Plätzen in den Vollzugseinrichtungen sowie statistische Daten geführt werden. Zudem sollen Personen, denen die Freiheit aus anderen Gründen als dem Strafvollzug entzogen wird (z.B. aufgrund einer zivilrechtlichen fürsorgerischen Unterbringung), sowie Vollzugsplätze in psychiatrischen Einrichtungen und Heimen, sofern diese am ISJV angeschlossen sind, in diesem registriert werden können.

Nebst der Verbesserung und Effizienzsteigerung des Justizvollzugs dient die Vereinbarung auch dazu, die Vorgaben des Bundesgesetzes zum internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vom 18. Dezember 2015 (SR 150.2) sicherzustellen. ISJV ermöglicht, dass Personen im Freiheitsentzug bei Bedarf innert nützlicher Frist ausfindig gemacht werden können (sofern sie sich in einer dem Geltungsbereich unterliegenden Institution des Freiheitsentzugs befinden). Das Übereinkommen versteht unter «Verschwindenlassen» jeden Freiheitsentzug, der durch Vertreter oder mit Billigung eines Staates geschieht und gefolgt ist von der Weigerung, den Freiheitsentzug anzuerkennen sowie den Aufenthaltsort der betroffenen Person bekannt zu geben. Die Begrifflichkeiten des internationalen und nationalen Rechts wurden in den Vereinbarungstext übernommen.

Die Vollzugsdaten werden durch die zuständigen kantonalen Stellen an das ISJV übermittelt. Von dort können sie wiederum durch die Behörden eines anderen Kantons abgerufen werden. Gesammelt werden die Stammdaten einer Person im Freiheitsentzug sowie Angaben zur zuständigen Vollzugsbehörde bzw. zur einweisenden Behörde und zur Vollzugseinrichtung. Sobald eine Person aus dem Freiheitsentzug entlassen wird, enthält die Datenbank des ISJV ihre Personendaten nicht mehr (konzeptionell ist eine Aktualisierungsrate von 24 Stunden vorgesehen, die durch den künftigen technischen Fortschritt noch erhöht werden könnte).

Abs. 2

Das ISJV dient den zuständigen Behörden als Register aller Personen, die sich in der Schweiz in einer Vollzugseinrichtung im Freiheitsentzug befinden, sowie als Register der freien und besetzten Vollzugsplätze. Durch die zentrale Registrierung der Personen im Freiheitsentzug können diese bei Bedarf rasch aufgefunden werden. Das Register umfasst jedoch keine fallspezifischen Informationen wie Urteile oder medizinische Daten. Auch sind keine Serienabfragen aus dem ISJV möglich, sondern nur die gezielte Suche nach konkreten Personen im Einzelfall.

Das Register der Vollzugsplätze umfasst keine Personendaten und dient den zuständigen Behörden zum Auffinden freier Plätze in den Vollzugseinrichtungen. Registriert werden die Daten aus Vollzugseinrichtungen, die auf der Liste der angebundenen Institutionen nach Art. 8 Abs. 3 aufgeführt sind. Diese Liste ist öffentlich und wird durch die KKJPD gemäss den Mitteilungen der Kantone stets aktuell gehalten. Aus organisatorischen und technischen Gründen sollen in einem ersten Schritt zunächst die rund 90 staatlichen Einrichtungen des Justizvollzugs in die Liste aufgenommen und an das ISJV angebunden werden. Diese Vollzugseinrichtungen sind bereits heute im Rahmen des Monitorings Justizvollzug auf der Website des SKJV[7] aufgeführt. Später können bei Bedarf weitere Institutionen, darunter auch private Kliniken und Heime, die staatliche Freiheitsentzüge vollziehen, an das ISJV angebunden und in die Liste der KKJPD aufgenommen werden.

Art. 2 Geltungsbereich

Abs. 1

Der Geltungsbereich der Vereinbarung umfasst alle Arten des durch den Staat angeordneten oder gebilligten und durch die kantonalen Behörden vollzogenen Freiheitsentzugs, unabhängig vom Einweisungsgrund und vom Ort, wo der Freiheitsentzug vollzogen wird. Ziel ist es, dass alle Personen, denen im Auftrag des Staates die Freiheit entzogen wurde und die in eine Vollzugseinrichtung eingewiesen wurden, jederzeit auffindbar sind.

Der Begriff des «Justizvollzugs» respektive «l'exécution de la détention des sanctions pénales» hat sich als zu eng herausgestellt, da staatliche Freiheitsentzüge auch ausserhalb des Straf- und Massnahmenvollzugs erfolgen können. Die Verwendung des Begriffs «Freiheitsentzug» (anstelle des bisherigen Begriffs «Justizvollzug») ermöglicht, dass alle staatlichen Freiheitsentzüge, d.h. auch Plätze in privaten Institutionen (Kliniken, Wohnheimen usw.), im ISJV erfasst werden können. Der Geltungsbereich der Vereinbarung ist entsprechend weit gefasst, um mittelfristig die Vollständigkeit der Datenbank sicherstellen zu können. Konkret werden jedoch nur jene Daten erfasst, die von einer auf der Liste der KKJPD aufgeführten Institution an das ISJV übermittelt werden. Diese Liste soll schrittweise ausgebaut werden. Die Vereinbarungskantone legen fest, welche Institutionen in ihrem Kanton Freiheitsentzüge vollziehen und damit die erforderlichen Daten an das ISJV liefern. Die KKJPD hält die Liste anhand der Meldungen der Vereinbarungskantone aktuell.

Weiter findet die Vereinbarung nur Anwendung auf Freiheitsentzüge, die eine *Inhaftierung* zur Folge haben. Sie ist nicht anwendbar bei anderen Arten von Freiheitsentzug oder freiheitsbeschränkenden Massnahmen, etwa bei einer polizeilichen Anhaltung zur Identitätskontrolle, bei der die Bewegungsfreiheit der betroffenen Person ebenfalls kurzzeitig eingeschränkt sein kann, aber keine Inhaftierung erfolgt. Dazu gehört auch das kurzzeitige Verbringen auf den Polizeiposten, das ebenfalls nicht unter

[7] Abrufbar unter: https://www.skjv.ch/de/unsere-dienstleistungen/monitoring-justizvollzug

die Vereinbarung fällt. Auch alle Arten der nichtstaatlichen (Zwangs-)Unterbringung (z.B. eine demente Person, die in der geschlossenen Abteilung eines Alters- oder Pflegeheims untergebracht ist) oder der freiwillige Aufenthalt in einer psychiatrischen Klinik oder in einem Heim fallen ausser Betracht.

Primär ist die Vereinbarung auf die Freiheitsentzüge, die sich im Rahmen des Straf- und Massnahmenvollzugs bzw. des Strafprozesses ergeben, ausgerichtet. Im Vordergrund stehen dabei die Untersuchungs- und Sicherheitshaft nach der StPO sowie der Vollzug und der vorzeitige Vollzug von Strafen und Massnahmen nach dem StGB.

Unter Art. 123 Abs. 2 BV fällt auch die Auslieferungshaft, die in Art. 110 Abs. 7 StGB als Art der Untersuchungshaft definiert wird. Nach Art. 49 Abs. 1 IRSG sind für den Vollzug der Auslieferungshaft ebenfalls die Kantone zuständig.

Vom Geltungsbereich der Vereinbarung erfasst sind zudem die Haftarten nach dem Militärstrafprozess (vorläufige Festnahme, Untersuchungs- und Sicherheitshaft) sowie Strafen, Massnahmen und Arrest nach dem Militärstrafgesetz.

Auch die vorläufige Festnahme sowie Untersuchungs- und Sicherheitshaft nach der Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung sowie (vorsorgliche) Schutzmassnahmen und Strafen nach dem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (JStG, SR 311.1) sollen in den Geltungsbereich der Vereinbarung fallen. Die Erfassung der Personendaten von jugendstrafrechtlich Eingewiesenen im ISJV unterliegt erhöhten Anforderungen für Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte (vgl. Art. 4 Abs. 2 JStPO). Für die Erreichung des Zwecks des ISJV, alle Personen, die sich in der Schweiz im Freiheitsentzug befinden, in einer Datenbank zu erfassen, ist es jedoch erforderlich, dass auch Kinder und Jugendliche erfasst werden. Es besteht ein sehr eingeschränkter Behördenzugriff auf die Personendaten aus dem ISJV (Zugriff haben nur die für den Justizvollzug zuständigen kantonalen Stellen und die Polizei, und alle nur dann, wenn der Abruf zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist), weshalb eine Registrierung auch von Kindern und Jugendlichen verhältnismässig ist.

Bei der ausländerrechtlichen Administrativhaft (Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft) wie auch bei der fürsorgerischen Unterbringung nach ZGB handelt es sich nicht um strafprozessuale Haftarten. Da jedoch bei beiden Haftarten ein Freiheitsentzug durch staatliche Behörden erfolgt, fallen sie ebenso in den Geltungsbereich der vorliegenden Vereinbarung.

Der Geltungsbereich umfasst überdies die vorläufige Festnahme im Rahmen der sogenannten gerichtspolizeilichen Tätigkeit, d.h. wenn die Polizei in der Funktion einer Strafverfolgungsbehörde eine Person in einer Vollzugseinrichtung unterbringt. Diese Bestimmung folgt dem aus Effizienzgründen naheliegenden Trend, dass kantonale Vollzugseinrichtungen auch Haftplätze für vorläufige Festnahmen durch die Polizei zur Verfügung stellen. Da durch solche Vorgänge Haftplätze des Straf- und Massnahmenvollzugs belegt werden, erscheint es zielführend, dass die entsprechende Belegung auch in einem interkantonalen System abgebildet werden kann.

Abs. 2

Die vorliegende Vereinbarung kann künftig auch auf private Institutionen, in denen Freiheitsentzüge vollzogen werden, angewandt werden. Darunter sind neben privaten Kliniken auch betreute private Wohnheime zu verstehen.

Da private Institutionen des Freiheitsentzugs nach dem aktuellen technischen Stand noch nicht mit dem ISJV verbunden werden können, wurde Abs. 2 als Befugnis und nicht als Pflicht ausgestaltet. Damit wird bereits jetzt die rechtliche Grundlage für eine zukünftige Anbindung privater Institutionen an das

ISJV geschaffen. So bleibt das System erweiterbar und kann perspektivisch als möglichst vollständige Datenbank betrieben werden.

Auch wenn der rechtliche Anwendungsbereich bewusst weit gefasst wurde, um eine zukunftsgerichtete Ausbaufähigkeit zu ermöglichen und zahlreiche Rechtsgebiete zu integrieren, zeigt sich in der praktischen Umsetzung ein deutlich begrenzterer Effekt. In die Liste gemäss Art. 8 Abs. 3 werden ausschliesslich Institutionen sowie gegebenenfalls auch private Akteure (z.B. Kliniken) aufgenommen, die die organisatorischen und technischen Voraussetzungen für eine aktive Mitwirkung im ISJV erfüllen und damit an das ISJV angeschlossen werden. Erst damit entstehen für die betreffenden Stellen die Rechte und Pflichten, die sich aus dieser Vereinbarung ergeben.

Um eine frühzeitige Revision der Vereinbarung zu vermeiden, wurde der Anwendungsbereich bewusst breit formuliert, sodass spätere Anpassungen ohne grundlegende strukturelle Eingriffe möglich bleiben.

Art. 3 Anwendbares Recht

Abs. 1

Es ist vorgesehen, dass die KKJPD die Trägerschaft und damit die politische Verantwortlichkeit für das ISJV übernimmt. Die Anwendbarkeit des Berner Rechts für die Führung und den Betrieb des ISJV erscheint aus Gründen des Standorts der KKJPD (wie auch von HIS Schweiz, die den Betrieb übernehmen soll) naheliegend. Dabei wird insbesondere das Öffentlichkeitsrecht, der Datenschutz und die Datensicherheit, das Beschaffungsrecht sowie das Staatshaftungsrecht relevant sein.

Durch die Annahme der Vereinbarung durch den Kanton Bern wird diese gleichzeitig auch zu formellgesetzlichem Berner Recht. Für die Beurteilung von Rechtsfragen in Rechtsmittelverfahren, die sich aus dem Betrieb des ISJV ergeben, sind entsprechend die Berner Behörden (bzw. gemäss Art. 7 Abs. 1 dieser Vereinbarung das Berner Verwaltungsgericht) nach Massgabe des Berner Rechts zuständig. Dies bedeutet konkret, dass in Streitfällen die KKJPD als externe Behörde verfügt. Für die Anfechtung einer Verfügung der KKJPD gilt der bernische Rechtsmittelweg in der durch das Konkordat vorgesehenen verkürzten Form (direkt Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Berner Verwaltungsgericht).

In Anwendung von Art. 3 Abs. 1 Bst. b ist die datenschutzrechtliche Aufsichtsstelle über die Tätigkeiten nach dieser Vereinbarung die Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern.

Abs. 2

Für Staatshaftungsansprüche nach bernischem Recht, die sich aus der Führung oder dem Betrieb des ISJV ergeben könnten, haftet nicht der Kanton Bern, sondern die Vereinbarungskantone mit ihrem Vermögen. Entsprechend gilt die Ausfallhaftung des Kantons Bern nach Art. 101 Abs. 2 des Personalgesetzes des Kantons Bern vom 16. September 2004 (PG, BSG 153.01) nicht; an ihre Stelle treten die Verpflichtungen nach dieser Vereinbarung (vgl. Finanzierungsgrundsatz nach Art. 16).

Abs. 3

Das Berner Recht ist nur dann anwendbar, wenn *die Führung oder der Betrieb* des ISJV betroffen ist. Entsprechend gelten auch die Bestimmungen dieser Vereinbarung primär für die Führung und den Betrieb des ISJV, die aller Voraussicht nach nur einen marginalen Aufwand ergeben werden. Die Hoheit über die an das ISJV übermittelten Daten und Informationen bleibt hingegen unverändert beim daten-

bearbeitenden (kantonalen) Organ bestehen (einschliesslich Rechtskontrolle und Rechtsmittelweg). Dieses ist und bleibt für die inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit seiner kantonalen Daten und die Beurteilung materieller Datenschutz-Fragen verantwortlich. Entsprechend gilt für den Umgang mit den Daten und die Datenbearbeitung in materieller Hinsicht unverändert das anwendbare eidgenössische oder kantonale Recht jener Institution, welche die Daten an das ISJV übermittelt, insbesondere das kantonale Datenschutzrecht. Daraus folgt, dass die jeweiligen kantonalen Behörden auch weiterhin für datenschutzrechtliche Gesuche um Einsicht, Auskunft, Berichtigung und Löschung von Daten in ihrem Hoheitsbereich zuständig bleiben (z.B. für die Opfer-Information) und keinesfalls von einer zentralen Behörde übernommen werden. Im Ergebnis verändert die Vereinbarung daher die materielle Rechtslage und die bewährte Rechtspraxis der kantonalen Behörden nicht.

Abs. 4

Auch für die Rechtmässigkeit des Abrufs von Daten nach Art. 10 ist das anwendbare (kantonale oder eidgenössische) Recht der abrufenden Behörde massgeblich.

Kapitel 2: Organisation

Art. 4 KKJPD

Abs. 1

Die KKJPD verfügt über eigene Rechtspersönlichkeit und ist daher als Trägerin der Rechte und Pflichten aus der vorliegenden Vereinbarung geeignet. Sie wird für den Vollzug der vorliegenden Vereinbarung zuständig erklärt und stellt als Trägerin des ISJV dessen Betrieb sicher. Die politische Verantwortlichkeit für das ISJV liegt demnach bei der KKJPD.

Abs. 2

Da nicht zwingend sämtliche Kantone der vorliegenden Vereinbarung beitreten und das ISJV nutzen müssen (obwohl dies zur Erfüllung des Zwecks optimal wäre), sollen in Bezug auf Beschlüsse, die in Anwendung der Vereinbarung gefällt werden, ausschliesslich die teilnehmenden Vereinbarungskantone stimmberechtigt sein. Die Vereinbarungskantone werden im Rahmen des Erlasses des Organisationsreglements betreffend die Exekutivkommission nach Art. 6 Abs. 1 Bst. c festzulegen haben, ob die entsprechende Stimmrechtsbeschränkung auch subsidiär zum Tragen kommen soll oder nicht. Dies wird davon abhängen, ob die Exekutivkommission eher politisch legitimiert oder als Fachgruppe zusammengestellt werden soll.

Art. 5 Exekutivkommission

Abs. 1

Die Exekutivkommission ist das zentrale ausführende Organ der KKJPD. Sie übernimmt die Umsetzung der Vereinbarung und entlastet damit die politisch und strategisch ausgerichtete KKJPD von operativen und organisatorischen Vollzugsaufgaben. Im Bereich des ISJV ist die Exekutivkommission für die KKJPD handlungsbefugt und kann rechtsverbindliche Entscheide von erheblicher Tragweite treffen. Bei bestimmten Fragestellungen, insbesondere wenn politische Gründe dies erfordern, soll jedoch die Möglichkeit bestehen, dass die KKJPD Weisungen erteilt und so die Exekutivkommission übersteuert.

Abs. 2

Obwohl mit der Exekutivkommission ein Ausführungs- und Vollzugsorgan geschaffen wird, wurde bei der Ausgestaltung der Vereinbarung darauf geachtet, unnötige Bürokratie und zusätzliche Kosten zu vermeiden. Ziel ist eine möglichst schlanke, auf ihre Kernaufgaben fokussierte Untereinheit, die entweder neu gebildet oder einer bestehenden, geeigneten Kommission übertragen werden kann. So sollen Synergien genutzt und dennoch eine politisch legitimierte Entscheidungsinstanz gewährleistet werden. Ursprünglich war eine solche Kommission nicht vorgesehen, doch hat sich gezeigt, dass eine klare Trennung zwischen der KKJPD und dem für Führungs- und Vollzugsfragen zuständigen Exekutivorgan notwendig ist. Da ähnliche Konstellationen auch bei künftigen Projekten auftreten können, erscheint die einmalige Schaffung einer Exekutivkommission, die bei Bedarf mit weiteren interkantonalen Aufgaben betraut werden kann, als sinnvolle Lösung. Die bewusst offen gehaltene Regelung trägt den sich im interkantonalen Bereich stetig verändernden Anforderungen Rechnung und ermöglicht sowohl die Neuschaffung als auch die Anbindung an bestehende Kommissionen und damit die notwendige Flexibilität.

Abs. 3

Auch wenn die Exekutivkommission im Vergleich zur KKJPD ein kleineres, effizienteres und praxisnäheres Exekutivorgan ist, braucht es in seltenen Fällen die Möglichkeit für rasche und flexible Interventionen durch Zirkular- oder Präsidialbeschluss. Muss zum Beispiel während der Sommerferien kurzfristig eine datenschutzrechtliche Verfügung (etwa die Ablehnung eines Einsichtsgesuchs) erlassen werden, könnte eine fristgerechte Erledigung schwierig sein. Die vorgeschlagene Kaskade erlaubt es, dringliche Geschäfte durch ein Stellvertretungsorgan zu behandeln. So ist sichergestellt, dass zeitkritische oder weniger zentrale Geschäfte jederzeit erledigt werden können, während wichtige, politisch bedeutsame Entscheide weiterhin von einem grösseren, legitimierten Gremium gefällt werden. Durch entsprechende Einschränkungen und Konkretisierungen im Geschäftsreglement kann verhindert werden, dass sich zu viel Macht bei einzelnen Stellen konzentriert und die KKJPD die Kontrolle über ihre stellvertretenden Organe verliert.

Art. 6 Aufgaben und Kompetenzen

Abs. 1

Die vorliegende Regelung bezweckt, die Ausübung von Exekutivbefugnissen innerhalb der KKJPD so auszugestalten, dass sowohl die politische Legitimation als auch die operative Handhabbarkeit gewährleistet sind. Zu beachten ist, dass die der KKJPD zugewiesenen Kompetenzen nicht delegierbar sein sollten und daher ausschliesslich von ihr, d.h. einem demokratisch legitimierten Gremium wahrzunehmen sind. Diese Einschränkung ist insbesondere im interkantonalen Kontext wichtig, um sicherzustellen, dass die kantonale Governance nicht übermässig verwässert wird.

Bst. a

Als Trägerin dieser Vereinbarung kommt der KKJPD die politische und strategische Oberaufsicht über das ISJV zu. Sie beaufsichtigt die Tätigkeit der Exekutivkommission sowie die Tätigkeit der Betreiberin oder des Betreibers des ISJV. Sie ist das verantwortliche Organ nach Datenschutzrecht, wobei die sich daraus ergebenden operativen Tätigkeiten an die Exekutivkommission delegiert werden können.

Bst. b

Die KKJPD hat als Konferenz keine kantonale Verordnungskompetenz und ist daher nicht legitimiert, das für die vorliegenden Aufgaben unverzichtbare Vollzugsrecht zu erlassen. Da für den Betrieb des ISJV dennoch ein Bedarf an einer gemeinsamen, inhaltlich identischen Verordnungsgrundlage besteht, soll der entsprechende Entwurf im Vorfeld unter der Führung der KKJPD erarbeitet und – wie üblich – in einem vorgelagerten Vernehmlassungsverfahren konsolidiert werden. Sind alle inhaltlichen Differenzen bereinigt, erlassen die jeweiligen kantonalen Verordnungsgeber der Vereinbarungskantone (Regierungsrat oder Departement bzw. Direktion) die entsprechenden Vollzugsbestimmungen in ihrer gewohnten Vorgehensweise für ihren Kanton. Der daraus resultierende Umsetzungsaufwand ist minimal, da ein einzelner Regierungsrats- oder Departements- bzw. Direktionsbeschluss für die Übernahme des Vollzugsrechts genügt und die entsprechende Vorbereitungsarbeit im Voraus gemeinsam erfolgt. Mit dieser Lösung bleibt zudem die kantonale Verordnungskompetenz unangetastet.

Im Vorfeld wurden unterschiedliche Vereinfachungsvarianten geprüft, welche eine Kompetenzdelegation für die Vollzugsgesetzgebung, z.B. an ein oder mehrere Strafvollzugskonkordate, vorsahen. Da jedoch die Delegation solcher fundamentalen Rechte nicht in allen Kantonen identisch gehandhabt wird bzw. teilweise aufgrund des kantonalen Rechts nicht möglich ist, wurde im Sinne einer möglichst unumstrittenen Variante auf weitere Delegationsnormen verzichtet. Geprüft wurde auch, ob HIS Schweiz, welche Mitte 2025 in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft überführt wurde, die entsprechende Verordnungskompetenz übernehmen könnte. Da HIS Schweiz als technische Betriebsgesellschaft über keine juristischen Fachkompetenzen verfügt und die Verantwortlichkeit bei der KKJPD verbleiben muss, wurde auch diese Idee verworfen.

Die Vollzugsbestimmungen betreffen ausschliesslich den *Betrieb des ISJV* und tangieren das materielle eidgenössische oder kantonale (Datenschutz-)Recht nicht. Die Rechtskontrolle der Vereinbarung und der Vollzugsbestimmungen (zum Betrieb des ISJV) erfolgt ausschliesslich durch den Kanton Bern. Zuständige Behörden sind die Datenschutzaufsichtsstelle und – als Rechtsmittelinstanz – das Verwaltungsgericht des Kantons Bern (Art. 3 Abs. 1 Bst. b und Art. 7).

Übernimmt ein Vereinbarungskanton die Vollzugsbestimmungen nicht, kann er das ISJV nicht nutzen, da er in diesem Fall die Voraussetzungen für eine ordnungsgemässe und sichere Nutzung nicht erfüllt. Es besteht mithin eine Verpflichtung der Vereinbarungskantone zur Übernahme der Vollzugsbestimmungen, wenn sie das ISJV nutzen möchten.

Bst. c

Die KKJPD genehmigt die Organisationsreglemente, die in Ausführung dieser Vereinbarung erlassen werden. Zu denken ist primär an das Organisationsreglement der Exekutivkommission, die sich selbst organisiert und daher ihr eigenes Organisationsreglement erlässt.

Abs. 2

Der Exekutivkommission können sämtliche Aufgaben übertragen werden, die gemäss Abs. 1 nicht in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der KKJPD fallen. Dies erfolgt in der Regel durch den Erlass entsprechender Reglemente.

Ob sämtliche delegierbaren Aufgaben pauschal übertragen werden sollen – was faktisch zu einer Restkompetenz der Exekutivkommission führen würde – oder ob ein differenzierteres Delegationsmodell gewählt wird, soll durch die Vereinbarung nicht vorgegeben werden. Diese offene Konstruktion ermöglicht es, flexibel auf aktuelle Entwicklungen und organisatorische Bedürfnisse zu reagieren.

Bei der Wahrnehmung delegierter Aufgaben handelt die Exekutivkommission stets im Namen der KKJPD. Aus diesem Grund verbleibt die formell-gesetzliche Grundkompetenz in der Vereinbarung konsequent bei der KKJPD.

Folgende Aufgabenbereiche erscheinen besonders geeignet für eine Delegation an die Exekutivkommission:

- *Betrieb und Führung des ISJV:* Es ist zielführend, der Exekutivkommission den ordnungsgemässen Betrieb sowie die Führung des ISJV zu übertragen. Sie wäre befugt, gegenüber den Betreibern des ISJV verbindliche Weisungen zu erlassen.

- *Erlass von Weisungen und Nutzungsbestimmungen:* Aufgrund der Sachnähe erscheint es sinnvoll, der Exekutivkommission auch die Kompetenz zum Erlass der zur Sicherstellung und Weiterentwicklung des ISJV-Betriebs erforderlichen Weisungen und Nutzungsbestimmungen zu übertragen. Diese betreffen aufgrund von Art. 6 Abs. 1 ausschliesslich untergeordnete Inhalte, die weder auf Vereinbarungs- noch auf Verordnungsebene geregelt werden müssen. Technische Vorgaben, wie etwa die Einrichtung eines Service-Desks oder die Verpflichtung zur Verwendung des eCH-Standards, sind für eine sichere Nutzung des ISJV erforderlich und ermöglichen eine effiziente und flexible Betriebsführung, ohne übergeordnete Bestimmungen zu tangieren.

- *Führung einer zentralen Liste von Institutionen mit Freiheitsentzug:* Gemäss Art. 8 Abs. 3 ist eine öffentlich einsehbare, zentrale Liste aller Institutionen zu führen, in denen Freiheitsentzüge vollzogen werden (z. B. Gefängnisse, Justizvollzugsanstalten, Massnahmenzentren sowie künftig möglicherweise auch Heime und Kliniken). Die Führung dieser Liste könnte aus pragmatischen Gründen der Exekutivkommission übertragen werden.

- *Erlass rechtsmittelfähiger Verfügungen:* Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sollte die Exekutivkommission befugt sein, rechtsmittelfähige Verfügungen zu erlassen, sofern es sich nicht um Angelegenheiten von hoher Tragweite oder grundlegender Natur handelt. Dies kann etwa bei datenschutzrechtlichen Beanstandungen oder Einsichtsgesuchen nach dem Öffentlichkeitsprinzip erforderlich sein. Beim Erlass solcher Verfügungen handelt die Exekutivkommission stellvertretend für die KKJPD. Die interne Regelung der Unterzeichnungs- und Vertretungsbefugnisse kann im Organisationsreglement festgelegt werden.

- *Durchführung von beschaffungsrechtlichen Verfahren:* Bei einer allfälligen Übertragung der Durchführung von Beschaffungsverfahren an die Exekutivkommission wird die KKJPD festlegen müssen, ob eine generelle oder punktuelle Delegation erfolgen soll; dies in Berücksichtigung von Art. 6 Abs. 1, d.h. ob es sich um Beschlüsse von hoher Tragweite oder grundlegender Bedeutung handelt oder nicht.

Art. 7 Rechtsschutz

Abs. 1

Alle Verfügungen, die gestützt auf die vorliegende Vereinbarung ergehen, sollen von einem unabhängigen Gericht überprüft werden können. Dabei ist insbesondere an Verfügungen beschaffungsrechtlicher Natur oder im Bereich des Datenschutz- oder Öffentlichkeitrechts zu denken, die einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein müssen. Die Anzahl solcher Verfahren dürfte überschaubar bleiben,

da es sich lediglich um Fälle handelt, die sich aus dem Betrieb des ISJV ergeben könnten (z.B. wenn bei Wartungsarbeiten ein Fehler passiert und sich daraus datenschutzrechtliche Implikationen ergeben).

Hierfür eignet sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 80 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern vom 23. Mai 1989 [VRPG, BSG 155.21]). Mit der Zuständigkeitserklärung des Berner Verwaltungsgerichts als einzige kantonale Instanz und dem damit einhergehenden Verzicht auf die Einhaltung des ordentlichen Instanzenzugs nach Berner Recht («Double Instance») wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Verfügungen der KKJPD bzw. der Exekutivkommission (ähnlich wie Entscheide des kantonalen Regierungsrats) nicht durch eine untere Instanz, sondern stufengerecht direkt durch ein unabhängiges Gericht beurteilt werden sollen.

Kapitel 3: Informationssystem Justizvollzug ISJV

Art. 8 Datensammlung

Abs. 1

Das ISJV beinhaltet Daten von Personen, die sich in einer Vollzugseinrichtung befinden, Daten zu den Vollzugsplätzen sowie statistische Daten. Bei den Angaben über Personen im Freiheitsentzug handelt es sich aufgrund des Kontexts, dass sich die betreffende Person im staatlich angeordneten Freiheitsentzug befindet, immer um besonders schützenswerte Personendaten.

Im ISJV werden ausschliesslich die in der Tabelle im Anhang der Vereinbarung aufgeführten Datenfelder bewirtschaftet. Die Führung von Aktendossiers ist nicht vorgesehen.

Über das ISJV soll zudem die Suche nach freien Vollzugsplätzen möglich sein. Dabei sollen die Spezifikationen eines Platzes (z.B. offener/geschlossener Vollzug) ausgewiesen werden und es soll ersichtlich sein, ob der gesuchte Platz verfügbar ist oder nicht. Im ISJV sind keine Platzbuchungen möglich; ermöglicht werden soll ausschliesslich der Abruf von Informationen zu freien Plätzen.

Die gesamte Datensammlung dient als Informationsquelle, um die Hauptfunktionalität des ISJV, die Personen- und Platzsuche, zu ermöglichen. Dazu ist auszuführen, dass ausschliesslich die Personensuche den abfragenden Stellen Personendaten zu Verfügung stellt, während die Platzsuche nur Aussagen über den Auslastungszustand von Haftplätzen ermöglicht. Die weiteren Datenfelder dienen lediglich der Aufsicht, Kontrolle und Statistik sowie dem einwandfreien technischen Betrieb.

Abs. 2

Die im ISJV bearbeiteten Personendaten, die als besonders schützenswert zu qualifizieren sind, müssen auf formell-gesetzlicher Stufe geregelt werden. Erfahrungsgemäss sind elektronische Systeme aufgrund des raschen und teilweise nicht vorhersehbaren technischen Wandels häufig aktualisierungsbedürftig, da Standards regelmässig geprüft und bei Bedarf nachgeführt werden (müssen). Aus diesem Grund rechtfertigt es sich, neben der formell-gesetzlichen Regelung der Datensammlung auch eine materiell-rechtliche Anpassungsfähigkeit auf Verordnungsstufe für eher subalterne Veränderungen (minor Updates) zur Verfügung zu stellen. Damit kann verhindert werden, dass das vorliegend stark technisch ausgerichtete interkantonale Vertragswerk bald wieder überarbeitet werden muss, obwohl nur geringfügige Modifikationen an der Datensammlungsbestimmung notwendig sind.

Abs. 2 soll es daher erlauben, in den Vollzugsbestimmungen die Bearbeitung weiterer Datenfelder vorzusehen, sofern dies der Verbesserung und Aktualisierung des ISJV dient, zur Erreichung des Zwecks

der Vereinbarung unentbehrlich ist und keine besonderen Risiken für die Grundrechte der betroffenen Personen birgt. Dabei kann es sich aufgrund der tieferen Regelungsstufe nur um Erweiterungen handeln, die sich aus der technischen Notwendigkeit ergeben. Eine Ausweitung der Funktionsumfangs des ISJV (z.B. die Einführung eines Gefangenenregisters) auf Verordnungsstufe ist ausgeschlossen. Hierfür wäre eine Revision der Vereinbarung selbst bzw. deren Anhang erforderlich.

Abs. 3

Die KKJPD führt eine zentrale, öffentlich einsehbare Liste aller dem ISJV angebundenen Institutionen, in denen Freiheitsentzüge vollzogen werden (Gefängnisse, Justizvollzugsanstalten, Massnahmenzentren usw., sowie künftig unter Umständen auch Heime und Kliniken). In der Liste werden zunächst nur die rund 90 staatlichen Vollzugseinrichtungen geführt, die aufgrund ihrer Fachapplikationen technisch bereits mit dem ISJV verbunden werden können. Längerfristig soll die Liste der angebundenen Institutionen jedoch erweitert werden und schliesslich alle Institutionen erfassen, in denen staatliche Freiheitsentzüge vollzogen werden.

Die Kantone entscheiden, welche ihrer Institutionen auf die Liste genommen werden. Falls ein Kanton eine private Institution mit Vollzugsaufgaben betraut, kann er diese auch an das ISJV anbinden. Er meldet dies der KKJPD und diese nimmt die Institution in die öffentliche Liste auf.

Die Führung einer solchen zentralen Liste bedingt, dass die Kantone die entsprechenden Institutionen ihres Kantons bzw. allfällige Änderungen an die KKJPD melden, damit diese die Liste aktuell halten kann. Die KKJPD handelt nicht hoheitlich, sondern publiziert die Entscheidung des entsprechenden Kantons. Die Liste dient der Übersicht über die Institutionen, die an das ISJV angebunden sind, und sorgt damit für Transparenz. Würde die Liste durch die Kantone (z.B. in den Vollzugsbestimmungen) geführt, wären Anpassungen in der Praxis sehr umständlich, weshalb davon Abstand genommen wurde.

Art. 9 Übermittlung und Aktualisierung von Daten

Abs. 1

Bei Abs. 1 handelt es sich um die Grundnorm zur Übermittlung der kantonalen (Personen-)Daten nach Art. 8 an das ISJV. Die in der Liste der KKJPD aufgeführten Vollzugseinrichtungen sind verpflichtet, die verfügbaren Daten zu den inhaftierten Personen und zu den Vollzugsplätzen direkt an das ISJV zu liefern. Es obliegt den Kantonen, ihre internen Stellen und Vollzugseinrichtungen zu bezeichnen, die Daten an das ISJV übermitteln können.

Dass die Vollzugseinrichtungen Daten an das ISJV übermitteln können, heisst nicht, dass sie auch Daten abrufen können. Der Abruf ist den für den Justizvollzug zuständigen kantonalen Stellen, der Polizei sowie der Koordinationsstelle des Bundes nach Art. 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 2015 zum internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen vorbehalten (vgl. Art. 10).

Die vorliegende Vereinbarung bildet durch die Übernahme in das kantonale Recht die Rechtsgrundlage für die Nutzung des ISJV. Kantone, die der Vereinbarung nicht beitreten, können das ISJV nicht nutzen. Zwar könnte theoretisch ein Kanton mit eigener formell-gesetzlicher Grundlage Personendaten an das ISJV übermitteln. Im ISJV dürften diese jedoch mangels Rechtsgrundlage nicht weiterbearbeitet und

auch nicht abgerufen werden. Nichtpersonendaten sind unproblematisch und können bereits jetzt und auch in Zukunft übermittelt werden.

Die Bestimmung auferlegt den Vereinbarungskantonen eine Pflicht zur rechtzeitigen Übermittlung der Daten nach Art. 8 an das ISJV. Sie sind verantwortlich für die inhaltliche Richtigkeit und Aktualität der Daten aus ihrem Kanton. Selbstverständlich müssen nur die verfügbaren Daten übermittelt werden. Sind zu einem oder mehreren Datenfeldern keine Informationen vorhanden, können und müssen diese Informationen auch nicht übermittelt werden.

Abs. 2

Die Vereinbarungskantone sind verpflichtet, ihre Daten in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen. Die Übermittlung wird via die jeweilige kantonale Fachapplikation (JURIS, GINA, Papillon oder weitere) erfolgen, welche über die einheitliche elektronische Schnittstelle (e-CH0051) mit dem ISJV verbunden ist. Die Schnittstelle wird durch die Softwareanbieter erstellt und angeboten.

Abs. 3

Ist keine entsprechende Schnittstelle vorhanden oder fällt diese aus technischen Gründen aus, kann die Datenübermittlung im Ausnahmenfall auch auf andere sichere Weise erfolgen, etwa via Internet mit einem gesicherten Webzugang. Diese Möglichkeit ist jedoch nur für den Notfall vorgesehen und stellt keine gleichwertige Alternative zur Schnittstelle dar.

Abs. 4

Die Vereinbarungskantone aktualisieren ihre Daten nach Art. 8 in regelmässigen Zeitabständen und stellen sie dem ISJV zur Verfügung. Die Taktung ist in den Vollzugsbestimmungen zu definieren. Vorgesehen ist mindestens eine tägliche Aktualisierung. Dies bedeutet, dass Personendaten höchstens während einer Dauer von 24 Stunden gespeichert werden, bevor sie wieder überschrieben werden, damit nicht mehr abrufbar sind und somit gelöscht werden. Satz 2 dieser Bestimmung dient der Verdeutlichung des Überschreibmechanismus und erfüllt daher ausschliesslich eine deskriptive Funktion. Grössere Zeitabstände wären aufgrund des Vereinbarungszwecks nicht sachdienlich und würden dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Korrektheit, Vollständigkeit und Aktualität der durch öffentliche Organe bearbeiteten Daten widersprechen. Umgekehrt wäre es rechtlich ohne weiteres möglich, eine Aktualisierungsfrequenz von einigen Minuten vorzusehen, um eine möglichst akkurate Datenlage zu erreichen.

Die Detailregelung der Schnittstellen und weiterer technischer Voraussetzungen kann in den Vollzugsbestimmungen erfolgen.

Art. 10 Abruf von Daten

Abs. 1 Bst. a

Die für den Justizvollzug zuständigen kantonalen Behörden können die Daten nach Art. 8 zur Suche von Personen im Freiheitsentzug oder Vollzugsplätzen aus dem ISJV abrufen, soweit dies zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben erforderlich ist. Gemeint sind vorab die kantonalen Justizvollzugsämter bzw. Vollzugs- und Bewährungsdienste. Dazu gehören auch die Staats- und Jugendanwaltschaften, Vollzugsgerichte, Zwangsmassnahmengerichte, Migrationsbehörden o. Ä., soweit sie die Funktion einer Vollzugsbehörde ausüben.

Abs. 1 Bst. b

Die Polizei kann die Daten nach Art. 8 zur Suche von Personen im Freiheitsentzug oder Vollzugsplätzen aus dem ISJV abrufen, soweit dies zur Erfüllung ihrer polizeilichen Aufgaben bei einer Aufenthaltsnachforschung, bei einer Anhaltung zur Identitätsfeststellung, bei einer Fahndung oder in Anwendung des Bundesgesetzes zum Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen erforderlich ist. Da die Polizei aufgrund ihrer umfassenden Ermittlungskompetenz ohnehin auf analogem Weg an die entsprechenden Informationen gelangen könnte, bietet es sich an, ihr eine direkte Abrufmöglichkeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung zu stellen. Auch ein Auftrag zur Aufenthaltsnachforschung, der z. B. durch die Staatsanwaltschaft an die Polizei erteilt wird, dient der Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe.

Zur Polizei gehören neben den kantonalen und kommunalen Polizeibehörden auch die Bundeskriminalpolizei (BKP) bzw. das Bundesamt für Polizei (Fedpol). Selbstverständlich müssen bei jedem Abruf aus dem ISJV die verfassungsmässigen Voraussetzungen der Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit erfüllt sein.

Abs. 2

Da die Kantone aufgrund ihrer unterschiedlichen Organisation und Grösse unterschiedliche Verwaltungsstrukturen aufweisen, soll es ihnen überlassen sein, zu bestimmen, welche ihrer kantonalen Stellen Daten aus dem ISJV abrufen können.

Abs. 3

Die KKJPD stellt sicher, dass die Daten nur personenbezogen abgerufen werden können und dass das ISJV vor Serienabfragen geschützt ist. Mit der gewählten Formulierung wird dem datenschutzrechtlichen Prinzip des «Privacy by Design» Rechnung getragen, indem bereits auf technischer Ebene der Abruf von ganzen Gefangenenlisten oder -register verunmöglicht wird. So ist beispielsweise eine Suche nach allen Personen, die denselben Familiennamen tragen (Fishing expedition), nicht möglich. Bei der Abfrage von Zelleninformationen bzw. verfügbaren Plätzen in den Vollzugseinrichtungen sind Serienabfragen hingegen vorgesehen und zulässig, da in diesem Bereich keine Personendaten betroffen sind.

Abs. 4

Grundsätzlich könnte die derzeit beim Fedpol angesiedelte Koordinationsstelle des Bundes im Sinne von Art. 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 2015 zum internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen über ihr Netzwerk die zuständigen kantonalen Polizeibehörden erreichen und die erforderlichen Informationen einholen. Diese indirekte Vorgehensweise erscheint jedoch ineffizient und bremsend, zumal die Koordinationsstelle einen gesetzlichen Anspruch auf diese Informationen hat. Es rechtfertigt sich daher, der Koordinationsstelle im Rahmen ihrer Tätigkeit eine direkte Abrufmöglichkeit gegen finanzielle Abgeltung zu ermöglichen. Die Entgeltlichkeit ist folgerichtig, da der Bund nicht an der interkantonalen Vereinbarung beteiligt ist und die Kosten dafür von den Kantonen zu tragen sind.

Art. 11 Aufbewahrung von Metadaten

Aufgrund der gewählten Systemarchitektur werden im ISJV alle Personendaten regelmässig überschrieben und sind damit grundsätzlich mindestens tagesaktuell (bei einer täglichen Aktualisierung). Die Daten von Personen, die sich nicht mehr im Freiheitsentzug befinden (etwa aufgrund von Entlas-

sung oder Tod), werden dementsprechend nicht mehr im ISJV geführt. Verantwortlich für die inhaltliche Richtigkeit dieser Informationen ist die zuständige kantonale Stelle.

Die automatisierte Entfernung der Personendaten aus dem Datensatz einer Person führt zur dauerhaften Anonymisierung des betreffenden Datensatzes. Dieser kann weiterhin für statistische Zwecke verwendet werden kann. Derart anonymisierte Daten unterliegen keiner Löschungsfrist; eine entsprechende Regelung ist daher nicht erforderlich.

Abs. 1

Metadaten ist ein umfassender Begriff. Er umfasst Logdaten, Audit-Trails[8], Zugriffsberechtigungen usw. (sog. Randdaten oder Protokolldaten). Ein Personenbezug kann insofern hergestellt werden, als aufgrund der Metadaten ermittelt werden kann, wer das System wann, wie lange und auf welche Weise genutzt hat. Metadaten dürfen ausschliesslich für Zwecke der Informationssicherheit und der Qualitätssicherung verwendet werden.

Die zweijährige Frist wurde in Anlehnung an die aktuelle Praxis im Bundesrecht bestimmt, die von einer Löschungsfrist für Metadaten von nicht mehr als zwei Jahren ausgeht. Die Zweijahresfrist gilt ab dem Erstellungsdatum der betreffenden Metadaten. Die Detailregelung des Umgangs mit Metadaten richtet sich nach dem Berner Datenschutzrecht und kann, falls erforderlich, in den Ausführungsbestimmungen genauer erfolgen.

Art. 12 Übertragung des Betriebs

Abs. 1

Der Betrieb des ISJV wird voraussichtlich durch HIS Schweiz erfolgen. Die KKJPD schliesst dazu einen Vertrag mit HIS Schweiz (oder einem anderen geeigneten Dritten) ab. Es handelt sich nicht um eine Aufgabendelegation, sondern um eine Auftragsbearbeitung. Dies bedeutet, dass HIS Schweiz das ISJV auf Basis der vorliegenden interkantonalen Rechtsgrundlage anstelle der KKJPD betreibt und nicht auf einer anderen Rechtsgrundlage tätig wird. Namentlich die in der Vereinbarung festgelegte Datenschutzgesetzgebung des Kantons Bern bleibt somit unverändert anwendbar, unabhängig davon, wer den Betrieb führt.

Abs. 2

Das Berner Datenschutzrecht schliesst eine Weitergabe von Personendaten an ausländische Betreiber aus. Die Auftragsdatenbearbeitung ist nur zulässig, wenn die Daten des ISJV vor jeder Einflussnahme geschützt ist, die sich aus ausländischer Gesetzgebung ergeben könnte.

Angesichts der Sensibilität der Personendaten, die im ISJV gesammelt werden, darf der Betrieb des ISJV nur an eine Auftragsbearbeiterin oder einen Auftragsbearbeiter mit Sitz in der Schweiz übertragen werden. Diese oder dieser darf nicht durch eine ausländische Unternehmung rechtlich oder tatsächlich kontrolliert werden, was z.B. bei einem Kauf eines schweizerischen Betreibers durch eine ausländische Unternehmung geschehen könnte. Zudem müssen die im ISJV bearbeiteten Daten in der Schweiz gehalten werden.

[8] Ein Audit-Trail ist eine chronologische Aufzeichnung von Ereignissen oder Transaktionen in einem Computersystem. Er dient der Aufsicht und Kontrolle, indem damit sämtliche Aktivitäten innerhalb des Systems nachvollzogen werden können.

Abs. 3

Die Auftragsbearbeiterin oder der Auftragsbearbeiter muss beim Betrieb des ISJV zudem die Anforderungen der Datenschutzgesetzgebung des Kantons Bern, namentlich in den Bereichen Datenschutz, Informationsschutz und IKT-Sicherheit, einhalten (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. b). Dazu gehören insbesondere die Vorgaben des Datenschutzgesetzes des Kantons Bern vom 19. Februar 1986 (KDSG, BSG 152.04) und des Gesetzes über die digitale Verwaltung vom 7. März 2022 (DVG, BSG 109.1).

Abs. 4

Bei einer Übertragung des Betriebs an eine Auftragsbearbeiterin oder einen Auftragsbearbeiter bleibt die KKJPD als Aufsichtsorgan für den Datenschutz und die Informationssicherheit verantwortlich.

Art. 13 Befugnisse der Auftragsbearbeiterin oder des Auftragsbearbeiters

Abs. 1

Die Auftragsbearbeiterin bzw. der Auftragsbearbeiter soll die Anlaufstelle für alle technischen oder organisatorischen Fragen sein, die Kantone beraten und ihnen Empfehlungen zur ordnungsgemässen und effizienten Nutzung des ISJV abgeben können.

Abs. 2

Aus Flexibilitätsgründen muss es der Auftragsbearbeiterin bzw. dem Auftragsbearbeiter möglich sein, weitere Dienstleister beizuziehen. Auch bei einer Weiterübertragung an Dritte sind aufgrund des Verweises auf Art. 12 Abs. 1 bis 3 die Vorgaben der bernischen Datenschutzgesetzgebung durch die beigezogene Auftragsbearbeiterin bzw. den beigezogene Auftragsbearbeiter einzuhalten. Die Übertragung muss durch die KKJPD genehmigt werden.

Art. 14 Daten- und Informationssicherheit

Abs. 1

In den Vollzugsbestimmungen sollen die technischen und organisatorischen Massnahmen (TOM) gegen unbefugtes Bearbeiten der Daten und die automatische Protokollierung der Datenbearbeitung festgelegt werden. Die Datenbearbeitung ist ein umfassender Begriff, der in der bernischen Datenschutzgesetzgebung definiert wird (Art. 2 Abs. 4 KDSG: «Das Bearbeiten von Personendaten umfasst jeden Umgang mit Personendaten, wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verändern, Verknüpfen, Bekanntgeben oder Vernichten»). Er beinhaltet somit neben der eigentlichen Bearbeitung auch z.B. die Übermittlung oder Speicherung von Daten.

Es wäre einfacher, die TOM im ISDS-Konzept festzuhalten und dieses durch die KKJPD genehmigen zu lassen, anstatt sie in den Vollzugsbestimmungen zu regeln, die durch jeden Vereinbarungskanton erst noch in das jeweilige kantonale Recht überführt werden müssen. Eine entsprechende Vereinfachung würde jedoch voraussichtlich an den gesetzgeberischen Vorgaben einzelner Kantone, wonach eine Delegation der Verordnungsgebung an Dritte unzulässig ist, scheitern.

Abs. 2

Zur Nutzung des ISJV muss ein geeignetes Authentifizierungsverfahren vorhanden sein, das den sicheren Zugang zum System gewährleistet. Die Voraussetzungen von Login, Authentifizierung und Autorisierung sollen in den Vollzugsbestimmungen geregelt werden.

Abs. 3

Eine unabhängige Stelle, die von der KKJPD eingesetzt wird, überprüft die Datensicherheit des ISJV regelmässig und erstellt einen Prüfbericht. Dabei handelt es sich um eine Sicherheitsprüfung, durch die kontrolliert wird, ob die getroffenen Schutzmassnahmen den Vorgaben des Datenschutzes und der Cybersicherheit entsprechen. Für die Prüfung kann eine externe Stelle beigezogen werden. Die Einsetzung einer unabhängigen Prüfstelle schliesst eine unabhängige Prüfung durch die Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern nicht aus. Die Detailregelung, wie beispielsweise der Rhythmus der Durchführung der Prüfung, kann in den Vollzugsbestimmungen erfolgen.

Abs. 4

Die KKJPD und die Behörden und Stellen, die das ISJV nutzen, informieren sich unverzüglich gegenseitig über Verletzungen des Datenschutzes oder der Datensicherheit.

Art. 15 Weitergabe von Daten aus dem ISJV

Im Unterschied zu Art. 10, der den direkten elektronischen Abruf von Personendaten durch Behörden regelt, welche am ISJV angeschlossen sind und die Daten für ihre tägliche Arbeit benötigen, geht es bei Art. 15 um die Weitergabe von Daten aus dem ISJV an Stellen, welche diese Daten aus anderen Gründen benötigen. Diese Stellen sind grundsätzlich nicht am ISJV angeschlossen und müssen daher ein Gesuch um Datenbekanntgabe (voraussichtlich bei der Exekutivkommission) stellen.

Abs. 1

Die Bundesgesetzgebung über die Statistik gibt vor, welche Daten die Kantone an das BFS übermitteln müssen. Heute übermitteln die Kantone ihre Daten selbst an das BFS. Dazu verwenden sie unterschiedliche Übermittlungsformen (Tabellen, Formulare, Mails usw.). Mit der Nutzung des ISJV soll die Übermittlungsform vereinheitlicht und vereinfacht werden. Zwar werden die Daten einstweilen (noch) nicht aus dem ISJV exportiert, sondern nach wie vor durch die Kantone direkt an das BFS übermittelt. Es ist jedoch angedacht, dass mittelfristig ein Direktexport der Daten an das BFS aus dem ISJV möglich sein soll. Aus diesem Grund wird das BFS als Empfänger von Daten aus dem ISJV namentlich erwähnt.

Unter den Daten, welche die Kantone an das BFS liefern, befinden sich auch Personendaten, wie etwa die AHV-Nummer. Die gleichen Daten sollen künftig auch aus dem ISJV exportiert und an das BFS übermittelt werden können.

Dies soll jedoch die Ausnahme bleiben; die Weitergabe personenbezogener Daten an andere Ditte ist nicht zulässig und soll im Vereinbarungstext explizit ausgeschlossen werden. Die Bestimmung sieht vor, dass die Zuständigkeit für die vorliegende Datenweitergabe bei der KKJPD liegen soll, die zugleich die datenschutzrechtliche Verantwortung für die gesamte Datensammlung des ISJV trägt (betreffend Modalität der Datenweitergabe vgl. Abs. 3 unten).

Abs. 2

Daten, die entweder bereits aufgrund ihrer Natur keinen Personenbezug aufweisen (z.B. Daten über die Spezifikationen und die Belegung von Plätzen in den Vollzugseinrichtungen), oder dauerhaft anonymisierte Personendaten können an Dritte weitergegeben werden. Namentlich erwähnt wird das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug (SKJV), dem nicht personenbezogene Daten für das Monitoring Justizvollzug zur Verfügung gestellt werden können.

Abs. 3

Da die KKJPD als oberstes Entscheidungs- und Aufsichtsorgan den technischen Akt der Datenweitergabe nicht selbst vornehmen kann und zwingend auf eine entsprechende Auftragsbearbeitung angewiesen ist, erscheint es sachlich geboten, in dieser Vereinbarung eine ausdrückliche Delegation der Ausführung vorzusehen.

Kapitel 4: Finanzierung

Art. 16 Kosten

Abs. 1

Wie einleitend in diesem Bericht ausgeführt (siehe Kap. 2.3), ist vorgesehen, per Mitte 2026 den Betrieb von ISJV aufzunehmen. Die Betriebskosten umfassen das Service-Management, den eigentlichen technischen Betrieb, die Weiterentwicklung des Systems und allfällige Nacharbeiten aus der Projektphase. Derzeit wird von wiederkehrenden, jährlichen Kosten von CHF 650'000 ausgegangen (gemäss Finanzplanung HIS Schweiz per Frühjahr 2026). Zugangsgebühren oder Lizenzkosten fallen keine an.

Da am 1. Juli 2025 die Vereinbarung zwischen den Kantonen und dem Bund über die Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (VHIS, SR 172.019.2) in Kraft getreten ist, welche als Grundlage für die Ausrichtung von Entwicklungs- und Betriebskosten des ISJV dient, werden keine weiteren Kosten für die Kantone anfallen.

Der VHIS sind per Ende März 2026 noch nicht alle Kantone beigetreten (24 von 26 Kantone). Ausserdem kann auf Basis der genannten interkantonalen Vereinbarung nicht sichergestellt werden, dass auch in Zukunft sämtliche Kosten vollumfänglich abgedeckt sein werden. Dementsprechend ist eine subsidiäre und sachgerechte Bestimmung von anderen als den Betriebsaufwänden in die Vereinbarung aufzunehmen.

Die vorgeschlagene Bestimmung sieht vor, dass die allenfalls ungedeckten Kosten für die Organisation, die Verwaltung, den Betrieb und die Verwendung des ISJV von den Vereinbarungskantonen per capita zu tragen sind. Falls ein Kanton nicht der VHIS beitreten sollte oder eine andere Unternehmung als HIS Schweiz mit dem Betrieb des ISJV beauftragt werden sollte, würde Abs. 1 zum Tragen kommen. Als bewährte Richtgrösse soll die ständige Wohnbevölkerung des jeweiligen Vereinbarungskantons herangezogen werden. Eine Aufteilung nach Anzahl Insassen in den Vollzugseinrichtungen erscheint angesichts der schlechten Planbarkeit als ungeeignet. Diese Regelung ermöglicht eine faire und verlässliche Kostenaufteilung nach dem Verursacherprinzip.

Abs. 2

Selbstverständlich ist der Kanton Bern für die aus der vorliegenden Vereinbarung neu entstandenen Aufgaben schadlos zu halten und angemessen zu entschädigen. Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten des Kantons Bern im interkantonalen Bereich bereits durch HIS Schweiz entschädigt wird und daher zu keinen weiteren nach dieser Bestimmung entschädigungsberechtigten Kosten führt. Faktisch könnten ausschliesslich ungedeckte Kosten im Rahmen von Rechtsmittelverfahren Entschädigungen nach dieser Bestimmung auslösen.

Die Detailregelung der Entschädigung erfolgt durch Vertrag zwischen der KKJPD und dem Kanton Bern.

Kapitel 5: Schlussbestimmungen

Art. 17 Notifikation an den Bund

Abs. 1

Das Generalsekretariat der KKJPD informiert die Bundeskanzlei über die vorliegende Vereinbarung.

Abs. 2

Das Verfahren richtet sich nach Art. 27o der eidgenössischen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV, SR 172.010.1).

Art. 18 Beitritt

Abs. 1

Die vorliegende Vereinbarung steht allen Kantonen zum Beitritt offen. Der Beitritt erfolgt wie üblich nach Massgabe des jeweiligen kantonalen Rechts (kantonale Vorlage; üblicher Beitrittsprozess; allenfalls Volksabstimmung). Es bietet sich an, dass ein Fachgremium die Vollzugsbestimmungen in Form eines kantonalen Verordnungsentwurfs mit Kommentierung ausarbeitet, sobald die Inkraftsetzung der interkantonalen Vereinbarung in Aussicht steht. Nach erfolgter Konsolidierung im Anschluss an eine Vernehmlassung übernehmen die Vereinbarungskantone die Vollzugsbestimmungen nach Massgabe des jeweiligen kantonalen Rechts (etwa durch Regierungsratsbeschluss).

Treten nicht alle Kantone der Vereinbarung bei, wären die Daten des ISJV unvollständig. Die gesamtschweizerische tagesaktuelle Datenbasis wird in einem solchen Fall lückenhaft und die entsprechenden Statistiken weniger aussagekräftig sein.

Ausserdem können diejenigen Kantone, welcher der vorliegenden Vereinbarung nicht beitreten, auch nicht von den zentral verwalteten Daten und deren Suchservices profitieren. Die Pflicht zur Einlieferung der Daten an das BFS bleibt aber weiterhin bestehen und mit manuellem Zusatzaufwand verbunden.

Abs. 2

Die interkantonale Vereinbarung soll bereits nach der Ratifizierung durch acht Kantone in Kraft treten können, wobei der Beitritt des Kantons Bern aufgrund seiner zentralen Funktion unerlässlich ist. Insbesondere die grösseren Kantone dürften an einer interkantonalen Personensuche interessiert sein,

weshalb bereits mit den vorgeschlagenen acht Kantonen eine wirkungsvolle und zweckdienliche Verbesserung zum Status quo erreicht werden kann.

Die Vereinbarungskantone bestimmen gemeinsam den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vereinbarung. Diese Formulierung ist notwendig, da vor Inkrafttreten der Vereinbarung die Stimmrechtsbeschränkung nach Art. 4 Abs. 2 noch keine Rechtswirkung entfaltet, sodass ein Entscheid der KKJPD auch von allenfalls nichtbeteiligten Kantonen beeinflusst werden könnte.

Art. 19 Austritt, Änderung und Auflösung

Abs. 1

Jeder Kanton kann unter Wahrung einer Frist von drei Jahren auf das Ende eines Kalenderjahrs aus der Vereinbarung austreten.

Abs. 2

Die im ISJV vorhandenen Personendaten eines austretenden Kantons werden bei Austritt, Metadaten zwei Jahre nach dem Austritt gelöscht. Statistische Daten und Informationen des austretenden Kantons können im ISJV verbleiben, damit sie weiterhin zu statistischen Zwecken verwendet werden können.

Abs. 3

Kann der Zweck der Vereinbarung nicht mehr erfüllt werden, beispielsweise weil die Zahl der Vereinbarungskantone unter acht fällt oder der Kanton Bern aus der Vereinbarung austritt, trifft die KKJPD einen Beschluss über die Änderung oder die Auflösung der Vereinbarung.

Anhang I

Die Tabelle in Anhang I der Vereinbarung mit ihrer Legende definiert die im ISJV verarbeiteten Daten und ihren Verwendungszweck. Der Anhang bildet integrierenden Bestandteil der Vereinbarung und hat damit normativen Charakter. Die in der Tabelle aufgeführten Werte und Personendaten werden täglich überschrieben und erneuert.