

Regierungsratsbeschluss

vom 16. März 2020

Nr. 2020/414

Änderung des Gesetzes über den Justizvollzug (JUVG) Kenntnisnahme vom Vernehmlassungsergebnis und weiteres Vorgehen

1. Erwägungen

Mit RRB Nr. 2019/1650 vom 29. Oktober 2019 hat der Regierungsrat den Entwurf zur Änderung des Gesetzes über den Justizvollzug (JUVG) in erster Lesung beraten und beschlossen. Das Departement des Innern wurde ermächtigt und beauftragt, das öffentliche Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Die Staatskanzlei wurde beauftragt, die Vernehmlassungsadressaten per E-Mail über das eröffnete Vernehmlassungsverfahren zu informieren. Die Vernehmlassungsfrist endete am 3. Februar 2020.

1.1 Eingereichte Vernehmlassungen

Eine Vernehmlassung eingereicht haben (12; Reihenfolge nach Eingang):

- Obergericht des Kantons Solothurn, 4502 Solothurn (1)
- CVP Kanton Solothurn, 4112 Bättwil (2)
- Regionalverein Olten Gösgen Gäu, OGG, 4601 Olten (3)
- Beauftragte für Information und Datenschutz, Baselstrasse 40, 4509 Solothurn (4)
- SP Sozialdemokratische Partei Kanton Solothurn, 4502 Solothurn (5)
- FDP. Die Liberalen Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (6)
- Grünliberale Partei Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (7)
- Fachkommission Justizvollzug, 4509 Solothurn (8)
- Grüne Kanton Solothurn, 4500 Solothurn (9)
- Solothurnischer Anwaltsverband, SolAV, Fachgruppe Strafrecht, 4500 Solothurn (10)
- Gerichtskonferenz, GeKo, 4502 Solothurn (11)
- SVP Kanton Solothurn (12)

1.2 Vernehmlassungsergebnis

1.2.1 Zustimmung zu allen Bestimmungen / keine Einwände gegen die Vorlage

Zwei Vernehmlassungsteilnehmende haben sämtlichen Bestimmungen der Vorlage vorbehaltlos zugestimmt und keine Einwände erhoben (CVP, OGG).

1.2.2 Grundsätzliche Zustimmung / keine Ablehnung der Vorlage

Sieben Vernehmlassungsteilnehmende begrüssen die Vorlage im Grundsatz ausdrücklich und weisen auf punktuelle Anpassungswünsche hin (Obergericht, Beauftragte für Information und Datenschutz, SP, FDP, grünliberale, Grüne, GeKo). Die Fachkommission Justizvollzug hat sich in ihrer Stellungnahme auf Bemerkungen zu den sie betreffenden Regelungen beschränkt und äussert sich darüber hinaus weder zustimmend noch ablehnend zur Vorlage im Gesamten.

1.2.3 Keine vollumfängliche Zustimmung zur Vorlage / teilweise Ablehnung der Vorlage

Die SVP begrüsst sämtliche inhaltlichen Schwerpunkte der Teilrevision, fordert aber eine kostenneutrale Ausgestaltung der Vorlage und den Verzicht auf die Schaffung neuer Stellen. Der SolAV begrüsst die umfassende Konkretisierung der Rechte und Pflichten der gefangenen Personen. Jedoch lehnt er den Ausbau der Möglichkeiten zur Sicherung, Überwachung und Kontrolle von gefangenen Personen weitgehend ab.

1.2.4 Allgemeine Bemerkungen

1.2.4.1 Grundsätzliche Haltung zu den inhaltlichen Schwerpunkten der Vorlage

Sämtliche Vernehmlassungsteilnehmenden erachten den grundsätzlichen Revisionsbedarf als ausgewiesen. Die inhaltlichen Schwerpunkte der Vorlage, welche der Erhöhung der öffentlichen Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger dienen, werden grossmehrheitlich begrüsst. Nahezu alle Vernehmlassungsteilnehmenden bezeichnen die Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlagen für einen effizienten Informationsaustausch zwischen den Behörden des Justizvollzugs, den anderen, über vollzugsrelevante Informationen verfügenden Behörden sowie den für einzelne Aufgaben des Justizvollzugs beigezogenen Dritten als zweckmässig. Ebenso werden die vorgeschlagenen Massnahmen zur Optimierung der Schnittstellen zwischen den im Bereich des Justizvollzugs involvierten Behörden (ausschliessliche Zuständigkeit der Amtsgerichte für die Rechtsfolgen nach sich ziehende Aufhebung von Massnahmen, vollzugsrechtliche Sicherheitshaft, Parteilassung des Amtes für Justizvollzug [AJUV] in Verfahren bei selbstständigen nachträglichen Entscheiden des Gerichts, vereinfachtes Melderecht des AJUV an die Kantonspolizei in Bezug auf Wahrnehmungen betreffend potenzielle Gefährderinnen und Gefährder) von der Grossmehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden ausdrücklich befürwortet. Des Weiteren begrüssen zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende die Harmonisierung mit bundesrechtlichen und interkantonalen und kantonalen Vorschriften (z.B. Kosten), die Schliessung von Regelungslücken, die gebührende Berücksichtigung des Legalitätsprinzips (z.B. Regelung der Disziplinartatbestände und -sanktionen im JUVG) und die moderate Restrukturierung des AJUV.

1.2.4.2 Zusätzliche personelle Ressourcen

Die FDP weist darauf hin, dass die Vorlage erhebliche zusätzliche personelle Ressourcen für Umfeldabklärungen und die Kontrolle der Einhaltung von Auflagen bei der Kantonspolizei vorsehe. Es sei diesbezüglich ein möglichst systematischer und ressourcentechnischer Triagierungsprozess zu implementieren, der eine risikobasierte, ressourcenschonende Umsetzung ermögliche.

Die SVP lehnt die Schaffung einer Beratungsstelle Gewalt, an die sich Täterinnen und Täter kostenlos wenden können, ab. Sie fordert «Opferschutz und nicht Täterschutz». Die SVP moniert in

diesem Zusammenhang, es treffe nicht zu, dass aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben eine kantonale Gewaltberatungsstelle geschaffen werden müsse. Art. 55a Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0) sehe lediglich eine Informations- und nicht eine Stellenbeschaffungspflicht vor.

Weiter beanstandet die SVP, dass die Vorlage gemäss den Erläuterungen «wirtschaftlich» sei, weil künftig ausschliesslich die Amtsgerichte mit – der Rechtsfolgen nach sich ziehenden – Aufhebung von Massnahmen betraut werden sollen. Anstatt folgerichtig Stellen einzusparen, sehe die Vorlage nun aber die Schaffung neuer Stellen vor. Die Vorlage sei deshalb zwingend dahingehend zu überarbeiten, dass keine neuen Stellen geschaffen werden müssten und die Vorlage insgesamt kostenneutral bleibe.

1.2.4.3 Kostenlose Rechtsberatung und -verbeiständung für gefangene Personen

Die Grünen weisen auf das Fehlen von Bestimmungen zur Verbesserung der Rechtsstellung von gefangenen Personen durch die Ermöglichung einer kostenlosen Rechtsberatung und -verbeiständung hin. Die amtliche Verteidigung stehe für die Phase des Justizvollzugs nicht zur Verfügung. Folglich verfügten gefangene Personen ab diesem Zeitpunkt mehr oder weniger über keinerlei finanzielle und fachliche Begleitung und Unterstützung. Deshalb wird seitens der Grünen angeregt, ein entsprechendes Angebot künftig zu schaffen. Dies liesse sich beispielsweise durch eine neue Gesetzesbestimmung, welche den Kanton ermächtige, mit Organisationen, welche sich der Wahrung der Rechte von gefangenen Personen und der unabhängigen Beratung im Justizvollzug widmen, entsprechende Leistungsvereinbarungen abzuschliessen.

1.2.4.4 Gesetzlicher Anspruch auf Zuweisung von Arbeit

Die Grünen fordern, dass im JUVG ein grundsätzlicher Anspruch auf Zuweisung von Arbeit bzw. einer sinnvollen Beschäftigungsmöglichkeit für gefangene Personen verankert wird. Dies gelte insbesondere bei kurzen, in Untersuchungsgefängnissen vollzogenen Strafen. Das damit verbundene, oftmals unnötig harte Vollzugsregime lasse sich mit dem zentralen Grundsatz des Justizvollzugs, dass die Wiedereingliederung von gefangenen Personen möglichst zu fördern sei, nur schwerlich vereinbaren. Die Möglichkeit einer sinnvollen Beschäftigung stelle unter diesem Gesichtspunkt ein wichtiges Element dar.

1.2.5 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1.2.5.1 § 11^{bis} JUVG (Private Personen)

Die Grünen und der SolAV erachten den Beizug von privaten Sicherheitsfirmen (z.B. bei Transporten) im Hinblick auf das staatliche Gewaltmonopol als problematisch. Deshalb lehnen sie den Beizug von privaten Personen in diesem Bereich ab. Eingriffe in die Freiheit von gefangenen Personen, welche in letzter Konsequenz in Form von unmittelbarem Zwang erfolgten, seien vielmehr ausschliesslich durch öffentlich-rechtlich angestellte Vollzugsmitarbeitende vorzunehmen. Eine Privatisierung von Aufgaben des Justizvollzugs müsse für solche Tätigkeiten ausgeschlossen werden. Zur Abdeckung von allfälligen personellen Lücken seien mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag befristet tätige Vollzugsmitarbeitende einzustellen. Sofern in diesen sensiblen Bereich dennoch private Personen beigezogen werden sollten, sei vorgängig zwingend eine Sicherheitsüberprüfung durch die Kantonspolizei durchzuführen.

1.2.5.2 § 25^{bis} JUVG (Unmittelbarer Zwang)

Die SP regt an, der gefangenen Person die Möglichkeit einzuräumen, den Inhalt des Protokolls über den erfolgten unmittelbaren Zwang bzw. dessen Richtigkeit überprüfen zu können. Dies sei lediglich dann effektiv möglich, wenn das betreffende Protokoll der gefangenen Person un-

mittelbar nach dem erfolgten Eingriff in Kopie ausgehändigt werde. § 25^{bis} Abs. 2 Bst. b JUVG sei deshalb entsprechend anzupassen.

1.2.5.3 § 31 JUVG (Datenaustausch unter Behörden) / § 32^{bis} JUVG (Datenweitergabe an Dritte)

Die SP verlangt, dass jene Behörden, mit welchen die Behörden des Justizvollzugs künftig besonders schützenswerte Daten austauschen können sollen, in § 31 Abs. 1^{bis} JUVG abschliessend aufzuzählen seien. Ebenso fordern die SP und die Grünen, dass der gefangenen Person der Austausch ihrer Personendaten mit einer anderen Behörde jeweils mitzuteilen sei. Diese Mitteilungspflicht sei deshalb gerechtfertigt, da es sich bei den weitergegebenen Daten jeweils auch um besonders schützenswerte Personendaten handeln könne. Ohne das Vorsehen einer entsprechenden Mitteilungspflicht wisse die gefangene Person nicht, wem ihre persönlichkeitsnahen Daten mitgeteilt würden und könne sich folglich nicht dagegen zur Wehr setzen. Die Grünen vertreten ebenfalls bei einer Datenbekanntgabe an Dritte gemäss § 32^{bis} JUVG die Ansicht, dass die gefangene Person über die Datenbekanntgabe informiert werden müsse.

1.2.5.4 § 12 GO (Kompetenzen in Strafsachen)

Die Grünen regen an, es sei zu prüfen, ob die amtsgerichtliche Zuständigkeit für die Rechtsfolgen nach sich ziehende Aufhebung von Massnahmen nicht allenfalls durch eine generelle Zuständigkeit des Amtsgerichtspräsidiums ersetzt werden könnte.

1.3 Auswertung und weiteres Vorgehen

Die Auswertung der Vernehmlassung hat ergeben, dass der Vorentwurf für eine Teilrevision des JUVG grossmehrheitlich auf Zustimmung stösst. Der Vernehmlassungsentwurf stellt folglich eine zweckmässige Grundlage für die Weiterbearbeitung der Vorlage dar.

Aufgrund der eingegangenen Vernehmlassungen ist im Rahmen der Weiterbearbeitung der Vorlage vorgängig auf die grundlegenden Einwände der Vernehmlassungsteilnehmenden einzugehen.

1.3.1 Zusätzliche personelle Ressourcen

Die 2-3 zusätzlich vorgesehenen Stellen bei der Kantonspolizei werden nicht einzig für die Vornahme von Umfeldabklärungen und die Kontrolle von Auflagen benötigt. Vielmehr sind darin auch die zusätzlichen Aufwände für die Vornahme von Sicherheitsüberprüfungen betreffend die vom AJUV beigezogenen Privaten und der punktuellen Ausbau des Bedrohungsmanagements der Kantonspolizei im Bereich des Justizvollzugs (Meldung von potenziellen Gefährderinnen und Gefährdern durch das AJUV) miteingeschlossen. Dem Anliegen der FDP soll angemessen Rechnung getragen werden. Es ist ein möglichst systematischer, dem konkreten Einzelfall Rechnung tragender Triagierungsprozess zu implementieren, der eine risikobasierte, ressourcenschonende Umsetzung ermöglicht. Deshalb ist neu von 2.0 – anstatt von 2.0-3.0 – zusätzlichen Vollzeitstellen bei der Kantonspolizei auszugehen.

Bereits seit 2014 meldet die Kantonspolizei Wegweisungen und Rückkehrverbote der Abteilung Bewährungshilfe des AJUV (vgl. § 37^{ter} Abs. 4 Gesetz über die Kantonspolizei [KapoG; BGS 511.11]). Dies ermöglicht es der Bewährungshilfe, die weggewiesene Person proaktiv auf bestehende Gewalttherapieangebote anzusprechen. Vor 2014 wurden weggewiesene Personen lediglich auf die von der Bewährungshilfe angebotenen Gewalttherapien hingewiesen. Obwohl es weggewiesenen Personen weiterhin freisteht, das Angebot abzulehnen, haben Erfahrungen in anderen Kantonen gezeigt, dass die Bereitschaft, von einem solchen Angebot Gebrauch zu machen, nach erfolgter proaktiver Kontaktaufnahme seitens der Bewährungshilfe deutlich zugenommen hat. Die personellen Ressourcen für Gewaltberatungen von Personen, welche der

Bewährungshilfe von der Kantonspolizei gemäss § 37^{ter} Abs. 4 KapoG gemeldet werden, sind vom Kantonsrat bereits genehmigt worden (vgl. RRB Nr. 2019/517 vom 26. März 2019).

Die geplante Schaffung einer Beratungsstelle Gewalt stützt sich insbesondere auf folgende Grundlagen ab:

- Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 1. April 2018 (Istanbul-Konvention; SR 0.311.35);
- Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vom 14. Dezember 2018 (AS 2019 2273), in dessen Rahmen Art. 55 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB; SR 311.0) geändert wurde;
- von den Vorständen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) im September 2018 verabschiedeter Bericht der Schweizerischen Konferenz gegen Häusliche Gewalt [SKHG] über die Umsetzung Istanbul-Konvention;
- kantonales Gewaltpräventionsprogramm 2019-2022 des Kantons Solothurn (RRB Nr. 2019/357 vom 5. März 2019).

Bei den von der Staatsanwaltschaft oder den Gerichten im Zusammenhang mit der Sistierung von Strafverfahren wegen häuslicher Gewalt gemäss Art. 55a Abs. 2 StGB anzuordnenden Lernprogrammen handelt es sich um – das Risiko erneuter Gewaltausübung minimierende – Interventions- und Behandlungsprogramme. Dabei kommen auch andere Therapien oder Beratungen, wie beispielsweise Gewaltberatungen, in Frage (vgl. Botschaft des Bundesrats zum Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen vom 11. Oktober 2017 [BBl 2017 7307 ff., 7374]). Das Angebot der in aller Regel in Gruppengesprächen ausserkantonale durchgeführten Lernprogramme wird durch die individuelle Gewaltberatung im Kanton Solothurn durch die Beratungsstelle Gewalt gemäss den Erfahrungen aus dem Pilotprojekt sinnvoll ergänzt.

Die Vorlage insgesamt kostenneutral auszugestalten, wie dies die SVP fordert, lässt sich nicht bewerkstelligen. Die Erhöhung der öffentlichen Sicherheit und die neu vorgesehenen Handlungsoptionen des AJUV (Anordnung vollzugsrechtlicher Sicherheitshaft, Ausübung der Parteistellung im Rahmen von selbstständigen nachträglichen richterlichen Entscheidungsverfahren, Einlegen von Rechtsmitteln gegen richterliche Anordnungen in den Bereichen vollzugsrechtliche Sicherheitshaft und selbstständige nachträgliche richterliche Entscheide) bedingen eine moderate Erhöhung der personellen Ressourcen. Die übrigen Vernehmlassungsteilnehmenden haben die hierfür zusätzlich vorgesehenen Stellenprozente nicht beanstandet.

1.3.2 Kostenlose Rechtsberatung und -verbeiständung für gefangene Personen

Da die Rechtsfolgen nach sich ziehende Aufhebung von Massnahmen künftig den Amtsgerichten – und nicht mehr dem AJUV – obliegen soll, steht den betreffenden gefangenen Personen in den entsprechenden strafrechtlichen Verfahren künftig die amtliche Verteidigung zur Verfügung. Eine unterstützende Funktion nimmt ausserdem die kantonale, verwaltungsunabhängige Fachkommission Justizvollzug wahr, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Strafjustiz, der Forensik und der Politik zusammensetzt. Die Kommissionsmitglieder besuchen die kantonalen Vollzugseinrichtungen und Gefängnisse gemäss ihrem Pflichtenheft bereits aktuell mehrmals im Jahr. Sie führen – sofern diese einverstanden sind – mit den gefangenen Personen Gespräche über deren individuellen Probleme und Anliegen und fungieren in diesem Zusammenhang als Ombudspersonen. Ebenso kann sich ein allfällig konstituierter Insassen- oder Gefangenenrat an die Fachkommission Justizvollzug wenden (vgl. hierzu auch § 8^{ter} JUVG). Zudem überprüft die behördenunabhängige Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) im Rahmen von

regelmässigen Kontrollbesuchen die Menschen- und Grundrechtskonformität freiheitsbeschränkender Massnahmen in Vollzugseinrichtungen und gewährleistet, dass die Grundrechte der gefangenen Personen respektiert werden. Die NKVF gibt konkrete Empfehlungen ab und leistet schweizweit einen wertvollen Beitrag zur frühzeitigen Erkennung von potenziellen Grundrechtsverletzungen von gefangenen Personen. Des Weiteren existieren nicht staatliche Organisationen, welche sich der Beratung und Unterstützung von gefangenen Personen widmen (z.B. der Verein humanrights.ch).

Überdies gilt es zu berücksichtigen, dass im Verwaltungs- und im Verwaltungsgerichtsverfahren jeweils die unentgeltliche Rechtspflege und/oder ein unentgeltlicher Rechtsbeistand beantragt werden kann. Die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege setzt jeweils voraus, dass die gefangene Person nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel für die Prozessführung verfügt und der Prozess nicht als aussichtslos oder mutwillig erscheint. Die Beigabe eines unentgeltlichen Rechtsbeistands bedingt nebst den vorerwähnten beiden Voraussetzungen, dass die anwaltliche Vertretung zur Wahrung der Rechte der gefangenen Person erforderlich ist (§ 39^{ter} und § 76 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 124.11]).

Aufgrund dieser bereits vorhandenen Möglichkeiten und Instrumente sind zusätzliche, durch den Kanton finanzierte Beratungs- und Unterstützungsangebote für gefangene Personen nicht zwingend erforderlich. Entsprechende Angebote sehen, soweit ersichtlich, auch die anderen Kantone nicht vor.

1.3.3 Gesetzlicher Anspruch auf Zuweisung von Arbeit

Gefangene Personen sind gemäss Art. 81 Abs. 1 StGB zur Arbeit verpflichtet. Bei Eignung ist der gefangenen Person nach Möglichkeit Gelegenheit zu einer ihrer Fähigkeiten entsprechenden Aus- und Weiterbildung zu geben (Art. 82 StGB). Letztere ist der Leistung von Arbeit gleichgestellt. Die gefangenen Personen erhalten für ihre Arbeit ein von ihrer Leistung abhängiges und den Umständen angepasstes Arbeitsentgelt (Art. 83 Abs. 3 StGB).

Es ist einerseits grundsätzlich anerkannt, dass Justizvollzugsanstalten und Gefängnisse den gefangenen Personen mit Strafen oder Massnahmen, die gemäss Art. 81 Abs. 1 StGB zur Arbeit verpflichtet sind, eine Arbeit anzubieten haben, die so weit als möglich den Fähigkeiten, der Ausbildung und den Neigungen der gefangenen Personen entspricht (Grundsatz 26.2 Europäische Strafvollzugsgrundsätze des Europarats, 2006).

Andererseits müssen Strafen und Massnahmen, insbesondere kurze Strafen, aufgrund der schweizweit knappen Kapazitäten in den Justizvollzugsanstalten verschiedentlich in Gefängnissen vollzogen werden. So hält Art. 13 des Konkordats der Kantone der Nordwest- und Inner-schweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 5. Mai 2006 (BGS 331.111) fest, dass der Vollzug von Freiheitsstrafen in Gefängnissen vorbehalten bleibt, wenn die betroffene Person aus zeitlichen oder persönlichen Gründen nicht in eine Justizvollzugsanstalt eingewiesen werden kann (vgl. § 12 Abs. 1 Bst. i Verordnung über den Justizvollzug [Justizvollzugsverordnung, JUVV; BGS 331.12]), wonach Gefängnisse dem Vollzug von kurzen Freiheitsstrafen und Ersatzfreiheitsstrafen dienen). Entsprechende Regelungen kennt ebenfalls die Grossmehrheit der anderen Kantone.

In Gefängnissen sind zwar regelmässig Arbeitsmöglichkeiten vorhanden. Jedoch sind die vorhandenen Arbeitsplätze sowie die Vielfalt der angebotenen Tätigkeitsbereiche aus betrieblichen Gründen relativ beschränkt, da Gefängnisse in erster Linie für den Vollzug der Untersuchungshaft konzipiert worden sind. Diese Situation kann nahezu in sämtlichen Kantonen angetroffen werden. Im Rahmen der zeitgemässen Gefängnisplanungen wird dem Bedarf an zweckmässigen Beschäftigungsmöglichkeiten von gefangenen Personen nunmehr angemessen Rechnung getragen. Die Verbesserung der Haftbedingungen in Untersuchungsgefängnissen ist auf der

Grundlage des Kantonsratsbeschlusses betreffend Globalbudget «Justizvollzug» für die Jahre 2020 bis 2022 vom 11. Dezember 2018 (SGB 0155/2019) wiederum als Ziel im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2021-2024 des Kantons Solothurn vorgesehen.

1.3.4 Beizug von privaten Sicherheitsfirmen

Der ausnahmsweise erfolgende Beizug von privaten Sicherheitsfirmen zwecks Überbrückung kurzfristiger Personalengpässe entspricht im Bereich des kantonalen Justizvollzugs der heutigen Realität. Art. 11 Abs. 1 des Konkordats hält ausdrücklich fest, dass die Kantone einzelne Aufgaben des Justizvollzugs durch Leistungsverträge mit Dritten sicherstellen können. § 6 Abs. 2 Bst. e JUVG sieht zudem bereits in der derzeit geltenden Fassung vor, dass das Departement des Innern mit privaten Personen – ohne Einschränkungen in Bezug auf das Tätigkeitsgebiet – Vereinbarungen mit privaten Personen über besondere, für den Justizvollzug erforderliche Leistungen abschliessen kann. Der Kanton behält bei der Übertragung einzelner Vollzugsaufgaben auf private Personen stets die Verantwortung für einen ordnungsgemässen Straf- und Massnahmenvollzug. Es handelt sich klarerweise nicht um eine Privatisierung von öffentlichen Aufgaben (BAECHTOLD ANDREA/WEBER JONAS/HOSTETTLER UELI, *Strafvollzug, Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz*, 3. Aufl., Bern 2016, S. 72).

Einzig die Anordnung, Überwachung und Beendigung von Strafen und Massnahmen in ihrer Gesamtheit sind den staatlichen Kernaufgaben, die nicht an private Personen delegiert werden können, zuzuordnen. Die Delegation vereinzelter Teilaufgaben an private Personen, wie z.B. Sicherheit und Transport, kann es allerdings bedingen, dass die betreffenden privaten Personen zumindest über gewisse hoheitliche Befugnisse bzw. bestimmte Kompetenzen zur Anwendung von unmittelbarem Zwang verfügen. Die Ausübung von Zwang durch private Personen soll aber stets die Ausnahme bleiben. Die hoheitlichen Befugnisse von privaten Personen sind ausdrücklich in einem Gesetz im formellen Sinne zu regeln. § 11^{bis} JUVG führt in inhaltlicher Hinsicht somit zu keinen Neuerungen. Vielmehr werden neu einzig, wie gemäss Rechtsprechung und Literatur gefordert, die Grundsätze und die Voraussetzungen für die Übertragung von Aufgaben an Private (z.B. Nachweis der erforderlichen fachlichen Fähigkeiten, Gewährleisten einer einwandfreie Aufgabenerfüllung, Sicherheitsüberprüfung, Festlegung der konkreten Befugnisse und Pflichten in einer Leistungsvereinbarung) einlässlich auf Gesetzesstufe geregelt (FREY ERIKA DIANE, *Der Leistungsvertrag und dessen Anwendung auf dem Gebiet des Straf- und Massnahmenvollzugs*, Zürich 2019, S. 236 ff.; BAECHTOLD ANDREA/WEBER JONAS/HOSTETTLER UELI, a.a.O., S. 73). Entsprechende Vorschriften kennen zudem auch diverse andere Kantone (vgl. z.B. § 16 Abs. 3 und 4 VE-EG StPO-AG, Art. 15 JVG-BE, § 27 JVG-BS, § 17 StJVG-ZH und 15 JVV-ZH).

Der ausnahmsweise erfolgende Beizug von privaten Sicherheitsfirmen ist somit recht- und verhältnismässig und entspricht im Bereich des kantonalen Justizvollzugswesens überdies einem ausgewiesenen Bedürfnis. Im Kanton Solothurn tätige private Sicherheitsfirmen unterstehen bereits gegenwärtig einer Bewilligungspflicht (vgl. §§ 45 ff. KapoG).

1.3.5 Umgehende Aushändigung des Protokolls über den erfolgten unmittelbaren Zwang

Die gefangene Person kann gemäss § 26 Abs. 1 und 2 des Informations- und Datenschutzgesetzes (InfoDG; BGS 114.1) Einsicht in sämtliche sie betreffenden Daten – und somit auch in das Protokoll über den erfolgten unmittelbaren Zwang – verlangen. Eine Wiederholung dieses datenschutzrechtlichen Grundsatzes im JUVG ist nicht erforderlich. Sofern eine Person mit dem konkreten Vorgehen im Rahmen der Zwanganwendung nicht einverstanden ist, kann sie entweder gestützt auf § 28^{bis} VRG eine anfechtbare Verfügung verlangen oder eine Aufsichtsbeschwerde erheben.

Eine über die Vorgaben des InfoDG hinausgehende Pflicht zur automatischen, umgehenden Aushändigung des Protokolls über den erfolgten unmittelbaren Zwang an die gefangene Person sehen, soweit ersichtlich, auch die anderen Kantone in ihren Justizvollzugserlassen nicht vor.

Die automatische Aushändigung der betreffenden Protokolle würde einen erheblichen personellen und administrativen Mehraufwand zur Folge haben. Die diesbezüglichen Bestimmungen der anderen Kantone halten einzig fest, dass die Anwendung von unmittelbarem Zwang eine entsprechende Ausbildung voraussetzt und zu protokollieren ist (z.B. Art. 23 Abs. 3 JVG-AR, Art. 36 Abs. 2 JVG-BE, § 19 Abs. 2 JVG-BS, Art. 25 SMVV-FR, § 33 Abs. 4 JVG-LU, Art. 60 Abs. 3 Verordnung über die Rechte und Pflichten von inhaftierten Personen-VS).

Von der gesetzlichen Verankerung einer Pflicht der Vollzugsbehörden, der gefangenen Person jeweils umgehend das Protokoll über den erfolgten unmittelbaren Zwang auszuhändigen, ist deshalb und aufgrund der Tatsache, dass § 25^{bis} JUVG von nahezu allen Vernehmlassungsteilnehmenden ausdrücklich befürwortet oder zumindest nicht beanstandet worden ist, abzusehen. Die automatische Aushändigung der betreffenden Protokolle würde einen unverhältnismässigen personellen und administrativen Mehraufwand zur Folge haben. Für die gefangene Person ist es aber zentral, dass sie von ihrem gesetzlichen Anspruch, in sämtliche sie betreffenden Daten Einsicht nehmen zu können, Kenntnis hat. Daher ist es sinnvoll, die Hausordnungen der Justizvollzugsanstalt Solothurn und der Gefängnisse, welche für die gefangenen Personen die primäre Orientierungshilfe im Rahmen des täglichen Vollzugs darstellen, dahingehend zu ergänzen, dass die gefangenen Personen die über sie im Rahmen des Justizvollzugs geführten Akten einsehen können.

1.3.6 Abschliessende Aufzählung der Behörden im JUVG / Information der gefangenen Person über die erfolgte Datenbekanntgabe

§ 31 Abs. 1^{bis} JUVG zählt jene Behörden, mit welchen die Behörden des Justizvollzugs regelmässig Daten austauschen, in einlässlicher, nahezu vollständiger Weise auf. Eine gänzlich abschliessende Aufzählung erweist sich als unmöglich. Analog ausgestaltete Vorschriften kennen ebenfalls andere Kantone (Art. 24 Abs. 1 und 2 JVG-BE und § 21 Abs. 1-3 JVG-LU). Zahlreiche Kantone verfügen in diesem Bereich über offener formulierte, deutlich weniger präzierte Vorschriften (z.B. Art. 6 Abs. 3 JVG-AR, § 29 JVG-BS und Art. 68 SMVG-FR). Teilweise wird der Datenaustausch unter den Behörden sogar erst auf Verordnungsstufe (z.B. Art. 16 Abs. 1 JVV-GR) oder überhaupt nicht spezialgesetzlich geregelt. Es finden sich diesbezüglich regelmässig sehr offen formulierte Wendungen, wie «Zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben können die für den Vollzug dieses Gesetzes zuständigen Behörden Personendaten von sich im Vollzug befindenden Personen von anderen Behörden anfordern oder diesen solche Daten bekanntgeben». Vor diesem Hintergrund und aufgrund des Umstands, dass § 31 Abs. 1^{bis} JUVG von nahezu allen Vernehmlassungsteilnehmenden ausdrücklich befürwortet oder zumindest nicht beanstandet worden ist, erweist sich die nicht abschliessende Anführung der Behörden, mit welchen die Behörden des Justizvollzugs Personendaten austauschen können, als verhältnis- und zweckmässig. Deshalb ist § 31 Abs. 1^{bis} JUVG in der gegenwärtigen Fassung zu belassen.

Das InfoDG sieht keine Pflicht der kantonalen Behörden vor, die betroffene Person über das Beschaffen oder die Weitergabe ihrer Daten zu informieren. Die gefangene Person kann bei den Justizvollzugsbehörden aber, wie bereits vorstehend ausgeführt wurde, stets Auskunft darüber verlangen, welche Daten über sie bearbeitet bzw. weitergegeben worden sind. Sie erhält auf Verlangen Einsicht in die betreffenden Daten (§ 26 Abs. 1 und 2 InfoDG). Soweit ersichtlich, haben auch sämtliche anderen Kantone keine spezialgesetzlichen Pflichten der Justizvollzugsbehörden vorgesehen, die gefangene Person proaktiv über die sie betreffenden Datenbeschaffungen bzw. -weitergaben zu informieren. Eine solche Pflicht würde für die Justizvollzugsbehörden einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand zur Folge haben. Des Weiteren würde dadurch regelmässig der Zweck von Untersuchungen im Rahmen des Justizvollzugs vereitelt (z.B. bei Umfeldabklärungen der Kantonspolizei im Auftrag des AJUV oder bei der Untersuchung von disziplinarrechtlich relevantem Verhalten). Ferner unterstehen gefangene Personen im Verhältnis zum Staat einem Sonderstatusverhältnis. Aus dieser besonderen Rechtsbeziehung zum Staat ergeben sich besondere Pflichten und Einschränkungen von Freiheitsrechten. Die Anforderungen an Grundrechtseinschränkungen sind geringer, da sich die Anforderungen in voraussehbarer Weise

bereits aus dem Zweck des Sonderstatusverhältnisses ergeben. Auch vor diesem Hintergrund und aufgrund der Tatsache, dass die Grossmehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden die §§ 31 und 32^{bis} JUVG ausdrücklich befürwortet oder zumindest nicht beanstandet haben, ist das Vorsehen einer proaktiven Informationspflicht der Justizvollzugsbehörden nicht angezeigt. Vielmehr erweist es sich als zentral, dass die gefangene Person von ihrem Recht, in sämtliche sie betreffenden Daten Einsicht nehmen zu können, Kenntnis hat. Deshalb sollen die Hausordnungen der Justizvollzugsanstalt Solothurn und der Gefängnisse, welche für die gefangenen Personen die primäre Orientierungshilfe im Rahmen des täglichen Vollzugs darstellen, dahingehend ergänzt werden, dass die gefangenen Personen die über sie im Rahmen des Justizvollzugs geführten Akten einsehen können.

1.3.7 Zuständigkeit des Amtsgerichtspräsidiums für die Rechtsfolgen nach sich ziehende Aufhebung von Massnahmen

Selbstständige nachträgliche richterliche Entscheidungsverfahren sind zwingend durch jene Gerichtsbehörde durchzuführen, welche die bereits ursprüngliche Sanktion angeordnet hat (Art. 363 Abs. 1 Schweizerische Strafprozessordnung [Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0]). Zudem würde die Ansiedlung der betreffenden Kompetenzen beim Amtsgerichtspräsidium der erheblichen Bedeutung solcher Verfahren nicht gerecht. Es handelt sich hierbei nicht um «Massengeschäfte», über welche zwecks Verfahrensökonomie eine einzelne Richterin oder ein einzelner Richter befinden sollte. Bereits das Bundesrecht schliesst in diesem Bereich die Zuständigkeit eines Einzelgerichts mehrheitlich aus (vgl. Art. 19 Abs. 2 StPO; Urteil des Bundesgerichts 6B_1098/2018 vom 21. März 2019, E. 2.3.).

2. **Beschluss**

- 2.1 Von den eingegangenen Stellungnahmen wird Kenntnis genommen. Der Regierungsrat dankt allen Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben.
- 2.2 Das Departement des Innern wird beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat im Sinne der Erwägungen auszuarbeiten.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Regierungsrat (6)

Departement des Innern

Amt für Justizvollzug

Staatskanzlei (rol, ett)

Aktuariat Justizkommission

Organisationen, die sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt haben (12); Versand durch Departement des Innern

Medien (elektronischer Versand durch STK Kommunikation)