



Justizvollzugsverordnung (Änderung; Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft)

A. Ausgangslage

Im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens wurde bemerkt, dass bei Versetzungen von Personen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft ein negativer Kompetenzkonflikt zwischen dem Obergericht und dem Verwaltungsgericht droht. Dieser wird mit der vorliegenden Verordnungsänderung abgewendet.

Konkret hatte eine inhaftierte Person, die sich seit längerem in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft befand, bei Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) darum ersucht, in eine andere Haftanstalt versetzt zu werden. Das Gesuch und der dagegen bei der Direktion der Justiz und des Innern erhobene Rekurs wurden abgewiesen. Daraufhin erhob die inhaftierte Person Beschwerde ans Verwaltungsgericht. Dieses kam zum Schluss, dass bei Personen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft die strafprozessuale Verfahrensleitung (in der Regel die Staatsanwaltschaft) für Versetzungen in ein anderes Gefängnis zuständig sei. Diese Anordnung sei kantonale letztinstanzlich beim Obergericht anzufechten. Somit sei das JuWe nicht zuständig gewesen, um über das Versetzungsgesuch zu entscheiden. Folglich sei auch das Verwaltungsgericht nicht zuständig, um über die Beschwerde zu urteilen, und auf die Beschwerde werde nicht eingetreten (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2019.00300 vom 6. Februar 2020).

Dagegen hat die inhaftierte Person Beschwerde ans Bundesgericht erhoben. Dieses erachtete die Auffassung des Verwaltungsgerichts (die strafprozessuale Verfahrensleitung sei zuständig) zwar als zulässige, willkürfreie Auslegung von § 6 der Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 (JVV, LS 331.1). Allerdings stellte es fest, dass das Obergericht in einer Stellungnahme die gegenteilige Auffassung (das JuWe sei zuständig) vertreten haben. Das sei ebenfalls eine zulässige, willkürfreie Auslegung von § 6 JVV. Würde somit das Versetzungsgesuch von der strafprozessualen



Verfahrensleitung entschieden, bestehe die Gefahr, dass das Obergericht auf das Rechtsmittel ebenfalls nicht eintrete. Folglich drohe ein negativer Kompetenzkonflikt. Welches die richtige Auslegung des kantonalen Rechts sei, könne das Bundesgericht nicht beurteilen, da es die Anwendung von kantonalem Recht nur auf Willkür prüfe. Der negative Kompetenzkonflikt sei vielmehr vom Verwaltungsgericht und dem Obergericht zu klären. Die inhaftierte Person habe jedoch Anspruch auf Beurteilung ihres Gesuchs bzw. ihrer Rechtsmittel. Deshalb sei bis zur Klärung des negativen Kompetenzkonfliktes eine Übergangsregelung zu treffen. Und zwar sei für die Versetzung einer inhaftierten Person in der Untersuchungs- oder Sicherheitshaft in ein anderes Gefängnis bis dahin das JuWe und damit für allfällige Rechtsmittel kantonal letztinstanzlich das Verwaltungsgericht zuständig. Folglich sei die Beschwerde gutzuheissen und zur inhaltlichen Behandlung ans Verwaltungsgericht zurückzuweisen (Urteil des Bundesgerichts 1B_141/2020 und 1B_142/2020 vom 20. August 2020).

B. Ziele und Umsetzung

Das Ziel ist die Festlegung der Zuständigkeit für die Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft und damit Klärung des negativen Kompetenzkonflikts. Dazu gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten.

Die Frage der Zuständigkeit liegt im vorliegenden Fall in der Kompetenz des Kanton und kann auf Verordnungsstufe festgelegt werden (vgl. nachfolgend C. Rechtliche Rahmenbedingungen). Somit kann der negative Kompetenzkonflikt mit einer Änderung der Justizvollzugsverordnung geklärt werden. Dies ist mit wenig Aufwand verbunden.

Die zweite Möglichkeit wäre eine Klärung durch den Kantonsrat als Oberaufsichtsbehörde. Dazu müsste das Verwaltungsgericht in einem nächsten Fall einen Nichteintretensentscheid fällen und das Gesuch an die strafprozessuale Verfahrensleitung weiterleiten. Anschliessend müsste deren Entscheid ans Obergericht weitergezogen werden und dieses ebenfalls einen Nichteintretensentscheid fällen. Daraufhin könnte der Kantonsrat als Oberaufsichtsbehörde um die Festlegung der Zuständigkeit ersucht werden. Der Kantonsrat würde zwar nur über die Zuständigkeit im konkreten Fall entscheiden. Der Entscheid hätte jedoch präjudizielle Wirkung für künftige Fälle (so letztmals KR-Nr. 44/2017).



Diese zweite Möglichkeit dauert jedoch deutlich länger und ist mit mehr Aufwand verbunden. Insbesondere weil die vom Kantonsrat festgelegte Zuständigkeit aus Gründen der Rechtssicherheit anschliessend in der Justizvollzugsverordnung abgebildet werden sollte. Somit braucht es ohnehin eine Verordnungsänderung. Zudem hat das Bundesgericht das Verwaltungsgericht bis auf Weiteres als zuständig erklärt. Aufgrund dieser Übergangsregelung kann das Verwaltungsgericht keinen Nichteintretensentscheid fällen und damit fehlt eine Voraussetzung für eine Weiterleitung an den Kantonsrat.

Folglich kommt in diesem Fall für die Klärung des negativen Kompetenzkonflikts nur die erste Möglichkeit in Betracht. Die Zuständigkeit wird mittels der vorliegenden Verordnungsänderung festgelegt.

C. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0) des Bundes schreibt beim Vollzug von Untersuchungs- und Sicherheitshaft einzig die Zuständigkeit der strafprozessualen Verfahrensleitung für einzelne konkrete Entscheide vor (z.B. Art. 228 Abs. 2 sowie Art. 235 Abs. 2 und 3 StPO). Die Kompetenz zur Festlegung der übrigen Zuständigkeiten, wozu auch jene für Versetzungen gehört, liegt bei den Kantonen (Urteil des Bundesgerichts 1B_141/2020 und 1B_142/2020 vom 20. August 2020, E. 5.4).

Gemäss § 163 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (LS 211.1) erlässt der Regierungsrat die näheren Bestimmungen über den Vollzug der Untersuchungs- und Sicherheitshaft.

Die Justizvollzugsverordnung regelt die Zuständigkeit für Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft bisher nicht ausdrücklich. § 6 JVV besagt lediglich, dass das JuWe Untersuchungs-, Sicherheitshaft und Auslieferungshaft zur Sicherung von Strafverfahren sowie Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft zur Sicherung von ausländerrechtlichen Entscheiden und Verfahren vollzieht. Wie einleitend ausgeführt, wird diese Bestimmung vom Verwaltungs- und vom Obergericht unterschiedlich ausgelegt (siehe A. Ausgangslage). Deshalb soll die Zuständigkeit in einer neuen Verordnungsbestimmung ausdrücklich festgelegt werden.



D. Festlegung der Zuständigkeit

Das Verwaltungs- und das Obergericht haben sich zusammen mit dem JuWe und der Staatsanwaltschaft unter der Leitung des Generalsekretariats der Direktion der Justiz und des Innern der Klärung des negativen Kompetenzkonflikts angenommen. Dabei ging man wie das Bundesgericht davon aus, dass beide Auslegungen von § 6 JVV mit dem Bundesrecht und dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht vereinbar sind. Gestützt darauf wurden die Argumente für beide Varianten gesammelt und diskutiert.

Für die Zuständigkeit der strafprozessualen Verfahrensleitung spricht insbesondere, dass der strafprozessuale Rechtsmittelweg deutlich kürzer ist als der verwaltungsverfahrensrechtlich. Zudem können sich bei der Versetzung in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft ähnliche Fragen stellen wie bei der Entlassung aus diesen Haftarten, für welche die strafprozessuale Verfahrensleitung zuständig ist.

Für die Zuständigkeit des JuWe spricht hingegen, dass dieses für den Betrieb der Gefängnisse zuständig ist. Damit verfügt es über die notwendigen Informationen über die freien Plätze, die Besonderheiten der einzelnen Gefängnisse (Arbeitsmöglichkeiten etc.) sowie die Zusammensetzung der Insassenpopulation, welche für die Abwendung der Kollusionsgefahr sowie von Konflikten relevant ist. Zudem entspricht die Zuständigkeit des JuWe der bisherigen Praxis. Diese besteht seit das JuWe die Führung der Untersuchungs- und Sicherheitsgefängnisse vor rund 20 Jahren von den damaligen Bezirksanwälten übernommen hat (vgl. RRB Nr. 1323 vom 14. Juli 1999 sowie RRB 1621 vom 24. Oktober 2001 [IV. Abschnitt: Untersuchungs- und Sicherheitshaft]).

Im letzten Jahr hat das JuWe in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft von Amtes wegen rund 1'350 Versetzungen vorgenommen. Zusätzlich hat es über knapp 20 Versetzungsgesuche, die teilweise von der Staatsanwaltschaft, teilweise von den inhaftierten Personen gestellt wurden, entschieden. Wäre künftig die strafprozessuale Verfahrensleitung zuständig, müsste sie sich in allen Fällen mit dem JuWe koordinieren, da ihr die notwendigen Kenntnisse der freien Plätze, der Besonderheiten der einzelnen Gefängnisse sowie der Insassenpopulation fehlen.

Hingegen wurden im letzten Jahr nur zwei Rekurs gegen die Anordnungen des JuWe betreffend Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft erhoben. Somit haben die Rechtsmittel im Vergleich zu den erstinstanzlichen Anordnungen nur eine sehr



untergeordnete Bedeutung. Folglich überwiegen die Argumente, welche für die Zuständigkeit des JuWe sprechen. Entsprechend wird die Zuständigkeit für Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft gemäss der bisherigen Praxis in der Justizvollzugsverordnung ausdrücklich geregelt.

Aus der Zuständigkeit des JuWe für die Anordnung ergibt sich unmittelbar der Rechtsmittelweg. Und zwar können Anordnungen des JuWe jeweils mit Rekurs bei der Direktion der Justiz und des Innern und anschliessend mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden (§ 19 b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 und § 41 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 [LS 175.2]). Zwar wäre es grundsätzlich möglich, eine Sonderregelung zu schaffen, wonach Anordnungen des JuWe betreffend Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft gemäss dem strafprozessualen Rechtsmittelweg beim Obergericht angefochten werden können. Der Wechsel vom Verwaltungsverfahren in den Strafprozess wirft jedoch neue Fragen und Probleme auf. Da es in der Vergangenheit nur sehr wenige Rechtsmittel betreffend Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft gab, ist eine solche Sonderregelung nicht sinnvoll. Zudem bräuchte es für einen solchen Systemwechsel eine Gesetzesänderung.

Den Argumenten, welche für die Zuständigkeit den strafprozessualen Rechtsmittelweg sprechen soll jedoch trotzdem Rechnung getragen werden. Und zwar werden sowohl das JuWe als auch die Direktion der Justiz und des Innern Verfahren betreffend Versetzungen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft prioritär und rasch behandeln. Zudem wird bei Versetzungsgesuchen sowie bei Rekursen gegen Versetzungen von Amtes wegen das JuWe bzw. die Direktion der Justiz und des Innern jeweils eine Stellungnahme der Staatsanwaltschaft einholen und so eine allenfalls notwendige Koordination sicherzustellen. Zur Umsetzung dieser beiden Massnahmen ist keine Rechtsänderung notwendig.

E. Auswirkungen

Die gewählte Lösung entspricht der bisherigen Praxis des JuWe und der Direktion der Justiz und des Innern. Da nur in sehr wenigen Fällen eine Beschwerde ans Verwaltungsgericht zu erwarten ist, sind die Auswirkungen der Verordnungsänderung sehr gering. Insbesondere hat die Verordnungsänderung weder personelle noch finanzielle Auswirkungen.



F. Regulierungsfolgeabschätzung

Es sind keine Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) bzw. § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 (LS 930.11) von der Verordnung betroffen. Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist daher nicht erforderlich.

G. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Nähere Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs finden sich in der nachfolgenden synoptischen Darstellung.

