



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
Telefax 041 228 67 27
justiz@ju.ch
www.lu.ch

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

Luzern, 01. Februar 2013

Protokoll-Nr.: 129

**Strafrecht: Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem
VOSTRA (StReG)
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hat uns Gelegenheit gegeben, uns zum Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA vernehmen zu lassen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrats teilen wir Ihnen mit, dass wir dem Entwurf des Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA grundsätzlich zustimmen. Wir begrüssen, dass die Bearbeitung von Daten über hängige Strafverfahren und rechtskräftige Strafurteile gegen natürliche Personen und Unternehmen im elektronisch geführten Strafregister-Informationssystem in einem Gesetz im formellen Sinn verankert werden soll. Das Strafregister-Informationssystem VOSTRA muss aber so angelegt werden, dass kommenden Neuerungen im Straf- und Verwaltungsrecht zu gegebener Zeit sowohl rechtlich wie technisch entsprochen werden kann.

Verschiedene Neuerungen führen dazu, dass das Strafregister-Informationssystem VOSTRA für bestimmte Nutzer einen erheblichen Mehrwert bringen wird. Damit aber dieser Mehrwert entstehen kann, muss ein erheblicher Mehraufwand geleistet werden, was sich - wie sich noch zeigen wird - auf die Kosten auswirken wird.

Wir befürworten sehr, dass mit dem neuen Strafregisterrecht die Aufbewahrungsfristen entsprechend verlängert werden, damit je nach Entwicklung des Täters oder der Täterin bestimmte Informationen auch später den zuständigen Behördenstellen noch verfügbar sein werden. Es ist nachvollziehbar, dass aus Kostengründen nicht alle Strafbefehle und Strafurteile, welche als Übertretungsstrafe eine Busse enthalten, ins Strafregister-Informationssystem VOSTRA aufzunehmen sind. Hingegen profitieren zahlreiche Täterinnen und Täter im Bereich der Kleinkriminalität von diesem Umstand, dass ihre Strafen auf Grund der geringen Bussenhöhe nicht ins Register eingetragen werden und dass sie deshalb trotz ihrer zuweilen vielen Vorfälle einen blanken Strafregisterauszug vorlegen können.

Nach der Botschaft des Bundesrates vom 4. April 2012 betreffend Änderungen des Sanktionenrechts (12.046) soll gemeinnützige Arbeit als eigenständige Sanktionsform wieder abgeschafft werden. Falls die eidgenössischen Räte dieser Revisionsvorlage (12.046) zustimmen, müssten Artikel 17 und 18 StReG entsprechend angepasst werden.

Im Einzelnen nehmen wir auf Folgendes Stellung:

a. Sorgfaltsregeln im Bereich Zugang zu Daten, Aufbewahrung und Weitergabe von Daten (Art. 13 StReG)

Auf Grund der erweiterten Nutzungsmöglichkeit dieser Strafregisterdatenbank begrüssen wir, dass diese Sorgfaltsregeln im Gesetz ausführlich dargestellt werden.

b. Verhältnismässigkeitsprinzip: Differenzierte Zugangsprofile (Art. 46 ff. StReG)

Das StReG trägt dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung, indem mit den verschiedenen Behördenauszügen differenzierte Zugangsprofile geschaffen werden. Zudem wird zwischen Online-Zugriff und Zugang mittels schriftlichen Gesuchs unterschieden. Diese Differenzierungen sind aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen zu begrüssen. Wir ersuchen Sie aber, das Zugangsprofil für die kantonale Migrationsbehörde (Ausführungen unter Ziffer d) und für die zuständige kantonale Stelle für die Erteilung und den Entzug von Waffen und die Waffenbeschlagnahme (Ausführungen unter Ziffer g) nochmals zu überprüfen. Da die Zugangsprofile im Gesetz festgehalten werden sollen, bedarf es bei jeder Anpassung und Erweiterung dieser Profile eine Gesetzesänderung.

c. Zugriffsrechte der kantonalen Polizeistellen, die gemäss kantonomer Gesetzgebung für die Sicherheitsprüfung von Polizistinnen, Polizisten sowie Polizeianwärterinnen und -anwärtern zuständigen Stellen sowie die für die Bewilligung von privaten Sicherheitsdienstleistungen zuständigen Stellen (Art. 47 StReG)

Wir haben seit Inbetriebnahme des Strafrechts-Informationssystems VOSTRA einen Zugriff der kantonalen Polizeistellen auf dieses System gefordert. Wir begrüssen, dass gemäss vorliegendem Entwurf den kantonalen Polizeistellen in Artikel 47 Buchstabe c StReG ein Zugriffsrecht gewährt wird. Wir befürworten auch, dass den zuständigen kantonalen Stellen für die Sicherheitsprüfung von Polizistinnen und Polizisten sowie Polizeianwärterinnen und Anwärtern einerseits wie auch für die Bewilligung von privaten Sicherheitsdienstleistungen andererseits ein Online-Zugriffsrecht gewährt wird. Mit einem direkten Zugriff können diese Behördenstellen die Verfahren schneller und effizienter abwickeln.

d. Zugriffsrechte der kantonalen Migrationsbehörden auf VOSTRA

Wir befürworten, dass neu die kantonalen Migrationsbehörden das Strafrechts-Informationssystems VOSTRA direkt nutzen können. Für die Verfahrenskoordination ist Artikel 47 Buchstabe b StReG sehr wichtig.

Nach Artikel 64 StReG soll das Schweizerische Strafregister den zuständigen kantonalen Migrationsbehörden alle neu im VOSTRA eingetragenen Grundurteile und hängigen Strafverfahren melden. Dies führt zweifellos für die Migrationsbehörden zu einem Mehrwert, weil die Behörde bei ihren Entscheiden auf aktuelle Informationen angewiesen sind. Allerdings erhalten sie "nur" einen Zugang zum Behördenauszug 2plus. Der Behördenauszug enthält keine Originalentscheide mit Dispositiv und Erwägungen. Die Verurteilung zu einer längeren Freiheitsstrafe oder der erhebliche oder wiederholte Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit

und Ordnung kann nach Artikel 62 AuG zum Widerruf einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung und damit zur Wegweisung aus der Schweiz führen. Um die Verhältnismässigkeit eines solchen Eingriffs abwägen zu können, benötigen die Migrationsämter einen Zugriff auf die Urteile mit den Erwägungen. Mit dem Zugang zum Behördenauszug 2plus erhalten die Migrationsämter zwar die Mitteilung und müssen dann im Amtshilfeverfahren oder über die Meldepflicht nach Artikel 82 VZAE auf diese Daten warten. Der gesetzliche Auftrag der kantonalen Migrationsämter würde vereinfacht und effizienter, wenn sie Zugriff auf die elektronischen Kopien der Urteilerwägungen im Sinne von Artikel 40 StReG hätten. Wir ersuchen Sie, den kantonalen Migrationsämtern den Zugang zum Behördenauszug 1, d.h. den vollen Zugriff auf die Strafurteile und deren Erwägungen zu gewähren.

In der Praxis wird aber oftmals festgestellt, dass rechtskräftige Entscheide oder Urteile erst nach mehreren Monaten im VOSTRA-System eingespeist werden. Wir hoffen, dass geänderte Personalien (nach Namensänderungen) oder auch Alias-Namen konsequent von den registerführenden Behörden in der VOSTRA-Datenbank aktualisiert werden. Nur so ist gewährleistet, dass Personen mit verschiedenen Namensführungen nicht deswegen in der VOSTRA-Datenbank durchfallen.

Nach dem Bericht soll die Meldung der Urteile und Strafverfahren den Zweck verfolgen, die Meldepflicht der Strafuntersuchungs- und Gerichtsbehörden betreffend hängiger Strafverfahren und Strafurteile nach Artikel 82 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) soweit als möglich abzulösen. Wir machen aber darauf aufmerksam, dass nicht alle Strafbefehle ins Strafregister-Informationssystem VOSTRA aufgenommen werden. Die Ausländerbehörden sind aber auf alle Strafbefehle angewiesen, damit unter Würdigung aller Fakten (neben den strafrechtlichen Verfehlungen sind dabei auch andere Fakten wie betreibungsrechtliche Ausstände, Sozialhilfeleistungen, Verhalten gegenüber Behörden usw.) eine Bewilligung erteilt, beziehungsweise nicht erteilt werden kann. Weil nicht alle Strafbefehle eingetragen werden, wird mit der automatisierten Meldung der Urteile und Strafverfahren die Meldepflicht dieser Urteile und Strafbefehle der Strafbehörden nicht ganz abgelöst werden können.

e. Zugriffsrecht der Strassenverkehrsämter

Wir begrüssen, dass neu die Strassenverkehrsämter ein Online Zugriffsrecht auf das Strafregister-Informationssystem VOSTRA erhalten werden. Wir befürworten die Neuerung, dass inskünftig Meldungen von strafrechtlichen Fahrverboten zentral durch das Schweizerische Strafregister erfolgen können. Wir erwarten mit dieser elektronischen Mitteilung eine höhere Zuverlässigkeit, dass gerichtlich angeordnete Fahrverbote denn auch tatsächlich durchgesetzt werden.

f. Zugriffsrecht der Einbürgerungsbehörden (kommunal / kantonal)

Es ist wichtig und richtig, dass den kantonalen Einbürgerungsbehörden im bisherigen Rahmen ein Online Zugriffsrecht gewährt wird und diese damit den Behördenauszug 2plus erhalten. Den kommunalen Einbürgerungsbehörden soll weiterhin kein Online-Zugriff gewährt werden. Im Kanton Luzern sind die Einbürgerungsgesuche mitsamt einem aktuellen Strafregisterauszug (d.h. ein Privatauszug) bei den Gemeinden einzureichen. Diese Praxis und Überprüfung mittels Strafregisterauszug in den Gemeinden und der späteren Überprüfung mittels VOSTRA durch die kantonale Behörde hat sich bewährt, weshalb hier aus unserer Sicht kein Anpassungsbedarf besteht.

g. Online abfragende Behörden mit Zugang zum Privatauszug

Nach Artikel 49 StReG soll es bestimmten Behörden möglich sein, einen Privatauszug direkt auf dem Behördenweg einzuholen; nach dessen Buchstabe a soll die zuständige Behörde für die Erteilung und Entzug von Bewilligungen sowie die Waffenbeschlagnahme nach Waffengesetz durch ein Abrufverfahren Einsicht in den Privatauszug nehmen dürfen. Wir fordern, dass dieser für den Vollzug des Waffengesetzes zuständigen kantonalen Behörde anstelle der Einsichtnahme in den Privatauszug ein Online-Zugriff zum Behördenauszug 2plus gewährt wird. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb dieser kantonalen Behörde nicht ein Online-Zugriffsrecht Behördenauszug 2plus gewährt werden soll, ist diese Behörde doch auf die Information angewiesen, dass beispielsweise noch ein Strafverfahren hängig sein soll. Im Privatauszug ist diese Information nicht enthalten.

h. Rechte der Betroffenen

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung kann nur dann wahrgenommen werden, wenn den betroffenen Personen Auskunftsrechte zustehen, anhand derer sie die Datenbearbeitung einer Behörde prüfen und allenfalls beanstanden können. Art. 59 StReG nimmt daher die bereits in den Datenschutzgesetzen verankerten Auskunftsrechte auf. Diese Auskunftsrechte erstrecken sich nicht nur auf die VOSTRA-Daten im engeren Sinne, sondern auch auf gespeicherte Daten in der Hilfsdatenbank zur Bestellung von Privatauszügen (Art. 26 StReG).

i. Verwendung der AHVN13 (Art. 14 StReG): Frage der Geeignetheit der AHVN13

Die Verwendung der Versicherten-Nummer ist unerlässlich, um Daten zwischen verschiedenen Datenbanken automatisiert abzugleichen oder weiterzuentwickeln. Es wird nicht in Zweifel gezogen, dass Verknüpfungen von Datenbeständen aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht immer wünschenswert sind. Ohne Verwendung der Versichertennummer werden aber die Erwartungen an das Strafregister-Informationssystem VOSTRA nicht erfüllt werden können.

Die seit der Einführung der Versichertennummer aufgetretenen Probleme, dass einige Personen mehr als eine Versichertennummer haben sollen, sind zu beheben, weil die Versichertennummer in Datenbanken der öffentlichen Verwaltung bereits heute zahlreich und voraussichtlich inskünftig noch vermehrt zur Anwendung gelangen werden. Wenn Datenschutzfachpersonen die Versichertennummer AHVN13 zur Identifikation einer Person im Strafregister-Informationssystem VOSTRA als nicht geeignet erachten, müsste die Versichertennummer in anderen Bereichen, in denen sie bereits zum Einsatz gelangt, ebenfalls nicht geeignet sein. Dieses von Datenschutzfachpersonen erwähnte Problem muss - auch wenn die Versicherten-Nummer nicht vorliegend zur Diskussion stehen würde - behoben werden.

j. Koordination der Kontrolltätigkeiten und Datenschutzaufsicht

Dass die Fachaufsicht über die Vollzugstätigkeiten der kantonalen Behörden beim Schweizerischen Strafregister liegt, ist vorliegend unbestritten. Naheliegend ist, dass für das Schweizerische Strafregister die Zuständigkeit zur Datenschutzaufsicht beim Bund liegt. Nachdem indessen kantonale Stellen vom Schweizerischen Strafregister Online Zugriffsrechte erhalten, stellt sich die Frage, ob für die kantonalen Behördenstellen die Datenschutzaufsicht bei den kantonalen Datenschutzbeauftragten liegt. Gerade auf Grund der verschiedenen Schnittstellen, welche neu das Strafregister-Informationssystem VOSTRA mit sich bringen, sollte die Frage der Datenschutzaufsicht in der Botschaft ausführlicher festgehalten werden.

k. Kosten

Wie aus den Ausführungen zu entnehmen ist, führen verschiedene Neuerungen im Schweizerischen Strafregister insgesamt zu einer Qualitätssteigerung. Einige dieser Neuerungen führen für verschiedene kantonalen Behördenstellen unbestrittenermassen auch zu einem Mehrwert. Dieser Mehrwert ergibt sich vor allem deshalb, weil vorgängig einige andere Behördenstellen (d.h. vor allem die Strafbehörden und Strafgerichte) beim Einfügen der Urteile in das System einen erheblichen Mehraufwand zu übernehmen haben. Da nicht jede kantonale Behördenstelle, welcher ein Online Zugriff auf die VOSTRA-Datenbank bewilligt wird, auch direkt angeschlossen wird, wird dies für die kantonale Koordinationsstelle (KOST) zu einem erheblichen Mehraufwand führen, was letztlich nur mit mehr personellen Ressourcen bewältigt werden kann. Werden mehr Behördenstellen direkt ans Strafregister-Informationssystem VOSTRA angeschlossen, muss auch bei der Systembetreuung mit einem Mehraufwand gerechnet werden.

Auch wenn einige Editionsverfahren (für Urteilsbeschaffungen) wegfallen werden, weil Urteilskopien im Strafregister aufzunehmen sind und durch die berechtigten Dienststellen direkt eingesehen werden können, kann nicht davon ausgegangen werden, dass mit dem dargestellten Minderaufwand insgesamt der neu generierte Mehraufwand aufgefangen werden kann. Wir ersuchen Sie, den Abschnitt 3.2 "Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden" entsprechend unseren Überlegungen zu überarbeiten und in der kommenden Botschaft zuhanden der eidgenössischen Räte differenzierter darzustellen.

Wir hoffen, dass Sie unsere Bemerkungen bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage gebührend berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Yvonne Schärli-Gerig
Regierungsrätin

E-Mail Zustellung an: patrik.gruber@bj.admin.ch

