



Zusammenfassung der Ergebnisse des Anhörungsverfahrens

betreffend die
Neuregelung der Zugriffsrechte auf Strafregisterdaten
für die Einbürgerungsbehörden auf Stufe Kanton

Vorentwurf zur Änderung der
Verordnung über das Strafregister

Bern, September 2007

Inhaltsübersicht

1.	Ausgangslage.....	2
2.	Zusammenfassung der Stellungnahmen	3
3.	Detailübersicht über die vorgebrachten Argumente.....	3
3.1	Zur Zustimmung aus verfahrensökonomischen Gründen	3
3.2	Zur Rechtsänderung auf Verordnungsebene	4
3.3	Zum Fehlen eines Zugriffsrechts auf Gemeindeebene	5
3.4	Zum Missbrauchspotential beim Zugriff auf Daten über hängige Strafverfahren	5
3.5	Zur Beschränkung des Zugriffsrechts auf Daten von Ausländern	5
3.6	Zu den einzelnen Gründen für die Ablehnung des VE	6
3.6.1	Argumente gegen einen Online-Zugriff	6
3.6.2	Argumente gegen einen Zugriff auf Daten über hängige Strafverfahren	6
3.7	Weitere Gesetzgebungsanliegen.....	7

1. Ausgangslage

Am 30. April 2007 wurde durch den Vorsteher des EJPD *bei den Mitgliedern der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren* eine Anhörung zur Änderung der Verordnung über das Strafregister (VOSTRA-V; SR 331) eröffnet.

Mit der vorgeschlagenen Änderung der VOSTRA-V soll die Grundlage dafür geschaffen werden, dass *Einbürgerungsbehörden auf Stufe Kanton* (nicht aber auf Gemeindeebene) im Sinne eines Probebetriebs gemäss Artikel 367 Absatz 3 StGB (im Hinblick auf die Schaffung der rechtlichen Grundlagen auf Stufe StGB) bereits ab Ende 2007 online auch auf Strafregisterdaten über hängige Strafverfahren (und nicht nur - wie bisher - auf Urteilsdaten) zugreifen können.

Der Änderungsvorschlag beinhaltet die Einführung eines entsprechenden Online-Zugriffsrechts (neuer Art. 21 Abs. 3 VOSTRA-V), die Streichung des aktuellen (auf schriftlichem Weg erfolgenden) Zugriffsrechts (Art. 22 Abs. 1 Bst. h VOSTRA-V) sowie eine Anpassung des Anhanges zur VOSTRA-V:

Art. 21 Abs. 3

³ Ferner können die für die Einbürgerung auf Stufe Kanton zuständigen kantonalen Behörden durch ein Abrufverfahren Einsicht nehmen in Daten über Urteile und hängige Strafverfahren, soweit dies für die Durchführung von Einbürgerungsverfahren nötig ist (Art. 367 Abs. 3 StGB).

Art. 22 Abs. 1 Bst. h

¹ Folgende an VOSTRA nicht angeschlossenen Behörden können die zur Erfüllung der nachstehend genannten Aufgaben nötigen Daten über Urteile als Auszug aus VOSTRA einholen:

h. *Aufgehoben*

Anhang 3

Der Anhang 3 erhält die neue Fassung gemäss Beilage.

Die Anhörungsfrist ist am 31. Juli 2007 abgelaufen.

Mit Ausnahme von FR haben *alle Kantone* sowie die *Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS)* eine Stellungnahme eingereicht.

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) hat explizit auf eine Teilnahme am Anhörungsverfahren verzichtet.

2. Zusammenfassung der Stellungnahmen

Grundsätzliche Zustimmung oder keine Bemerkungen	Generelle Ablehnung des Ausbaus der Zugriffsrechte	Partielle Ablehnung bezüglich den Zugriff auf hängige Strafverfahren
AG, AI, BE, BL, FR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH	AR, LU DJS	BS ¹

Die grosse Mehrheit der Kantone (23) ist mit der vorgeschlagenen Regelung gemäss Vorentwurf (VE) grundsätzlich einverstanden. Auf Ablehnung stiess der VE lediglich in den Kantonen AG, LU und BS sowie bei den DJS.

3. Detailübersicht über die vorgebrachten Argumente

3.1 Zur Zustimmung aus verfahrensökonomischen Gründen

Die grosse Mehrheit der Kantone begrüsst die vorgeschlagene Verordnungsänderung nicht zuletzt aus den nachfolgend genannten, verfahrensökonomischen Gründen:

Die Kantone GE, JU, NE, SO, SZ, TI und ZH begrüssen die *Vereinfachung der Verfahrensabläufe*. Der Kanton SZ betont, dass in Zukunft aufwendige Anfragen bei den Bundesbehörden nicht mehr nötig sein werden. AI und BS² anerkennen, dass aufwändige Verfahren zur Nichtigkeitserklärung mit einem Online-Zugriff auf hängige Strafuntersuchungen eher vermieden werden können.

Zudem würden die Verfahren insgesamt *schneller* (GR, NE, SG, SO und TI) und *effizienter* (GL, GR, JU, SG, SZ, OW, TI, VS³ und ZG). Gemäss den Kantonen BE, GE, GL, OW und SZ werde die Möglichkeit der rechtzeitigen Sistierung der Einbürgerungsverfahren auf kantonaler Ebene zu einer *Entlastung* des BFM und der kantonalen Behörden führen. Umgekehrt macht der Kanton AI geltend, dass die administrative Entlastung der kantonalen Koordinationsstelle (die im Kanton AI nur gering wäre) allein noch kein Grund für den Ausbau der Zugriffsrechte sein könne.

Der Kanton NE betont den Aspekt der Sicherheit des Online-Zugriffs. Die bessere Verlässlichkeit der Datenlage unterstreichen auch andere Kantone. So weisen die Kantone AG und BL darauf hin, dass unbedingt verhindert werden müsse, dass Personen eingebürgert werden, gegen die ein Strafverfahren eingeleitet worden ist. Auch AI, GE und SZ betonen, dass ungerechtfertigten Einbürgerungsverfahren entgegen-

¹ Soweit die Ausdehnung des Zugriffsrechts lediglich über eine Verordnungsänderung eingeführt werden soll, besteht lediglich Zustimmung für Online-Zugriff auf Urteilsdaten (bei Umsetzung via formelles Gesetzgebungsverfahren wäre BS wohl materiell mit sämtlichen Vorschlägen einverstanden).

² Nach BS sollte die Ausdehnung des Zugriffsrechts jedoch im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens im formellen Sinne beschlossen werden. Einer Verordnungsänderung fehle die rechtsstaatliche Legitimation (vgl. Ziff. 3.2).

³ Denn bei früher Kenntnis des hängigen Strafverfahrens könne eine Einbürgerung verweigert werden.

gewirkt werden müsse. Die Erfahrung im Kanton BE zeige, dass es gerade die hängigen Strafverfahren seien, die den Einbürgerungsbehörden verschwiegen werden und die zu einer Falschbeurteilung führen könnten.

SH begrüsst die Möglichkeit der Durchführung einer Schlusskontrolle kurz vor Abschluss des Einbürgerungsverfahrens. Da im Kanton GE ein Einbürgerungsverfahren nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes unter Umständen noch 4 bis 6 Monate dauern würde, hält auch GE ein Zugriff auf Daten über hängige Strafverfahren für unverzichtbar. Auch GL argumentiert mit der langen Gesamtdauer der Einbürgerungsverfahren (bis zu 3 Jahren), weshalb eine mehrmalige Überprüfung der Voraussetzungen sinnvoll sei. Die Notwendigkeit der *Aktualität* der Datenlage betonen auch SG und OW.

Der Kanton ZH erhofft sich zudem *Einsparungen*, da heute allein im Kanton Zürich jährlich rund 15'000 Abklärungen betreffend das Vorliegen von hängigen Strafverfahren getätigt werden.

Der Kanton BE hält fest, dass die Umsetzung der Verordnungsänderung keine Probleme bereite, da die Zuteilung der bereits bestehenden Profile über das SSO Portal des EJPD mit *minimalem technischen und finanziellen Aufwand* möglich wäre und weder eine Neuprogrammierung von VOSTRA noch eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung nötig wäre.

3.2 Zur Rechtsänderung auf Verordnungsebene

Die Kantone AG, SZ und NE sprechen sich explizit für eine *schnelle Rechtsänderung* auf Verordnungsebene aus.

Demgegenüber hält der Kanton ZG den Ausbau der Zugriffsrechte auf dem Verordnungsweg für „*rechtsstaatlich nicht ganz unbedenklich*“ und stimmt einer Änderung nur unter der Bedingung zu, dass der Bundesrat anlässlich der Genehmigung der Verordnung den Auftrag für eine StGB-Änderung erteilt.

Gemäss dem Kanton BS sollte das neue Online-Zugriffsrecht, soweit es sich lediglich auf eine Verordnungsänderung stützt, auf Daten über Verurteilungen beschränkt werden. Es gelte den entsprechenden datenschutzrechtlichen Bedenken des EDÖB Rechnung zu tragen. Für eine Verordnungsänderung bestehe keine zeitliche Dringlichkeit.

Auch die DJS halten den Ausbau der Zugriffsrechte mittels Verordnungsänderung für *demokratiepolitisch sehr fragwürdig* und *rechtsstaatlich und rechtspolitisch* nicht einwandfrei. Sie beantragen einen Verzicht auf die Vorlage, da der Bundesrat das Parlament damit vor vollendete Tatsachen stelle und eine Diskussion der Motion Freysinger (06.3616) gewissermassen vorwegnehme. Zudem gehe es hier um einen schweren Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen, der bei *sensiblen Personendaten* grundsätzlich gestützt auf ein *Gesetz im formellen Sinne* zu erfolgen habe.

3.3 Zum Fehlen eines Zugriffsrechts auf Gemeindeebene

Kein Kanton macht sich dafür stark, auch die Zugriffsrechte der Einbürgerungsbehörden *auf Gemeindeebene* auszubauen. Die Kantone AG, BL, SZ und GE sowie die DJS sprechen sich vielmehr explizit *gegen* eine solche Erweiterung aus.

3.4 Zum Missbrauchspotential beim Zugriff auf Daten über hängige Strafverfahren

Verschiedene Kantone argumentieren, dass die *Angst vor einem Missbrauch des Zugriffsrechts* auf Daten über hängige Strafverfahren *unbegründet* sei, wenn die Zugriffsrechte nur einem *eng begrenzten Personenkreis* gewährt würden (GE und SO), wenn regelmässige *Kontrollen* durch Bundesbehörden oder kantonalen Datenschutzbeauftragten erfolgen (JU, SO und ZH) und wenn der sorgfältigen *Ausbildung und Schulung* der zuständigen Behörden die nötige Beachtung geschenkt werde (JU und ZH). Auch die Kantone AI, GR und SZ argumentieren, dass die Gefahr einer Vorverurteilung nicht im befürchteten Masse bestehe, da die kantonalen Behörden – wie bisher die Bundesbehörden – *mit diesen Daten umgehen können* und sich Betroffene *gegen ungerechtfertigte Verfahrenssistierungen oder Ablehnungsentscheide zur Wehr setzen* können. Gemäss den Kantonen AI, GE, GR und ZH⁴ dürfe den Einbürgerungsbehörden nicht gemeinhin mangelnde Professionalität und Objektivität bzw. fehlendes Verantwortungsbewusstsein unterstellt werden; sie seien den Umgang mit besonders schützenswerten Personendaten gewohnt. Gemäss dem Kanton AI sei nicht zu erwarten, dass sich die kantonale Praxis aufgrund des Direktzugangs zu den erwähnten Daten gravierend verändern würde.

Eine Sistierung der Einbürgerung sei gemäss den Kantonen AI und GE *keinesfalls als Verstoss gegen die Unschuldsvermutung* zu werten. Demgegenüber sind der Kanton AR und die DJS der Meinung, dass die Ausdehnung des Zugriffsrechts auf Daten über hängige Strafverfahren mit der Unschuldsvermutung nicht zu vereinbaren ist (vgl. dazu und zu weiteren kritischen Stimmen die Ausführungen in Ziffer 3.6.2).

3.5 Zur Beschränkung des Zugriffsrechts auf Daten über Ausländer

Die Kantone AG, BE und VD sprechen sich *explizit gegen* die vom EDÖB geforderte *Beschränkung des Zugriffsrechts auf Daten über Ausländer* aus und begründen dies mit der Notwendigkeit von Nachkontrollen im Zusammenhang mit Nichtigerklärungen.

Demgegenüber hält der Kanton GE eine entsprechende Beschränkung des Online-Abfragerechts für denkbar, da die Einbürgerungsbehörden heute ohnehin nicht in der Lage seien, entsprechende Nachkontrollen durchzuführen. Auch der Kanton ZH könnte sich eine Beschränkung vorstellen, solange zum Zwecke der Nachkontrollen (welche zahlenmässig nicht so häufig seien) der schriftliche Registerzugriff über die kantonalen Koordinationsstellen möglich bleibe.

Die Skepsis des EDSB in Bezug auf die Gewährung eines Abfragerechts für Schweizer Bürger teilt auch der Kanton BS.

⁴ Im Kanton ZH würden bereits heute rund 15'000 Abfragen bezüglich Daten über hängige Strafverfahren aus der „Geschäftskontrolle der Direktion der Justiz und des Inneren“ getätigt.

3.6 Zu den einzelnen Gründen für die Ablehnung des VE

3.6.1 Argumente gegen einen Online-Zugriff

Nach Ansicht des Kantons AR ist die Einräumung eines *schrankenlosen Zugriffsrechts* für die im Kanton für die Einbürgerung zuständigen kantonalen Behörden selbst bei den Urteilsdaten *unverhältnismässig*. Wenn überhaupt, so müsste das Zugriffsrecht technisch begrenzt werden auf diejenigen Mitarbeiter, welche im Einzelfall mit einem entsprechenden Dossier arbeiten. Sinnvoller wäre es stattdessen, wenn die Überprüfung der Beachtung der Rechtsordnung *beim Bund zentralisiert* würde; allenfalls mit der Möglichkeit, bei dieser Behörde im Einzelfall Auskünfte einholen zu können.

Der Kanton LU argumentiert, dass er heute *auf Kantonsebene gar keine Überprüfung der Einbürgerungsgesuche anhand von Strafregisterdaten durchführe* (der Hauptaufwand werde auf Gemeindeebene betrieben). In Anbetracht der Tatsache, dass der Einbürgerungsentscheid auf Stufe Kanton i.d.R. im Verlaufe eines Monats nach Vorliegen der Einbürgerungsbewilligung des Bundes falle, sei der Aufwand für eine erneute Überprüfung - in Anbetracht der geringen Gefahr einer unangemessenen Einbürgerung - zu gross.

Gemäss den DJS bringe ein Online-Zugriff für die Kantone nichts, da die Prüfung der Einbürgerungsvoraussetzungen grundsätzlich Sache der Gemeinden sei.

Für den Kanton BS müsste der Online-Zugriff auf Urteilsdaten beschränkt werden (siehe auch Ziff. 3.6.2).

3.6.2 Argumente gegen einen Zugriff auf Daten über hängige Strafverfahren

Für den Kanton AR ist der Umstand, dass eine Person wegen des Vorliegens eines hängigen Strafverfahrens nicht eingebürgert werde, bereits als *Verletzung der Unschuldsvermutung* zu werten; ein solcher Nichteinbürgerungsentscheid sei ebenfalls als eine Art *Vorverurteilung* zu werten und *unverhältnismässig*. Es sei *nirgends belegt, dass die heutigen Mittel nicht ausreichen würden*, fehlerhafte Einbürgerungen zu vermeiden, insbesondere, wenn man an die Möglichkeit der Nichtigerklärung denke.

Auch nach den DJS stellt die Ausweitung des Zugriffsrechts auf Daten über hängige Strafverfahren eine *Verletzung der Unschuldsvermutung* dar (insbesondere, wenn dem Opfer einer missbräuchlichen Strafanzeige die Einbürgerung temporär vorenthalten würde. Nach den DJS wäre ein solches Zugriffsrecht unverhältnismässig; die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung der Daten sei zu gross und die Gefahr von Vorverurteilungen liege auf der Hand.

Da im Kanton LU der kantonale Entscheid kurz nach Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes erfolge, verlasse man sich auf die *Überprüfung durch den Bund* und auf die *Selbstdeklaration* der Einbürgerungswilligen. Eine erneute Überprüfung dieser Daten sei im Kanton LU *unnötig*.

Der Kanton BS begrüsst zwar aus verfahrensökonomischer Sicht die vorgeschlagene Ausdehnung der Zugriffsrechte (Vereinfachung der Verfahren, Entlastung der kantonalen Koordinationsstellen, weniger Nichtigerklärungen). *In Anbetracht der vom E-DÖB und von kantonsinternen Datenschutzstellen vorgebrachten Bedenken* (Gefahr

der Vorverurteilung und missbräuchlicher Verwendung), und *wegen der fehlenden Dringlichkeit und ungenügenden rechtsstaatlichen Legitimation der Rechtsänderung*, schlägt er aber vor, die Vorschläge im Rahmen eines formellen Gesetzgebungsverfahrens zu diskutieren und auf Verordnungsebene maximal ein Online-Zugriff auf Urteilsdaten vorzusehen, wobei eine qualifizierte Zugriffskontrolle gewährleistet sein müsse.

3.7 Weitere Gesetzgebungsanliegen

Gemäss dem Kanton JU sei auch der *Anschluss der kantonalen Polizeistellen an VOSTRA* zu prüfen.

Gemäss dem Kanton VS sei auch den *kantonalen Fremdenpolizeibehörden* zur Prüfung der *Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung* sowie zur *Gewährung von Niederlassungsbewilligungen* ein Zugriffsrecht auf Daten über hängige Strafverfahren zu gewähren.