



Dezember 2008

Erläuternder Bericht

zum Vorentwurf über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB)

betreffend die Neuregelung der Online-Zugriffsrechte der kantonalen Einbürgerungsbehörden, des Bundesamtes für Polizei und des Dienstes für Analyse und Prävention auf Strafregisterdaten

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	3
1. Ziel der Revision.....	4
2. Die Zugriffsrechte der kantonalen Einbürgerungsbehörden	4
2.1 Ausgangslage	4
2.2 Grundzüge der Vorlage.....	5
2.2.1 Vorbemerkung zur Bedeutung von Strafdaten für das dreistufige Einbürgerungs- verfahren in der Schweiz	5
2.2.2 Notwendigkeit des Zugriffs auf Daten über hängige Strafverfahren	5
2.2.3 Notwendigkeit eines Online-Zugriffs.....	6
2.2.4 Nicht-Anschluss der Einbürgerungsbehörden der Gemeinden	7
2.3 Kommentierung der einzelnen Änderungen	7
2.3.1 Nennung der online-zugriffsberechtigten Behörde (Art. 367 Abs. 2 Bst. f)	7
2.3.2 Nennung des Zugriffszwecks (Art. 367 Abs. 2 Bst. f).....	7
2.3.3 Regelung des Zugriffs auf Daten über hängige Strafverfahren (Art. 367 Abs. 4)	7
3. Die Zugriffsrechte des Bundesamtes für Polizei (fedpol) und des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP)	8
3.1 Ausgangslage	8
3.2 Grundzüge der Vorlage.....	9
3.2.1 Die Zugriffsrechte von fedpol und des DAP sind aufgabenspezifisch zu definieren.....	9
3.2.2 Der VOSTRA-Zugriff soll in einem Abrufverfahren erfolgen.....	11
3.3 Kommentierung der einzelnen Änderungen im Bereich fedpol	12
3.3.1 Definition der zugriffsberechtigten Stellen (Art. 367 Abs. 2 Bst. c)	12
3.3.2 Verhütung von Straftaten (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 1)	12
3.3.3 Verfolgung von Straftaten (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 2)	13
3.3.4 Informationsvermittlung an Interpol (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 3).....	14
3.3.5 Kontrolle des polizeilichen Informationssystem-Verbundes (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 4).....	15
3.3.6 Führung der Meldestelle für Geldwäscherei (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 5)	16
3.3.7 Fernhaltemassnahmen und Ausweisungen (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 6).....	16
3.3.8 Informationsvermittlung an Europol (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 7)	17
3.4 Kommentierung der einzelnen Änderungen im Bereich des DAP	17
3.4.1 Definition der zugriffsberechtigten Stellen (Art. 367 Abs. 2 Bst. c ^{bis})	17
3.4.2 Verhütung von Straftaten (Art. 367 Abs. 2 Bst. c ^{bis} Ziff. 1)	18
3.4.3 Fernhaltemassnahmen und Ausweisungen (Art. 367 Abs. 2 Bst. c ^{bis} Ziff. 2).....	18
3.4.4 Unbedenklichkeitsanfragen (Art. 367 Abs. 2 Bst. c ^{bis} Ziff. 3).....	18
3.4.5 Informationsvermittlung an Europol (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 4)	19
4. Finanzielle und personelle Auswirkung.....	19
5. Datum des Inkrafttretens.....	20
6. Exkurs: Weiterer Anpassungsbedarf (Fragebogen).....	20

Übersicht

Weshalb braucht es eine StGB-Änderung?

Die Gewährung von Online-Zugriffsrechten auf Strafregisterdaten – als besonders schützenswerte Personendaten – bedarf einer Grundlage in einem formellen Gesetz. Aktuell sind gewisse Online-Zugriffsrechte auf das Strafregister (VOSTRA) nur auf Verordnungsstufe geregelt. Diese Verordnungsregelungen können sich zwar auf die Kompetenzdelegation gemäss Artikel 367 Absatz 3 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) stützen; sie sind jedoch bloss als Übergangsregelung gedacht.

Betroffen sind die Zugriffsrechte der Einbürgerungsbehörden auf Stufe Kanton (vgl. Art. 21 Abs. 3 VOSTRA-V; SR 331) und des Bundesamtes für Polizei (fedpol; vgl. Art. 21 Abs. 2 VOSTRA-V) sowie – per 1. Januar 2009 – diejenigen des Dienstes für Analyse und Prävention beim VBS (nachfolgend DAP-VBS genannt; vgl. Art. 21 Abs. 4 VOSTRA-V).

Um schnellstmöglich den datenschutzrechtlich erwünschten Rechtszustand zu schaffen, bezweckt die vorliegende Vernehmlassungsvorlage diese Verordnungsbestimmungen möglichst inhaltlich unverändert in die Systematik des StGB zu überführen. Letztlich geht es also um eine blosser Anhebung der bisherigen Verordnungsregelung auf Gesetzesstufe, was auf die aktuelle Praxis dieser Behörden keinen Einfluss hat. Dies bedingt eine Anpassung von Artikel 367 Absatz 2 und 4 StGB.

Bräuchte es nicht eine umfassende Revision des Strafregisterrechts?

Die eingangs erwähnten Rechtsänderungen stellen zwar nicht den einzigen Anpassungsbedarf im Strafregisterrecht dar. Sie sind jedoch aus datenschutzrechtlicher Sicht vordringlich. Darüber hinaus bestehen noch weitere strukturelle Mängel im heutigen Recht, deren Beseitigung aber noch aufwendige Gesetzgebungsarbeiten benötigen.

Um die datenschutzrechtlich prioritäre Anhebung der Verordnungsregelung auf Stufe StGB zeitlich nicht zu verzögern, sollen alle notwendigen weiteren Änderungen im Strafregisterrecht (z.B. Anschluss kantonaler Polizeistellen; Registrierung von Strafurteilen gegen Unternehmen etc.) erst in einer zweiten Phase durchgeführt werden. Das EJPD wird die nötigen Vorarbeiten für eine umfassende Revision des Strafregisterrechts im Jahr 2009 an die Hand nehmen.

1. Ziel der Revision

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311) soll eine *formell-rechtliche* Rechtsgrundlage dafür geschaffen werden, dass die *Einbürgerungsbehörden auf Stufe Kanton* (nicht aber auf Gemeindeebene), *gewisse Einheiten des Bundesamtes für Polizei und des Dienstes für Analyse und Prävention des VBS* für genau definierte Zwecke online auf sämtliche Strafregisterdaten zugreifen können.

Ziel der Vorlage ist es demnach, die aktuelle Verordnungsregelung (vgl. Art. 21 Abs. 2, 3 und 4 VOSTRA-V), welche bloss einen Probebetrieb rechtfertigt, ins StGB zu überführen. Die vorgeschlagene Rechtsänderung hat keine Auswirkungen auf die aktuelle Praxis dieser Behörden.

2. Die Zugriffsrechte der kantonalen Einbürgerungsbehörden

2.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 29. November 2006 die Motion Freysinger (06.3616) zur Annahme empfohlen. Diese Motion verlangt, dass die Einbürgerungsbehörden auf Stufe Kanton (nicht aber auf Stufe Gemeinde) künftig die *gleichen Zugriffsrechte* erhalten sollen, *wie die für Einbürgerungen zuständige Stelle des Bundesamtes für Migration (BFM)* – nämlich einen Online-Zugriff auf alle Strafregisterdaten, d.h. Urteilsdaten und Daten über hängige Strafverfahren (vgl. Art. 365 Abs. 1 Bst. g i.V.m. Art. 367 Abs. 2 Bst. e und Abs. 4 StGB).

Zu diesem Zeitpunkt konnten die Einbürgerungsbehörden auf Stufe Kanton lediglich auf schriftlichem Weg bei der kantonalen Koordinationsstelle einen Strafregisterauszug über Urteilsdaten einholen (vgl. Art. 22 Abs. 1 Bst. h der VOSTRA-V in der Fassung gemäss AS 2006 4503). Ein Online-Zugriff war nicht möglich. Auch ein Zugriff auf Daten über hängige Strafverfahren war ihnen versagt, da die kantonalen Einbürgerungsbehörden in Artikel 367 Absatz 4 StGB nicht genannt werden.

Die oben erwähnte Motion Freysinger wurde vom Parlament allerdings nie behandelt. Da der Bundesrat das Grundanliegen der Motion teilte und verschiedene Kantonsvertreter beim EJPD vorstellig geworden sind, welche das Revisionsvorhaben als dringlich einstufen, entschloss sich das EJPD, nicht auf einen formellen Auftrag des Parlamentes zu warten, sondern dem Bundesrat gestützt auf Artikel 367 Absatz 3 StGB einen Vorschlag zur Neuregelung der Zugriffsrechte der kantonalen Einbürgerungsbehörden *auf Verordnungsstufe* zu unterbreiten.

Am 14. Dezember 2007 verabschiedete der Bundesrat eine entsprechende Änderung der Verordnung über das Strafregister und setzte den neuen Artikel 21 Absatz 3 VOSTRA-V auf den 15. Februar 2008 in Kraft. Seither haben mehr als die Hälfte der Kantone ein entsprechendes Gesuch für einen Online-Anschluss ans Strafregister eingereicht.

Diese Verordnungsregelung, welche sich auf Artikel 367 Absatz 3 StGB stützt, stellt jedoch nur eine Übergangslösung dar. Die Gewährung von Online-Zugriffsrechten auf Strafregisterdaten – als besonders schützenswerte Personendaten – bedarf einer Grundlage in einem formellen Gesetz (vgl. Art. 17 Abs. 2 sowie Art. 19 Abs. 1 und 3 Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1). Eine stufenkonforme Lösung ist aus datenschutzrechtlicher Sicht daher dringend geboten. Aus diesem Grund wurde das EJPD vom Bundesrat mit Beschluss vom 14. Dezember 2007 beauftragt, bis Ende 2008 einen vernehmlassungsfähigen Entwurf für eine entsprechende StGB-Änderung vorzulegen.

2.2 Grundzüge der Vorlage

2.2.1 Vorbemerkung zur Bedeutung von Strafdaten für das dreistufige Einbürgerungsverfahren in der Schweiz

Wer das Schweizer Staatsbürgerrecht erhalten will, muss in der Schweiz – im Rahmen der ordentlichen Einbürgerung – drei Stufen durchlaufen: Die Einbürgerung in der Gemeinde (1. Stufe), im Kanton (2. Stufe) und schliesslich im Bund (3. Stufe). Die Einbürgerung auf der unteren Ebene steht jeweils unter dem Vorbehalt der Einbürgerung auf nächst höherer Ebene. Die Einbürgerungsverfahren auf jeder Stufe verlaufen aber im Übrigen nicht koordiniert (getrennt und zeitlich verschoben). Daher genügt es nicht, wenn nur das Bundesamt für Migration zur Erteilung der Einbürgerungsbewilligung des Bundes über ein umfassendes Zugriffsrecht auf VOSTRA-Daten verfügt.

Voraussetzung für den Erhalt des Bürgerrechts auf allen Stufen ist unter anderem, dass die betreffende Person „die schweizerische Rechtsordnung beachtet“ (vgl. auf Stufe Bund Art. 14 Bst. c des Bürgerrechtsgesetzes; BÜG; SR 141.0). Diese Voraussetzung wird heute sowohl auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene anhand von Strafregisterdaten überprüft, wobei die angewandten Bewertungsmaßstäbe differieren können. Infolge identischer Aufgaben sollte daher auch der Umfang des Datenzugriffs für den Bund und die Kantone gleich geregelt sein.

2.2.2 Notwendigkeit des Zugriffs auf Daten über hängige Strafverfahren

Aus verfahrensökonomischen Gründen ist es sachgerecht, dass die in VOSTRA registrierten Daten über hängige Strafverfahren nicht nur für das BFM, sondern auch für die Einbürgerungsbehörden auf Stufe Kanton abrufbar sind:

- Hat die Einbürgerungsbehörde auf Stufe Kanton frühzeitig Kenntnis darüber, dass ein Strafverfahren hängig ist, welches einer Einbürgerung entgegen stehen könnte, kann sie sich nämlich den *Arbeitsaufwand für die restlichen Abklärungen sparen*, indem sie vom Betroffenen das Einverständnis einholt, das Einbürgerungsverfahren bis zum Abschluss des Strafverfahrens zu sistieren.

Diese Sistierung macht Sinn, da die Einbürgerungsbehörde *keinen positiven Einbürgerungsentscheid* fällen darf, solange sie nicht überzeugt ist, dass die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind. Wie die Erfahrung des BFM im Rahmen der Einbürgerungsbewilligung des Bundes zeigt, wird ein Einbürgerungswilliger sein Einbürgerungsgesuch in der Regel freiwillig zurückziehen, wenn er erfährt, dass die Einbürgerungsbehörden von einem Strafverfahren Kenntnis erhalten haben. Dieser Rückzug ist für ihn ohne Kostenfolgen möglich. Zudem kann er bei einem späteren Freispruch oder einer Einstellung des Strafverfahrens jederzeit ein neues Einbürgerungsgesuch einreichen.

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (Urteil des Bundesgerichts 5A.26/1997 vom 19. Januar 1998) wäre es sogar zulässig, dass die Einbürgerungsbehörde allein gestützt auf die Tatsache, dass ein Strafverfahren hängig ist, einen *ablehnenden Einbürgerungsentscheid* trifft. Sofern sie im Entscheid klar zu erkennen gibt, dass die Verweigerung der Einbürgerung aufgrund der bestehenden Zweifel am Legalverhalten erfolgt ist und nicht der falsche Anschein erweckt wird, der Gesuchsteller sei bereits im strafrechtlichen Sinne schuldig, liegt *kein Verstoss gegen die Unschuldsvermutung* vor. In der Regel wird die Verfahrenssistierung hingegen die weniger aufwendige – und daher sinnvollere – Massnahme sein.

Solange das BFM noch das Einbürgerungsverfahren auf Bundesebene durchzuführen hat, kann es zwar nicht zu ungerechtfertigten Einbürgerungen kommen. Es macht aber

keinen Sinn, dass die Einbürgerungsbehörde auf Stufe Kanton auf einen Bescheid aus Bern warten muss, wenn es die nötigen Informationen *zu einem viel früheren Zeitpunkt* selber erheben könnte. Dies hat auch eine gewisse Entlastung der Bundesbehörden zur Folge, da problematische Fälle gar nicht erst beim BFM anhängig gemacht werden.

- Es kann aber vereinzelt auch Fälle geben, in denen ein Strafverfahren *erst nach erteilter Einbürgerungsbewilligung des Bundes eröffnet* wird und das kantonale Einbürgerungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist. In vielen Kantonen dauert es nach erteilter Einbürgerungsbewilligung des Bundes oft noch mehrere Monate, bis der kantonale Einbürgerungsentscheid vorliegt. Wenn den kantonalen Einbürgerungsbehörden kein Zugriff auf diese Informationen gewährt würde, bestünde die *Gefahr, dass eine Person ungeachtet des Ausgangs des Strafverfahrens eingebürgert wird*. Da das Einbürgerungsverfahren auf Ebene Bund bereits abgeschlossen ist, verzichten die Kantone auch auf aufwendige Rückfragen beim BFM. Zwar kann eine Einbürgerung noch während fünf Jahren für nichtig erklärt werden, wenn es in der Folge tatsächlich zu einer einschlägigen Verurteilung kommt. Da erfolgte Einbürgerungen wegen fehlender personeller Ressourcen jedoch nicht systematisch auf solche Mängel hin untersucht und Strafurteile nicht automatisch an die Einbürgerungsbehörden weitergeleitet werden, ist es sinnvoller, dass die Einbürgerungsbehörden auf Stufe Kanton vor ihrem Entscheid überprüfen, ob ein Strafverfahren hängig ist, um damit ungerechtfertigte Einbürgerungen zu verhindern.

Gegen die Gewährung eines Online-Zugriffs auf Daten über hängige Strafverfahren spricht einzig die *Gefahr einer Vorverurteilung*. Es ist denkbar, dass solche Informationen – selbst bei einem späteren Freispruch oder einer Einstellung des Strafverfahrens – von den Einbürgerungsbehörden auf Stufe Kanton verdeckt zum Anlass genommen werden könnten, bei Wiederaufnahme des Einbürgerungsverfahrens einen negativen Einbürgerungsentscheid zu fällen, indem sie andere Einbürgerungsvoraussetzungen (etwa die Integration) kritischer beurteilen.

Den Einbürgerungsbehörden auf Stufe Kanton darf jedoch nicht generell mangelnde Professionalität und Objektivität unterstellt werden. Denn bereits heute haben die Einbürgerungsbehörden Umgang mit besonders schützenswerten Personendaten, die sie von ihren eigenen Strafverfolgungsbehörden erhalten.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein Einbürgerungswilliger allfälligen Vorverurteilungen auch dadurch entgegentreten kann, dass er gar kein Einbürgerungsgesuch stellt, solange ein Strafverfahren hängig ist. Idealerweise sollte der Einbürgerungswillige deshalb bereits auf dem Formular zur Stellung seines Einbürgerungsgesuchs auf den Umstand hingewiesen werden, dass Daten über hängige Strafverfahren erhoben werden.

Jeder neue Online-Anschluss birgt zwar naturgemäss ein gewisses Missbrauchspotential. Dieses kann jedoch bei richtiger *Instruktion und Kontrolle der Behörden* relativ gering gehalten werden. Die Strafregisterverantwortlichen beim Bundesamt für Justiz sind denn auch berechtigt, die vorschriftsgemässe Bearbeitung der VOSTRA-Daten gestützt auf Artikel 2 Absatz 2 VOSTRA-V bei den Behörden vor Ort zu überprüfen.

2.2.3 Notwendigkeit eines Online-Zugriffs

In Anbetracht der grossen Zahl der Einbürgerungsverfahren (allein auf Bundesebene werden rund 25'000 Einbürgerungsgesuche pro Jahr behandelt) scheint es sinnvoll, dass den Einbürgerungsbehörden auf Stufe Kanton die Strafregisterdaten nicht auf schriftlichem Weg abfragen müssen, sondern dass ihnen ein Online-Anschluss an das Strafregister gewährt wird. Der Wegfall der schriftlichen Gesuche hat auch den Vorteil, dass die kantonalen Koor-

dinationsstellen für das Strafregister, welche die Behördenauszüge ausfertigen, entlastet werden.

2.2.4 Nicht-Anschluss der Einbürgerungsbehörden der Gemeinden

Den Einbürgerungsbehörden *auf Stufe Gemeinde* soll demgegenüber – wie bis anhin – kein behördliches Zugriffsrecht auf VOSTRA-Daten gewährt werden, da entsprechende Entscheidung oft durch die Gemeindeversammlung gefällt werden und somit die Gefahr besteht, dass die für die Resozialisierung heiklen Strafdaten zu breit gestreut werden. Die Einbürgerungsinstanzen auf Gemeindeebene haben sich weiterhin mit dem sog. Strafregisterauszug für Private (welcher weniger Urteilsdaten und keine Daten über hängige Strafverfahren enthält) zu begnügen.

2.3 Kommentierung der einzelnen Änderungen

2.3.1 Nennung der online-zugriffsberechtigten Behörde (Art. 367 Abs. 2 Bst. f)

Die Nennung der "für die Einbürgerungen auf Stufe Kanton zuständigen kantonalen Behörden" in Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe f VE-StGB stellt sicher, dass Einbürgerungsbehörden "auf Stufe Gemeinde" kein Online-Zugriffsrecht erhalten. Die blosser Verwendung der Bezeichnung "kantonale Behörden" (ohne den Zusatz: "auf Stufe Kanton") wäre zu unpräzise, da gesetzestechnisch auch Gemeindebehörden als kantonale Behörden gelten.

In der Praxis wird aber meist nicht diejenige Behörde angeschlossen werden, welche den Einbürgerungsentscheid auf Stufe Kanton fällt (in Kantonen, die keine eigentliche Fachkommission kennen, entscheidet meist der Regierungsrat über die Einbürgerung), sondern diejenige operationelle Einheit, welche die für die Einbürgerung notwendigen Entscheidungsgrundlagen zusammenstellt, bzw. den Einbürgerungsentscheid instruiert.

2.3.2 Nennung des Zugriffszwecks (Art. 367 Abs. 2 Bst. f)

Der Zugriffszweck "Einbürgerungsverfahren" wird zwar bereits in Artikel 365 Absatz 2 Buchstabe g StGB erwähnt. Die Zweckbindung des Datenzugriffs kommt gesetzestechnisch aber besser zum Ausdruck, wenn der Zugriffszweck "Durchführung von Einbürgerungsverfahren" direkt bei der Nennung der zugriffsberechtigten Behörde erwähnt wird. Im Zuge der umfassenden Revision des Strafregisterrechts (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziffer 6) soll diese Mechanik – Nennung von Zugriffszweck und Behörde in der gleichen Bestimmung – auch für die anderen in Artikel 367 StGB genannten Behörden eingeführt werden.

Unter den Zugriffszweck "Durchführung von Einbürgerungsverfahren" fällt auch die Möglichkeit, Nachkontrollen von bereits Eingebürgerten (innerhalb der Frist für die nachträgliche Nichtigerklärung gemäss Artikel 41 BüG) durchzuführen. Eine technische Beschränkung des Abfragerechts auf *VOSTRA-Daten von Ausländern* ist deshalb nicht vorgesehen.

2.3.3 Regelung des Zugriffs auf Daten über hängige Strafverfahren (Art. 367 Abs. 4)

Der aktuelle Artikel 367 Absatz 4 StGB spricht von den "Personendaten aus den *registrierten Gesuchen um Strafregisterauszug im Rahmen eines hängigen Strafverfahrens*". Diese Formulierung ist veraltet und bezieht sich auf die Rechtslage vor dem 1. Januar 2007. Seit der Einführung von Artikel 366 Absatz 4 StGB werden nämlich nicht mehr die Auszugsersuchen der Strafverfolgungsbehörden im Strafregister erfasst (aus denen jeweils auf das Vorliegen eines hängigen Strafverfahrens geschlossen wurde), sondern *alle* in der Schweiz hängigen

Strafverfahren wegen Verbrechen und Vergehen für die effektive Dauer des Verfahrens. Der neue Artikel 367 Absatz 4 VE-StGB verwendet daher die Bezeichnung "Personendaten über hängige Strafverfahren".

Damit auch "die für die Einbürgerung auf Stufe Kanton zuständigen kantonalen Behörden" Zugriff auf die Daten über hängige Strafverfahren haben, ist die Aufzählung in Artikel 367 Absatz 4 StGB durch den neuen Buchstaben f von Artikel 367 Absatz 2 VE-StGB zu ergänzen.

3. Die Zugriffsrechte des Bundesamtes für Polizei (fedpol) und des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP)

3.1 Ausgangslage

Eine im Jahre 2003 durchgeführte, departementsinterne Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen für die Online-Zugriffe von fedpol auf das Strafregister hatte ergeben, dass die damals bestehenden gesetzlichen Regelungen weder den praktischen Bedürfnissen von fedpol noch den datenschutzrechtlichen Standards genügten.

Dies war zum Teil auch eine Folge der *Reorganisation von fedpol im Rahmen des Projektes „Strupol“*. Damals wurde die Führung des Strafregisters neu dem Bundesamt für Justiz (BJ) unterstellt. Im Zuge dieser Arbeiten wurden von der Bundeskanzlei auch die entsprechenden Bestimmungen des StGB über die Bearbeitung von Informationen aus dem Strafregister angepasst: An Stelle von fedpol wurde in Artikel 360^{bis} Absatz 1 Buchstabe a aStGB neu das BJ als registerführende Behörde aufgeführt. Allerdings wurde die formell gesetzliche Grundlage für *Online-Zugriffe von fedpol auf die "gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren" nach Artikel 360^{bis} Absatz 2 Buchstabe c aStGB beschränkt*. Dabei wurde übersehen, dass nun plötzlich verschiedene *Spezialdienste* von fedpol, welche bisher VOSTRA-Daten bezogen hatten (z.B. Interpol, MROS), keine formell-gesetzliche Grundlage für den Registerzugriff mehr hatten.

Da bisher unter einem "gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren" im Sinne von Artikel 360^{bis} Absatz 2 Buchstabe c aStGB (bzw. Art. 367 Abs. 2 Bst. c StGB) ein durch die Bundesanwaltschaft formell eröffnetes Ermittlungsverfahren verstanden wurde (vgl. Art. 101 Abs. 1 BStP; SR 312.0), durften im Stadium der rein polizeilichen Ermittlungen (man sprach auch von "Vorermittlungen"¹) oder gar im *präventiven Bereich* keine Strafregisterdaten eingesehen werden. Auch diese Differenzierung erwies sich als nicht sachgerecht, da Strafregisterdaten in diesen Verfahrensstadien z.T. aus den gleichen Gründen benötigt werden, wie bei eröffneten Strafverfahren (vgl. die Ausführungen in Ziffer 3.2.1).

Um möglichst schnell eine transparente und praktikable Rechtslage in Sachen fedpol-Zugriffsrechte zu schaffen, beschloss der Bundesrat (im Zuge der Anpassung der Verordnung über das Strafregister an den neuen Allgemeinen Teil des StGB; vgl. AS 2006 4503) am 29. September 2006, die Online-Zugriffsrechte von fedpol auf Strafregisterdaten auf Verordnungsebene neu zu regeln (vgl. Art. 21 Abs. 2 VOSTRA-V, in der Fassung gemäss AS 2006 4503). Diese Übergangsregelung trat am 1. Januar 2007 in Kraft und stützte sich auf Artikel 367 Absatz 3 StGB. Diese Neuregelung der fedpol-Zugriffsrechte betraf auch einzelne Stellen des Dienstes für Analyse und Prävention (DAP).

¹ Der Begriff "Vorermittlungen" wird lediglich in Artikel 2 der Verordnung über die Wahrnehmung kriminalpolizeilichen Aufgaben im Bundesamt für Polizei (SR 360.1) verwendet. Gemäss dieser Bestimmung führt die Bundeskriminalpolizei als gerichtliche Polizei des Bundes unter der Leitung der Bundesanwaltschaft Vorermittlungs- und Ermittlungsverfahren im Zuständigkeitsbereich des Bundes durch, wenn tatverdachtsbegründende Hinweise und Informationen vorliegen.

Am 21. Mai 2008 hat der Bundesrat auf Antrag des VBS (vom 20. Mai 2008) beschlossen, per 1. Januar 2009 die mit den nachrichtendienstlichen Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit betrauten Teile des DAP von fedpol inklusive Bundeslagezentrum gemäss Artikel 1 Buchstabe b des vom Parlament am 3. Oktober 2008 verabschiedeten Bundesgesetzes über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG) dem VBS zu unterstellen. Mit der Eingliederung einzelner Teile des DAP in die Organisationsstruktur des VBS sollten auch die entsprechenden Online-Zugriffsrechte des DAP auf das Strafregister an den neuen Dienst übergehen, welcher weiterhin die Bezeichnung Dienst für Analyse und Prävention (nachfolgend DAP-VBS genannt) trägt. Am 12. Dezember 2008 verabschiedete der Bundesrat eine entsprechende Änderung der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (OV-EJPD; SR 172.213.1), welche am 1. Januar 2009 in Kraft getreten ist. Der bisherige Artikel 21 Absatz 2 VOSTRA-V wurde leicht modifiziert (mit Ausnahme der Unbedenklichkeitsanfragen gemäss Buchstabe i blieben die bisherigen Abfragerechte bei fedpol bestehen) und für das Zugriffsrecht des DAP-VBS wurde ein neuer Artikel 21 Absatz 4 VOSTRA-V geschaffen. Diese Änderung betraf v.a. die Bereiche Verhütung von Straftaten gemäss BWIS (vgl. Ziff. 3.4.2), die Prüfung von ausländerrechtlichen Fernhaltmassnahmen (vgl. Ziff. 3.4.3), die sogenannten "Unbedenklichkeitsanfragen" (vgl. Ziff. 3.4.4) sowie die Informationsvermittlung an Europol (vgl. Ziff. 3.4.5).

Die aktuellen Verordnungsregelungen im Bereich fedpol und des DAP-VBS sollen nun möglichst unverändert auf Stufe StGB angehoben werden. Vereinzelt müssen jedoch die bisher verwendeten Begrifflichkeiten an die Regelungsinhalte und Terminologie der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO)² angepasst werden (vgl. die Ausführungen in Ziffer 3.3.3 und 3.3.4).

3.2 Grundzüge der Vorlage

3.2.1 Die Zugriffsrechte von fedpol und des DAP sind aufgabenspezifisch zu definieren

Die Revision bezweckt, dass die Zugriffsberechtigungen von fedpol sowie diejenigen, welche per 1. Januar 2009 zum DAP-VBS transferiert worden sind, nicht mehr von einem bestimmten Stadium des Verfahrens (gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren) abhängen, sondern einzig davon, ob der jeweilige Zweck des Datenzugriffs unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips eine Informationsvermittlung rechtfertigt.

fedpol und der DAP-VBS sind keine einheitlichen Gebilde. Sie bestehen aus einer Vielzahl von Diensten, welche z.T. sehr *unterschiedliche Aufgaben* erfüllen. Insofern ist auch der Grund, weshalb Strafregisterinformationen von fedpol und vom DAP-VBS angefordert werden, *nicht* auf einen *einheitlichen Nenner* zu bringen.

Bei den Aufgaben, die vor dem 1. Januar 2009 fedpol zugewiesen waren, ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen den "*Ermittlungsdiensten*" i.w.S. (welche Ermittlungen zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten durchführen) und den "*Spezialdiensten*" (welche andere Aufgaben erfüllen, die über strafrechtliche Ermittlungen hinausgehen). Dass für letztere Kategorie aufgrund ihrer spezifischen Aufgaben auch spezifische Zugriffszwecke definiert werden müssen, versteht sich gewissermassen von selbst (vgl. dazu etwa die Ausführungen in Ziffer 3.3.5 [Kontrolldienst-JANUS/IPAS], 3.3.6 [MROS] oder 3.4.4 [Unbedenklichkeitsanfragen]). Aber auch für die Ermittlungsdienste erscheint die Begrenzung des VOSTRA-Zugriffs auf "gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren" im Sinne von Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c StGB aus folgenden Gründen wenig sachgerecht:

² BBI 2007 6977.

- Unbestritten ist, dass Strafregisterinformationen *unverzichtbar* sind, um im *Rahmen der Strafzumessung* Aussagen über das Vorleben des Beschuldigten zu machen, oder um über die Gewährung des bedingten Strafvollzuges entscheiden zu können. Da in der ersten Phase der Ermittlung oder bei der präventiven Tätigkeit noch keine Strafzumessungsfragen zu klären sind, könnte man argumentieren, dass ein Datenzugriff frühestens bei Verfahrenseröffnung nötig sei. Nun ist es aber so, dass Strafregisterinformationen nicht nur für die Strafzumessung, sondern *auch für andere Zwecke angefordert* werden. Analysiert man diese Unterzwecke, so stellt man fest, dass sie nicht nur im Rahmen von eröffneten Strafverfahren, sondern *auch in anderen Ermittlungsstadien* (Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe b VOSTRA-V verwendet in diesem Zusammenhang den Begriff "Vorermittlungen") *und sogar im Präventivbereich* bedeutsam sein können.

Konkret geht es um folgende Unterzwecke:

Zweck 1: Erhärtung oder Entkräftung eines Anfangsverdachts (Eingrenzung des Täterkreises)³

Zweck 2: Informationsvorsprung für Befragungen (Glaubwürdigkeitsüberprüfung von Zeugen, Sachverständigen etc.)⁴

Zweck 3: Verhinderung von „Parallelermittlungen“⁵

Zweck 4: Schutz von verdeckten Ermittlern (Abklärung des Täterumfeldes)⁶

³ Die Tatsache, dass eine verdächtige Person im Strafregister wegen einschlägiger Delikte verzeichnet ist, liefert *erste Anhaltspunkte* für die Konkretisierung eines vagen Anfangsverdachts. Strafregisterinformationen über abgeurteilte Taten können jedoch *nicht als beweistaugliche Indizien* für die neu zur Last gelegten Delikte gewertet werden. Diese Informationen werden von fedpol und vom DAP vielmehr als *Hinweis* gewertet, *dass sich zusätzliche Abklärungen lohnen könnten*. Somit besteht zwar die Gefahr, dass die frühzeitige Gewährung von Strafregisterinformationen zu einer Konzentration der Ermittlungstätigkeit auf wenige Wiederholungstäter führen könnte – obschon die Zahl der Ersttäter bedeutend grösser ist. Da Strafregisterdaten jedoch *nie die einzigen Verdachtsindikatoren* sind, wird dies nur in Einzelfällen falsche Ermittlungsentscheide provozieren. Da diese Daten wichtige Querverbindungen aufzeigen, um die Ermittlungen in eine Erfolg versprechende Richtung zu lenken, sollte fedpol und dem DAP die Zugriffsberechtigung auf Strafregisterdaten nicht verwehrt werden.

⁴ Befragungen können effizienter gestaltet werden, wenn der Befragende bereits zu Beginn der Befragung möglichst viele Kenntnisse über die einvernommene Person besitzt. Gerade Vorkenntnisse über die Deliktsvergangenheit sind dabei von besonderem Interesse, da sie ein wirksames Mittel sind, die Glaubwürdigkeit der betroffenen Person zu überprüfen. Bei Befragungen von Personen, über die sonst keine Informationen vorhanden sind, ist der Zugriff auf Strafregisterinformationen unumgänglich.

⁵ Zur Verhinderung von Parallelermittlungen bedarf es eines Zugriffs auf den Datensatz betreffend hängige Strafverfahren. Dabei geht es darum zu erkennen, ob von verschiedenen Strafbehörden gleichzeitige Ermittlungen gegen eine bestimmte Person geführt werden. Dies kann bei fedpol etwa der Fall sein, wo fakultative Bundeskompetenzen gemäss Artikel 337 Absatz 2 StGB (bzw. neu: Art. 24 Abs. 2 StPO) bestehen, oder wenn jemand mehrere strafbare Handlungen an verschiedenen Orten verübt, sofern zumindest ein Delikt in die Bundeszuständigkeit gemäss Artikel 336 und 337 StGB (bzw. neu: Art. 23 und 24 StPO) fällt. Da Informationen über hängige Strafverfahren im Strafregister immer bezogen auf den Beschuldigten vermerkt werden, lassen sich „Parallelermittlungen“ im Dunstkreis eines Tatverdächtigen nicht verhindern (es wird im Strafregister nirgends registriert, gegen wen sich die Ermittlungen sonst noch richten). Vor allem diejenigen Stellen von fedpol, welche auch Koordinationsaufgaben wahrnehmen, können diesen Zugriffszweck für sich in Anspruch nehmen. Aber auch für den DAP ist die Information, dass Ermittlungen geführt werden, wichtig, da in diesem Zusammenhang das Profil der Gefährdung der inneren Sicherheit, welche vom Täter oder dessen Umfeld ausgehen kann, ergänzt werden muss.

⁶ Hier handelt es sich um einen Zweck, der sich nicht auf alle fedpol-Dienste bezieht, sondern vornehmlich auf die gesetzlich geregelte Tätigkeit der Bundeskriminalpolizei BKP im Bereich der verdeckten Ermittlungen (vgl. die Ausführungen in Ziff. 3.3.3). Denn für die Planung eines V-Mann-Einsatzes ist es äusserst wichtig zu wissen, in welchem Umfeld der verdeckte Ermittler tätig ist. Um das Risiko eines Einsatzes besser abschätzen und somit den verdeckten Ermittler besser schützen zu können,

- Die Beschränkung des Zugriffsrechts auf Strafregisterinformationen (im Rahmen eröffneter Strafverfahren) wurde auch damit begründet, dass nur derjenige, gegen den ein Strafverfahren eröffnet wurde, erhöhte Eingriffe in seine Persönlichkeitsrechte zu dulden habe. Die Verfahrenseröffnung bei entsprechender Verdachtslage bilde die Grenze, ab der der Einzelne zunehmende staatliche Intervention hinnehmen müsse. Im Vorfeld sei deshalb eine grössere Zurückhaltung des Staates angezeigt. Dieses Argument mag zwar für den Beschuldigten seine Richtigkeit haben, es ist aber insgesamt fehl am Platze, da – wie bereits erwähnt – im Rahmen von eröffneten Strafverfahren bereits heute Strafregisterauszüge über nichttatverdächtige Verfahrensbeteiligte (Zeugen oder Auskunftspersonen) eingeholt werden, denen im Verfahren eine ganz andere Stellung zukommt.
- Die Beschränkung der Zugriffsberechtigung auf eröffnete Strafverfahren lässt sich auch mit der Regelung des *Akteneinsichtsrechts* nicht begründen. Es wurde argumentiert, dass eine Person, der die Beschuldigtenrolle im Strafprozess zugewiesen wird, ihr Akteneinsichtsrecht wahrnehmen und verifizieren kann, ob über sie ein Strafregisterauszug beschafft worden ist. Da das Akteneinsichtsrecht primär den Parteien im Strafverfahren zusteht (vgl. Art. 101 StPO), vermag diese Theorie nicht zu erklären, weshalb dann aber das Einholen eines Strafregisterauszuges über Zeugen möglich sein soll, denn diese haben bekanntlich kein Akteneinsichtsrecht.

Aus all diesen Gründen ist für die Frage der Zugriffsberechtigung das Stadium, in welchem sich das Verfahren gerade befindet, alleine nicht aussagekräftig⁷.

3.2.2 Der VOSTRA-Zugriff soll in einem Abrufverfahren erfolgen

fedpol sowie der DAP-VBS unterhalten einen "24-Stunden"-Betrieb und sind darauf angewiesen, dass die Informationen so schnell wie möglich verfügbar sind. Deshalb sollen die Strafregisterdaten weiterhin online zur Verfügung gestellt werden.

Der Umstand, dass im Rahmen dieser Vorlage ein Online-Anschluss für die Dienste von fedpol und des DAP-VBS bejaht wird, heisst nicht automatisch, dass jede Stelle auch zwingend einen Online-Anschluss erhalten wird. Im StGB wird nur die grundsätzliche Berechtigung für einen solchen Anschluss geregelt. Die Einrichtung einer Online-Verbindung und die Erteilung von individuellen Zugriffsbewilligungen erfolgt nach den Bestimmungen der Weisung des EJPD über die Einrichtung von Online-Verbindungen und die Erteilung von Zugriffsbewilligungen auf Informatikanwendungen vom 30. September 2004 (Online-Weisung EJPD). Demnach ist es grundsätzlich Sache des für das *Strafregister zuständigen Datenschutzbeauftragten des BJ* zu entscheiden, ob die betreffende Behörde online ans Strafregister angeschlossen werden soll oder nicht (vgl. Art. 17 der Online-Weisung EJPD). Der Datenschutzbeauftragte des BJ entscheidet in Zusammenarbeit mit dem Chef des Strafregisters auch darüber, wie viele und welche Mitglieder dieser Behörde eine individuelle Zugriffsberechtigung auf VOSTRA erhalten sollen (vgl. die Bestimmungen des 4. Abschnitts sowie Art. 13–15 und 18–20 der Online-Weisung EJPD⁸).

sind Informationen über das Vorleben der in dem betreffenden Milieu sich bewegenden Personen unerlässlich. Der Zugriff auf Strafregisterinformationen stellt ein wirksames Mittel dar, V-Männer besser auf ihren Einsatz vorzubereiten.

⁷ Dies heisst nun aber nicht, dass eine Grenzziehung nach Verfahrensstadien immer falsch wäre, wie das Beispiel der Auskünfte im Bereich Interpol zeigt (vgl. dazu die Ausführungen unten in Ziffer 3.3.4).

⁸ Dabei sind u.a. folgende Faktoren zu berücksichtigen: Benutzungsintensität, Anzahl der bereits zugriffsberechtigten Mitarbeitenden des betreffenden Organs, Notwendigkeit des unabhängigen und raschen Handelns (z.B. ausserhalb der ordentlichen Geschäftszeiten), Umfang der abgefragten Daten, beantragte Funktionen (Abfragen, Schreiben, Mutieren, Löschen).

Eine unverhältnismässige Aufweichung des Datenschutzes durch den Ausbau der Online-Zugriffsrechte von fedpol und des DAP-VBS ist nicht zu befürchten, zumal im Zuge der letzten Revision auch zwei neue Bearbeitungsregeln zur Vermeidung von Schattenregistern⁹ eingeführt worden sind. Artikel 18 Absatz 5 und 6 der VOSTRA-V schränken die bestehenden Möglichkeiten der Speicherung und der Weitergabe von Strafregisterinformationen durch die Datenempfänger im Inland ein. Damit ist eine weitgehende Transparenz der Bearbeitung von Strafregisterdaten gewährleistet.

3.3 Kommentierung der einzelnen Änderungen im Bereich fedpol

3.3.1 Definition der zugriffsberechtigten Stellen (Art. 367 Abs. 2 Bst. c)

In Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c VE-StGB wird klargestellt, dass nur diejenigen Stellen des Bundesamtes für Polizei Strafregisterinformationen erhalten, welche diese für die Erfüllung ihrer spezifischen Tätigkeiten auch benötigen. Auf *eine explizite Nennung der einzelnen Dienste* im Gesetz wurde verzichtet. Stattdessen wird die jeweilige Aufgabe definiert, für welche VOSTRA-Daten bezogen werden können. Dies hat den Vorteil dass bei künftigen Reorganisationen innerhalb von fedpol keine StGB-Änderung nötig wird.

Die Formulierung von Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c VE-StGB folgt nicht exakt dem aktuellen Normkonzept der Strafregisterregelung gemäss Artikel 365 ff. StGB. Zurzeit sind nämlich die *Zugriffszwecke* und die zugriffsberechtigten *Behörden* in zwei separaten Artikeln geregelt (Art. 365 und 367 StGB). Diese Aufteilung ist nicht sachgerecht, da eine Behörde sich immer nur auf eine ganz spezifische Zweckbestimmung stützen kann. Auslegungsschwierigkeiten sind so vorprogrammiert. Deshalb wurde für die Neuregelung der Zugriffsrechte von fedpol die Nennung des Zugriffszwecks in Artikel 367 VE-StGB integriert. Auf eine Ergänzung von Artikel 365 StGB wurde verzichtet. Es ist geplant, dass im Zuge der grossen Revision des Strafregisterrechts (vgl. Ziff. 6) auch den anderen Behörden klare Zugriffszwecke zugeordnet werden. Da die bisherige Verordnungsregelung dieser Problematik bereits Rechnung trägt, konnte die Struktur von Artikel 21 Absatz 2 VOSTRA-V weitestgehend übernommen werden. Vereinzelt waren jedoch geringfügige Anpassungen an die Terminologie der Schweizerischen Strafprozessordnung nötig.

3.3.2 Verhütung von Straftaten (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 1)

Die Öffnung des Zugangs zum Strafregister für Zwecke der "Verhütung von Straftaten" ist insofern neu, als dieses Zugriffsrecht erst seit dem 1. Januar 2007 (vgl. Art. 21 Abs. 2 Bst. a VOSTRA-V, in der Fassung gemäss AS 2006 4503) besteht. Seit der Transferierung des DAP zum VBS sind die Zugriffsrechte im Bereich der Verhütung von Straftaten zwischen fedpol und dem DAP-VBS geteilt (vgl. auch die Ausführungen in Ziffer 3.4.2).

Im Bereich des fedpol ist dieses Online-Zugriffsrecht zugeschnitten auf die Tätigkeit des "Fachbereichs Hooliganismus" sowie der "Zentralstelle Waffen", welche beide der "Hauptabteilung Dienste" von fedpol zugeordnet sind. Die zuständigen fedpol-Stellen treffen vorbeu-

⁹ Von Schattenregistern spricht man bei personenbezogenen Datenbanken, in denen – wenigstens teilweise – die gleichen Informationen wie im Ursprungsregister gespeichert bzw. aufbewahrt werden und dort unmittelbar abrufbar sind. Schattenregister sind problematisch, weil Daten in der „Schattendatenbank“ unter Umständen zu einem anderen Zweck gespeichert, abgerufen und von dort aus wieder weitergegeben werden, als dies nach den Bestimmungen der Ursprungsdatenbank möglich wäre. Auch gelten für die betroffenen Datensammlungen meist andere Entfernungsfristen. Daten, die in einer Schattendatenbank gespeichert werden, führen ein Eigenleben und werden – aus Sicht des Ursprungsregisters – gewissermassen zweckentfremdet. Die Transparenz des Datenbearbeitens geht so zu einem guten Stück verloren.

gende Massnahmen in den Bereichen "Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen" sowie "Vorbereitungen zu verbotenen Handel mit Waffen" gemäss Artikel 2 Absätze 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120). Die Zuständigkeit des fedpol für die vorstehend erwähnten Bereiche ergibt sich aus Artikel 24a ff. BWIS und Artikel 5 ff. des Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz, WG; SR 514.54). Durch die Formulierung "soweit diese Straftaten in seinen Zuständigkeitsbereich fallen" soll zum Ausdruck kommen, dass das Abfragerecht von fedpol nicht alle in Artikel 2 Absatz 1 und 2 BWIS erwähnten Deliktsbereiche betrifft.

Die Daten werden aus folgenden Gründen benötigt:

- *Erhärtung eines Verdachts*: Im präventivpolizeilichen Bereich ist es unumgänglich, sich über die verdächtigen Personen ausreichend informieren zu können, insbesondere auch ausserhalb der Bürozeiten.
- *Verhinderung von parallelen Ermittlungen*: Mit der Information über ein eröffnetes Verfahren lassen sich parallele Ermittlungen vermeiden.
- *Informationsvorsprung / Glaubwürdigkeitsprüfung bei Befragungen*: Es werden Befragungen durchgeführt, jedoch nicht wie in einem Ermittlungsverfahren, sondern auf „freiwilliger“ Basis. Der Befragte ist nicht verpflichtet, zu antworten oder sonstwie mitzuwirken.
- *Schutz von verdeckten Ermittlern / Überprüfung des Täterumfeldes*: Die entsprechenden Dienststellen arbeiten im präventiven Bereich nicht mit eigentlichen V-Männern, sondern mit so genannten „Quellen“, d.h. Personen im Umfeld der Zielperson, die fedpol Informationen zukommen lassen. Die Prüfung der Glaubwürdigkeit dieser Personen ist sehr wichtig. Sie dürfen ferner nicht in ein Strafverfahren verwickelt sein (damit sie sich nicht mit ihrer Tätigkeit als Quelle im Prozess zu rechtfertigen suchen).

3.3.3 Verfolgung von Straftaten (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 2)

Der aktuelle Artikel 21 Absatz 2 VOSTRA-V unterscheidet im Bereich Verfolgung von Straftaten zwischen "Vorermittlungen" (Bst. b) und "gerichtspolizeilichen Ermittlungen" (Bst. c). Mit dieser Unterscheidung sollte *transparent* gemacht werden, dass fedpol auch für die Phase vor der formellen Eröffnung des Strafverfahrens durch die Bundesanwaltschaft (gerichtspolizeiliche Ermittlung i.S.v. Art. 367 Abs. 2 Bst. c StGB) ein Zugriffsrecht auf Strafregisterdaten haben sollte. Es sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass der ganze Ermittlungsbereich zur Verfolgung von Straftaten abgedeckt ist. Da die Strafprozessordnung die gesamte polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Ermittlungstätigkeit zur Verfolgung von Straftaten neu geregelt hat, macht es Sinn, die vorstehend erwähnten Verordnungsbestimmungen zu verschmelzen (vgl. Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 2 VE-StGB). Die Verwendung des Begriffs "Verfolgung von Straftaten" (im Gegensatz zur "Verhütung von Straftaten" gemäss Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 1 VE-StGB) macht deutlich, dass es hier um den Bereich der Repression und nicht um den Bereich der Prävention geht. Auf die Verwendung der Begriffe "Vorermittlungen" und "gerichtspolizeiliche Ermittlungen" wird bewusst verzichtet und stattdessen auf die Begriffsbildung der StPO abgestellt:

- Die StPO bezeichnet die gesamte Ermittlungsphase bis zum Hauptverfahren vor Gericht als das sogenannte "Vorverfahren" (so die Bezeichnung im 6. Titel; vgl. Art. 299–327 StPO) und unterteilt dieses in das "polizeiliche Ermittlungsverfahren" (vgl. Art. 306–307 StPO) und die "Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft" (vgl. Art. 308–318 StPO). Die Untersuchung wird immer noch formell eröffnet (Art. 309 StPO).

- Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Ausdruck "Gerichtspolizei" heute in einem viel umfassenderen Sinne verwendet. Er deckt den ganzen durch die StPO geregelten Ermittlungsbereich zur Verfolgung von Straftaten ab und wird somit als Gegenstück zur Sicherheitspolizei verstanden (welche der Gefahrenabwehr dient und nach wie vor in Polizeigesetzen geregelt ist).

Da fedpol auch in der Phase der Untersuchung (im Auftrag der Staatsanwaltschaft) aktiv ist, stellt die Formulierung der Zweckbestimmung gemäss Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer 2 VE-StGB klar, dass die Zugriffskompetenz für das gesamte Vorverfahren gilt.

Das in Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer 2 VE-StGB geregelte Online-Zugriffsrecht ist zugeschnitten auf die Haupttätigkeit der Bundeskriminalpolizei (BKP). Konkret geht es um die drei *Geschäftsbereiche* "Ermittlungen Zweigstellen"¹⁰, "Ermittlungen Mitte"¹¹ und "Ermittlungen Spezialeinsätze"¹² sowie um die "BKP-Ermittlungsoffiziere"¹³.

Die Bundeskriminalpolizei (BKP) führt Ermittlungen durch in den Bereichen, welche in der Kompetenz des Bundes liegen (Art. 336 und 337 StGB; bzw. neu: Art. 23 und 24 StPO) sowie in zugewiesenen Bereichen gemäss Nebenstrafgesetzgebung (Betäubungsmittelgesetz; SR 812.121). Dies umfasst insbesondere die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schwerstkriminalität in den Bereichen der organisierten Kriminalität, der Terrorismusfinanzierung, der Geldwäscherei sowie der Wirtschaftskriminalität, aber auch Verfahren in den Bereichen des Staatsschutzes (Beispiele: Sprengstoffdelikte, Korruption, Falschgelddelikte, Genozid). Zu diesem Zweck können die polizeiüblichen Instrumente wie z.B. Observation, verdeckte Ermittlung und Zielfahndung eingesetzt werden. Sie gewährleistet zudem den Vollzug von Rechtshilfeersuchen aus dem Ausland, die in die Bundeskompetenz fallen.

Der Zweck der Datenerhebung in VOSTRA ist letztlich die *Verfolgung von Straftaten*. Die Daten aus VOSTRA dienen der Erhärtung eines Tatverdachts, der Verhinderung von parallelen Ermittlungen, dem Informationsvorsprung und der Glaubwürdigkeitsprüfung bei Befragungen sowie dem Schutz von verdeckten Ermittlern (Überprüfung des Täterumfeldes).

3.3.4 Informationsvermittlung an Interpol (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 3)

Dieses Online-Zugriffsrecht ist zugeschnitten auf die Tätigkeit der Abteilungen "Einsatzzentrale", "Internationale Polizeikooperation" und "Koordination" des Geschäftsbereichs "Ermittlungen Internationale Polizeikooperation" der Bundeskriminalpolizei (BKP). Faktisch sind diese Zugriffsrechte heute allerdings bei der Einsatzzentrale (EZ) zentralisiert, wobei sie rechtlich gesehen auch von jeder Abteilung separat und selbständig wahrgenommen werden könnten.

Die *Abteilung Einsatzzentrale* und die *Abteilung Koordination* sind Drehscheiben für den kriminalpolizeilichen Informationsaustausch mit in- und ausländischen Strafverfolgungsbehörden. Sie führen die Aufgaben des Nationalen Zentralbüros Interpol aus und tätigen erste polizeiliche Vorabklärungen. Sie koordinieren interkantonale und internationale Ermittlungen.

¹⁰ Dazu zählen die Abteilungen: Ermittlungen Lausanne, Ermittlungen Zürich, Ermittlungen Lugano.

¹¹ Dieser ist aufgeteilt in die drei Abteilungen: Ermittlungen Bern, Ermittlungen Staatsschutz, Ermittlungen Terrorismus.

¹² Dieser besteht aus den drei Abteilungen: Ermittlungen Forensik/Informatik, Ermittlungen Spezialeinsätze, Observation.

¹³ Die Ermittlungsoffiziere sind für die abteilungsübergreifende Koordination und Steuerung von Verfahren zuständig. Sie sind Ansprechpartner für die Bundesanwaltschaft und können dort die Eröffnung von Ermittlungsverfahren beantragen. Sie stellen zudem den Informationsaustausch mit dem DAP und anderen Bundesstellen sicher.

Als Bestandteil der *Abteilung Internationale Polizeikooperation* gewährleisten sowohl die Polizeiattachés im Ausland als auch die Mitarbeiter der Kooperationszentren in Genf und Chiasso einen reibungslosen Informationsaustausch mit dem Ausland. Sie leisten Unterstützung bei Ermittlungsverfahren und stellen erste Kontakte mit ausländischen Behörden her.

Die Einsicht in das Strafregister dient der Informationsbeschaffung im Rahmen des kriminalpolizeilichen Informationsaustausches mit Interpol-Stellen und ausländischen Polizeidienststellen bei der Beantwortung und der Stellung von Auskunftersuchen.

Beim Informationsaustausch im Rahmen von Interpol geht es um die ganze Bandbreite der Kriminalität. Das Strafregister soll ausländischen Polizeistellen jedoch nur insoweit geöffnet werden, wie inländische Polizeistellen Informationen aus VOSTRA beziehen können. Die Regelung gemäss Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer 3 VE-StGB, welche eine Konkretisierung von Artikel 351 StGB darstellt, soll demnach ein Abbild des innerstaatlichen Datenflusses sein:

- Da für kantonale Polizeistellen Strafregisterdaten im Rahmen einer *eröffneten Strafuntersuchung* wenigstens indirekt (sie erhalten diese Informationen – wo nötig – vom betreffenden Staatsanwalt) verfügbar sind, sollen *sämtliche* Strafregisterdaten auch für Interpol zugänglich sein, sofern im Ausland durch eine Strafjustizbehörde ein Strafverfahren eröffnet worden ist.
- Für *rein polizeiliche Ermittlungsverfahren* im Ausland sollen Daten via Interpol nur insofern weitergegeben werden, sofern es um Straftaten im Zuständigkeitsbereich von fedpol geht.
- Zur *Verhütung von Straftaten* erhalten in der Schweiz nur fedpol und der DAP-VBS für spezifische Deliktsbereiche gemäss BWIS Auskünfte aus dem Strafregister. Eine Auskunftserteilung über Interpol ist daher im Rahmen eines identischen Deliktskatalogs (Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus, Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, Handel mit Waffen und radioaktiven Materialien und Technologietransfer nach Art. 2 Abs. 1 und 2 BWIS) vorgesehen.

3.3.5 Kontrolle des polizeilichen Informationssystem-Verbundes (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 4)

Fedpol hat die Kontrolldienste JANUS und IPAS organisatorisch zusammengelegt. Die Kontrollen von JANUS und IPAS werden aktuell jedoch getrennt wahrgenommen (vgl. Art. 15 der Verordnung über das Informationssystem der Bundeskriminalpolizei [JANUS-Verordnung; SR 360.2] und Art. 2 der Verordnung über das informatisierte Personennachweis-, Aktennachweis- und Verwaltungssystem im Bundesamt für Polizei [IPAS-Verordnung; SR 361.2]). Aktuell verfügt nur der "Kontrolldienst JANUS" über ein Zugriffsrecht auf VOSTRA (vgl. Art. 21 Abs. 2 Bst. e VOSTRA-V). Dieser Dienst hat u.a. die Aufgabe, die gesetzlich vorgesehene Kontrolle der in der JANUS-Datenbank erfassten Daten durchzuführen (vgl. Art. 13 Abs. 2 JANUS-V; SR 360.2). VOSTRA Daten helfen, die Daten in JANUS periodisch auf ihre Glaubwürdigkeit und Richtigkeit hin zu überprüfen. So kann es z.B. sinnvoll sein, wenn der Personaliensatz mit Daten aus dem Strafregister (z.B. Alias-Namen) berichtigt wird. Im Rahmen der Schaffung des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 13. Juni 2008 (BPI; SR 361), welches am 5. Dezember 2008 in Kraft getreten ist, wurde die ehemalige Rechtsgrundlage für die JANUS-Datenbank (Art. 11 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes, ZentG; SR 360) aufgehoben und der Zusammenschluss der JANUS-Datenbank mit der IPAS-Datenbank beschlossen (vgl. Art. 9 ff. BPI). Dieser Zusammenschluss wird zwar technisch erst in ein paar Jahren realisiert werden können. Der VOSTRA-Zugriff zur Kontrolle der neuen Datenbank,

welche den Namen "polizeilicher Informationssystem-Verbund" trägt, sollte aber weiterhin gewährleistet sein. Deshalb wird in Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer 4 VE-StGB der Zugriffszweck im Hinblick auf diese neue Datenbank umschrieben.

3.3.6 Führung der Meldestelle für Geldwäscherei (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 5)

Dieses Online-Zugriffsrecht ist zugeschnitten auf die Tätigkeit der Meldestelle für Geldwäscherei MROS¹⁴ (vgl. Art. 23 Geldwäschereigesetz, GwG; SR 955.0). MROS ist keine Polizei- oder Justizbehörde. Ihre Aufgaben werden in Artikel 1 der Verordnung vom 25. August 2004 über die Meldestelle für Geldwäscherei (MGwV; SR 955.23) umschrieben. Zu ihren Aufgaben gehört unter anderem, dass sie die Strafverfolgungsbehörden in der Bekämpfung der Geldwäscherei, des organisierten Verbrechens und der Terrorismusfinanzierung unterstützt, Meldungen und Anzeigen entgegen nimmt und auswertet, Abklärungen zu den gemeldeten Vorgängen durchführt und über die Weiterleitung von Meldungen, Anzeigen, Mitteilungen und sonstigen Informationen an die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone entscheidet.

MROS muss ihre Analyse (aufgrund der eingegangenen Meldungen) in kurzer Zeit durchführen (i.d.R. 3 Tage). Die Bearbeitungsfrist beträgt insgesamt bloss 5 Tage: 3 Tage für MROS (danach wird das Dossier an die zuständige Justizbehörde weitergeleitet) und 2 Tage für den Untersuchungsrichter, damit verdächtige Gelder blockiert werden können.

Die VOSTRA-Daten werden in erster Linie für die Erhärtung oder Entkräftung des *Anfangsverdachts* benötigt. Auch das Wissen um *Parallelermittlungen* (Zugriff auf Daten über eröffnete Verfahren) ist für MROS wichtig, damit das Dossier an die richtige Stelle weitergeleitet werden kann.

Die Tätigkeit von MROS dient somit letztlich ebenfalls der „Verfolgung von Straftaten“. Im Sinne einer klaren gesetzlichen Grundlage für den Registerzugriff soll die "Führung der Meldestelle für Geldwäscherei" indessen als eigenständige Zweckbestimmung unter einer separaten Ziffer erwähnt werden.

3.3.7 Fernhaltemassnahmen und Ausweisungen (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 6)

Dieses Online-Zugriffsrecht war vor dem 1. Januar 2009 zugeschnitten auf die Tätigkeit des sog. "Ausländerdienstes" des DAP von fedpol. Die Sektion Ausländerdienst im DAP prüfte Personen im Zusammenhang mit der Verhängung oder Aufhebung von Fernhaltemassnahmen (gemäss Art. 67 Abs. 2 des Ausländergesetzes; AuG; SR 142.20) und verfügte Einreisesperren gegenüber Personen aus dem Ausland, namentlich aufgrund von Informationen aus dem Ausland. Zudem bereitete der Ausländerdienst Entscheide für sog. "politische Ausweisungen" gemäss Artikel 121 Absatz 2 BV vor. Diese Stelle verfügte bereits früher (vor der Übergangslösung gemäss Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe g VOSTRA-V, in der Fassung gemäss AS 2006 4503) über ein Online-Zugriffsrecht auf VOSTRA (vgl. Art. 365 Abs. 2 Bst. e StGB).

Mit der Überführung der Sektion Ausländerdienst zum VBS wurden die Bearbeitungs- und die Entscheidkompetenz getrennt (vgl. Art. 10 und 11 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, OV-EJPD; SR 172.213.1). Seit dem 1. Januar 2009 bereitet der Ausländerdienst des DAP-VBS diese Entscheide vor. Die Verfügungsgewalt verblieb hingegen bei fedpol. Zuständig bei fedpol ist die Stelle [*die genaue Bezeichnung ist zurzeit noch nicht bekannt, da die Anpassung der Organisationsstruktur*

¹⁴ MROS = Money Laundering Reporting Office Switzerland

noch im Gange ist]. Da die zuständige fedpol-Stelle die entsprechenden Vorschläge des DAP-VBS prüfen und verifizieren können muss, ist ein VOSTRA-Zugriff auch für fedpol unabdingbar.

Der Auszug aus dem Strafregister dient der Erhärtung der eingegangenen Meldung und der Konkretisierung eines potentiellen Gefährdungsprofils. Es werden keine Befragungen oder Strafverfahren durchgeführt. fedpol nimmt mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten und dem DAP-VBS Rücksprache.

3.3.8 Informationsvermittlung an Europol (Art. 367 Abs. 2 Bst. c Ziff. 7)

Artikel 355a StGB legt generalklauselartig fest, unter welchen Voraussetzungen Daten an Europol weitergeleitet werden dürfen. Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer 7 VE-StGB ist als Konkretisierung dieser allgemeinen Bearbeitungsregel im Strafregisterbereich zu verstehen.

Gemäss der Mechanik von Artikel 355a StGB gelten für Europol die gleichen Bearbeitungsbeschränkungen, wie für die entsprechenden innerstaatlichen Stellen bei fedpol und beim DAP-VBS. Das heisst, dass auch Strafregisterdaten nur insoweit an Europol weitergegeben werden dürfen als fedpol und der DAP-VBS selber Zugriff auf diese Daten haben. Da Europol sowohl im Bereich der Verhütung als auch der Verfolgung von bestimmten Straftaten tätig ist, soll ein Datenaustausch durch fedpol nur im Rahmen der in den Ziffern 1 und 2 von Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c VE-StGB umschriebenen Zugriffszwecke erfolgen. Die Informationsweitergabe im Bereich des DAP-VBS wird in Ziffer 3.4.5 abgehandelt.

Darüber hinaus gelten für Europol natürlich auch die anderen Zugriffsbeschränkungen, die in Artikel 355a StGB genannt werden (staatsvertragliche und solche des innerstaatlichen Rechts). Dies wird durch die Formulierung in Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer 7 VE-StGB „im Sinne von Artikel 355a StGB“ zum Ausdruck gebracht (so wäre Europol vor der Datenbekanntgabe jeweils darüber zu unterrichten, dass insbesondere die Speicherungs- und Weitergaberegeln gemäss Artikel 18 Absätze 5 und 6 VOSTRA-V auch für Europol gelten. In Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c Ziffer 7 VE-StGB können nicht alle anwendbaren Bearbeitungsregeln redaktionell untergebracht werden. Anhand der gewählten Formulierung wird immerhin klar, dass Strafregisterdaten auch für den Zweck des Datenaustausches mit Europol von Bedeutung sind.

Zuständig für den Datentransfer ist eine entsprechende Verbindungsstelle bei fedpol (nämlich die "Einsatzzentrale"). Es ist kein direkter Anschluss von Europol ans CH-Strafregister vorgesehen.

3.4 Kommentierung der einzelnen Änderungen im Bereich des DAP

3.4.1 Definition der zugriffsberechtigten Stellen (Art. 367 Abs. 2 Bst. c^{bis})

In Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c^{bis} VE-StGB wird der Dienst für Analyse und Prävention als abfrageberechtigte Behörde genannt. Dies heisst aber nicht, dass alle Stellen des DAP-VBS einen Online-Zugriff auf VOSTRA erhalten. Strafregisterinformationen erhalten nur diejenigen Stellen, welche diese für die Erfüllung ihrer spezifischen Tätigkeiten auch benötigen. Auf *eine explizite Nennung der einzelnen Dienste* im Gesetz wurde verzichtet. Stattdessen wird die jeweilige Aufgabe definiert, für welche VOSTRA-Daten bezogen werden können. Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe c^{bis} StGB übernimmt somit die Struktur von Artikel 21 Absatz 4 VOSTRA-V. Vgl. zu diesem Normkonzept auch die Ausführungen vorne in Ziffer 3.3.1.

3.4.2 Verhütung von Straftaten (Art. 367 Abs. 2 Bst. c^{bis} Ziff. 1)

Dieses Online-Zugriffsrecht ist zugeschnitten auf die Tätigkeit der *Dienststelle "Operationen"* des DAP-VBS, welche vor dem 1. Januar 2009 beim DAP des fedpol angesiedelt war.

Der Dienst Operationen des DAP-VBS trifft vorbeugende Massnahmen in den Bereichen Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus, Handel mit radioaktiven Materialien und Technologietransfer (Art. 2 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, BWIS; SR 120). Der DAP-VBS führt konzentrierte Aktionen als präventive Operationen durch, die über den normalen Nachrichtendienst hinausgehen können. In Zusammenarbeit mit kantonalen Polizeistellen können auch längerfristige polizeiliche Aktionen als präventive Fahndungsprogramme durchgeführt werden (Art. 14 Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, VWIS; SR 120.2).

Die Daten werden aus folgenden Gründen benötigt:

- *Bestätigung eines Verdachts*: Im präventivpolizeilichen Bereich ist es unumgänglich, sich über die verdächtigen Personen ausreichend informieren zu können, insbesondere auch ausserhalb der Bürozeiten.
- *Verhinderung von parallelen Ermittlungen*: Mit der Information über ein eröffnetes Verfahren lassen sich parallele Ermittlungen vermeiden.
- *Informationsvorsprung / Glaubwürdigkeitsprüfung bei Befragungen*: Es werden Befragungen durchgeführt, jedoch nicht wie in einem Ermittlungsverfahren, sondern auf „freiwilliger“ Basis. Der Befragte ist nicht verpflichtet, zu antworten oder sonstwie mitzuwirken.
- *Schutz von verdeckten Ermittlern / Überprüfung des Täterumfeldes*: Die Dienststelle Operationen arbeitet nicht mit eigentlichen V-Männern, sondern mit so genannten „Quellen“, d.h. Personen im Umfeld der Zielperson, die dem DAP-VBS Informationen zukommen lassen. Die Prüfung der Glaubwürdigkeit dieser Personen ist sehr wichtig. Sie dürfen ferner nicht in ein Strafverfahren verwickelt sein (damit sie sich nicht mit ihrer Tätigkeit als Quelle im Prozess zu rechtfertigen suchen).

3.4.3 Fernhaltemassnahmen und Ausweisungen (Art. 367 Abs. 2 Bst. c^{bis} Ziff. 2)

Dieses Online-Zugriffsrecht ist seit dem 1. Januar 2009 zugeschnitten auf die Tätigkeit des sog. "Ausländerdienstes" des DAP-VBS. Vgl. zum Ganzen die Ausführungen vorne in Ziffer 3.3.7.

3.4.4 Unbedenklichkeitsanfragen (Art. 367 Abs. 2 Bst. c^{bis} Ziff. 3)

Dieses Online-Zugriffsrecht ist neu zugeschnitten auf die Tätigkeit des Stabes des DAP-VBS, welcher im Auftrag ausländischer Sicherheitsbehörden Unbedenklichkeitsanfragen beantwortet.

Dabei handelt es sich um eine vor dem 1. Januar 2009 vom ehemaligen DAP von fedpol wahrgenommene Aufgabe im Verkehr mit dem Ausland. Auf Ersuchen eines ausländischen Dienstes wird ein Sicherheitscheck von Schweizerinnen oder Schweizer oder dauerhaft in der Schweiz wohnhafte ausländische Personen durchgeführt, um diesen die Mitarbeit an klassifizierten ausländischen Projekten (oder Anstellungen) zu ermöglichen.

Die Vornahme dieser Sicherheitschecks ist aktuell in Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe t der Verordnung über das Staatsschutz-Informationssystem (SR 120.3) geregelt. Der DAP-VBS stützt diese Tätigkeit auf Artikel 17 Absatz 3 Buchstaben c BWIS. In der Vergangenheit wurde diese Rechtsgrundlage jedoch von verschiedener Seite in Frage gestellt. Deshalb soll im

Rahmen der Revision BWIS II noch eine explizite formelle Gesetzesgrundlage für diese Sicherheitschecks geschaffen werden.¹⁵

Die Strafregisterauszüge bilden für diese Sicherheitschecks ein wichtiges Beurteilungselement. Ohne dieses würden die Sicherheitschecks durch den DAP-VBS für das Ausland an Wert verlieren, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die zu überprüfende Person. Sie würde möglicherweise auch bei positivem Ausgang des Sicherheitschecks nicht mehr als genügend vertrauenswürdig gelten, um im Ausland an geheimen oder vertraulichen Projekten mitzuarbeiten.

3.4.5 Informationsvermittlung an Europol (Art. 367 Abs. 2 Bst. c^{bis} Ziff. 4)

Neben fedpol (vgl. dazu die Ausführungen in Ziffer 3.3.8) gibt auch der DAP-VBS ausländischen Europol-Stellen Strafregisterdaten weiter. Die Informationsweitergabe erfolgt jedoch nur insoweit, als es um die Verhütung von Delikten geht, die in den Zuständigkeitsbereich des DAP-VBS fallen, also insbesondere im Bereich des verbotenen Handels mit radioaktivem Material.

4. Finanzielle und personelle Auswirkung

Der VOSTRA-Anschluss der kantonalen Einbürgerungsbehörden, welche bisher kein Gesuch um Online-Zugriff gestellt haben (Aufschaltung der entsprechenden Profile; Schulung der neuen Anwender) kann mit den bestehenden personellen Mitteln vom Schweizerischen Strafregister beim Bundesamt für Justiz umgesetzt werden. Da einzelne Einbürgerungsverfahren frühzeitig sistiert werden können, wenn bereits die kantonalen Einbürgerungsbehörden Zugriff auf VOSTRA-Daten über hängige Strafverfahren erhalten, ist mit einer leichten Abnahme der beim BFM anhängig gemachten Gesuche zu rechnen. Personelle Einsparungen sind dadurch aber keine zu erwarten. Für den Bund hat die vorgeschlagene Gesetzesänderung keine zusätzlichen personellen und finanziellen Konsequenzen. Durch die Gewährung eines Online-Anschlusses fallen die schriftlichen Gesuche an die kantonale Koordinationsstellen für das Strafregister weg, was insgesamt eine gewisse Entlastung der kantonalen Behörden mit sich bringen dürfte.

Die Anhebung der bisherigen Verordnungsregelung für die Online-Zugriffsrechte von fedpol und des DAP-VBS auf Stufe StGB hat keine finanziellen Konsequenzen.

¹⁵ Gemäss dem Botschaftsentwurf vom 15. Juni 2007, der noch nicht auf den DAP des VBS, sondern auf fedpol zugeschnitten ist (vgl. BBI **2007** 5144), hat Artikel 17 Absatz 3 Buchstabe e E-BWIS folgenden Wortlaut:

³ *Das Bundesamt kann im Einzelfall Personendaten an Sicherheitsorgane von Staaten weitergeben, mit denen die Schweiz diplomatische Beziehungen pflegt, wenn ein Gesetz oder eine genehmigte zwischenstaatliche Vereinbarung es vorsieht oder wenn:*

e. der ersuchende Staat schriftlich zusichert, über das Einverständnis des oder der Betroffenen zu verfügen, und dem ersuchenden Staat dadurch die Beurteilung ermöglicht wird, ob der oder die Betroffene an klassifizierten Projekten des Auslandes im Bereich der inneren oder äusseren Sicherheit mitwirken oder Zugang zu klassifizierten Informationen, Materialien oder Anlagen des Auslandes erhalten kann (Clearing).

5. Datum des Inkrafttretens

Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat dereinst über das Inkrafttreten bestimmen wird, wie dies bei solchen Gesetzgebungsverfahren üblich ist. Da die Umsetzung der neuen StGB-Bestimmung weder eine aufwendige Neuprogrammierung von VOSTRA noch eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung nötig macht, könnte eine Inkraftsetzung schon bald nach der Schlussabstimmung im Parlament erfolgen. Zu bedenken ist jedoch, dass Artikel 21 Absatz 2, 3 und 4 VOSTRA-V an die neue Rechtslage angepasst werden muss. Da die vorgeschlagene StGB-Regelung auf einzelne Artikel der StPO verweist und z.T. deren Terminologie übernimmt, sollte die Inkraftsetzung auch nicht vor dem Inkrafttreten der StPO (voraussichtlich am 1. Januar 2011) erfolgen.

6. Exkurs: Weiterer Anpassungsbedarf (Fragebogen)

Die aktuelle Gesetzesänderung bezweckt, nur die zeitlich vordringlichen Anpassungen durchzuführen, welche mit dem Probetrieb nach Artikel 367 Absatz 3 StGB im Zusammenhang stehen.

Verwaltungsinterne Abklärungen sowie einzelne Hinweise betroffener Amts- und Regierungsstellen legen den Schluss nahe, dass es im Strafregisterrecht noch weiteren Anpassungsbedarf gibt. Dieser betrifft etwa die *Registrierung von Strafurteilen gegen Unternehmen*, die *Vergabe von Online-Zugriffsrechten* (z.B. für die kantonalen Polizeistellen, für den Bundessicherheitsdienst, für weitere Migrationsbehörden, für die Bewilligungsbehörden im Bereich Sicherheitsfirmen, im Bereich FFE, bei Adoptionen etc.), aber auch *Probleme eher technischer Natur im Bereich der Urteilsverwaltung* (z.B. Umgang mit Gesamt- und Zusatzstrafen; Registrierung von Auslandurteilen) sowie *datenschutzrechtlich motivierte Anpassungen* (z.B. Einführung der neuen Sozialversicherungsnummer zur Personenidentifikation; Regelung des Informationsaustausches mit dem Ausland im Rahmen der Amtshilfe).

Diese Probleme sollen allerdings nicht auf die lange Bank geschoben werden. Das EJPD plant, die Arbeiten an einer *umfassenden Revision des Strafregisterrechts* im Verlaufe des Jahres 2009 aufzunehmen.

Damit sich die Verwaltung möglichst früh ein umfassendes Bild über den notwendigen Anpassungsbedarf machen kann, wurde den Vernehmlassungsunterlagen zur Neuregelung der Zugriffsrechte von fedpol, des DAP-VBS und der kantonalen Einbürgerungsbehörden ein *Fragebogen* beigelegt, der die Vernehmlassungsteilnehmer veranlassen soll, allfällige (zusätzliche) Änderungswünsche im Strafregisterbereich schon jetzt anzumelden. *Die Auswertung dieses Fragebogens wird jedoch getrennt von der aktuellen Vernehmlassung erfolgen.* Die darauf basierenden Umfrageergebnisse werden daher dereinst im Vernehmlassungsbericht zum aktuellen Vorentwurf nicht ausgewiesen; sie dienen lediglich der Vorbereitung des nachgelagerten, umfassenden Revisionsprojektes.