

**Erläuternder Bericht zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über das  
Strafregister-Informationssystem VOSTRA  
(Strafregistergesetz; StReG)**

vom 3. September 2012

---

## Übersicht

***Das Strafregisterrecht soll in einer Totalrevision auf der angemessenen Normstufe in einem eigenständigen Gesetz verankert werden. Gleichzeitig können bestehende Ungereimtheiten korrigiert und das Strafregister als Instrument einer Vielzahl von Verwaltungsbehörden den aktuellen Bedürfnissen angepasst werden. Im Strafregister-Informationssystem VOSTRA soll zudem auch das neue Unternehmensstrafregister Platz finden. Weil das Strafregister besonders schützenswerte Personendaten enthält, sollen datenschutzrechtliche Gegengewichte die Rechtsstellung der betroffenen Personen und Unternehmen stärken und einen Missbrauch der Informationen verhindern.***

*Die Bestimmungen über das Strafregister finden sich heute in einigen wenigen strafgesetzlichen Normen und in einer Verordnung des Bundesrats. Weil in dieser Verordnung weitreichende Bestimmungen über den Umgang mit besonders schützenswerten Personendaten festgelegt sind, wird bereits seit längerer Zeit aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit die Regelung in einem formellen Gesetz verlangt. Zudem sollen datenschutzrechtliche Sicherungen die Rechtsstellung der betroffenen Personen und Unternehmen stärken.*

*Wie aus zahlreichen Eingaben betroffener Kreise hervorgeht, sind die den Behörden bisher zur Verfügung gestellten Informationen oft zu knapp oder ist der VOSTRA-Zugang zu restriktiv ausgestaltet. Angesichts des wachsenden Kreises der gesetzlich zugangsberechtigten Behörden und ihrer höchst unterschiedlichen Aufgaben ist es angezeigt, die Zugriffsrechte differenzierter auszugestalten. Dies soll zur schnelleren und wirksameren Aufgabenerfüllung der anfragenden Behörden beitragen.*

*Insbesondere Behörden, welche die öffentliche Sicherheit gewährleisten müssen, sollen schneller an qualitativ bessere Informationen gelangen können. Als Korrektiv ist ein erweitertes Auskunftsrecht vorgesehen, das an die Garantien und Rechtsmittel des Datenschutzgesetzes anschliesst.*

*Nicht zuletzt werden durch die Digitalisierung von verschiedenen Geschäftsprozessen auch ökonomische Vorteile angestrebt. Die Vorlage ist somit auch als Baustein in der E-Government-Strategie des Bundesrates zu verstehen.*

# Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Übersicht</b>  | <b>2</b>  |
| <b>1 Grundzüge</b>  | <b>6</b>  |
| 1.1 Ausgangslage  | 6         |
| 1.1.1 Totalrevision des Strafregisters für natürliche Personen  | 6         |
| 1.1.2 Schaffung eines Unternehmensstrafregisters  | 8         |
| 1.2 Grobstruktur und Übersicht  | 9         |
| 1.3 Die Schwerpunkte der Vorlage  | 10        |
| 1.3.1 Strafregister für natürliche Personen   | 10        |
| 1.3.1.1 Differenziertes Auszugskonzept  | 10        |
| 1.3.1.2 Aufnahme zusätzlicher Urteile   | 11        |
| 1.3.1.3 Neues Eintragungskonzept für Ausländerurteile   | 11        |
| 1.3.1.4 Erfassung elektronischer Urteilskopien  | 12        |
| 1.3.1.5 Änderungen am Aufbewahrungskonzept  | 12        |
| 1.3.1.6 Verbesserung der Personenidentifizierung  | 13        |
| 1.3.1.7 Neue zugangsberechtigte Behörden  | 14        |
| 1.3.1.8 Neuerungen für bisher zugangsberechtigte Behörden   | 14        |
| 1.3.1.9 Neuerungen zur Verbesserung des Datenschutzes   | 15        |
| 1.3.1.10 Neue automatische Datenweiterleitungen und Schnittstellen  | 16        |
| 1.3.2 Unternehmensstrafregister   | 17        |
| 1.3.2.1 Inhalt  | 17        |
| 1.3.2.2 Eintragung von Unternehmensstrafdaten   | 17        |
| 1.3.2.3 Bekanntgabe von Unternehmensstrafdaten  | 18        |
| 1.3.2.4 Datenschutzrechtliches Auskunftsrecht   | 18        |
| 1.4 Regelungsverzichte  | 18        |
| 1.4.1 Aufnahme von Delikten des kantonalen Rechts   | 18        |
| 1.4.2 Änderung des Eintragungsmechanismus bei Übertretungen   | 19        |
| 1.4.3 Erfassung von Einstellungsentscheiden gemäss Artikel 52 ff. StGB bei «klarer Schuld»  | 20        |
| 1.4.4 Eintragung von Strafverbüßungsdaten   | 20        |
| 1.4.5 Automatische Meldung an die nach Waffengesetz für den Entzug von Bewilligungen zuständige Stelle  | 21        |
| 1.4.6 Zugangsrechte für ausländische Nicht-Justizbehörden, soweit sie die gleichen Aufgaben erfüllen wie angeschlossene schweizerische Behörden | 21        |
| 1.4.7 Schaffung eines erweiterten Privatauszuges  | 22        |
| <b>2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln</b>  | <b>22</b> |
| 2.1 Vorbemerkungen  | 22        |
| 2.2 1. Teil: Allgemeine Bestimmungen  | 23        |
| 2.2.1 1. Titel: Gegenstand und Begriffe   | 23        |
| 2.2.2 2. Titel: Aufgaben der registerführenden Behörden   | 23        |
| 2.2.3 3. Titel: Behörden mit Eintragungs-, Melde- oder Auskunftsspflichten  | 26        |
| 2.2.4 4. Titel: Allgemeine Bearbeitungsgrundsätze   | 28        |

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| 2.3       | 2. Teil: Strafregister für natürliche Personen                                     | 32  |
| 2.3.1     | 1. Titel: Inhalt   | 32  |
| 2.3.1.1   | 1. Kapitel: Eingetragene Daten im Bereich<br>Strafdatenverwaltung                  | 32  |
| 2.3.1.2   | 2. Kapitel: Eingetragene Daten ausserhalb der<br>Strafdatenverwaltung              | 46  |
| 2.3.1.3   | 3. Kapitel: Zeitpunkt der Eintragung von Daten in<br>VOSTRA                        | 50  |
| 2.3.1.4   | 4. Kapitel: Entfernung bzw. Vernichtung von VOSTRA-<br>Daten                       | 50  |
| 2.3.2     | 2. Titel: Bekanntgabe von Daten aus VOSTRA   | 57  |
| 2.3.2.1   | 1. Kapitel: Zugangsprofile und Auszugsarten im Bereich<br>der Strafdatenverwaltung | 57  |
| 2.3.2.1.1 | 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen  | 57  |
| 2.3.2.1.2 | 2. Abschnitt: Die einzelnen Zugangsprofile   | 58  |
| 2.3.2.2   | 2. Kapitel: Behörden, die Zugang zu Daten aus VOSTRA<br>erhalten                   | 69  |
| 2.3.2.3   | 3. Kapitel: Private, die Zugang zu Daten aus VOSTRA<br>erhalten                    | 99  |
| 2.3.2.3.1 | 1. Abschnitt: Bezugsmodalitäten für den Privatauszug                               | 99  |
| 2.3.2.3.2 | 2. Abschnitt: Wahrnehmung des datenschutzrechtlichen<br>Auskunftsrechts            | 100 |
| 2.3.2.4   | 4. Kapitel: Automatisierte Weiterleitung von Daten aus<br>VOSTRA an Behörden       | 101 |
| 2.3.3     | 3. Titel: Automatisierte Weiterleitung von Daten an VOSTRA                         | 105 |
| 2.4       | 3. Teil: Strafregister für Unternehmen   | 106 |
| 2.4.1     | 1. Titel: Inhalt   | 106 |
| 2.4.1.1   | 1. Kapitel: Eingetragene Daten im Bereich<br>Strafdatenverwaltung                  | 106 |
| 2.4.1.2   | 2. Kapitel: Eingetragene Daten ausserhalb der<br>Strafdatenverwaltung              | 111 |
| 2.4.1.3   | 3. Kapitel: Zeitpunkt der Eintragung von Daten in<br>VOSTRA                        | 111 |
| 2.4.1.4   | 4. Kapitel: Nichterscheinen, Entfernung und Vernichtung<br>der VOSTRA-Daten        | 112 |
| 2.4.2     | 2. Titel: Bekanntgabe von Daten aus VOSTRA   | 114 |
| 2.4.2.1   | 1. Kapitel: Zugangsprofile und Auszugsarten im Bereich<br>der Strafdatenverwaltung | 114 |
| 2.4.2.1.1 | 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen  | 114 |
| 2.4.2.1.2 | 2. Abschnitt: Die einzelnen Zugangsprofile   | 114 |
| 2.4.2.2   | 2. Kapitel: Behörden, die Zugang zu Daten aus VOSTRA<br>erhalten                   | 116 |
| 2.4.2.3   | 3. Kapitel: Private, die Zugang zu Daten aus VOSTRA<br>erhalten                    | 118 |
| 2.4.2.3.1 | 1. Abschnitt: Bezugsmodalitäten für den Privatauszug                               | 118 |
| 2.4.2.3.2 | 2. Abschnitt: Wahrnehmung des datenschutzrechtlichen<br>Auskunftsrechts            | 119 |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 2.4.2.4  | 4. Kapitel: Automatisierte Weiterleitung von Daten aus VOSTRA an das Bundesamt für Statistik | 120        |
| 2.4.3    | 3. Titel: Schnittstelle zum UID-Register   | 120        |
| 2.5      | 4. Teil: Schlussbestimmungen und Anhang  | 120        |
| <b>3</b> | <b>Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>   | <b>128</b> |
| 3.1      | Auswirkungen auf den Bund  | 128        |
| 3.2      | Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden   | 131        |
| 3.3      | Auswirkungen auf die Volkswirtschaft   | 131        |
| <b>4</b> | <b>Verhältnis zur Legislaturplanung</b>  | <b>131</b> |
| <b>5</b> | <b>Rechtliche Aspekte</b>  | <b>132</b> |
| 5.1      | Verfassungsmässigkeit  | 132        |
| 5.2      | Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz                                | 132        |
| 5.3      | Erlassform   | 132        |

# Bericht

## 1 Grundzüge

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 Totalrevision des Strafregisters für natürliche Personen

Die Registrierung von Strafdaten natürlicher Personen im Strafregister-Informationssystem VOSTRA ist heute in verschiedenen Bundeserlassen geregelt.<sup>1</sup>

Die Strafregisterpraxis der letzten Jahre hat gezeigt, dass das Strafregisterrecht aus folgenden Gründen überarbeitet werden muss:

- Die Rechtsgrundlagen vermögen den heutigen *Standards des Datenschutzes nicht mehr zu genügen*. Da Strafdaten (Strafurteile und Daten über hängige Strafverfahren) besonders schützenswerte Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes darstellen<sup>2</sup>, sind die Grundzüge für deren Bearbeitung in einem Gesetz im formellen Sinne zu regeln<sup>3</sup>. Diverse *Verordnungsbestimmungen*, die wesentliche Elemente enthalten, erweisen sich in dieser Hinsicht als *nicht stufenkonform*. Zu denken ist etwa an gewisse Entfernungsregeln oder an diverse Zugangsrechte<sup>4</sup>, die heute lediglich auf Verordnungsebene definiert sind.
- Es bieten sich neue *Möglichkeiten zur Verbesserung der Datenqualität* und zur *Steigerung der Effizienz und der Wirtschaftlichkeit der Datenverarbeitung* in VOSTRA, die sich ohne Gesetzesänderung nicht realisieren lassen. Man denke etwa an die Verwendung der neuen Sozialversicherungsnummer (AHVN13)<sup>5</sup>, welche die Schaffung neuer Schnittstellen und Datenweiterleitungen ermöglicht<sup>6</sup>, an das Abspeichern elektronischer Kopien der Originalurteile<sup>7</sup> sowie an ein neues Eintragungskonzept für Ausländerurteile<sup>8</sup>.
- Das Strafregisterrecht ist an die *veränderten gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnisse* anzupassen. Weil das Strafregister ein Instrument zur Wahrnehmung vielfältiger Aufgaben sein soll,<sup>9</sup> werden beispielsweise neue Zugangsrechte<sup>10</sup> und längere Aufbewahrungsfristen<sup>11</sup> gefordert. Als Regulativ werden differenzierte Zugangsberechtigungen und als Gegengewicht verstärkte Kontrollen der angeschlossenen Behörden geschaffen.<sup>12</sup>

1 Vgl. Art. 365–371, 387 Abs. 3 des Strafgesetzbuchs (StGB, SR 311.0), Ziff. 3 der Schlussbestimmungen der Änderung vom 13. Dezember 2002 zum StGB, Art. 226 des Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927 (MStG, SR 321.0), Ziff. 2 der Schlussbestimmungen der Änderung vom 21. März 2003 zum MStG sowie die Verordnung vom 29. September 2006 über das Strafregister (VOSTRA-V, SR 331).

2 Vgl. Art. 3 Bst. c Ziff. 4 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1).

3 Vgl. Art. 17 Abs. 2 DSG.

4 Vgl. Ziff. 1.3.1.8.

5 Vgl. Art. 50c des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10); vgl. auch Ziff. 1.3.1.6.

6 Vgl. Ziff. 1.3.1.10.

7 Vgl. Ziff. 1.3.1.4.

8 Vgl. Ziff. 1.3.1.3.

9 Das StGB zählt in Art. 365 Abs. 2 Bst. a - q siebzehn Aufgaben auf.

10 Vgl. Ziff. 1.3.1.7.

11 Vgl. Ziff. 1.3.1.5.

12 Vgl. Ziff. 1.3.1.9.

- Die aktuellen Regeln sind auch in struktureller Hinsicht verbesserungswürdig, da sie in vielen Detailfragen *Ungereimtheiten* aufweisen oder *lückenhaft* sind.

Das Strafregisterrecht wurde zwar in den letzten Jahren verschiedentlich teilrevidiert, und einzelne Gesetzesänderungen wurden bereits in die Vernehmlassung geschickt. Dabei hat sich jedoch gezeigt, dass *durch punktuelle Änderungen* die bestehenden *strukturellen Mängel nicht zu beseitigen* sind. Vielmehr wuchs die Erkenntnis, dass das Strafregisterrecht dringend einer *Totalrevision* unterzogen werden sollte:

- Im Zuge der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches wurde das Strafregisterrecht in erster Linie an die Vorgaben des neuen Sanktionensystems angepasst. Durch den Wegfall der Lösungsentscheide mussten auch die Aufbewahrungsfristen neu definiert werden. Es fand hingegen keine umfassende Überarbeitung statt.
- Ebenfalls nur punktuelle Änderungen im Bereich Strafregister bringt die am 19. März 2010 beschlossene Revision des Militärgesetzes<sup>13</sup>, welche in Bezug auf VOSTRA am 1. Januar 2013 in Kraft tritt. Im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Eichenberger (09.405) wurde beschlossen, künftig mehr Jugendurteile in VOSTRA zu registrieren, weshalb die bestehenden Zugangsrechte und Entfernungsfristen leicht modifiziert wurden.<sup>14</sup>
- Am 14. Januar 2009 schickte der Bundesrat einen Vorschlag für eine StGB-Änderung in die *Vernehmlassung*<sup>15</sup>. Die *Online-Zugangsrechte* der kantonalen Einbürgerungsbehörden, des Bundesamtes für Polizei (fedpol) und des Nachrichtendienstes des Bundes, die als Übergangsregelung nur auf Verordnungsebene definiert sind,<sup>16</sup> sollten *auf Stufe StGB* verankert werden. Da bereits damals eine umfassende Revision des Strafregisterrechts in Planung war, wurde die Vernehmlassungsvorlage zum Anlass genommen, die Teilnehmer zu weiterem Änderungsbedarf zu befragen. In der Vernehmlassung bestätigte sich, dass ein grosser Revisionsbedarf besteht, wobei andere Anpassungen dringlicher eingestuft wurden als die Neuregelung der Online-Zugangsrechte. Entsprechend ist verlangt worden, dass *die Teilrevision nur zusammen mit weiteren dringlichen Änderungen weiterverfolgt* werden solle.<sup>17</sup>
- Der Bundesrat hat am 23. Februar 2011 eine Vorlage zur *Ausweitung des Berufsverbots in die Vernehmlassung* geschickt.<sup>18</sup> Mit dieser wird u.a. die Einführung eines neuen strafrechtlichen Tätigkeitsverbots und eines *Kontakt- und Rayonverbots vorgeschlagen*. Die Durchsetzung dieser neuen Verbote soll mittels Registrierung im Strafregister erfolgen.<sup>19</sup> Zurzeit wird eine entsprechende

<sup>13</sup> Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (MG, SR 510.10).

<sup>14</sup> Vgl. Anhang Ziff. 2 der Referendumsvorlage in: BBl **2010** 2065 ff., 2077.

<sup>15</sup> Nachfolgend *Vernehmlassung 2009* genannt.

<sup>16</sup> Vgl. Art. 367 Abs. 3 StGB i.V.m. Art. 21 VOSTRA-V.

<sup>17</sup> Die Auswertung der Vernehmlassung findet sich auf der Homepage des Bundesamtes für Justiz:

[www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/strafregister.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/strafregister.html)

<sup>18</sup> Änderung der Bundesverfassung, des Strafgesetzbuches, des Militärstrafgesetzes und des Jugendstrafgesetzes (Tätigkeitsverbot und Kontakt- und Rayonverbot).  
[http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2011/re\\_f\\_2011-02-230.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2011/re_f_2011-02-230.html)

<sup>19</sup> Der *Sonderprivatauszug* soll Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverbote zum Schutz von unmündigen oder anderen besonders schutzbedürftigen Personen ausweisen.

Botschaft ausgearbeitet, welche Änderungen am aktuellen Strafregisterrecht vornimmt.<sup>20</sup> Somit ist gewährleistet, dass im Parlament gleichzeitig über Inhalt und Vollzug der neuen Verbote entschieden werden kann. Die dort beschlossenen Änderungen sollen im Rahmen der vorliegenden Totalrevision übernommen werden.

Die aktuelle Strafregisterregelung enthält nur wenige, aber sehr umfangreiche Bestimmungen, die wenig Spielraum für Verbesserungen lassen. Deshalb sollen ein *eigenes Bundesgesetz* über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA geschaffen und die entsprechenden Bestimmungen des StGB, des MStG und die geltende VOSTRA-V aufgehoben werden. In dieser neuen Struktur ist es möglich, die neuen Bestimmungen über ein Unternehmensstrafregister zu integrieren<sup>21</sup>.

### 1.1.2 Schaffung eines Unternehmensstrafregisters

Die Europaratskommission GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) empfiehlt der Schweiz, die Möglichkeit eines Unternehmensstrafregisters zu prüfen. Der Bundesrat hat in der Folge seine Bereitschaft angekündigt, eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage im Rahmen der Totalrevision des Strafregisterrechts vorzubereiten.

Die Schaffung eines Unternehmensstrafregisters wurde in der Vernehmlassung 2009<sup>22</sup> – soweit sich die Teilnehmer überhaupt zu dieser Problematik äusserten – *im Grundsatz begrüsst*. Vereinzelt ist auch die Registrierung hängiger Strafverfahren gefordert worden. Begründet wurde dies mit adäquater Strafzumessung (Vorstrafen sollen straf erhöhend wirken), mit der Zunahme an Wirtschaftskriminalität und mit der Zulassung für Unternehmen zu bewilligungspflichtigen Tätigkeiten.

In der Rechtsliteratur wird die Registrierung von Strafurteilen gegen Unternehmen *ebenfalls befürwortet*.<sup>23</sup>

Das Unternehmensstrafregister soll primär eine *korrekte Strafzumessung* bei Wiederholungstaten ermöglichen. Der Nachweis eines «*guten Leumundes*» via Strafregisterauszug wird für Unternehmen, aber auch im Verkehr mit Behörden oder in der Privatwirtschaft gefordert.

Urteile in Anwendung von Artikel 102 StGB (bzw. Artikel 59a MStG) sind überaus selten. Im Bereich des Nebenstrafrechts kommen Urteile gegen Unternehmen demgegenüber häufiger vor (z.B. im Steuerstrafrecht).

Strafurteile und Strafverfahren gegen Unternehmen können *heute nicht* in VOSTRA *eingetragen* werden, weil die Rechtsgrundlagen<sup>24</sup> auf natürliche Personen zugeschnitten sind. Eine *analoge* Anwendung der bestehenden Normen auf juristische

<sup>20</sup> Diese Vorlage soll ebenfalls im Oktober 2012 im Bundesrat verabschiedet werden und trägt den Titel: Botschaft zur Volksinitiative «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» und zum Bundesgesetz über das Tätigkeitsverbot und das Kontakt- und Rayonverbot (Änderung des Strafgesetzbuches, des Militärstrafgesetzes und des Jugendstrafgesetzes) als indirektem Gegenvorschlag.

<sup>21</sup> Vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen in Ziff. 1.1.2.

<sup>22</sup> Vgl. Ziff. 1.1.1.

<sup>23</sup> Vgl. M.A. Niggli/D. Gfeller, in: Basler Kommentar Strafrecht I, M.A. Niggli/H. Wiprächtinger (Hrsg.), 2. Aufl. 2007, N 417 zu Art. 102 StGB (m.w.Verw.).

<sup>24</sup> Vgl. Art. 365–371 StGB sowie VOSTRA-V.



Personen *verbietet* sich auch aus datenschutzrechtlichen Gründen. Eine Registrierung von Unternehmen wäre zudem in praktischer Hinsicht nicht durchführbar, weil die VOSTRA-Datenbank die Unternehmensdaten nicht verarbeiten kann. Die zentrale Erfassung von Unternehmen bedingt daher eine *vollständige Neukonzeption* sowohl der rechtlichen Rahmenbedingungen als auch der Datenbank.

## 1.2 Grobstruktur und Übersicht

Die *Bearbeitungsregeln* für natürliche Personen sollen mit denjenigen für Unternehmen *unter einem rechtlichen Dach vereinigt werden*. Das Strafregister-Informationssystem VOSTRA soll jedoch aus zwei getrennten Datenbanken bestehen: Dem Strafregister für natürliche Personen und dem Unternehmensstrafregister.<sup>25</sup> Beide Teilsysteme weisen viele *Gemeinsamkeiten* auf, welche sich auf die Systematik des Strafregistergesetzes auswirken; entsprechend ist es in vier Teile gegliedert:

- Der 1. Teil enthält *Allgemeine Bestimmungen*, die für beide Register gelten. Es werden die Behördenstruktur und die Verantwortlichkeiten für die Registerführung<sup>26</sup> sowie die Eintragung der Daten<sup>27</sup> geregelt. Weiter sind hier allgemeine Auskunftspflichten<sup>28</sup> und Bearbeitungsgrundsätze<sup>29</sup> normiert.
- Der 2. und 3. Teil enthalten *spezifische Regeln*, welche entweder nur für die Eintragung natürlicher Personen oder nur für das Unternehmensstrafregister gelten. Die entsprechenden Regeln sind aber nach dem gleichen Muster aufgebaut, weil die Struktur weitgehend durch die datenschutzrechtlichen Sicherungsmechanismen vorgegeben ist:
  - Art<sup>30</sup> und Zeitpunkt<sup>31</sup> der einzutragenden Daten
  - Aufbewahrungsdauer<sup>32</sup>
  - Aufbereitungsform<sup>33</sup>
  - Zugriffsmodalitäten für Behörden<sup>34</sup> und Private<sup>35</sup>
  - Auskunftsrecht<sup>36</sup>
  - automatische Weiterleitung von Daten<sup>37</sup>
  - Schnittstellen<sup>38</sup>

<sup>25</sup> Vgl. Art. 2. Verweise auf Gesetzesbestimmungen ohne Nennung des Erlassstitels beziehen sich stets auf den Vorentwurf für ein Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz; StReG).

<sup>26</sup> Art. 4–6.

<sup>27</sup> Art. 7–8.

<sup>28</sup> Art. 9–10.

<sup>29</sup> Art. 11–14.

<sup>30</sup> Art. 15–26 und Art. 68–77.

<sup>31</sup> Art. 27 und 78.

<sup>32</sup> Art. 28–35 und Art. 79–85.

<sup>33</sup> Art. 36–43 und Art. 86–91.

<sup>34</sup> Art. 44–55 und Art. 92–99.

<sup>35</sup> Art. 56–58 und 100.

<sup>36</sup> Art. 59 und 101.

<sup>37</sup> Art. 60–65 und Art. 102.

<sup>38</sup> Art. 66–67 und Art. 103.

- Der 4. Teil enthält die Schlussbestimmungen. Es geht um die Änderungen bisherigen Rechts<sup>39</sup> und um Übergangsfragen<sup>40</sup>. Ferner gibt es eine allgemeine Vollzugsnorm<sup>41</sup>, eine Delegationsbestimmung<sup>42</sup> sowie eine Bestimmung zum Inkrafttreten<sup>43</sup>.

## 1.3 Die Schwerpunkte der Vorlage

### 1.3.1 Strafregister für natürliche Personen

Im Bereich des Personenregisters ist die *Grundstruktur* der geltenden Regelungen weitgehend übernommen worden. Viele Änderungen sind daher eher redaktioneller Natur und nachfolgend nicht speziell erwähnt. Zu den wichtigsten materiellen Neuerungen zählen folgende Themen:

#### 1.3.1.1 Differenziertes Auszugskonzept

Das aktuelle Strafregisterrecht sieht im Bereich der Urteilsdaten nur einen Behördenauszug vor; alle angeschlossenen Behörden erhalten *die gleichen Urteilsdaten*. Das bestehende Auszugskonzept ist im Hinblick auf die Schaffung neuer Zugangsrechte<sup>44</sup> unflexibel, da nur «Alles oder Nichts»-Lösungen möglich sind, was aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht zu befriedigen vermag.

Neu sollen drei *verschiedene Auszugsarten* für Behörden den unterschiedlichen Anforderungen differenzierter gerecht werden und dem Datenschutz (bzw. dem Verhältnismässigkeitsprinzip) besser Rechnung tragen. Für Privatpersonen soll es weiterhin den Privatauszug geben. Über die Schaffung eines allfälligen «Sonderprivatauszuges für den Umgang mit Kindern und schutzbedürftigen Personen» soll im Rahmen eines gesonderten Gesetzgebungsprojektes Beschluss gefasst werden.<sup>45</sup> Neuland wird nur mit dem «Behördenauszug I» betreten, wie nachfolgende Übersicht zeigt:

- Der *Behördenauszug I* enthält sämtliche Urteilsdaten – aber während einer wesentlich längeren Dauer als bisher<sup>46</sup> – sowie alle Daten über hängige Strafverfahren (Art. 40). Der Kreis der Zugangsberechtigten ist deshalb eng zu fassen: Er beschränkt sich auf den Kernbereich derjenigen Behörden, für die das Strafregister geschaffen wurde – nämlich auf die *zivilen und militärischen Strafgerichte, die Verwaltungsstrafbehörden, die Jugendstrafbehörden, die Staatsanwaltschaften und die im Rahmen der StPO tätigen Polizeibehörden, die Strafvollzugs-, Massnahmenvollzugs- und Rechtshilfebehörden* (Art. 46, 51 und 55) sowie auf die *registerführenden Behörden* (Art. 44 und 45). Somit ist sichergestellt, dass für die Zusammenarbeit zwischen allen im Rahmen eines

<sup>39</sup> Art. 106 und Anhang.

<sup>40</sup> Art. 107–108.

<sup>41</sup> Art. 104.

<sup>42</sup> Art. 105.

<sup>43</sup> Art. 109.

<sup>44</sup> Vgl. Ziff. 1.3.1.7.

<sup>45</sup> Vgl. zur Gesetzesvorlage zur Ausdehnung des Berufsverbots Ziff. 1.1.1, letztes Alinea.

<sup>46</sup> Vgl. Ziff. 1.3.1.5.

Strafverfahrens tätigen Behörden die gleichen Informationsrechte bestehen.<sup>47</sup> Für Behörden, die vor der Entstehung eines konkreten Tatverdachts tätig sind, steht der Behördenauszug 1 nicht zur Verfügung. Damit ist auch gesagt, dass für Vorermittlungen und die Verhütung von Straftaten (Gefahrenabwehr) nicht auf die Daten im Behördenauszug 1 zurückgegriffen werden darf; zu diesem Zweck ist der Behördenauszug 2plus vorgesehen, was der bisher geltenden Rechtslage entspricht.

- Der *Behördenauszug 2* unterteilt sich in den Behördenauszug 2plus (Art. 41) und den Behördenauszug 2minus (Art. 42). Diese unterscheiden sich dadurch, dass der Behördenauszug 2plus auch Daten über hängige Strafverfahren enthält. Grundsätzlich *entspricht* dieser Auszugstyp *dem bisherigen Behördenauszug im Sinne von Artikel 366 StGB* und weist nur punktuelle Änderungen auf: So werden mehr Urteile eingetragen<sup>48</sup>, und die entsprechenden Aufbewahrungsfristen sind leicht modifiziert<sup>49</sup>. Für die meisten bisher angeschlossenen Behörden ändert sich nicht viel: Sie haben weiterhin Zugang zum Behördenauszug 2plus (Art. 47 und 52) oder 2minus (Art. 48 und 53).
- Der *Privatauszug* (Art. 43) entspricht grundsätzlich dem heutigen Auszug für Privatpersonen,<sup>50</sup> mit leichten Anpassungen bei den Aufbewahrungsfristen.<sup>51</sup> Neu soll der Privatauszug auch für Behörden direkt zugänglich sein (Art. 49). Somit übernimmt er quasi die Funktion eines Behördenauszugs 3.

Das neue Auszugskonzept bedingt eine Überprüfung und Neuzuteilung der bestehenden Zugangsrechte. Dabei wird weiterhin unterschieden zwischen der Online-Zugangsberechtigung und dem Zugang auf schriftliches Gesuch hin (Art. 44–55).

### 1.3.1.2 Aufnahme zusätzlicher Urteile

Urteile wegen Verbrechen oder Vergehen *mit Absehen von Strafe* – Ausnahmen nach Art. 52 StGB – werden neu in VOSTRA eingetragen (Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1), erscheinen aber nicht im Privatauszug (Art. 43 Abs. 1).

Urteile wegen *Übertretungen unter 5000 Franken* werden aufgenommen, falls das Gesetz irgendeine Art von *Strafschärfung im Wiederholungsfall* vorsieht (Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 3 Alinea 2). Bisher begründeten nicht alle Arten von Strafschärfungen eine Eintragungspflicht.<sup>52</sup>

### 1.3.1.3 Neues Eintragungskonzept für Auslandurteile

Für *Auslandurteile* gelten neu *vereinfachte Eintragungsvoraussetzungen*, und die aufwendige und oft mit grossen Unsicherheiten behaftete Transponierung entfällt. Neu soll die Eintragung lediglich von einer bestimmten *Mindestsanktionshöhe* abhängen (Art. 18 Abs. 1 Bst. d).

<sup>47</sup> Vgl. die einleitenden Ausführungen zu Art. 46 Bst. e.

<sup>48</sup> Vgl. Ziff. 1.3.1.2.

<sup>49</sup> Vgl. Ziff. 1.3.1.5.

<sup>50</sup> Vgl. Artikel 371 StGB.

<sup>51</sup> Vgl. Ziff. 1.3.1.5.

<sup>52</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2 VOSTRA-V.

Bereits eingetragene Ausländerurteile, die diese Bedingungen nicht mehr erfüllen, werden aus dem Strafregister entfernt (Art. 107 Abs. 1). In bestimmten Fällen findet eine Nacherfassung von Ausländerurteilen statt (Art. 107 Abs. 2 und 3).

Aufgrund des Wegfalls der Transponierung werden die einzelnen Straftaten nicht mehr explizit angegeben, es genügt der Hinweis auf die Deliktskategorie (Art. 19 Abs. 1 Bst. c und Abs. 3 Bst. b). Die konkreten Delikte sind jedoch aus der elektronischen Kopie des Urteils bzw. des Meldeformulars ersichtlich (Art. 21 Abs. 2).<sup>53</sup>

### 1.3.1.4 Erfassung elektronischer Urteilskopien

Neu werden alle *schweizerischen* Urteile und nachträglichen Entscheide im Volltext elektronisch erfasst (Art. 21). Diese elektronischen Kopien sind Bestandteil des Behördenauszugs 1 (Art. 40 Abs. 1 Bst. d) und sind nur für die registerführenden Behörden (Art. 44 und 45) und die Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 1 (Art. 46 und 51) einsehbar. Mit dieser Massnahme können datenschutzrechtliche Gesuche von eingetragenen Personen (vgl. Art. 59 Abs. 5) schneller bearbeitet und die Effizienz der Fallbearbeitung im Strafverfahren gesteigert werden. Die Nacherfassung elektronischer Kopien von bereits eingetragenen Entscheiden ist möglich (Art. 107 Abs. 5).

Sofern Urteile Einziehungen über 100 000 Franken enthalten, werden die elektronischen Kopien automatisch an die für die Teilung eingezogener Vermögenswerte zwischen Bund und Kantonen (Sharing) zuständige Stelle im Bundesamt für Justiz (BJ) weitergeleitet (Art. 63).

Anders verhält es sich bei *Ausländerurteilen* (Art. 21 Abs. 2): Hier sind die Kopien des Meldeformulars und – falls erhältlich – des Urteils immer Bestandteil des Grundurteils (bzw. des nachträglichen Entscheides).<sup>54</sup> Die Kopien sind hier für alle zugangsberechtigten Behörden einsehbar; deren Nacherfassung ist Pflicht (Art. 107 Abs. 4 Bst. a).

### 1.3.1.5 Änderungen am Aufbewahrungskonzept

VOSTRA unterscheidet weiterhin zwischen «Entfernung» – d.h. Vernichtung – von Einträgen (Art. 35) und «Nichterscheinen» in einem bestimmten Auszug.

Bisher gab es nur für Grundurteile, hängige Strafverfahren und Online-Bestellungen von ausländischen Strafregisterauszügen Entfernungsfristen.<sup>55</sup> Neu werden für *sämtliche* erfassten Daten entsprechende Regeln definiert (Art. 29–34).

Mit Ablauf der Aufbewahrungsfristen für Daten des *Behördenauszugs* <sup>156</sup> (Art. 40 Abs. 3) sind die entsprechenden Informationen aus dem Strafregister zu entfernen (Art. 28–31). Neu werden hier Urteile später entfernt als bisher. Die heutigen

<sup>53</sup> Vgl. unten Ziff. 1.3.1.4.

<sup>54</sup> Dies deshalb, weil die entsprechenden Delikte bei Ausländerurteilen nicht mehr zwingend transponiert und unter der analogen StGB-Straftat in VOSTRA registriert werden müssen; vgl. Ziff. 1.3.1.3 sowie Art. 19 Abs. 1 Bst. c.

<sup>55</sup> Vgl. Art. 369 StGB und Art. 12 VOSTRA-V.

<sup>56</sup> Vgl. oben Ziff. 1.3.1.1.

*Grundfristen für die Entfernung* von Einträgen im Behördenauszug<sup>57</sup> werden *um 5 Jahre erstreckt*; *kürzere Fristen* sind für Urteile nach *Jugendstrafrecht* vorgesehen (Art. 29). Zudem sollen Grundurteil und damit verbundene Einträge nur dann entfernt werden, wenn bei allen eingetragenen Grundurteilen die jeweilige Frist abgelaufen ist (vgl. Einleitungssatz zu Art. 29). Ein Grundurteil wird somit nicht aus VOSTRA entfernt, solange in VOSTRA noch ein anderes Grundurteil eingetragen ist, bei dem die Frist nach Artikel 29 Absatz 1 noch nicht abgelaufen ist. Durch die breitere Informationsbasis steht insbesondere den Strafjustizbehörden ein verbessertes Werkzeug für präzisere Strafzumessung und Prognoseentscheide zur Verfügung.

Die Aufbewahrungsfristen für Urteile im *Behördenauszug 2* entsprechen grundsätzlich den bisherigen Entfernungsfristen nach Artikel 369 StGB. Die Urteile bleiben aber nach Ablauf der Frist weiterhin im Register. Für die neu einzutragenden Schuldsprüche mit Strafverzicht (Art. 41 Abs. 3 Bst. e) ist eine Aufbewahrungsfrist definiert. Der *Fristenlauf beginnt neu nicht, solange sich jemand in einer stationären Massnahme befindet* (Art. 41 Abs. 4 Bst. b).

Für Aufbewahrungsfristen bei *Privatauszügen* gelten folgende Neuerungen: Die Halbierung der Frist bei Massnahmen<sup>58</sup> wird abgeschafft. Neu gilt für alle Urteile die 2/3-Regel (Art. 43 Abs. 3 Bst. a), sofern nicht Sonderregeln<sup>59</sup> – wie z.B. bei bedingten Strafen – zur Anwendung kommen. Die beabsichtigte Anwendung der 2/3-Regel ist sachgerecht, weil der zu einer Strafe *und* einer Massnahme verurteilte Täter (1/2-Regel) heute strafregisterrechtlich besser gestellt ist als derjenige Täter, der allein zu einer Strafe verurteilt wird (2/3-Regel).<sup>60</sup>

Das *Archivierungsverbot*<sup>61</sup> gilt weiterhin (Art. 35 Abs. 1). Das bisher geltende *Verwertungsverbot*<sup>62</sup> wird leicht modifiziert übernommen (Art. 35 Abs. 2–4).

### 1.3.1.6 Verbesserung der Personenidentifizierung

Durch diverse Massnahmen soll die Personenidentifizierung verbessert werden:

- Erfassung der *Versichertennummer gemäss Art. 50c AHVG* (Art. 16 Abs. 1 Bst. a). Diese Nummer dient *ausschliesslich registerinternen Zwecken* und *erscheint nicht auf dem Auszug* (Art. 14 Abs. 2 und 3). Mit ihr ist es möglich, VOSTRA-Daten mit anderen Systemen abzugleichen und Daten ausgewählter Personen automatisiert weiterzuleiten.<sup>63</sup> Insbesondere Namensänderungen und Todesfallmeldungen können damit besser verarbeitet werden.<sup>64</sup>
- Pflicht für eintragende Behörden, die Personalien umfassend abzuklären (Art. 11 Abs. 3).

<sup>57</sup> Vgl. die nachfolgenden Ausführungen zum Behördenauszug 2 sowie Art. 41 Abs. 3.

<sup>58</sup> Art. 371 Abs. 4 StGB.

<sup>59</sup> Für bedingte oder teilbedingte Strafen vgl. Art. 43 Abs. 3 Bst. b, für Vergehensbussen vgl. Art. 43 Abs. 3 Bst. c und für das Sichtbarmachen langer Delinquenzketten vgl. Art. 43 Abs. 3 Bst. d.

<sup>60</sup> Vgl. das Beispiel unten in den Erläuterungen zu Art. 43 Absatz 3 Buchstabe a.

<sup>61</sup> Art. 369 Abs. 8 StGB.

<sup>62</sup> Art. 369 Abs. 7 StGB.

<sup>63</sup> Zur Weiterleitung an den Führungsstab der Armee vgl. Art. 61 Abs. 3.

<sup>64</sup> Zu den Schnittstellen mit ZEMIS und Infostar vgl. Art. 66 und 67.

- Auskunftspflicht für Ausländerbehörden gegenüber den eintragenden Behörden zwecks Feststellung der Personalien (Art. 9).

### 1.3.1.7 Neue zugangsberechtigte Behörden

Das Strafregisterrecht – ursprünglich ein reines Justizinstrument zur Durchführung von Strafverfahren – wurde zunehmend für neue Zwecke geöffnet.<sup>65</sup> Auch im Rahmen der Vernehmlassung 2009<sup>66</sup> wurden neue Zugangsbegehren gestellt. Begründet erscheinen folgende Anliegen:

- *Kantonale Polizeistellen* werden wie die Polizeibehörden auf Bundesebene behandelt und erhalten Online-Zugang zum Behördenauszug 1, soweit es um die *Verfolgung* von Straftaten im Rahmen der StPO geht (Art. 46 Bst. f). Für die *Vorermittlungen* und die *Verhütung* von Straftaten erhalten sie Online-Zugriff auf den Behördenauszug 2plus (Art. 47 Bst. c).
- Die *für die Sicherheitsprüfung von Polizisten und Polizeianwärtern zuständigen kantonalen Stellen* erhalten einen Online-Zugang zum Behördenauszug 2plus (Art. 47 Bst. i).
- Die *für die Zulassung von Sicherheitsfirmen zuständigen kantonalen Stellen* erhalten einen Online-Zugang zum Behördenauszug 2plus (Art. 47 Bst. j).
- Die *Eidgenössische Finanzmarktaufsicht* erhält einen Online-Zugang zum Behördenauszug 2minus über natürliche Personen (Art. 48 Bst. d) und zum Behördenauszug 2minus über Unternehmen (Art. 95a).
- Die *für die Pflegekinderaufsicht zuständigen kantonalen Behörden*<sup>67</sup> erhalten auf schriftliches Gesuch hin Zugang zum Behördenauszug 2plus (Art. 52 Bst. b und c).
- Die *Zentralstelle für Internationale Adoptionen des Bundesamtes für Justiz* erhält auf schriftliches Gesuch hin Zugang zum Behördenauszug 2plus (Art. 52 Bst. d).
- *Rechtsmittelinstanzen zugangsberechtigter Behörden* erhalten im Umfang der Vorinstanz ebenfalls Einsicht (Art. 54 Abs. 3).

Da mit einem Ausbau der Zugriffsrechte – insbesondere im Online-Bereich – auch die Gefahr nicht zweckkonformer Nutzung der Anschlussrechte wächst, wurde das bestehende Sicherheitsdispositiv verstärkt.<sup>68</sup>

### 1.3.1.8 Neuerungen für bisher zugangsberechtigte Behörden

Um den Vorgaben des Datenschutzgesetzes Rechnung zu tragen, sind sämtliche Zugangsrechte neu auf formell-gesetzlicher Ebene geregelt.<sup>69</sup> In diesem Sinne wurden auch diverse *Zweckbestimmungen präzisiert*.<sup>70</sup>

<sup>65</sup> Vgl. die Aufzählung in Art. 365 Abs. 2 StGB und Art. 21–22 VOSTRA-V.

<sup>66</sup> Vgl. Ziff. 1.1.1.

<sup>67</sup> Vgl. Art. 316 Abs. 2 des Zivilgesetzbuches (ZGB).

<sup>68</sup> Vgl. Ziff. 1.3.1.9.

Die *Zugangsrechte* des Bundesamtes für Migration wurden im Bereich Ausländergesetz<sup>71</sup> und Asylgesetz<sup>72</sup> *ausgeweitet* (Art. 47 Bst. d). Die kantonalen Migrationsbehörden erhalten ebenfalls ein Zugangsrecht für alle Entscheide nach AuG, die unter Beizug von Strafdaten getroffen werden müssen (Art. 47 Bst. f).

Verschiedene Behörden ausserhalb der Justiz erhalten neu *Zugang zu Daten über hängige Strafverfahren*, z.B. der Bundessicherheitsdienst (Art. 47 Bst. a), die kantonalen Migrationsbehörden (Art. 47 Bst. f), die kantonalen Kindes- oder Erwachsenenschutzbehörden (Art. 52 Bst. a) und die für die Durchführung von Personensicherheitsprüfungen zuständigen Behörden (Art. 47 Bst. c und Art. 52 Bst. e).

### 1.3.1.9 Neuerungen zur Verbesserung des Datenschutzes

Die Erweiterung von Zugangsrechten<sup>73</sup> erhöht die Gefahr des Missbrauchs der Daten für gesetzlich nicht vorgesehene Zwecke. Dieser Gefahr wird daher durch verschiedene zusätzliche Massnahmen entgegengewirkt:

- Einführung einer *neuen Form der Protokollierung*, welche auch Recherchen darüber erlaubt, ob über eine bestimmte Person innerhalb der letzten zwei Jahre eine VOSTRA-Abfrage getätigt wurde (Art. 24).<sup>74</sup>
- Offenlegung der Protokollierung nach Artikel 24 gegenüber den abgefragten Personen: Im Rahmen des datenschutzrechtlichen *Auskunftsrechts* (Art. 59) soll eine Person nicht nur darüber informiert werden, welche Strafdaten über sie verzeichnet sind. Vielmehr soll sie grundsätzlich auch sehen können, welche Behörde innerhalb der letzten zwei Jahre (Art. 32) zu welchem Zweck Daten über sie abgefragt hat. Nur soweit dies zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen nötig ist, sollen Behörden ihre Abfragen gegenüber den Betroffenen *gänzlich verdeckt* tätigen dürfen oder allenfalls *später offen legen* müssen (Art. 24 Abs. 2).
- Das Schweizerische Strafregister erhält neu die *Pflicht*, die vorschriftsmässige Bearbeitung der VOSTRA-Daten durch die zugangsberechtigten Behörden *zu kontrollieren* (Art. 4 Abs. 2 Bst. g) und wenn nötig Massnahmen zu treffen (Art. 4 Abs. 2 Bst. i). Zu diesem Zweck soll das Schweizerische Strafregister selber Einsicht in die vorhandenen Protokolle nehmen können (Art. 4 Abs. 2 Bst. g). Die kontrollierten Behörden sind zudem gegenüber dem Schweizerischen Strafregister auskunftspflichtig, soweit dies zur Durchführung der Kontrollen nötig ist (Art. 10). Spiegelbildlich wird die Kompetenz des Schweizerischen Strafregisters, Weisungen für die Führung und Benutzung von VOSTRA zu erlassen (Art. 4 Abs. 2 Bst. f), auf formell-rechtlicher Ebene geregelt. Dem Schweizerischen Strafregister (als Datenherr über VOSTRA) wird in Bezug auf

69 Zu den Online-Abfragerechten vgl. die Art. 44–50 und zu den Zugangsrechten auf schriftliches Gesuch Art. 51–53 und 55.

70 Vgl. etwa die Zugangszwecke für die Strafjustizbehörden (Art. 46 Bst. a), für die Verwaltungsbehörden mit Strafrechtsfunktion (Art. 46 Bst. b), für die Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden (Art. 46 Bst. d), für das Bundesamt für Polizei, soweit es um Strafverfahren geht (Art. 46 Bst. e), sowie für die Militärjustizbehörden (Art. 51).

71 AuG, SR 142.20

72 AsylG, SR 142.31

73 Vgl. Ziff. 1.3.1.7 und 1.3.1.8.

74 Vgl. zu den verschiedenen Protokollierungsarten die Ausführungen zu Art. 24.

die Kontrolltätigkeit bewusst eine starke Stellung eingeräumt, da die Erfahrung zeigt, dass die Datenschutzberater der jeweiligen Ämter nicht über genügend Ressourcen verfügen, um die zweckkonforme Nutzung der Daten regelmässig zu kontrollieren. Ferner ist eine einheitliche Praxis eher gewährleistet, wenn die Kontrolltätigkeit bei nur einer Behörde angesiedelt ist. Die Kompetenzen der Datenschutzbeauftragten der angeschlossenen Ämter werden durch diese Regelung nicht beschnitten. Da das Schweizerische Strafregister VOSTRA nicht für eigene Zwecke nutzt, ist auch garantiert, dass diese Stelle ihre Aufgabe unabhängig erfüllt.

- Um eine transparentere und verlässlichere Datenbearbeitung zu gewährleisten werden zudem diverse Zweckbestimmungen präziser formuliert.
- Das bereits heute geltende Verwertungsverbot für entfernte Strafregisterdaten (vgl. Art. 369 Abs. 7 StGB) wird präzisiert und klargestellt, dass es ausnahmslos für alle Behörden gilt (Art. 35 Abs. 2 und 3).

Die Schaffung eines gesetzlichen Online-Zugriffsrechts bedeutet noch nicht, dass dieses auch effektiv operativ geschaltet wird. Die Vergabe individueller Zugriffsrechte unterliegt dem Verhältnismässigkeitsprinzip – das Bedürfnis und die Notwendigkeit des Anschlusses müssen daher in jedem konkreten Einzelfall genau überprüft werden, um die Zahl der Anschlüsse so gering wie nötig zu halten.<sup>75</sup> Aus datenschutzrechtlicher Sicht erscheint es zudem sinnvoll, dass die Vergabe der Online-Zugriffsrechte auch in die nachgelagerte Gesetzesevaluation einbezogen wird.

### **1.3.1.10 Neue automatische Datenweiterleitungen und Schnittstellen**

Die elektronische Erfassung der Daten ermöglicht eine effizientere Weiterverarbeitung der Daten.

Neu werden Fahrverbote<sup>76</sup> automatisch der Strassenverkehrsbehörde des Wohnsitz- oder Urteilskantons zur Eintragung ins Fahrberechtigungsregister gemeldet (Art. 62).

Falls ein Urteil einzutragen ist, welches die Einziehung von über 100 000 Franken vorsieht, übermittelt das Schweizerische Strafregister automatisch eine elektronische Kopie des Urteils an die für das Sharing der Vermögenswerte<sup>77</sup> zuständige Stelle (Art. 63).

Alle neu erfassten Strafurteile und hängigen Strafverfahren, die Ausländerinnen und Ausländer betreffen, werden an die zuständigen Ausländerbehörden übermittelt (Art. 64).

Schnittstellen mit ZEMIS und Infostar sollen dazu beitragen, Mutationen bei Identitätsmerkmalen und Todesfälle besser zu verarbeiten (Art. 66 und 67).

<sup>75</sup> Vgl. zur Weisung des EJPD über die Einrichtung von Online-Verbindungen und die Erteilung von Zugriffsbewilligungen auf Informatikanwendungen vom 30. September 2004 die einleitenden Ausführungen zu Art. 54.

<sup>76</sup> Vgl. Art. 67b StGB und Art. 50a<sup>bis</sup> MStG.

<sup>77</sup> Vgl. das Bundesgesetz vom 19. März 2004 über die Teilung eingezogener Vermögenswerte (TEVG, SR 312.4).



## 1.3.2 Unternehmensstrafregister

### 1.3.2.1 Inhalt

Im Unternehmensstrafregister sollen alle *rechtskräftigen kern- und nebenstrafrechtlichen Entscheide* eingetragen werden, welche in der Schweiz gegen ein Unternehmen ausgefällt werden, sofern die Anlasstat ein Verbrechen oder Vergehen ist.<sup>78</sup> Nebenstrafrechtliche Verurteilungen wegen Übertretungen hingegen, die reine Ausfallhaftungstatbestände sind (vgl. z.B. Art. 100 des Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009, MWSTG, SR 641.20), werden generell nicht eingetragen. Die übrigen Übertretungen werden eingetragen, wenn eine Busse von mehr als 50 000 Franken ausgesprochen worden ist. *Hängige Strafverfahren sollen grundsätzlich ebenfalls eingetragen werden.*

Weil hier ausschliesslich der *Unternehmensträger* zur Verantwortung gezogen wird,<sup>79</sup> ist auch nur dieser einzutragen. Natürliche Personen (z.B. Organe), die sich möglicherweise neben «ihrem» Unternehmen strafbar gemacht haben,<sup>80</sup> sind im Strafregister für natürliche Personen einzutragen.

Da Unternehmensmerkmale wie Firma oder Adresse rasch wechseln können, ist ein *unveränderliches Element* erforderlich, das eine eindeutige Identifizierung eines Unternehmens erlaubt. Bei der Eintragung von Unternehmen im Strafregister soll deshalb auf die *Unternehmens-Identifikationsnummer* (UID)<sup>81</sup> abgestellt werden (Art. 69).

Die Nachverfolgbarkeit von Unternehmen hat auch bei Verwendung der UID ihre Grenzen. Sobald ein Unternehmen liquidiert wird oder Umstrukturierungen vorgenommen werden,<sup>82</sup> welche den rechtlichen Untergang des Unternehmens zur Folge haben, wird das Unternehmen im UID-Register als gelöscht gekennzeichnet. Dies hat zur Folge, dass die Informationen in VOSTRA – ausser für das Schweizerische Strafregister – nicht mehr abrufbar sind (Art. 79).

### 1.3.2.2 Eintragung von Unternehmensstrafdaten

Die Eintragung der Strafdaten erfolgt wie bei natürlichen Personen.

Das Schweizerische Strafregister und die direkt eintragenden Behörden benötigen einen Zugriff auf das UID-Register mit erweiterten Einsichtsrechten.<sup>83</sup> Das Schweizerische Strafregister kann als UID-Stelle qualifiziert werden<sup>84</sup> und erhält deshalb die erforderlichen Einsichtsrechte. Der Zugriff erfolgt über eine bereits bestehende Schnittstelle.<sup>85</sup> Die anderen Behörden, welche an VOSTRA angeschlossen sind und

<sup>78</sup> Vgl. Art. 102 StGB bzw. Art. 59a MStG; im Bereich Nebenstrafrecht des Bundes vgl. Art. 125 des Zollgesetzes vom 18. März 2005 (ZG, SR 631.0).

<sup>79</sup> Z.B. Aktiengesellschaft, GmbH. Zur Problematik bezüglich der Einzelfirmen und den einfachen Gesellschaften vgl. M.A. Niggli/D. Gfeller, BSK I, a.a.O., Art. 102 N 391 ff.  
<sup>80</sup> Vgl. z.B. Art. 102 Abs. 2 StGB oder Art. 181 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11).

<sup>81</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a und Art. 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 18. Juni 2010 über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG, SR 431.03).

<sup>82</sup> Z.B. Absorptionsfusion.

<sup>83</sup> Vgl. Art. 19 UIDV.

<sup>84</sup> Vgl. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d UIDG.

<sup>85</sup> Vgl. Art. 21 Abs. 2 UIDV.

Unternehmensdaten eintragen müssen (Art. 5–7), können nicht als UID-Stellen qualifiziert werden und haben deshalb grundsätzlich keine erweiterte Einsicht ins UID-Register. Damit sie ihre gesetzlichen Aufgaben effizient wahrnehmen können, sollen sie im Rahmen ihrer VOSTRA-Pflichten ebenfalls über die Schnittstelle Zugriff auf das UID-Register erhalten (Art. 103 Bst. c).

Behörden, die nicht an VOSTRA angeschlossen sind, aber Unternehmensstrafdaten zur Eintragung melden müssen (Art. 8), können die Informationen nur im öffentlich zugänglichen Teil des UID-Registers abfragen. Liefert die Abfrage kein Ergebnis,<sup>86</sup> kann sie die zu registrierenden Daten ohne UID an die eintragende Behörde weiterleiten (Art. 11 Abs. 4). Diese kann die UID aufgrund des erweiterten Einsichtsrechts abfragen und eintragen.

### **1.3.2.3 Bekanntgabe von Unternehmensstrafdaten**

Zugang erhalten (wie bei natürlichen Personen) die zugangsberechtigten Behörden sowie die betroffenen Unternehmen selber. Die Zugangsrechte und -modalitäten sind ähnlich ausgestaltet wie bei den natürlichen Personen.

Die Abfrage von Unternehmensstrafdaten durch Behörden, die an VOSTRA angeschlossen sind, soll wie die Eintragung<sup>87</sup> *nur anhand der UID* möglich sein. Behörden, die nicht an VOSTRA angeschlossen sind, stellen ein schriftliches Gesuch (Art. 98 Abs. 2).

Das Unternehmen kann über sich selbst einen Privatauszug bestellen. Die Bezugsmodalitäten gestalten sich insbesondere in Bezug auf die Überprüfung der Vertretungsberechtigung des Bestellers anders als bei den natürlichen Personen.<sup>88</sup>

### **1.3.2.4 Datenschutzrechtliches Auskunftsrecht**

Jedem Unternehmen steht ein *umfassendes* Auskunftsrecht über alle seine in VOSTRA gespeicherten Daten zu. Dieses Recht wird durch eine zur zivilrechtlichen Vertretung des Unternehmens berechtigte Person ausgeübt (Art. 101).

## **1.4 Regelungsverzichte**

### **1.4.1 Aufnahme von Delikten des kantonalen Rechts**

Das Schweizerische Strafregister ist immer wieder mit der Forderung konfrontiert worden, auch Delikte des kantonalen Rechts in VOSTRA aufzunehmen. Diese Delikte können zwar für die Strafzumessung eine Rolle spielen, werden aber in den Kantonen nicht registriert, weil sich der Aufwand für den Aufbau einer solchen Datenbank nicht lohnt. Der Aufwand auf Seiten des Schweizerischen Strafregisters für die Gewährleistung der Dreisprachigkeit der Registerinträge dürfte sehr gross sein. Ein Ausbau ist somit unverhältnismässig.

<sup>86</sup> Vgl. z.B. Art. 11 Abs. 3 UIDG.

<sup>87</sup> Vgl. Ziff. 1.3.2.2.

<sup>88</sup> Vgl. die Ausführungen zu Art. 100 in Ziff. 2.4.2.3.1.

## 1.4.2 Änderung des Eintragungsmechanismus bei Übertretungen

Die Eintragung von Bussen (bei Übertretungen) ab einem bestimmten Schwellenbetrag benachteiligt reiche Straftäter, weil diese grundsätzlich mit einer höheren Busse zu rechnen haben.<sup>89</sup> Die Motion Heer 09.3398, welche bei Übertretungen die Einführung eines «verschuldensabhängigen» Eintragungskriteriums verlangte, wurde vom Ständerat abgelehnt (v.a. weil Verwaltungsbehörden keine Ersatzfreiheitsstrafen festlegen dürfen). Der Bundesrat stellte jedoch die Prüfung von Alternativen im Rahmen der Strafreformrevision in Aussicht. Diese Prüfung ergab, dass der aktuelle Eintragungsmechanismus beibehalten werden soll, da keine der in Betracht gezogenen Alternativen überzeugte:

- *Eintragung aller Übertretungsurteile in VOSTRA.* Übertretungen würden weiterhin nicht im Privatauszug erscheinen. Eine umfassende Eintragung hätte den Vorteil, dass die Statistik im Bereich der Übertretungen vollständig geführt werden könnte. Es ist jedoch sinnvoll, eine Mindestgrenze (z.B. 500 Fr.) vorzusehen, um die Eintragung von Bagatellen zu vermeiden. Bei geringfügigen Bussen fallen die Unterschiede zwischen reichen und armen Tätern nicht ins Gewicht, weil die Praxis hier kaum Rücksicht auf die persönlichen Verhältnisse nimmt. Demgegenüber hätte die Eintragung einen *grossen Aufwand* für die betroffenen Behörden zur Folge und das Interesse an einer vollständigen Eintragung aller Übertretungen scheint nicht wirklich gegeben.
- *Verzicht auf die Eintragung von Übertretungen.* Ein Verzicht auf die Eintragung von Übertretungen wäre aus Sicht der *Strafzumessung* nicht zu rechtfertigen, da auch Übertretungen für die Festsetzung des Strafmasses bei neuen Delikten eine Rolle spielen. In verschiedenen Deliktsbereichen würde man zudem legitimen Sicherheitsinteressen nicht mehr genügend Rechnung tragen. Ein weiteres Problem ist, dass es auch im Übertretungsbereich Delikte mit sehr unterschiedlichem Unrechtsgehalt gibt. Vor allem im *Nebenstrafrecht* werden – um die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden beibehalten zu können – oft Übertretungen konstruiert, die materiell betrachtet auch Vergehen sein könnten.<sup>90</sup>
- *Einführung eines Deliktskataloges.* Es besteht die Gefahr, dass die Erstellung eines solchen Kataloges in der Praxis eher *willkürlich* erfolgen würde, da es schwierig ist, nach objektivierbaren Kriterien zwischen «schwerwiegenden» und «leichten» Übertretungen zu unterscheiden (man denke an die sehr unterschiedlichen Bussenobergrenzen im Nebenstrafrecht).
- *Kombination verschiedener Lösungsansätze unter Einbezug der Ersatzfreiheitsstrafe.* Demnach würde in Fällen, in denen der Richter eine Ersatzfreiheitsstrafe festlegt, auf deren Höhe abgestellt (wobei die Anzahl Tage, die zu einer Eintragung des Übertretungsurteils führen, noch zu definieren wäre). In allen anderen Fällen müsste man auf eine bestimmte Bussenobergrenze abstellen oder einen Katalog festlegen. Eine *rechtsgleiche Behandlung* wäre kaum sichergestellt.

<sup>89</sup> Vgl. Art. 106 Abs. 3 StGB.

<sup>90</sup> Vgl. z. B. Art. 54 des Bundesgesetzes über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG, SR 251).

### 1.4.3 Erfassung von Einstellungsentscheiden gemäss Artikel 52 ff. StGB bei «klarer Schuld»

Einstellungsentscheide werden heute nicht erfasst. Daran soll festgehalten werden.

Der Kanton ZH verlangte in der Vernehmlassung 2009, dass bei Verbrechen und Vergehen alle Einstellungsentscheide<sup>91</sup>, in denen der Täter «trotz klarer Schuld» keine Sanktion erhalten hat, im Strafregister erfasst werden sollen, um im Wiederholungsfall den Untersuchungsbehörden und Gerichten eine adäquatere Beurteilung zu ermöglichen. Zur Umsetzung dieses Anliegens müsste im Register eine neue Strafdatenkategorie geschaffen werden, welche im Behördenauszug 1 (aber nicht im Privatauszug) erschiene.

Es geht um folgende Fälle:

- Bei Einstellungen nach Artikel 52 StGB (fehlendes Strafbedürfnis) wird argumentiert, dass ein Gericht bei Wiederholungstätern kaum mehr von geringfügiger Schuld spräche, wenn die einzelnen Verfahren gemeinsam beurteilt würden, selbst wenn im Einzelfall nur geringfügige Tatfolgen vorliegen.
- Bei Einstellungen nach Artikel 54 StGB (Betroffenheit des Täters durch seine Tat) und nach Artikel 53 StGB (Wiedergutmachung) wird bemängelt, dass Personen, die immer wieder strafbare Handlungen begehen, aber den Schaden jedes Mal decken oder das begangene Unrecht wiedergutmachen, ohne Eintragung regelmässig ungestraft davon kommen könnten. In solchen Konstellationen sei ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung gegeben, um die Gesellschaft vor – möglicherweise gar eskalierenden – Straftaten zu schützen.
- Schliesslich soll auch bei Einstellungen nach Artikel 55a StGB (Berücksichtigung von Opferinteressen bei häuslicher Gewalt) eine Eintragung erfolgen. Gemeint ist wohl die rechtskräftige definitive Einstellung, da bei einer provisorischen Einstellung das entsprechende Verfahren immer noch hängig und daher registriert ist.

Es stellen sich folgende Umsetzungsprobleme: Die Eintragung der Einstellung lässt sich unter dem Blickwinkel der Unschuldsvermutung nur dann verantworten, wenn die Frage der Tatbegehung im Einstellungsentscheid auch richterlich geklärt worden ist. Es scheint fraglich, ob die Strafverfolgungsbehörde bei einer Einstellung regelmässig auch darüber entschieden hat, ob der Betroffene die Tat tatsächlich begangen hat. Von «klarer Schuld» kann nur ausgegangen werden, wenn dies im Einstellungsentscheid ausdrücklich festgestellt ist. Dies ist bei den meisten Einstellungen gerade nicht der Fall.

### 1.4.4 Eintragung von Strafverbüßungsdaten

Heute sind nur wenige Vollzugsdaten (z.B. Untersuchungshaft, Änderung und Aufhebung von Massnahmen<sup>92</sup>) eingetragen. In der Vernehmlassung 2009 wurde von mehreren Kantonen die Registrierung weiterer Vollzugsdaten gefordert. Es geht

<sup>91</sup> Vgl. Art. 52 ff. StGB.

<sup>92</sup> Vgl. Art. 6 VOSTRA-V.

vor allem um Angaben zum Vollzugsort und zum Zeitpunkt der Strafverbüßung. Gewünscht werden auch Angaben über die Höhe von Reststrafen. Das Ziel ist offenbar, den Vollzugsbehörden aufwendige Abklärungen bei unterschiedlichen Amtsstellen zu ersparen.

Im Verhältnis zum Nutzen dieser Vollzugsdaten erscheint der Aufwand für die Eintragung dieser Zusatzinformationen jedoch sehr hoch und nur dann gerechtfertigt, wenn ein weiterer Zusatznutzen generiert werden könnte. Dies ist nicht der Fall.

#### **1.4.5 Automatische Meldung an die nach Waffengesetz für den Entzug von Bewilligungen zuständige Stelle**

Eine Bewilligung nach Waffengesetz muss entzogen werden, wenn eine Tat vorliegt, «die eine gewalttätige oder gemeingefährliche Gesinnung bekundet» oder wenn die Person «wegen wiederholt begangener Verbrechen oder Vergehen im Strafregister eingetragen» ist und der Eintrag im Privatauszug erscheint.<sup>93</sup> Zwar verfügen die zuständigen Behörden neu über einen Online-Zugang zum Privatauszug (vgl. Art. 49), aber sie werden *nicht automatisch über neu eingetragene Delikte informiert*. Um Kenntnis von Entzugsgründen zu erhalten, müssten sie deshalb sämtliche Personen, die über eine Bewilligung verfügen, systematisch abfragen, was ausserordentlich aufwendig ist.

Effizienter wäre eine automatisierte Weiterleitung von neuen Urteilen, sofern es um Personen geht, die über eine Bewilligung nach Waffengesetz verfügen. VOSTRA ist jedoch nicht in der Lage, automatisch personalisierte Meldungen auszulösen. Dazu müsste vorgängig ein Datenabgleich stattfinden.<sup>94</sup> Die Programmierung einer Schnittstelle setzt jedoch voraus, dass die kantonalen Datenbanken, in denen die Bewilligungen gespeichert sind, die gleichen Identifikatoren verwenden wie der Bund. Dies ist heute nicht der Fall. Solange hier keine Einheitlichkeit gegeben ist, kann VOSTRA keine Hilfestellung für eine effizientere Datenbearbeitung im Bereich Waffengesetz bieten.

#### **1.4.6 Zugangsrechte für ausländische Nicht-Justizbehörden, soweit sie die gleichen Aufgaben erfüllen wie angeschlossene schweizerische Behörden**

Zum internationalen Austausch von Strafdaten bestehen staatsvertragliche Regeln für die Durchführung von Strafverfahren und für die Meldung von Strafdaten an den Heimatstaat.

Mangels gesetzlicher Grundlagen ist es heute unzulässig, ausländischen Nicht-Strafjustizbehörden Daten zu liefern.<sup>95</sup> Ein solcher Datentransfer scheint jedoch in Fällen sinnvoll, in denen die ausländische Behörde die gleichen Aufgaben zu erledigen

<sup>93</sup> Vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. d Waffengesetz (WG, SR 514.54) i.V.m. mit Art. 30 Abs. 1 Bst. a WG.

<sup>94</sup> So etwa im Falle von Art. 61 betr. Meldungen an den Führungsstab und an das Personalinformationssystem der Armee (PISA).

<sup>95</sup> Vorbehalten sind Meldungen an den Heimatstaat im Sinne von Art. 368 StGB i.V.m. Art. 23 VOSTRA-V.

gen hat wie die angeschlossene Schweizer Behörde. So erhält eine ausländische Kinderschutzhilfebehörde, welche über die Bestellung eines Vormundes oder Beistandes entscheiden muss, von vornherein nicht die gleichen Auskünfte wie die entsprechende schweizerische Behörde. Ähnliche Probleme bestehen auch im fremdenpolizeilichen Bereich.

Den ausländischen Behörden bleibt in diesen Fällen nur der Privatauszug, der zu wenig Angaben enthält. Der Vollzug einer noch zu schaffenden Bestimmung, welche an das Gegenrechtserfordernis und an gleichwertige Datenschutzstandards im Ausland geknüpft werden müsste, dürfte mit grossen Schwierigkeiten verbunden sein: Allein die Überprüfung der Zweckidentität der Datenverwendung ist äusserst personalintensiv und ohne rechtsvergleichende Gutachten nur schwer zu bewerkstelligen, weshalb dieses Anliegen nicht weiter verfolgt werden soll.

### **1.4.7 Schaffung eines erweiterten Privatauszuges**

In der Vernehmlassung 2009 wurde von SG, GR und der KKJPD ein erweiterter Privatauszug verlangt, der zuhanden von Arbeitgebern für *besonders sensible Anstellungsverhältnisse* abgegeben werden soll. Im Sinne einer Generalklausel wurde vorgeschlagen, dass ein schützenswertes Interesse glaubhaft gemacht werden müsse und die Interessen der betroffenen Person nicht eindeutig überwiegen dürfen.

Es ist offensichtlich, dass solche Kriterien zu unbestimmt sind, um im Rahmen der täglichen Massenausfertigung im Einzelfall zu entscheiden, wann zusätzliche Informationen preisgegeben werden dürfen. Es wurde daher auch gefordert, dass – um eine Anfrageflut und Missbräuche zu verhindern – die genauen Anfragezwecke gesetzlich definiert werden müssten. Aus den Vernehmlassungen geht nicht klar hervor, welche Anwendungsbereiche genau gemeint sein könnten. Zum Teil wurden Kinderbetreuungsverhältnisse genannt (für diese soll die Gesetzesvorlage zur Ausdehnung des Berufsverbots eine Lösung bringen<sup>96</sup>), aber auch die Beschäftigung in Sicherheitsfirmen (hier ist ein neues Zugangsrecht vorgesehen, vgl. Art. 47 Bst. i). Auf die Ausfertigung von nicht auf spezifische Zwecke fokussierten Privatauszügen ist mangels Praktikabilität zu verzichten.

## **2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln**

### **2.1 Vorbemerkungen**

Im Bereich Strafregister für natürliche Personen werden die bestehenden Regeln des StGB und der VO STRA-V grösstenteils übernommen, jedoch in redaktionell überarbeiteter Form. Daher wird die bisherige Regelungsmechanik für das Personenregister nicht mehr im Detail erläutert. Eingehend kommentiert werden nur diejenigen Regelungen, die *echte Neuerungen* enthalten.

Die genaue Struktur der Datenbank wird erst dann klar ersichtlich, wenn auch die *Details* auf *Verordnungsebene* definiert sind. Dort, wo sich der mögliche Wortlaut der Verordnungsregelung bereits abzeichnet, werden diese Normen zum besseren Verständnis der gesetzlichen Bestimmungen schon jetzt skizziert.

<sup>96</sup> Vgl. vorne Ziff. 1.1.1.

## 2.2 1. Teil: Allgemeine Bestimmungen

### 2.2.1 1. Titel: Gegenstand und Begriffe

#### Art. 1 Gegenstand

Artikel 1 ist eine programmatische Einführungsnorm, wie sie in vielen neuen Gesetzen zu finden ist. *Absatz 1* definiert quasi den *Kern der Strafregisterregelung* und stellt klar, dass es hier in erster Linie um eine Datenbankregelung für zwei strukturell unterschiedliche Strafdatenkategorien geht – nämlich um die Bearbeitung von *Daten über hängige Strafverfahren* und von *Daten über rechtskräftige Strafurteile*. Alle in VOSTRA ablaufenden Prozesse sind irgendwie mit diesen beiden Hauptkategorien vernetzt. Der Begriff «Bearbeitung» wird daher im umfassenden Sinne verstanden (vgl. Art. 3 Bst. e DSGVO) und meint jeglichen Umgang mit diesen Daten.

Mit der unmittelbaren Datenbearbeitung verknüpft sind aber noch andere Fragen. Entsprechend gibt *Absatz 2* eine Übersicht über sämtliche Regelungsbereiche, die im Strafregistergesetz abgehandelt werden, wobei die Aufzählung mehrheitlich dem Kapitelaufbau des Strafregistergesetzes folgt.

#### Art. 2 Systemteile von VOSTRA

Die eingetragenen Strafdaten sind entweder einer *natürlichen Person* oder einem *Unternehmen* zugeordnet. Entsprechend hält *Artikel 2* fest, dass VOSTRA zweigeteilt ist – in ein Personenregister und ein Unternehmensregister. Diese separate Eintragung macht Sinn, da die Suchmechanismen und Bearbeitungsregeln bei natürlichen Personen und Unternehmen zwar ähnlich, aber eben nicht identisch sind.

#### Art. 3 Begriffe

Artikel 3 enthält eine Aufzählung wichtiger Begriffsdefinitionen, welche dem besseren Verständnis der Normen des Strafregisterrechts dienen.

Schwierigkeiten dürfte vor allem der Ausdruck «Strafdatenverwaltung» bereiten (vgl. *Bst. d*), geht es doch in VOSTRA immer um Strafdaten. Unter dem Titel «Strafdatenverwaltung» werden alle Programmteile von VOSTRA subsumiert, die der klassischen Ausfertigung von Strafregisterauszügen dienen. Im Gegensatz dazu gibt es einzelne Programmteile, wo andere Funktionalitäten im Vordergrund stehen: Etwa die Instrumente zur automatischen Protokollierung erfolgter Abfragen (vgl. Art. 24 und 76), zur Online-Bestellung von Auszügen aus einem ausländischen Strafregister (Art. 25) und die Hilfsdatenbank zur Abwicklung des Bestellprozesses von Privatauszügen (Art. 26 und 77).

### 2.2.2 2. Titel: Aufgaben der registerführenden Behörden

In Bezug auf die Behördenstruktur der registerführenden Behörden bleibt alles beim Alten. Oberste Behörde ist nach wie vor das *Bundesamt für Justiz* (Schweizerisches Strafregister; vgl. Art. 4). In jedem Kanton gibt es weiterhin eine *Koordinationsstelle für das Strafregister (KOST)*, welche in der Kommunikation mit nicht an

VOSTRA angeschlossenen kantonalen Behörden gewisse Hilfsfunktionen zu übernehmen hat (vgl. Art. 5). Eine ähnliche Drehscheibenfunktion hat die *Koordinationsstelle der Militärjustiz* (vgl. Art. 6).<sup>97</sup>

#### Art. 4 Bundesamt für Justiz (Schweizerisches Strafregister)

Das Bundesamt für Justiz trägt als *Datenherr* die Verantwortung für VOSTRA (Art. 4 Abs. 1). Die Tatsache, dass das Bundesamt für Justiz in der Titelüberschrift genannt wird, macht deutlich, dass die Verantwortlichkeit für VOSTRA auf Amtsebene angesiedelt ist. Die Bezeichnung «Schweizerisches Strafregister» wird im Gesetz nur als Abkürzung verwendet, da die entsprechende Tätigkeit funktional unter diesem Namen eher bekannt ist und in der Praxis viele Aufgaben direkt durch den gleichnamigen Fachbereich des Bundesamtes für Justiz ausgeübt werden. Allfällige Verfügungen<sup>98</sup> werden durch das Bundesamt für Justiz erlassen; nicht durch den Fachbereich.

Aus der Kompetenz zur Registerführung resultieren die in *Absatz 2* genannten Aufgaben. Diese entsprechen in weiten Teilen geltendem Recht (vgl. Art. 365 Abs. 1 StGB i.V.m. Art. 2 VOSTRA-V). Die entsprechenden Normen wurden allerdings etwas klarer strukturiert und durch wenige Neuerungen ergänzt:

- So wurde in *Buchstabe c* präzisiert, dass Grund- und Weiterbildungskurse *nur für online anschlussberechtigte Nutzerinnen und Nutzer* durchgeführt werden.
- In *Buchstabe e* wurde klargestellt, dass sich das Schweizerische Strafregister für einen *nutzerfreundlichen Betrieb* und eine stetige *Verbesserung der Funktionalität* der Datenbank einsetzt. Obschon die Datenbankstruktur durch die Gesetzgebung weitgehend vorbestimmt ist, müssen gewisse Funktionalitäten in den Details immer wieder angepasst werden, um den Bedürfnissen der Praxis gerecht zu werden (Beispiel: Programmierung weiterer Eingabefelder, um Urteile mit sehr vielen Tatzeiten erfassen zu können). Da für entsprechende Aktualisierungen der Datenbank auch jedes Jahr entsprechende Budgetposten eingestellt sind, rechtfertigt es sich, die entsprechende Pflicht zur Weiterentwicklung der Datenbank im Gesetz zu nennen.
- *Buchstabe g* nennt gewisse *Kontrollpflichten*. In der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) forderten verschiedene Teilnehmer *wirksame und regelmässige Kontrollen*. Da dem Schweizerischen Strafregister die nötigen personellen Ressourcen fehlen, um bei allen angeschlossenen Nutzern *systematisch* Kontrollen durchzuführen, welche die korrekte Datenbearbeitung auch garantieren, wird klargestellt, dass die Kontrollen immerhin *«stichprobenweise»* oder *«auf Gesuch»* einer eingetragenen Person erfolgen. Vereinzelt wurde auch gefordert,

<sup>97</sup> Diese ist beim Ombudament des VBS angesiedelt und widmet sich den Bedürfnissen der Militärjustizbehörden, die keinen fixen Standort haben und daher auf ein zentrales «Sekretariat» angewiesen sind.

<sup>98</sup> So kann etwa eine betroffene Person oder ein Unternehmen, das mit der Datenbearbeitung in VOSTRA nicht einverstanden ist, vom Schweizerischen Strafregister eine Feststellungsverfügung verlangen, damit die Korrektheit der Datenbearbeitung mittels Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht überprüft werden kann (vgl. Art. 5, 50 und 52 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021] sowie Art. 31, 33 Bst. d und 37 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [VGG, SR 173.32]).



dass die Aufgabe, Kontrollen durchzuführen, an *eine vom Strafregister unabhängige Stelle* delegiert werden soll. Dieses Vorgehen ist jedoch nicht zweckmässig, da das nötige Fachwissen über die Funktionsweise von VOSTRA beim Schweizerischen Strafregister eher vorhanden ist und dort konzentriert bleiben sollte.<sup>99</sup>

Grundsätzlich lassen sich zwei Arten von Kontrollen unterscheiden: Kontrollen, ob die eingetragenen Daten korrekt sind, und Kontrollen, ob die angeschlossenen Behörden zweckgebunden abfragen. Die *Verifikation der Korrektheit* der Daten bereitet im Allgemeinen keine Schwierigkeiten. Ein entsprechendes Controlling findet etwa bei neu an VOSTRA angeschlossenen Nutzerinnen und Nutzern statt. Die jeweiligen Behörden sind auf Anfrage verpflichtet, ihre Entscheide, die Grundlage für die Eintragung bilden, an das Schweizerische Strafregister zu liefern (vgl. Art. 10). Aufwendiger sind hingegen Kontrollen zur *Überprüfung der Zweckkonformität*. Dafür erteilt bereits das aktuelle Recht dem Schweizerischen Strafregister das Recht, auf die Protokolle zuzugreifen (Art. 2 Abs. 4 VOSTRA-V). Bei der bisherigen Form der Protokollierung, welche sich auf Artikel 10 VDSG stützt und beibehalten werden soll (vgl. Art. 105 Bst. b), ist es jedoch nur möglich, nach den Abfragen einer bestimmten Nutzerin bzw. eines bestimmten Nutzers zu suchen. In den Artikeln 24 und 76 ist vorgesehen, dass die Abfragen künftig objektbezogen protokolliert werden; somit kann auch eruiert werden, welche Behörden Daten über eine bestimmte Person oder ein Unternehmen abgefragt haben. Das Schweizerische Strafregister erhält in *Artikel 4 Buchstabe g* neu das Recht, zur Durchführung von Kontrollen auf diese automatisch protokollierten Abfragen zu greifen (vgl. auch Art. 44).

- Bisher ist in Artikel 2 Absatz 5 VOSTRA-V lediglich vorgesehen, dass das Schweizerische Strafregister die «individuellen Bearbeitungsrechte» erteilt und entzieht. Diese Kompetenz wird in Artikel 4 Absatz 2 *Buchstabe b* neu formuliert. Der Entzug ist nur dort unproblematisch, wo er erfolgt, weil ein angeschlossener Nutzer eine andere Stelle antritt. Neu wird er in *Buchstabe i* aber auch für den Fall vorgesehen, wo ein Nutzer *in grober Weise gegen Bearbeitungsvorschriften verstösst*. Meist dürften jedoch mildere Massnahmen, wie die Ermahnung oder das Aufgebot zu Schulungen, genügen, um künftiges Fehlverhalten zu verhindern. Der Entscheid betreffend die Verweigerung eines Online-Anschlusses einer Behörde oder eines Behördenmitgliedes an VOSTRA ist nicht Gegenstand einer Verfügung, da eine öffentliche Körperschaft im Verwaltungsverfahren grundsätzlich keine Parteistellung besitzt. Behörden, denen ein Online-Anschluss verweigert wird, können jedoch eine Aufsichtsbeschwerde beim EJPD erheben.

#### *Art. 5* Kantonale Koordinationsstellen

Die in *Absatz 1* genannte Pflicht zur Schaffung einer Koordinationsstelle (KOST) wurde aus Artikel 367 Absatz 5 StGB übernommen.

<sup>99</sup> Vgl. zur Kontrollpflicht auch Ziff. 1.3.1.9.

Die Aufgaben gemäss *Absatz 2* entsprechen inhaltlich Artikel 14 Absatz 1 VOSTRA-V. Neu ist lediglich *Buchstabe e*, wonach die KOST auch für die Weiterleitung gewisser Meldungen an kantonale Behörden zuständig ist. Diese Verpflichtung kommt vor allem dort zum Tragen, wo kantonale Behörden nicht direkt an VOSTRA angeschlossen sind (und VOSTRA daher nicht als direkter Kommunikationskanal genutzt werden kann). Die KOST nimmt diese Aufgabe bereits heute wahr, lässt sie sich doch (bei sehr weiter Auslegung) unter Buchstabe d (Unterstützung bei der Kontrolle der Datenbearbeitung) subsumieren.

Artikel 14 Absatz 2 VOSTRA-V findet im StReG keine Entsprechung mehr, da sich die entsprechenden Regelungsinhalte bereits aus anderen Bestimmungen ergeben:

- Dass die Kantone vorsehen können, dass die Erfassung der Urteile oder die Ausfertigung der Auszüge über die KOST laufen kann, ergibt sich selbstredend bereits aus Absatz 2 Buchstabe a und b. Solange eine kantonale Behörde nicht angeschlossen ist (vgl. die Definition in Art. 3 Bst. c), erfolgt der Datenaustausch mit VOSTRA über die KOST. Ob der Grund für den effektiven Nichtanschluss im kantonalen Recht begründet ist oder im fehlenden Bedürfnis der Behörde, spielt keine Rolle.
- Dass die Kantone der Koordinationsstelle weitere Aufgaben im Zusammenhang mit VOSTRA übertragen können, ergibt sich aus der kantonalen Organisationsautonomie und braucht daher nicht speziell erwähnt zu werden.

#### *Art. 6* Koordinationsstelle der Militärjustiz

Die genannten Aufgaben entsprechen inhaltlich Artikel 15 VOSTRA-V. Neu ist lediglich *Buchstabe e*, wonach die Koordinationsstelle der Militärjustiz auch für die Weiterleitung gewisser Meldungen an die Militärjustizbehörden zuständig ist. Der Grund ist, dass letztere nicht direkt an VOSTRA angeschlossen sind. Daher kann VOSTRA auch nicht als direkter Kommunikationskanal genutzt werden.

### **2.2.3 3. Titel: Behörden mit Eintragungs-, Melde- oder Auskunftspflichten**

Im 3. Titel sollen nur Pflichten genannt werden, die für die korrekte *Bearbeitung der Daten im Register* von Relevanz sind. Im StReG werden folglich die bisher in Artikel 20 Absatz 1 und 3 VOSTRA-V genannten (vollzugsrelevanten) Widerrufsmeldungen an Vollzugsbehörden nicht mehr aufgeführt. Diese sollen weiterhin auf Verordnungsebene definiert werden.

#### *Art. 7* Eintragungspflichtige Behörden

Zu den Behörden, die Daten direkt in VOSTRA eintragen, zählen neben den in *Artikel 7* genannten Behörden auch die registerführenden Behörden gemäss Artikel 4–6. Letztere sollen in Artikel 7 nicht mehr genannt werden. Aus diesem Grund fokussiert der Wortlaut von Artikel 7 nur auf Behörden der Strafrechtspflege, *die selbst einzutragende Daten generieren*. Der Behördenkatalog orientiert sich an Artikel 16 VOSTRA-V, allerdings werden die Militärjustizbehörden in der Aufzählung nicht mehr genannt, da diese immer über die Koordinationsstelle der Militärjus-

tiz operieren (vgl. Art. 6). Es wurde bewusst darauf verzichtet, in *Buchstabe a* den bisher gebräuchlichen Begriff «Strafjustizbehörden» zu verwenden, da er in der Vergangenheit immer wieder zu Interpretationsschwierigkeiten führte. Stattdessen werden die einzelnen Behördentypen, die im Bereich des zivilen Strafrechts tätig sind, aufgezählt. Die *Verwaltungsbehörden*, die mit (verwaltungs-) strafrechtlichen Funktionen ausgestattet sind, werden neu in einem separaten *Buchstaben b* genannt.

#### *Art. 8* Meldepflichtige Behörden

Die Aufzählung der Behörden mit einer Meldepflicht gemäss *Artikel 8* wird aus Artikel 17 VOSTRA-V übernommen. Bisher fehlte dort jedoch die Erwähnung der aus dem Ausland eingehenden Meldungen. Entsprechend werden neu in *Absatz 1 Buchstaben d und e* auch die ausländischen Meldebehörden genannt sowie die Schweizer Botschaften und Konsulate.

Bereits aus den in Artikel 4–6 definierten Zuständigkeiten folgt, dass die Meldungen von Bundesbehörden und ausländischen Behörden ans Schweizerische Strafregister erfolgen (*Abs. 1*), diejenigen von kantonalen Behörden gehen an die KOST (*Abs. 2*) und Meldungen der Militärjustiz werden an die Koordinationsstelle der Militärjustiz gesandt (*Abs. 3*).

Das Schweizerische Strafregister kann mittels Weisungen bestimmen, in welcher Form die Meldungen aufbereitet werden sollen (vgl. Art. 4 Abs. 2 Bst. f). Etwa ob ein Meldeformular verwendet oder gleich das Originalurteil versandt werden soll; ob die Meldung auf Papier oder elektronisch erfolgen soll.

#### *Art. 9* Auskunftspflicht der Zivilstandsämter, Einwohnerkontrollen und Ausländerbehörden

Diese Bestimmung entspricht im Grundsatz Artikel 19 VOSTRA-V. Die Auskunftspflicht wurde jedoch auf Ausländerbehörden ausgeweitet.

Behörden, die Daten in VOSTRA eintragen müssen, haben vor der Datenerfassung zu eruieren, ob die entsprechende Person in VOSTRA bereits verzeichnet ist, damit die neuen Daten korrekt zugeordnet werden können. Diese Suche kann nur dann erfolgversprechend durchgeführt werden, wenn auch ehemalige Namen oder abweichende Personalien in VOSTRA konsequent erfasst und bei der Suche verwendet werden. Zudem fehlen den eintragenden Behörden oft auch Angaben zu einzelnen identifizierenden Merkmalen gemäss Artikel 16. Hier können Auskünfte der Zivilstandsämter, Einwohnerkontrollen und Ausländerbehörden eine wertvolle Hilfe sein. Artikel 9 ist somit das Gegenstück zu *Artikel 11 Absatz 3*, welcher von den eingehenden Behörden eine *umfassende Identitätsabklärung* verlangt. Allerdings dürften die Schwierigkeiten bei der Identitätsabklärung durch die Einführung der Versichertennummer nach Artikel 50c AHVG nicht mehr so gross sein (vgl. Art. 14 und 16 Abs. 1 Bst. a).

Der Grund, weshalb auch Ausländerbehörden neu auskunftspflichtig sind, liegt darin, dass diese nicht selten über im ZEMIS gespeicherte Informationen verfügen, dass ein Ausländer über mehrere verschiedene Ausweisschriften verfügt (z.B. Doppelbürger mit zwei Pässen und unterschiedlichen Namensschreibweisen) oder dass der ausgestellte Ausländerausweis nicht mit den Angaben in Infostar übereinstimmt.

Daher sollten diese Informationen zugänglich gemacht werden, damit sämtliche Nebenidentitäten frühstmöglich bekannt werden und in VOSTRA registriert werden können.

#### *Art. 10* Auskunftspflicht der eintragungspflichtigen, meldepflichtigen und zugangsberechtigten Behörden

*Artikel 10* hebt die bisher in Artikel 2 Absatz 4 dritter Satz VOSTRA-V geregelte Auskunftspflicht aufgrund ihrer Bedeutung sowie deshalb auf Gesetzesstufe, weil andere, mit dieser Regelung konkurrierende Bestimmungen betreffend die Datenweitergabe ebenfalls formell-gesetzlich normiert sind.

Wie bereits vorne bei *Artikel 4 Buchstabe g* erwähnt, gibt es zwei Arten von Kontrollen. Bei der ersten geht es darum, zu kontrollieren, ob die registrierten Daten *korrekt* sind. Aus diesem Grund müssen die eintragenden und die meldenden Behörden Einblick in die entsprechenden Entscheide gewähren. Da künftig elektronische Kopien der Originalentscheide in VOSTRA erfasst werden (vgl. Art. 21 und 73) und für das Schweizerische Strafregister einsehbar sind, dürfte sich dieses Controlling erheblich vereinfachen und meist ohne zusätzliche Auskünfte auskommen. Anders verhält es sich bei altrechtlichen Entscheiden, von denen noch keine elektronischen Kopien angefertigt worden sind (vgl. Art. 107 Abs. 5). Keine elektronischen Kopien gibt es ferner bei der Eröffnung von hängigen Strafverfahren. Hier ist die Auskunftspflicht zur Verifikation der Korrektheit der Daten durchaus noch von Bedeutung.

Die zweite Art von Kontrollen betrifft die Frage, ob eine zugangsberechtigte Behörde tatsächlich *zu den gesetzlich vorgesehenen Zwecken* in VOSTRA-Daten Einblick genommen hat. Anhand der Protokolle und automatisch protokollierten Abfragen (vgl. Art. 4 Abs. 2 Bst. g) kann das Schweizerische Strafregister eruieren, welcher Nutzer wann für welche Behörde welche Daten über welche Person abgefragt hat. Um entscheiden zu können, ob die Abfrage zweckkonform war, muss jedoch auch Einblick in Dokumente gewährt werden, die Grundlage für die Abfrage waren. Ergibt sich beispielsweise aus den Protokollen, dass eine Einbürgerungsbehörde Daten einer Person abgefragt hat, so müsste diese belegen können, dass die abgefragte Person tatsächlich ein Einbürgerungsgesuch gestellt hat. Die Offenlegungspflicht von Hintergrundakten wird ausdrücklich auf «erforderliche Auskünfte» beschränkt. Aus Datenschutzgründen entscheidet die kontrollierte Behörde, welche Akten konkret vorgelegt werden. Die Kontrollmöglichkeiten des Schweizerischen Strafregisters sind auch dort eingeschränkt, wo die Auskünfte andere schutzwürdige öffentlichen Interessen gefährden könnten – etwa Auskünfte die im Interesse der inneren oder äusseren Sicherheit geheim zu halten sind. Hier muss es genügen, dass der Datenschutzberater des überprüften Amtes auf konkrete Anfrage des Schweizerischen Strafregisters hin lediglich die Korrektheit der Datenbearbeitung bestätigt.

#### **2.2.4 4. Titel: Allgemeine Bearbeitungsgrundsätze**

Die Artikel 11–13 enthalten grundlegende Sorgfaltsregeln und Bearbeitungsgrundsätze, die bisher auf Verordnungsstufe definiert sind. Da diese Regeln für die Verlässlichkeit der Daten und die datenschutzkonforme Nutzung von VOSTRA von

grundlegender Bedeutung sind, ist es gerechtfertigt, sie bereits auf Stufe StReG zu nennen. Dies gilt in besonderem Masse für die in Artikel 13 enthaltenen Normen, welche die Weiterverarbeitung der besonders schützenswerten VOSTRA-Daten regeln. In Artikel 14 wird neu die systematische Verwendung der Versichertennummer vorgesehen.

#### *Art. 11* Sorgfaltsregeln im Bereich Eintragung und Meldung von Daten

*Artikel 11 Absätze 1–2* entsprechen inhaltlich Artikel 18 Absätze 2–3 VOSTRA-V. Die Pflicht zur vorschriftsgemässen Bearbeitung gemäss Artikel 18 Absatz 1 VOSTRA-V wird im StReG nicht wiederholt, da sich von selbst versteht, dass alle Behörden ans Legalitätsprinzip gebunden sind. Neu sind hingegen die Absätze 3–4.

*Absatz 3* enthält neu die Verpflichtung, vor der Eingabe von Daten eine umfassende Identitätsabklärung durchzuführen:

- Diese Bestimmung kann auch als Konkretisierung von Absatz 1 angesehen werden. Nur mit einer umfassenden Identitätsabklärung ist sichergestellt, dass einer Person die richtigen Strafdaten zugeordnet werden und dass man sie bei einer späteren Suche in VOSTRA wieder finden würde. Denn Identitätsmerkmale können sich ändern; etwa wenn eine Person unter dem Geburtsnamen in VOSTRA registriert ist, aber zwischenzeitlich geheiratet, eine Namensänderung durchgeführt und einen neuen Pass erhalten hat. Es kann aber auch vorkommen, dass eine Person von Anfang an mehrere Identitäten besitzt. So braucht der in Infostar registrierte Name nicht identisch zu sein mit dem Ausländerausweis, der auf einen bestimmten Pass abstellt, der wiederum bei einem Doppelbürger nicht identisch zu sein braucht mit einem Zweitpass aus einem anderen Land. Heute werden oft die Angaben aus den Polizeirapporten übernommen, ohne dass die Personalien verifiziert werden. Es ist nicht selten, dass gewisse Verknüpfungen erst viel später (oder gar nie) entdeckt werden. Aus diesem Grund sind die Zivilstandsbehörden, Einwohnerkontrollen und Ausländerbehörden *gemäss Artikel 9* auskunftspflichtig. Mit der Einführung der neuen Versichertennummer nach Artikel 50c AHVG, welche auch als Suchkriterium verwendet werden kann, dürfte sich die korrekte Identifizierung einer Person erheblich vereinfachen (vgl. Art. 14).
- Der Grund, weshalb eine *Pflicht* zur umfassenden Identitätsabklärung nicht auch für *abfragende* Behörden, welche keine Daten eingeben, vorgesehen ist, liegt darin, dass der Aufwand für entsprechende Abklärungen bei der Abfrage nicht immer gerechtfertigt scheint. Zwar stellt sich auch hier das Problem, dass eine Abfrage nur dann erfolgreich ist, wenn sie auch allfällige Nebenidentitäten und ehemalige Namen berücksichtigt. Da es bei einer VOSTRA-Abfrage aber häufig vorkommt, dass eine Person im System nicht gefunden wird (weil sie gar nicht verzeichnet ist), bräuchte eine entsprechende Verpflichtung in vielen Fällen keinen Zusatznutzen. Immerhin haben auch diese Behörden das *Recht*, entsprechende Abklärungen zu machen. Dadurch, dass die Abfrage künftig auch mit der Versichertennummer erfolgen kann (Art. 14), werden ebenfalls Fehler bei der Identifizierung vermieden.

Bei *Unternehmen* ist eine *Identitätsabklärung bei der Eingabe* im Sinne von Absatz 3 nicht nötig, da die Identitätsabklärung hier integral über eine VOSTRA-

Schnittstelle mit dem UID-Register gelöst wird. Eine Behörde, welche eine VOSTRA-Suche auslöst, wird direkt auf das UID-Register gelinkt, um die entsprechende UID-Nummer zu eruieren. Durch die Auswahl der entsprechenden UID erfolgt dann in einem nächsten Verarbeitungsschritt die Abfrage in VOSTRA. Von dieser Schnittstelle profitieren hingegen Behörden nicht, welche Daten von Unternehmen bloss zur Eintragung *melden* (da sie über keinen Zugang zu VOSTRA verfügen). Für diese ist in *Absatz 4* vorgesehen, dass – sofern die Abfrage des öffentlich zugänglichen Teils des UID-Registers kein Resultat ergibt – sie den zu registrierenden Datensatz ohne die UID an die eintragende Behörden melden dürfen (vgl. Ziff. 1.3.2.2).

#### *Art. 12* Sorgfaltsregeln im Bereich Änderung von Daten

Dieser Artikel enthält neu wichtige Sicherheitsregeln betreffend die Berechtigung zur Mutation von Datensätzen in VOSTRA, damit angeschlossene Behörden nicht irgendwelche «fremden» Daten im System manipulieren können. Die entsprechenden Grundsätze gibt es bereits im heutigen System, sie wurden aber gesetzlich bisher nicht abgebildet. Mit Ausnahme der registerführenden Behörden (welche über ein umfassendes Bearbeitungsrecht verfügen; vgl. Abs. 3) kann eine Behörde nur diejenigen Strafdaten *mutieren oder entfernen*, die sie selber eingetragen hat oder die von der registerführenden Behörde in ihrem Namen eingetragen worden sind (Abs. 1). Die einzige Ausnahme von diesem Grundsatz besteht bei abgetretenen hängigen Strafverfahren, welche von der neu als zuständig bezeichneten Verfahrensleitung bearbeitet werden können (Abs. 2). Sind identifizierende Angaben zur Person oder zum Unternehmen zuvor von einer anderen Behörde in VOSTRA eingetragen worden, können diese von einer zweiten Behörde nicht einfach überschrieben werden. Sind die entsprechenden Angaben fehlerhaft, so muss ein neuer Datensatz als «abweichende Personalien» in VOSTRA eingetragen werden, der aber der gleichen Person zugeordnet wird. So können Fehler bei der Personenidentifizierung später besser rekonstruiert werden.

#### *Art. 13* Sorgfaltsregeln im Bereich Zugang zu Daten, Aufbewahrung und Weitergabe von Daten

*Artikel 13* tritt an Stelle des heute geltenden Artikels 18 Absatz 4–6 VOSTRA-V.

Um eine schrankenlose Verwendung von VOSTRA-Daten zu verhindern, sieht Artikel 13 Absatz 2 (früher Art. 18 Abs. 5 VOSTRA-V) vor, dass die Aufbewahrung nur zulässig ist, sofern dies im Rahmen der Begründung eines getroffenen Entscheids, einer erlassenen Verfügung oder eines eingeleiteten Verfahrensschritts notwendig ist.

#### *Art. 14* Systematische Nutzung der Versichertennummer

*Artikel 14* enthält wichtige Bearbeitungsgrundsätze im Zusammenhang mit der systematischen Nutzung der Versichertennummer nach Artikel 50c AHVG in VOSTRA. Artikel 50e AHVG schreibt vor, dass eine systematische Verwendung der Versichertennummer nur zulässig ist, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht und wenn der Verwendungszweck sowie die Nutzungsberechtigten bestimmt sind:

- Der *Verwendungszweck* ergibt sich aus Artikel 14 Absatz 2: Die Nummer soll eine eindeutige Identifizierung bei der Eingabe und Abfrage von Daten sowie bei der Einrichtung von Schnittstellen zu anderen Datenbanken ermöglichen.

Nur durch die Verwendung der Versichertennummer kann künftig sichergestellt werden, dass eine in VOSTRA registrierte Person auch nach einer Namensänderung im Strafregister noch gefunden wird (vgl. Art. 14 Abs. 2 Bst. a). Im Zuge der fortschreitenden Liberalisierung des Namensrechts ist es viel leichter geworden, seine Identität zu verschleiern. Denn mit der Namensänderung werden auch die amtlichen Ausweisschriften neu ausgestellt, die keine Rückschlüsse auf die alte Identität zulassen. Ein Verzicht auf die Verwendung der Versichertennummer würde deshalb enorme Sicherheitsrisiken bergen. Diese Risiken sind gegen die Gefahren einer missbräuchlichen Verwendung abzuwägen, die naturgemäss mit der Zahl der Datenbanken wachsen, welche dieses Merkmal nutzen dürfen. Zu beachten ist jedoch, dass gerade die VOSTRA-Datenbank, die viele besonders schützenswerten Personendaten enthält, sehr gut gegen Hacking-Attacken geschützt ist.

Die Versichertennummer ist auch unerlässlich, um Daten zwischen verschiedenen Datenbanken automatisiert abzugleichen oder weiterzuleiten (vgl. Art. 14 Abs. 2 Bst. b). Solche Verknüpfungen von Datenbeständen sind aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht immer wünschenswert. Nicht zu leugnen ist auch, dass die Schaffung neuer Möglichkeiten des Datenaustausches immer auch den politischen Druck erhöht, diese Möglichkeiten Schritt für Schritt noch weiter auszubauen. Diese Nachteile treten aber gegenüber den Vorteilen, welche die Einführung der Versichertennummer beim Austausch von VOSTRA-Daten mit sich bringt, klar in den Hintergrund. Zudem ist jede beabsichtigte Nutzung der Versichertennummer im StReG klar ausgewiesen und in einer eigenen Bestimmung geregelt: So soll es beispielsweise möglich werden, Namensänderungen automatisch zu aktualisieren, um Urteile der richtigen Person zuordnen zu können (vgl. zu den Schnittstellen mit ZEMIS und Infostar: Art. 66 und 67). Ohne die Einführung der Versichertennummer in VOSTRA lässt sich auch die vom Parlament bereits beschlossene Schnittstelle zwischen PISA und VOSTRA gemäss Artikel 367 Absatz 2<sup>quater</sup> StGB nicht umsetzen (vgl. neu Art. 61 Abs. 3).

- Der Kreis der *Nutzungsberechtigten* ergibt sich durch Artikel 14 Absatz 1: Es sind dies die online an VOSTRA angeschlossenen Behörden (also diejenigen, die Daten direkt in VOSTRA eingeben und abfragen).

Für die Suchanfrage nach der Versichertennummer benötigen die an VOSTRA angeschlossenen Behörden einen Zugang zur UPI-Datenbank. Dies soll direkt aus der VOSTRA-Applikation heraus erfolgen können (*Abs. 1 Satz 2*).

*Absätze 2 und 3* stellen klar, dass die Versichertennummer nur für VOSTRA-interne Prozesse genutzt werden darf. Es soll eine Streuung der Versichertennummer ausserhalb von VOSTRA vermieden werden. Aus diesem Grund wird dieses Merkmal (Art. 16 Abs. 1 Bst. a) auch nicht auf den Auszügen gedruckt.

Zur systematischen Verwendung braucht es eine Meldung an die «für die Zuweisung der Versichertennummer zuständige Stelle» (Zentrale Ausgleichsstelle, ZAS; vgl. Art. 50g Abs. 1 AHVG). Ferner muss VOSTRA gewisse technische und organisatorische Massnahmen treffen, die für eine sichere Verwendung der Nummer nötig sind

(vgl. Art. 50g Abs. 2 Bst. a AHVG). Die entsprechenden Mindeststandards werden vom EDI festgelegt (Art. 50g Abs. 3 AHVG).

## **2.3 2. Teil: Strafregister für natürliche Personen**

### **2.3.1 1. Titel: Inhalt**

Der Inhalt des Strafregisters hängt ab von dem, was eingetragen werden soll (1. und 2. Kapitel: Art. 15–26), vom Zeitpunkt der Eintragung (3. Kapitel: Art. 27) und vom Zeitpunkt, an dem die eingetragenen Daten wieder entfernt werden (4. Kapitel: Art. 28–35).

Je nach Art der eingetragenen Daten, lassen sich in VOSTRA verschiedene Programmteile unterscheiden. Der zentrale Programmteil ist die sog. «Strafdatenverwaltung» (zum Begriff vgl. Art. 3 Bst. d). Er bildet die Grundlage für die Erstellung von Auszügen, weshalb den darin erfassten Daten ein eigenes Kapitel gewidmet wird.

#### **2.3.1.1 1. Kapitel: Eingetragene Daten im Bereich Strafdatenverwaltung**

##### *Art. 15 Personenbezogene Eintragung von Strafdaten*

Grundlage für die Registrierung von Strafdaten in VOSTRA ist Artikel 15. Es lassen sich nicht sämtliche Registrierungsvoraussetzungen in einer einzigen Bestimmung unterbringen. Deshalb übernimmt Artikel 15 die Funktion einer Verweisungsnorm. Sie stellt klar, dass eine natürliche Person nur registriert wird, sofern entweder ein eintragungspflichtiges Grundurteil vorliegt, oder solange gegen sie in der Schweiz ein Strafverfahren wegen Verbrechen oder Vergehen hängig ist.

Das Strafregister für natürliche Personen ist eine Personendatenbank, d.h. die Strafdaten werden personenbezogen erfasst. Auch die Abfrage der Daten erfolgt personenbezogen. Die angeschlossenen Nutzer können nicht nach einem bestimmten Urteil suchen.

Wann ein *Grundurteil* eintragungspflichtig ist, regeln die Artikel 17 und 18. Dabei gelten für inländische und ausländische Grundurteile unterschiedliche Voraussetzungen. Erfüllt ein Grundurteil die Eintragungsbedingungen von Artikel 17 und 18, so ist immer noch nicht klar, mit welchen Parametern dieses Grundurteil in VOSTRA eingetragen werden soll. Diese Anforderungen werden schliesslich in Artikel 19 definiert. Ist ein Grundurteil erst einmal in VOSTRA eingetragen, werden akzessorisch noch weitere Daten, die zu diesem Grundurteil gehören, in VOSTRA eingetragen (vgl. Art. 20–21). Zum Teil generiert das System selbst gewisse Daten (vgl. Art. 22).

In Bezug auf *hängige Strafverfahren* sind die Grundbedingungen, die erfüllt sein müssen, bereits in Artikel 15 Buchstabe b definiert, die Details der Registrierung werden dann in Artikel 23 geregelt. Danach muss es sich um ein *schweizerisches* Strafverfahren handeln. Strafverfahren, die im Ausland geführt werden, werden nie im schweizerischen Strafregister eingetragen. Ferner muss sich der Tatverdacht auf Delikte beziehen, die als Verbrechen oder Vergehen (vgl. Art. 10 StGB) qualifiziert werden. Auf die Eintragung von hängigen Strafverfahren wegen *Übertretungen*



wird, wie bereits im geltenden Recht, verzichtet. Zwar können sich auch bei hängigen Strafverfahren wegen Übertretungen Zuständigkeitskonflikte ergeben. Der Aufwand für die Eintragung von hängigen Strafverfahren im Übertretungsbereich ist jedoch gross, zumal später nicht alle Übertretungsurteile in VOSTRA eingetragen werden müssen. Auch dürften diese Daten für Leumundsprüfungen keine so entscheidende Rolle spielen.

Heute fehlt eine explizite Regelung, ob auch *hängige Strafverfahren bei Jugendlichen* einzutragen sind. Da Artikel 366 Absatz 4 StGB jedoch keine Ausnahme für Jugendliche vorsieht, sind auch hängige Jugendstrafverfahren wegen Verbrechen oder Vergehen in VOSTRA einzutragen. Diese Interpretation des Gesetzes ist bei den Jugendstrafverfolgern umstritten. In der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) wurde verlangt, dass dies im Rahmen der Totalrevision klar gelöst werden müsse. Aus diesem Grund hält Artikel 15 *einleitend* fest, dass die allgemeinen Eintragungsregeln für hängige Strafverfahren nicht nur für erwachsene, sondern auch für *jugendliche* natürliche Personen gelten. Eine Eintragung wird vor allem von der schweizerischen Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege (SVJ) abgelehnt, da die Verfahren so kurz seien, dass sich eine Eintragung nicht lohne. Aktuell verzichten Jugendstrafverfolgungsbehörden meist auf einen Eintrag. In der Tat bestehen im Jugendstrafrechtsbereich nicht die gleichen Probleme wie bei Erwachsenen. Widersprüchliche Urteile sind weniger zu erwarten, da das Aufenthaltsprinzip (Art. 10 JStPO) gilt und daher weniger Zuständigkeitskonflikte entstehen können (ausser bei Jugendlichen ohne Wohnsitz in der Schweiz oder bei sog. «Übergangstätern», d.h. solche, die zwischenzeitlich 18-jährig geworden sind, aber gemäss Art. 3 Abs. 2 JStG weiterhin dem Jugendstrafverfahren unterstehen). In der Regel können sich Jugendstrafverfolgungsbehörden daher auch ohne Eintragung relativ schnell ein Bild machen. Hinzu kommt, dass hängige Strafverfahren auch dann eingetragen werden müssen, wenn es nie zu einem eintragungspflichtigen Grundurteil kommt. Diese Problematik dürfte sich durch die Ausdehnung der Eintragung von Jugendurteilen (vgl. Art. 17 Abs. 2 Bst. c Ziff. 2 und 3 und Art. 18 Abs. 2 Bst. d Ziff. 2 und 3) entschärfen. Der Grund, weshalb eine Eintragung dennoch befürwortet wird, liegt aber v.a. darin, dass das Wissen um hängige Strafverfahren Jugendlicher auch für andere angeschlossene Behörden wichtig ist.

#### *Art. 16* Identifizierende Angaben zur Person

Bisher fehlt auf Gesetzesebene eine Grundsatzbestimmung, welche die Merkmale nennt, anhand derer eine Person in VOSTRA identifiziert werden soll. Die Aufzählung in *Absatz 1 Buchstabe a–h* (welche sich an Ziff. 1.1–1.12 des Anhang 1 zur VOSTRA-V orientiert) nennt nur die Grundtypen von Datensätzen. Neu ist nur die *Einführung der neuen Versichertennummer nach Artikel 50c AHVG* (vgl. *Abs. 1 Bst. a*). Gemäss *Absatz 2* sollen die genauen Daten weiterhin auf Verordnungsebene definiert werden. Ebenso soll auf Verordnungsebene angegeben werden, welche Personalienangaben nur auf Online-Abruf ersichtlich sind, bzw. nicht auf den einzelnen Registerauszügen erscheinen (vgl. Art. 36 Abs. 2 Satz 3). Dies dürften der ehemalige Name, der Aufenthaltsstatus, der Bearbeitungsvermerk sowie die Versichertennummer (vgl. die Spezialregel in Art. 14 Abs. 3) sein.

## Art. 17 Eintragungsvoraussetzungen für inländische Grundurteile

Artikel 17 regelt die Kriterien, die für die Registrierung *inländischer* Grundurteile gelten. Dabei wurden die bisher in StGB und Verordnung geltenden Kriterien verschmolzen und spezifiziert (vgl. Art. 366 Abs. 2 Bst. a und b und Abs. 3 StGB sowie Art. 3 VOSTRA-V). Dabei wurde am Konzept festgehalten, dass nur *Schuldsprüche* und *Massnahmenurteile gegen eine schuldunfähige Person* in VOSTRA registriert werden sollen, nicht aber Einstellungsentscheide.<sup>100</sup>

Alle in VOSTRA registrierten schweizerischen Urteile müssen *rechtskräftig* (Abs. 1 Bst. a, Abs. 2 Bst. a) und von einer *zivilen oder militärischen Strafbehörde oder einer Verwaltungsstrafbehörde* angeordnet worden sein (Abs. 1 Bst. b, Abs. 2 Bst. b). Ferner muss das Grundurteil wegen einem *Delikt nach Bundesrecht* erfolgt sein (Abs. 1 und 2).<sup>101</sup> Die weiteren Voraussetzungen hängen davon ab, ob es sich um ein Erwachsenenurteil (Abs. 1) oder um ein Jugendurteil (Abs. 2) handelt.

Für die Registrierung von Urteilen gegen *Erwachsene* gelten gemäss *Absatz 1 Buchstabe c* zusätzlich folgende *alternativen* Anforderungen:

- Das Grundurteil muss gemäss *Ziffer 1* einen *Schuldspruch wegen eines Verbrechens oder Vergehens* enthalten. Es braucht keine Sanktion ausgesprochen worden zu sein. D.h. neu werden daher auch Verurteilungen mit Absehen von Strafe eingetragen, mit Ausnahme der Fälle gemäss Artikel 52 StGB (bei fehlendem Strafbedürfnis wegen Geringfügigkeit des Delikts), da das Interesse an einer Registrierung in diesen Fällen gering ist. Eingetragen werden aber Verurteilungen gemäss Artikel 53 StGB (Wiedergutmachung) und Artikel 54 StGB (Betroffenheit des Täters durch seine Tat). Bisher wurden solche Urteile nicht eingetragen (vgl. Art. 9 Bst. b VOSTRA-V), was in der Vernehmlassung 2009 kritisiert wurde. Den Strafjustizbehörden würden so für die Beurteilung von Wiederholungstätern wichtige Informationen fehlen. Urteile mit Absehen von Strafe erscheinen jedoch weiterhin nicht im Privatauszug (vgl. Art. 43 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1).

Artikel 226 Absatz 1 des MStG sieht vor, dass die Verpflichtung zur Arbeitsleistung im öffentlichen Interesse gemäss Artikel 81 Absätze 3 oder 4 MStG sowie Disziplinarstrafen nach MStG nicht ins Strafregister eingetragen werden. Diese Ausnahmen sollen auch im neuen Recht beibehalten werden. Da die strafregisterbezogenen Bestimmungen des MStG jedoch aufgehoben werden (vgl. Art. 106 und Anhang 1 Ziff. 5), müssen in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe c *Ziffer 1* die entsprechenden Vorbehalte gemacht werden.

- Gemäss *Ziffer 2* ist auch ein *Massnahmenurteil gegen eine schuldunfähige Person* (vgl. Art. 19 Abs. 1 StGB) *wegen eines Verbrechens oder Vergehens* einzutragen. Diese Form der Registrierung gab es bereits bisher (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. b VOSTRA-V). Neu ist, dass nicht mehr von einem «Freispruch» gesprochen wird (weil gerade bei Entscheiden gem. Art. 375 Abs. 1 StPO kein Antrag auf Schuldspruch gestellt wurde; der Richter stellt die Täterschaft des

<sup>100</sup> Zum Verzicht auf die Erfassung von Einstellungsentscheiden gemäss Art. 52 ff. StGB bei «klarer Schuld» vgl. Ziff. 1.4.3.

<sup>101</sup> Vgl. zum Verzicht auf die Erfassung von Delikten gemäss kantonalem Recht die Ausführungen in Ziff. 1.4.1.

Schuldunfähigen bloss fest). Neu ist auch, dass im Gesetz diejenigen Massnahmen, welche die Eintragung auslösen, explizit genannt werden.

- Bei *Übertretungen* erfolgt die Eintragung gemäss *Ziffer 3* nur bei einem *Schuldpruch*, sofern entweder eine bestimmte *Mindeststrafe* (5000 Franken Busse oder 180 Stunden gemeinnützige Arbeit) verhängt worden ist (Alinea 1), das Gesetz für den *Wiederholungsfall eine Strafschärfung* vorsieht (Alinea 2), das Urteil noch *andere eintragungspflichtige Delikte* enthält (Alinea 3) oder falls eine altrechtliche Haftstrafe angeordnet worden ist (Alinea 4).

In Bezug auf die *Mindeststrafe* hat sich nichts verändert (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 VOSTRA-V). Es wurden verschiedene Varianten geprüft und wieder verworfen.<sup>102</sup>

Neu ist, dass *jede* gesetzliche Strafschärfung zu einer Eintragung des *Übertretungsurteils* führt. Der Katalog ist somit weiter als im geltenden Recht, wo nur auf ganz spezifische Strafschärfungen Bezug genommen worden ist (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2 VOSTRA-V).

Wie bereits im geltenden Recht (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. d VOSTRA-V), wird eine *Übertretung* in jedem Fall eingetragen, sofern das Urteil andere eintragungspflichtige Delikte enthält (Alinea 3).

Bei der Erwähnung der altrechtlichen *Haftstrafe* in Alinea 4 handelt es sich um eine Übergangsproblematik, da vor dem 1.1.2007 für *Übertretungen* noch Haftstrafen ausgesprochen werden konnten.

Die Eintragung von Grundurteilen gegen *Jugendliche* gemäss *Absatz 2* erfolgt nur bei Verbrechen oder Vergehen, sofern im Urteil eine ganz spezifische Sanktion angeordnet worden ist.<sup>103</sup> Gemäss Artikel 366 Absatz 3 StGB werden aktuell Jugendurteile nur bei der Anordnung eines *Freiheitsentzugs* (egal ob bedingt oder unbedingt ausgesprochen) oder einer *geschlossenen Unterbringung* in VOSTRA registriert. Gemäss dem neu im Rahmen der Revision des Militärgesetzes vom 19. März 2010 verabschiedeten Konzept (vgl. AS 2010 6015, 6027) sollen ferner auch Jugendurteile registriert werden, die eine *offene Unterbringung* vorsehen, sowie solche, die eine *ambulante Behandlung* anordnen. Sämtliche eingetragenen Jugendurteile erscheinen in den Behördenauszügen 1 und 2 (vgl. Art. 40–42). Im Strafregistrauszug für Privatpersonen ist ein Jugendurteil nur unter eingeschränkten Voraussetzungen ersichtlich (vgl. Art. 43 Abs. 1 Bst. d).

<sup>102</sup> Vgl. zum Verzicht auf Änderung des Eintragungsmechanismus bei *Übertretungen* Ziff. 1.4.2.

<sup>103</sup> Es wurde davon abgesehen, alle Jugendurteile wegen Verbrechen oder Vergehen (sofern eine Sanktion ausgesprochen worden ist) einzutragen. An sich wäre für Strafjustizbehörden der volle Einblick in Urteilsdaten Jugendlicher (im Rahmen des Behördenauszuges 1) für eine bessere Erkennung von Rückfallrisiken und die Strafzumessung generell von Interesse. Bisher haben sich jedoch die Jugendstrafverfolger immer klar gegen den Ausbau einer Eintragung von Jugendurteilen ausgesprochen, wohl auch deshalb, weil für letztere die Vorstrafen Jugendlicher (wegen des im Jugendstrafprozess geltenden Aufenthaltsprinzips) auch ohne Eintragung in VOSTRA relativ leicht in Erfahrung zu bringen sind.

## Art. 18 Eintragungsvoraussetzungen für ausländische Grundurteile

Die Eintragungspflicht von Ausländerurteilen gegen Schweizer und Schweizerinnen wird vollkommen neu geregelt. Die Regelung in Artikel 366 Absatz 2 Buchstabe c StGB lässt kaum erahnen, dass die Eintragung der gemeldeten Ausländerurteile äusserst umständlich ist und sich nicht wirklich verlässlich durchführen lässt. Es bestehen vor allem Probleme bei der *Transponierung der Urteile ins schweizerische Recht*. Gemeint ist damit die Umdeutung der ausländischen Straftatbestände ins Schweizerische Recht, um herauszufinden, ob die Eintragungsvoraussetzungen im konkreten Fall erfüllt sind. Denn letztlich handelt es sich dabei um einen qualitativen Entscheid, der eigentlich richterlicher Zumessung vorbehalten werden müsste. Heute wird er hingegen von Verwaltungsangestellten des Strafregisters auf einer äusserst dürftigen Datenbasis getroffen. Denn meist besteht keine genaue Kenntnis vom Sachverhalt (gemeldet wird meist ja nur der Verweis auf die missachtete Strafbestimmung; nicht das gesamte Urteil) und auch kein Zugang zu ausländischer Lehre und Rechtsprechung, welche bei der Interpretation der gemeldeten Straftatbestände hilfreich sein könnte. Unter diesen Umständen ist eine korrekte Zuordnung der ausländischen Delikte zu den schweizerischen Straftatbeständen stets mit grossen Unsicherheiten behaftet, da es fast nie vollkommen identische Straftatbestände gibt. In Deutschland wird den Betroffenen daher das Recht eingeräumt, die Transponierung anzufechten, was wiederum ein aufwendiges Meldeverfahren mit sich bringt.

Neu wird vorgeschlagen, die Voraussetzungen der Eintragung derart zu vereinfachen, dass keine exakte Transponierung der ausländischen Strafbestimmungen ins schweizerische Recht mehr notwendig ist. Da Alles-oder-Nichts-Lösungen<sup>104</sup> kaum zielführend wären und im jetzigen Zeitpunkt nicht klar ist, inwiefern sich die Schweiz an Lösungen beteiligen könnte, die innerhalb der EU gesucht werden<sup>105</sup>,

<sup>104</sup> Würde man *alle* vom Ausland gemeldeten Delikte eintragen, so würde man regelmässig auch Delikte eintragen, die in der Schweiz nur Übertretungscharakter haben und deshalb nicht generell eintragungspflichtig sind (vgl. Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 3). Die Schweiz kann sich auch nicht leisten, *keine* Auslandtaten mehr einzutragen, da man sich im Europäischen Kontext auf die Eintragung der Heimatstaatenmeldungen verlässt.

<sup>105</sup> Im Rahmen der EU wird derzeit an einer Neukonzeption des internationalen Austausches von Strafregisterdaten gearbeitet. Entsprechende Rahmenbeschlüsse wurden in der EU bereits verabschiedet (vgl. *Rahmenbeschluss 2009/315/JI des Rates vom 26. Februar 2009 über die Durchführung und den Inhalt des Austausches von Informationen aus dem Strafregister zwischen Mitgliedstaaten*, ABl. L 93 vom 7.4.2009, S. 23 sowie den *Beschluss 2009/316/JI des Rates vom 6. April 2009 zur Einrichtung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) gemäss Artikel 11 des Rahmenbeschlusses 2009/315/JI*, ABl. L 93 vom 7.4.2009, S. 33). Die Mitgliedstaaten der EU müssen die Beschlüsse bis April 2012 umsetzen. Ziel dieses Projektes ist es, Strafregisterdaten innerhalb der EU nach einem einheitlichen Schema, mit integrierten Übersetzungshilfen, vordefinierten Formularen und gesicherten Kommunikationskanälen auszutauschen. Zusätzlich wurden aber auch die Bedingungen für Heimatstaatsmeldungen neu geordnet: Neu soll der Urteilsstaat bestimmen können, wie lange die gemeldeten Urteile im Heimatstaat vorrätig gehalten werden müssen. Im Rahmen des Pilotprojekts «Europäische Strafregistervernetzung (Network of Judicial Registers, NJR)» tauschen bereits elf Mitgliedstaaten (BE, CZ, FR, DE, ES, IT, LU, NL, PL, SK, UK) Strafregisterinformationen elektronisch aus. Die Schweiz verfolgt die entsprechenden Entwicklungen. Zurzeit ist jedoch nicht klar, unter welchen Bedingungen sich die Schweiz am Europäischen Strafregisterinformationssystem (ECRIS) beteiligen könnte. Ob die Schweiz entsprechende Verhandlungen mit der EU aufnehmen soll, sollte zudem erst dann entschieden werden, wenn sich abzeichnet, wie die entsprechenden Beschlüsse innerhalb der EU konkret umgesetzt werden. Um die Totalrevision des Strafregisters nicht zu verzögern, werden daher nachfolgend keine EU-spezifischen Problemlösungen präsentiert.

soll die *Eintragung* künftig rein *sanktionsabhängig* erfolgen und es soll keine Unterscheidung zwischen Übertretungen, Vergehen und Verbrechen mehr gemacht werden. Somit verringert sich auch der Aufwand für die Übersetzung der Straftatbestände. Damit sich eine Behörde aber trotzdem schnell ein Bild machen kann, welche Delikte dem Strafurteil zugrunde liegen, werden die Original-Urteilsmeldungen eingescannt (vgl. Art. 21 Abs. 2).

Durch die Wahl einer bestimmten Sanktionsschwere oder einer Mindesthöhe für bestimmte Sanktionen sollen «geringfügige Delikte» von einer Eintragung ausgenommen werden (vgl. Art. 18 Abs. 1 Bst. d). Um möglichst alle Delikte mit «Übertretungscharakter» herauszufiltern, darf die Grenze nicht zu tief gesetzt werden. Die Eintragungshürde sollte aber auch nicht zu hoch angesetzt werden, da sonst Delikte mit «Vergehenscharakter» durch die Maschen der Eintragung in VOSTRA fallen würden.

Die Festlegung einer Mindesthöhe hat aber auch Nachteile: Aufgrund der unterschiedlichen Sanktionspraxen in den einzelnen Ländern entsteht zwangsläufig eine gewisse Ungleichbehandlung. Eine solche Ungleichbehandlung existiert aber bereits im heutigen Meldesystem. Abgesehen davon, dass es erhebliche Vollzugsdefizite bei den Heimatstaatsmeldungen gibt, ist hier vor allem der Umstand zu nennen, dass jedes Land letztlich selbst entscheidet, ob und welche Urteile es melden will, da jedes Land die innerstaatlichen Eintragungsvoraussetzungen, die eine Auslandsmeldung erst auslösen, selber festsetzen kann. Der Verzicht auf eine Unterscheidung zwischen Verbrechen, Vergehen und Übertretungen bei Auslandurteilen bringt gewisse Unschärfen bei der Urteilsverwaltung mit sich, welche aber nicht allzu schwer ins Gewicht fallen (so wird VOSTRA bei einer Auslandtat, welche in die Probezeit eines Schweizer Urteils fällt, immer eine Rückfallmeldung auslösen, da das System nicht erkennen kann, ob es sich bei der neuen Tat um ein Verbrechen oder Vergehen nach schweizerischem Massstab handelt).

In Abwägung all dieser Umstände soll die Eintragung der gemeldeten Auslandurteile von bestimmten Mindeststandards in Bezug auf die ausgesprochene Sanktion abhängig gemacht werden. Dabei ist wiederum zwischen Erwachsenen und Jugendlichen zu unterscheiden:

- Die Eintragung von Auslandurteilen bei *Jugendlichen* (vgl. Art. 18 Abs. 2) erfolgt genau gleich wie bei schweizerischen Jugendurteilen (vgl. Art. 17 Abs. 2), mit dem einzigen Unterschied, dass auch Auslandurteile eingetragen werden, welche in der Schweiz bloss Übertretungen wären. Der Mindeststandard wird bei ausländischen Jugendurteilen somit nicht durch die Sanktionshöhe, sondern durch die Art der Sanktion festgelegt. Die Erklärung ist, dass das Sanktionensystem bei Jugendlichen generell milder ist als bei Erwachsenen. Somit ist gewährleistet, dass nur schwere Fälle eingetragen werden.
- Für die Eintragung von Auslandurteilen gegen *Erwachsene* (vgl. Art. 18 Abs. 1 Bst. d) gilt folgende Mindestsanktion: *Ein Monat Freiheitsstrafe, 30 Tagessätze Geldstrafe, 120 Stunden gemeinnützige Arbeit* oder zumindest die Anordnung einer *stationären Massnahme* (etwa in Form einer stationären therapeutischen Behandlung analog Art. 59, 60 und 61 StGB oder einer Verwahrung analog Art. 64 und 64<sup>bis</sup> StGB) oder eines *Berufsverbots* (analog Art. 67 StGB oder Art. 50 MStG). Eine rein strafenbezogene Eintragung genügt nicht. Denn es kann sein, dass die Strafe wegen verminderter Schuldfähigkeit stark reduziert

wird und unter die 1-Monatsgrenze fällt. Wollte man die Eintragungsgrenze bei den Strafen höher festsetzen (z.B. auf 3 Monate), würde die Mehrheit der Ausländerurteile nicht mehr eingetragen. Wie in der Schweiz werden auch im Ausland bedeutend mehr Urteile im Kurz- als im Langzeitstrafenbereich gefällt. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird sowohl dem Informationsbedürfnis der Behörden als auch den Resozialisierungs-Interessen der registrierten Personen Rechnung getragen.

*Ausländerurteile* werden in der Regel gestützt auf Artikel 22 des Europäischen Übereinkommens vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen (SR 0.351.1) oder gestützt auf bilaterale Staatsverträge gemeldet. Vereinzelt werden auch Urteile direkt von der Schweizer Botschaft im Ausland übermittelt (Art. 18 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 Bst. a).

Gemäss *Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b* und *Absatz 2 Buchstabe b* müssen die gemeldeten Urteile *rechtskräftig* sein.

*Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe c* und *Absatz 2 Buchstabe c* verbietet ferner die Registrierung von *Straftaten*, die *rein militärischer Natur* sind, für die es keine Entsprechung im zivilen Strafrecht gibt. In der Regel werden solche Urteile auch nicht gemeldet (vgl. Art. 1 Ziff. 2 des Europäischen Rechtshilfeübereinkommens).

Welche Daten bei Ausländerurteilen registriert werden, ist in Artikel 19 geregelt.

#### *Art. 19* Einzutragende Daten des Grundurteils

Im aktuellen Recht fehlt eine Norm auf formell-gesetzlicher Ebene, die regelt, mit welchen Parametern die einzutragende Grundurteile in VOSTRA erfasst werden. Artikel 19 *Absatz 1* nennt nur die *Hauptkategorien* der Daten, wobei sich die Aufzählung weitgehend am bisherigen Recht orientiert (vgl. die in Art. 4 und in Ziff. 4 des Anhangs 1 zur VOSTRA-V aufgezählten Daten). Die *einzelnen Daten* sollen weiterhin auf *Verordnungsebene* definiert werden (vgl. Art. 19 Abs. 3). In der Verordnung wird ferner zu regeln sein, welche Daten nur auf Online-Abwurf ersichtlich sind (vgl. Art. 36 Abs. 2 Satz 3). Im Bereich der Grundurteile ist dies die fortlaufende System-Nummer des Urteils.

Bei der Nennung der Datensätze des Grundurteils wird nur in Bezug auf die Umschreibung der Straftatbestände zwischen inländischen und *ausländischen Urteilen* unterschieden. *Absatz 1 Buchstabe c* sieht vor, dass bei Ausländerurteilen eine vereinfachte Form der Eintragung gewählt werden kann. Hinter dieser Formulierung stecken folgende Überlegungen (wobei die genauen Details bei Ausarbeitung der Verordnung zu regeln sind; vgl. Abs. 3):

- Bei Inländerurteilen sollen die Straftaten wie bisher durch Nennung der Artikelnummer und des Gesetzes sowie durch eine abstrakte Umschreibung des Tatbestandes kenntlich gemacht werden, z.B. Art. 146 Abs. 2 StGB: Gewerbsmässiger Betrug.
- Bei *Ausländerurteilen*, die *bereits transponiert* worden sind oder bei denen die *Transponierung ohne besondere Schwierigkeiten* durchführbar ist, soll es weiterhin möglich sein, die entsprechenden Deliktsangaben des Schweizerischen Rechts direkt in VOSTRA anzugeben. Zusätzlich werden die entsprechenden Urteilsmeldungen in VOSTRA elektronisch erfasst (vgl. Art. 21 Abs. 2).

- Wie in den Erläuterungen zu Artikel 18 bereits ausgeführt, sollen Auslandsurteile in der Regel nicht mehr ins schweizerische Recht transponiert werden. Die Eintragung soll sanktionsabhängig erfolgen. Dies hat zur Folge, dass in VOSTRA anstelle der Deliktsangaben nur der Vermerk «Widerhandlung gegen ausländische Gesetzesbestimmung» eingetragen wird.<sup>106</sup> Die einzelnen Deliktsangaben sind in diesen Fällen aus der elektronisch erfassten Urteilsmeldung (vgl. Art. 21 Abs. 2) herauszulesen. Für die angeschlossenen Behörden und auch für die Empfänger der Privatauszüge ist dies kein Vorteil. Sie haben zwar früher Zugang zum Auslandsurteil (da weniger Zeit bei der Eintragung verloren geht), aber sie müssen die Urteilsmeldungen selber interpretieren und allenfalls übersetzen.

Aus diesem Grund dürfte es sinnvoll sein, zusätzlich in VOSTRA zu vermerken, um welche *Deliktskategorie* es bei den eingetragenen Urteilen geht. Die entsprechenden Modalitäten sollen durch den Bundesrat geregelt werden (Art. 19 Abs. 3 Bst. b).

In *Absatz 1 Buchstabe d* ist vorgesehen, dass auch *Angaben zur Strafzumessung* in VOSTRA eingetragen werden dürfen, da solche Elemente bereits heute in VOSTRA eingetragen werden. Da im Strafbefehlsverfahren nach Artikel 353 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0) keine Angaben zur Strafzumessung mehr gemacht werden müssen, dürfte es nicht mehr viele Anwendungsfälle für die Registrierung von Strafzumessungsregeln geben. Zumindest die Angabe, ob verminderte Schuldfähigkeit vorlag, sollte jedoch auch aus dem Strafbefehl herausgelesen und in VOSTRA eingetragen werden können. Der Bundesrat wird auch hier die Einzelheiten regeln (Art. 19 Abs. 3 Bst. a).

Neu wird bei den zu erfassenden Sanktionen nach *Absatz 1 Buchstabe d* auf Verordnungsebene auch definiert werden müssen, dass eingetragen wird, ob eine *sharing-relevante Einziehung* erfolgt ist, damit eine *automatische Weiterleitung der Einziehungsentscheide* an die Sharing-Stelle im BJ erfolgen kann (vgl. Art. 63 sowie die Ausführungen in Ziff. 2.3.2.4). Eine Einziehung wird eingetragen, wenn die eingezogenen Vermögenswerte mindestens 100 000 Franken betragen,<sup>107</sup> da erst ab diesem Betrag ein Sharing nach TEVG durchgeführt wird. Durch diese Weiterleitung können die meldepflichtigen Behörden entlastet werden. Zudem besteht eher Gewähr, dass die Meldung der Einziehung nicht vergessen geht. Da es nur wenige

<sup>106</sup> Dieses Prozedere wird (ohne entsprechende klare rechtliche Abstützung) bereits heute in Fällen angewandt, in denen die grundsätzliche Strafbarkeit nach Schweizer Recht zwar gegeben, aber keine eindeutige Zuordnung der ausländischen Delikte zu einem schweizerischen Tatbestand möglich ist.

<sup>107</sup> Es dürfte aus dem Urteilsdispositiv nicht immer klar erkennbar sein, ob diese Grenze erreicht ist (z.B. wenn bloss Gegenstände, Konten, Häuser aufgezählt werden). Ergeben sich der einzutragenden Person Zweifel, ob die Anforderung erfüllt ist, hat sie durch Rückfragen bei der Urteilsbehörde die entsprechenden Angaben zu besorgen (siehe Art. 11 Abs. 2).

solche Einziehungsurteile gibt, dürfte der Aufwand nicht allzu gross sein, zumal es um Urteile geht, die ohnehin eingetragen werden müssen.<sup>108</sup>

*Absatz 1 Buchstabe e* erwähnt auch die Eintragung «strafvollzugsrelevanter Zusatzinformationen». Heute wird in dieser Kategorie nur die *Dauer der Untersuchungshaft* (einschliesslich der Dauer des vorzeitigen Strafvollzuges) erfasst. Denkbar ist auch die Eintragung des anrechenbaren Strafteils bei der Verletzung des Beschleunigungsgebots.<sup>109</sup> Die Eintragung weiterer Strafverbüßungsdaten ist zurzeit nicht geplant (vgl. dazu die Ausführungen in Ziff. 1.4.4). Die Details sind auf Verordnungsebene zu klären.

*Absatz 2* klärt die wichtige Frage, wie *Zusatz-, Teilzusatz- und Gesamtstrafenurteile* registerrechtlich behandelt werden sollen.

- Heute werden diese Entscheide als selbständige Entscheide behandelt, obschon sie materiell betrachtet mit dem entsprechenden Grundurteil eine Einheit bilden. Diese Einheit auch registerrechtlich umzusetzen (Eintragung und Aufbewahrung als Einheit<sup>110</sup>), hat sich gerade bei Zusatz- und Teilzusatzstrafenurteilen als zu aufwendig und zum Teil als undurchführbar erwiesen, weshalb auf eine gemeinsame Verwaltung dieser Urteile weiterhin verzichtet wird.<sup>111</sup> Zusatz-, Teilzusatz- und Gesamtstrafenurteile werden *weiterhin als selbständige Entscheide behandelt*. Der Grund, weshalb dieser ungeschriebene Grundsatz im

<sup>108</sup> Die Erwähnung bei den einzutragenden Sanktionen macht nur dann Sinn, wenn es keine selbständigen Einziehungsentscheide gibt. Offenbar war dies bisher nie der Fall, was auch mit der Eintragungsgrenze von 100 000 Franken zusammenhängen dürfte, da man bei Beträgen dieser Grössenordnung wohl nicht vergisst, dass noch eine Einziehung im Grundurteil erwähnt werden muss (vgl. allerdings Art. 66 VStrR). Theoretisch könnte es solche Urteile auch bei Schuldunfähigen geben, die ohne Massnahme freigesprochen werden. Es wird daher vorgeschlagen, die Meldepflicht gemäss Art. 6 TEVG auf selbständige Einziehungsentscheide zu begrenzen (vgl. zu den Änderungen bisherigen Rechts unter Ziff. 2.5).

<sup>109</sup> Hierbei handelt es sich um eine Forderung des Kantonsgerichts BL. Gemäss neuester Praxis (welche sich offenbar auf die Rechtsprechung des deutschen Bundesgerichtshofes stützt) wird im Kanton BL bei Verletzung des Beschleunigungsgebots nicht mehr eine reduzierte Strafe ausgesprochen, sondern einen Teil der ordentlich festgesetzten Strafe als verbüsst erklärt. Zurzeit ist eine Eintragung dieses Strafteils nicht möglich. Insbesondere kommt eine Eintragung als «Untersuchungshaft» nicht in Frage, da dies ein falsches Bild des Täters suggeriert. Das Strafregisterrecht sollte so geändert werden, dass künftig ein entsprechender Vermerk (welcher Teil der Strafe wegen Verletzung des Beschleunigungsgebots bereits als verbüsst zu gelten hat) in VOSTRA eingetragen werden kann.

<sup>110</sup> Die Verwaltung dieser Entscheide als registerrechtliche Einheit würde etwa bei (Teil-)Zusatzurteilen heissen, dass bei der Eintragung eines (Teil-)Zusatzurteils geprüft werden müsste, ob das (Teil-)Zusatzurteil und das Grundurteil gemeinsam die Eintragungsvoraussetzungen erfüllen. Für die Berechnung der Aufbewahrungsfristen müssten die Sanktionen zusammengezählt werden.

<sup>111</sup> Damit bei einer Teilzusatzstrafe die im Zusatz sanktionierten Delikte zusammen mit dem Grundurteil verwaltet werden könnten, müsste das entsprechende (Teil-)Zusatzurteil künstlich aufgesplittet werden in ein unselbständiges (Teil-)Zusatzurteil (welches dem Grundurteil angehängt wird) und ein eigenständiges Urteil, welches nur diejenigen Delikte enthält, die nach Ausfallung des Grundurteils begangen worden sind. Bei dieser Aufteilung müsste aber auch die im Teilzusatzurteil ausgesprochene Sanktion auseinanderdividiert werden, was praktisch nicht durchführbar ist, da sich in Strafbefehlen meist gar keine Angaben zur Strafzumessung finden.



Gesetz nun explizit genannt wird, liegt auch darin, dass damit andere Regeln leichter interpretiert werden können.<sup>112</sup>

- Das Sonderproblem, ob Zusatzurteile zu erfassen sind, in welchen keine Zusatzstrafe («Zusatzstrafe 0») ausgesprochen wurde, ist künftig ebenfalls klar geregelt. Geht es beim Zusatzurteil um ein Verbrechen oder Vergehen, so ist das Zusatzurteil einzutragen, da ein Schuldspruch vorliegt (vgl. Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1). Bei einer Übertretung hingegen wäre das Zusatzurteil nicht einzutragen, da es ein selbständiges Urteil darstellt, welches die Eintragungsvoraussetzungen nicht erfüllt.
- Es versteht sich von selbst, dass in VOSTRA angegeben wird, ob es sich um ein Zusatz-, Teilzusatz oder Gesamtstrafenurteil handelt. Ebenso wird angegeben, auf welchen Vorgängerentscheid die Zusatz- oder Gesamtstrafe Bezug nimmt. Diese Angaben sind wichtige Interpretationshilfen. Die Referenzierung auf den Vorgängerentscheid bringt es jedoch mit sich, dass unter Umständen das Vorhandensein von Vorstrafen offen gelegt wird, die selbst nicht mehr (bei entfernten Urteilen) oder noch gar nie (bei nicht einzutragenden Übertretungs- oder ausländischen Urteilen) in VOSTRA eingetragen worden sind. Da damit die normalen Bearbeitungsregeln betreffend Eintragung und Aufbewahrung durchbrochen werden, wird die Referenzierung in *Artikel 19 Absatz 2 zweiter Satz* ausdrücklich für zulässig erklärt.

#### *Art. 20* Nachträgliche Entscheide

Nachträgliche Entscheide sollen künftig etwa in gleichem Umfang eingetragen werden wie dies heute der Fall ist. Aktuell findet sich in Artikel 366 Absatz 2 Buchstabe d StGB eine wenig überzeugende Definition zur Umschreibung der allgemeinen Voraussetzungen für die Eintragung von nachträglichen Entscheiden. Betrachtet man die Liste der einzutragenden nachträglichen Entscheide nach Artikel 5 und 6 VOSTRA-V, so erweist sich die Definition in Artikel 366 StGB als nicht schlüssig. So führt beispielsweise der einzutragende Nichtwiderruf des bedingten Strafvollzuges keine «Änderung einer Eintragung» herbei. Umwandlungsentscheide für Strafen haben diese Konsequenz sehr wohl, dennoch sind sie von der Eintragung ausgenommen (vgl. Art. 9 Bst. e VOSTRA-V).

Die bisher einzutragenden nachträglichen Entscheide sind derart vielfältig, dass sie sich kaum auf einen einheitlichen Nenner bringen lassen. Es gibt sehr viele Gründe,

<sup>112</sup> So gilt beispielsweise der Grundsatz, dass auch Übertretungen, die mit einer Busse unter 5000 Franken bestraft wurden, in VOSTRA eingetragen werden, wenn sie Teil eines Urteils bilden, das einzutragen ist (vgl. Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 3 Alinea 3). Auf die Frage, ob diese Bestimmung auch dann zur Anwendung kommt, wenn die Übertretung in einem (Teil-)Zusatzurteil sanktioniert wurde, gibt Art. 19 Abs. 2 nun eine klare Antwort: Das (Teil-)Zusatzurteil ist registerrechtlich als selbständiges Urteil zu behandeln und das Übertretungsurteil ist nicht einzutragen. Diese Auslegung ist auch sachlich gerechtfertigt, da der Grund für die «Paketlösung» (gemäss Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 3 Alinea 3) war, dass man die Aussagekraft einer Sanktion verfälschen würde, wenn man einzelne Urteilsbestandteile (die an sich nicht einzutragende Übertretungen) einfach weglassen würde. Da hier zwei getrennte Urteile vorliegen, bleibt der Effekt der Verfälschung hingegen aus. Das Grundurteil bleibt auch ohne Eintragung des Zusatzurteils lesbar. Somit kann auf die Eintragung eines (für sich allein) nicht einzutragenden (Teil-)Zusatzurteils verzichtet werden.

weshalb eine Eintragung in VOSTRA erfolgen soll. Zum Teil ist sie durch das Erfordernis einer Probezeitverwaltung bedingt. Zum Teil ist sie nötig, um die Aufbewahrungsfristen korrekt zu berechnen, oder sie ist historisch gewachsen. Aus diesem Grund soll auf eine präzise Definition der einzutragenden nachträglichen Entscheide auf Gesetzesstufe verzichtet werden. Die Definition in Artikel 2 Buchstabe b erfüllt nur die Funktion, die nachträglichen Entscheide von den Grundurteilen abzugrenzen und ist absichtlich sehr weit gefasst.

In *Absatz 1* wird lediglich festgehalten, dass nachträgliche Entscheide als eigene Datenkategorie in VOSTRA eingetragen werden. *Absatz 3* stellt klar, dass diese Datenkategorie eine besondere Funktionalität aufweist: Nachträgliche Entscheide werden als blosses Anhängsel zu einem Grundurteil behandelt, weshalb sie auch mit dem Grundurteil entfernt werden (vgl. auch Art. 30).

Um wenigstens eine ungefähre Richtschnur zu geben, welche nachträglichen Entscheide registriert werden sollen, werden die verschiedenen *Entscheidstypen* in *Absatz 2 Buchstabe a–g* aufgezählt. Aus *Buchstabe g* geht hervor, dass die Aufzählung nicht abschliessend ist.

Welche nachträglichen Entscheide genau eingetragen werden sollen, soll weiterhin auf *Verordnungsebene* definiert werden (vgl. Abs. 4). Man wird sich dabei an der Aufzählung gemäss Artikel 5, 6 und 9 Buchstabe e VOSTRA-V orientieren. Der in Artikel 6 VOSTRA-V verwendete Begriff «Vollzugsentscheid» sollte jedoch nicht mehr verwendet werden, da es auch bei den Entscheiden nach Artikel 5 VOSTRA-V z.T. um Fragen des Vollzuges geht. In der Verordnung ist jeweils anzugeben, welche Daten nur auf Online-Abruf ersichtlich sind (vgl. Art. 36 Abs. 2 Satz 3); im Bereich der nachträglichen Entscheide ist dies die fortlaufende System-Nummer des Entscheides.

Neu ist die Erwähnung der *Exequaturentscheide* in *Absatz 2 Buchstabe f*. Die Aufnahme dieser Entscheide soll künftig für die Fristberechnung relevant sein (vgl. Art. 41 Abs. 3 Bst. k).

#### *Art. 21* Elektronische Kopien einzutragender Grundurteile und nachträglicher Entscheide

Neu soll bei allen Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden eine elektronische Kopie in VOSTRA abgespeichert werden können (Abs. 1). Bei Auslandurteilen ist oft kein Originalentscheid vorhanden; daher wird nur das Urteilsmedeformular abgespeichert (Abs. 2). Die Funktionsweise dieser elektronischen Kopien wurde bereits in Ziff. 1.3.1.4 erläutert. Ergänzend sei an dieser Stelle Folgendes erwähnt:

- Die elektronische Erfassung der Originalentscheide betrifft den *ganzen Text* (Dispositiv und Erwägungen). Es wird keine Texterkennung durchgeführt; der Entscheid wird als «Bild» erfasst. Es ist keine direkte Suche nach diesen Entscheiden vorgesehen. Auf dem VOSTRA-Bildschirm angezeigt werden primär die strukturierten Daten gemäss Artikel 19 und 20. Nur diejenigen Behörden, die Einblick in die elektronischen Kopien haben, können diese durch Betätigen einer Zusatzfunktion von Fall zu Fall aufrufen.
- Das Abspeichern dieser Entscheide hat den Vorteil, dass das *Schweizerische Strafregister* die Originalurteile künftig nicht mehr bei den betroffenen Behör-

den anfordern muss, falls die Registerauszüge von den Betroffenen beanstandet werden. Es kann bei einem *Controlling* schneller entscheiden, ob die Einträge korrekt sind. Zwar werden dem Schweizerischen Strafregister die entsprechenden Urteilskopien immer anstandslos geliefert, diese Rückfragen stellen jedoch einen erheblichen Aufwand dar und verzögern die Fallbearbeitung. Oft geht es bei Beanstandungen von Betroffenen um Privatauszüge, die für Stellenbewerbungen gebraucht werden und daher schnell bearbeitet werden müssen. Der Hauptvorteil entsteht für die *Strafjustizbehörden*. Durch die Erfassung der elektronischen Entscheidkopien wird diesen gerade die *Beurteilung der Massendelinquenz* erleichtert, da auch sie sich schneller ein Bild über die begangenen Vorstrafen machen können, weil im abgespeicherten Urteil auch Informationen zum Sachverhalt vorhanden sind.<sup>113</sup> Die Gefahr, dass Strafzumessungen einzig gestützt auf den Strafregistereintrag getätigt werden, wird verringert. Durch das Abspeichern der Entscheide lassen sich auch die Prozesse bei der Urteilserfassung durch die Kantone effizienter gestalten: Je nach Informatiklösung (direktes Erfassen der Entscheide durch die Entscheidbehörde und nachträgliche Abarbeitung der Fälle bei der KOST), würde künftig der physische Versand von Urteilen an die KOST wegfallen.

- Die elektronischen Kopien werden in Artikel 21 speziell erwähnt, weil es so einfacher wird, den Umfang der Zugangsrechte präzise zu definieren (vgl. z.B. Art. 40 Abs. 1 Bst. d). Der Hauptgrund liegt aber darin, dass diese *Urteilskopien datenschutzrechtlich besonders heikel* sind, da sämtliche Urteilsinformationen im Volltext offen gelegt werden. Diese elektronischen Kopien enthalten somit mehr Informationen als die strukturierten Daten gemäss Artikel 19 und 20.<sup>114</sup> Daher wird der Zugang zu diesen Daten – soweit es nicht um Kopien von Urteilsmeldeformularen bei Auslandurteilen geht – auf wenige Behörden beschränkt (vgl. Ziff. 1.3.1.4). Nur so ist vertretbar, dass die *Entscheide ohne Schwärzungen abgespeichert* werden können. Müssten gewisse Daten erst aus den Urteilen gestrichen werden, so wäre der Aufwand für die eintragende Behörde zu gross. In der Praxis werden bei schriftlicher Zusendung der Originale an die registerführenden Stellen nie irgendwelche Anonymisierungen seitens der Urteilsbehörden vorgenommen. Auch beim Austausch von Urteilen zwischen Strafverfolgungs-, Strafgerichts-, Strafvollzugs-, Massnahmenvollzugs- und Rechtshilfebehörden werden keine Schwärzungen vorgenommen. Die datenschutzrechtliche Lage der Betroffenen verschlechtert sich somit nicht in einem unzumutbaren Mass. Die betreffenden Behörden dürfen die eingelese-

<sup>113</sup> Dazu ein Beispiel: In der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) wurde gefordert, dass bei Verurteilungen nach Art. 90 Ziff. 2 SVG auch die zugrundeliegenden Verkehrsregelverletzungen in VOSTRA eingetragen werden sollten, um dem für die Beurteilung neuer Delikte zuständigen Gericht die Strafzumessung zu erleichtern, da dadurch die Vorakten (zur Beurteilung der Vortat) nicht mehr beigezogen werden müssten. Mit der blossen Erfassung der Verkehrsregelverletzung mittels Artikelangabe im System wären aber der genaue Tathergang und die Tatumstände immer noch nicht ersichtlich. Auch eine präzise Umschreibung des Sachverhalts im System mittels Freitextfeld wäre keine Lösung, da dies mit einem unverhältnismässigem Aufwand verbunden und die Mehrsprachigkeit von VOSTRA nicht mehr garantiert wäre. Die Erfassung elektronischer Kopien löst dieses Problem.

<sup>114</sup> Im Urteil sind eventuell auch Erwägungen zu Zivilforderungen oder Angaben über Drittpersonen enthalten. In Strafbescheiden von Verwaltungsbehörden finden sich unter Umständen auch Erwägungen über Leistungs- und Rückleistungspflichten gemäss Art. 63 VStrR.

Originalurteile nach wie vor nur einsehen, wenn ein Grund für die Bearbeitung dieser Daten vorliegt. Die Tatsache, dass die Originaldaten elektronisch abrufbar sind, erhöht das Missbrauchsrisiko allerdings insofern, als diese Urteile dadurch leichter verbreitet werden können.

- Bei den registerführenden Behörden, welche für nicht an VOSTRA angeschlossene Behörden Auszüge erstellen, entsteht bei der Bearbeitung der schriftlichen Gesuche allerdings ein gewisser Mehraufwand, wenn bei jedem Auszug *sämtliche* gespeicherten Urteilskopien ausgedruckt und mitgeliefert werden müssten. Die zugangsberechtigten Behörden dürften sich nicht für jedes eingetragene Urteil interessieren. Es ist denkbar, dass die beteiligten Behörden im Rahmen der Ausübung der Zugangsrechte auf schriftliches Gesuch eine einvernehmliche Lösung treffen (etwa dass in einer ersten Phase nur der Strafregisterauszug übermittelt wird, allfällige elektronische Kopien aber erst später auf ausdrücklichen Wunsch).

#### *Art. 22* Automatisch generierte Systemdaten im Bereich der Strafdatenverwaltung

Diese Datenkategorie ist im geltenden Strafregisterrecht nicht abgebildet. Es handelt sich um Daten, welche vom System selbständig aufbereitet werden (und durch Verknüpfungen von vorhandenen Informationen entstehen). Es geht im Wesentlichen um vier Grundtypen von Systemdaten, welche in Artikel 22 Absatz 1 Buchstaben a–d genannt werden. Die Verwendung des Wortes «insbesondere» soll zum Ausdruck bringen, dass der Katalog von Systemdaten in *Artikel 22* nicht abschliessend ist. Der Bundesrat kann weitere Kategorien bilden.

Die Einzelheiten sollen erst auf Verordnungsebene näher definiert werden (vgl. Abs. 2). Dabei sollen in der Regel keine neuen Funktionalitäten geschaffen, sondern die bestehenden Funktionalitäten besser abgebildet werden. So gibt es beispielsweise heute keine Norm, welche die Rückfallmeldung bei neuen Inlandurteilen regelt; Artikel 20 Absatz 2 VOSTRA-V bezieht sich nur auf die Rückfallmeldung bei einem Auslandsurteil.

Bei der Kategorie «Kontrollmeldungen» nach *Absatz 1 Buchstabe c* ist etwa an folgende Meldungen zu denken: Aufforderung zur Überprüfung der Verfahrenshängigkeit, wenn Strafverfahren seit mehr als 2 Jahren hängig sind; Aufforderung zur Meldung fehlender Entlassungsdaten, wenn bei stationären Massnahmen in Auslandsurteilen nach 5 Jahren noch kein Massnahmenende registriert worden ist; oder die Meldung, dass eine Person eine bestimmte Altersgrenze erreicht hat, um Abklärungen im Sinne von Artikel 28 Absatz 3 zu tätigen.

Für Systemdaten ist die Entfernung in Artikel 30 Absatz 1 und 3 geregelt.

#### *Art. 23* Hängige Strafverfahren

Dass Daten über in der Schweiz hängige Strafverfahren wegen Verbrechen und Vergehen in VOSTRA eingetragen werden müssen, ergibt sich bereits aus Artikel 15 Buchstabe b. *Artikel 23 Absatz 1* regelt, welche Datensätze bei hängigen Strafverfahren in VOSTRA eingetragen werden sollen. Die Aufzählung entspricht in weiten Teilen Artikel 7 VOSTRA-V. Allerdings wird das Eröffnungsdatum präzisiert (Art. 23 Abs. 1 Bst. b und c). Zur Anwendbarkeit der Bestimmung auf Jugendstrafverfah-

ren vgl. Artikel 15. Gemäss *Absatz 2* sollen die Details der Eintragung auf Verordnungsebene präzisiert werden.

Schon bisher war unklar, ab welchem Zeitpunkt eigentlich von einem «hängigen Strafverfahren» gesprochen werden konnte. Die Frage war unter der Geltung der kantonalen Strafprozessordnungen schwierig zu entscheiden, weil in gewissen Kantonen die Verfahrenseröffnung nicht explizit festgestellt werden musste. Unter der Geltung der StPO ist die Verfahrenshängigkeit nun einfacher zu definieren: Gemäss Artikel 300 StPO wird das sog. Vorverfahren entweder durch die Ermittlungstätigkeit der Polizei (Art. 306 f. StPO) oder durch die Eröffnung der Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft (Art. 308 ff. StPO) eingeleitet, wobei nur letztere formell eröffnet wird (Art. 309 Abs. 3 StPO). Weil die Registrierung hängiger Verfahren primär der Klärung von Zuständigkeitsfragen unter Strafverfolgungsbehörden dient (vgl. Art. 34 StPO betreffend die Zuständigkeit am Ort, wo die ersten Verfolgungshandlungen aufgenommen worden sind), sollte eigentlich bereits das polizeiliche Ermittlungsverfahren registriert werden. Andererseits sind gerade Daten über hängige Strafverfahren sehr sensible Informationen, die auch für andere Behörden zugänglich sind. Im Lichte der Unschuldsvermutung macht es daher keinen Sinn, zu Beginn des Ermittlungsverfahrens sämtliche tatverdächtigen Personen in VOSTRA zu registrieren. Eine Eintragung in VOSTRA sollte erst dann erfolgen, wenn sich der Tatverdacht konkretisiert hat. Für die Registrierung eines hängigen Strafverfahrens in VOSTRA ist daher auf den *Zeitpunkt der formellen Eröffnung der Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft* abzustellen (Art. 309 Abs. 1 Bst. a StPO spricht in diesem Zusammenhang von einem «hinreichenden Tatverdacht»). Im Bereich des Verwaltungsstrafverfahrens wird auf das Datum abgestellt, welches im *Protokoll* vermerkt ist (Art. 38 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht, VStrR, SR 313.0). Dies hat auch den Vorteil, dass die Zahl der eintragenden Behörden klein gehalten werden kann (keine Eintragungspflichten für sämtliche Polizeistellen), womit eine einheitliche Praxis und die verlässliche Aktualisierung der Daten eher gewährleistet ist.

Aus den vorstehend genannten Gründen wird in *Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe b* festgehalten, dass das «Datum, an dem die Untersuchung durch die Verfahrensleitung eröffnet wurde» in VOSTRA registriert wird. Mit dem Wort «Verfahrensleitung» ist im *Erwachsenenstrafverfahren* die Staatsanwaltschaft gemeint, wie der Querverweis auf Artikel 309 Absatz 1 StPO verdeutlicht. Der abstrakte Begriff «Verfahrensleitung» wurde gewählt, damit diese Bestimmung auch auf alle anderen Verfahren passt. Im *Jugendstrafverfahren* ist die Untersuchungsbehörde gemeint (vgl. Art. 30 und 6 Abs. 2 der Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009, JStPO, SR 312.1) und im *Verwaltungsstrafverfahren* die entsprechende Verwaltungsbehörde.

Es gibt aber auch Fälle, in denen *gar keine Eröffnung der Untersuchung erfolgt*, weil direkt ein Strafbefehl ausgefällt wird (vgl. Art. 309 Abs. 4 StPO und Art. 32 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 JStPO i.V.m. Art. 309 Abs. 4 StPO). In diesen Fällen ist spätestens im Zeitpunkt der Ausfällung des Strafbefehls ein hängiges Strafverfahren in VOSTRA einzutragen.<sup>115</sup> Dies verursacht der eintragenden Behörde zwar einen gewissen Aufwand. Es ist jedoch zu beachten, dass bis zur Registrierung des rechts-

<sup>115</sup> Eine entsprechende Präzisierung wird auf Verordnungsebene gestützt auf Art. 27 erfolgen.

kräftigen Strafbefehls (als Grundurteil in VOSTRA) unter Umständen noch Wochen vergehen können, erst recht wenn auf den Strafbefehl eine Einsprache erfolgt ist.<sup>116</sup> Ohne den sofortigen Eintrag als «hängiges Strafverfahren» (im Zeitpunkt der Ausfertigung des Strafbefehls) wäre für eine zweite Behörde, welche zur gleichen Zeit andere Delikte verfolgt, nicht erkennbar, dass sie gegebenenfalls ein Zusatzurteil fällen müsste. So kann auch vermieden werden, dass es zu widersprüchlichen Beurteilungen in Bezug auf den Widerruf von bereits eingetragenen bedingten Vorstrafen kommt. Aus diesen Gründen wird in *Absatz 1 Buchstabe c* mit Bezugnahme auf Artikel 309 Absatz 4 StPO vorgesehen, dass mangels Eröffnung der Untersuchung das *Datum, an dem der Strafbefehl ausgefällt wurde*, einzutragen ist.<sup>117</sup>

### 2.3.1.2 2. Kapitel: Eingetragene Daten ausserhalb der Strafdatenverwaltung

VOSTRA kennt vier Programmteile, die nur bedingt mit der eigentlichen Strafdatenverwaltung gekoppelt sind und für die meist eigene Mechanismen gelten. Es handelt sich um folgende Bereiche:

- Die automatische Protokollierung erfolgter Abfragen zugangsberechtigter Behörden (vgl. Art. 24);
- Die Online-Bestellung von Auszügen aus einem ausländischen Strafregister (vgl. Art. 25);
- Die Bestellung von Privatauszügen (Art. 26), wobei dieser Programmteil durch eine spezielle Hilfsdatenbank ergänzt wird, die alle relevanten Daten zur Verwaltung des Bestellprozesses enthält;
- Eine Testumgebung für die Lösung von Anwenderproblemen und Schulungen. Diese wird im Gesetz nicht besonders erwähnt, da sie keine besonders schützenswerten Personendaten enthält.

#### Art. 24 Automatisch protokollierte Abfragen zugangsberechtigter Behörden

Um Missbräuche gerade im Online-Bereich aufdecken zu können, werden bereits heute die Abfragen von Behörden in speziellen Protokollen registriert (vgl. Art. 28 VOSTRA-V). Diese Protokolle können heute vom Schweizerischen Strafregister eingesehen werden, um Kontrollen bei den Behörden vor Ort durchzuführen. Es gibt aktuell zwei Arten von Protokollierungen:

- *Die Protokollierung nach Artikel 10 der Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG, SR 235.11)*; sie wird auch als die

<sup>116</sup> Damit der Strafbefehl rechtskräftig wird, muss zumindest die Einsprachefrist abgewartet werden. Bis zur Erfassung des Strafbefehls in VOSTRA wird – je nach Meldeverfahren – auch nochmals eine gewisse Zeit vergehen. Bei einer Einsprache dauert es unter Umständen gar Monate, bis der Entscheid des Gerichts rechtskräftig wird.

<sup>117</sup> Falls dieses Prozedere in der Vernehmlassung als zu aufwendig beurteilt würde, wäre es auch denkbar, dass man in Fällen, wo direkt ein Strafbefehl ausgesprochen wird, das hängige Strafverfahren nur dann im System einträgt, wenn gegen den Strafbefehl eine *Einsprache* erhoben wurde (vgl. Art. 309 Abs. 4 und 354 StPO, Art. 32 Abs. 5 JStPO). In diesen Fällen scheint der Erfassungsaufwand auf jeden Fall gerechtfertigt, denn bis zur gerichtlichen Beurteilung kann es noch sehr lange dauern.

«zentrale Protokollierung» bezeichnet. Sie erfolgt, um die Zweckkonformität von Abfragen einer Behörde überprüfen zu können. Diese Protokolle werden beim ISC-EJPD gespeichert und ein Jahr lang aufbewahrt. Sie erlauben allerdings nur Recherchen über einen bestimmten *Nutzer*. Diese Protokolle können über das SSO-Portal vom Datenschutzverantwortlichen für das Strafregister (der dem ISC-EJPD gemeldet wurde) abgefragt werden. Diese Art der Protokollierung hat somit nur einen eingeschränkten Anwendungsbereich und erlaubt es *nicht* in Erfahrung zu bringen, ob im letzten Jahr *über eine bestimmte Person* Abfragen getätigt worden sind.

- *Die Protokollierung mit Hilfe von «VOSTRA-Reports»* (dabei handelt es sich um ein VOSTRA eigenes Programmtool); sie ist aktuell nicht geregelt. VOSTRA-Reports dient dazu, den Urheber von Eintragungen und Mutationen in VOSTRA benennen zu können. Darüber hinaus kann auch in Erfahrung gebracht werden, wer über eine bestimmte Person einen *Auszug gedruckt* hat. Wer jedoch bloss in VOSTRA Einblick nimmt, ohne Daten zu verändern oder wenigstens zu drucken, hinterlässt keine Spuren im System. Die Daten dieses Mutationsprotokolls werden nur ein Jahr lang gespeichert. Auch dieses Instrument ist somit keine taugliche Grundlage, um die VOSTRA-Nutzung umfassend zu dokumentieren.

Mit der neu in *Artikel 24* vorgeschlagenen Protokollierung von Abfragen, sollen die *bestehenden Protokollierungsmöglichkeiten ausgebaut* und genau geregelt werden. Ob die bisherigen Abfrage-Tools beibehalten werden sollen, hat der Bundesrat auf Verordnungsebene festzulegen (vgl. Art. 105 Bst. b).<sup>118</sup>

Die Protokollierung gemäss *Artikel 24* verfolgt gemäss Absatz 3 zwei Ziele: Einerseits soll sie dem Schweizerischen Strafregister dazu dienen, die zweckkonforme Nutzung der Daten bei den angeschlossenen Behörden einfacher zu kontrollieren. Mit stichprobeweisen Kontrollen kann aber nicht der ganze Datenverkehr überwacht werden. Aus diesem Grund sollen andererseits auch die Auskunftsrechte der betroffenen Personen gestärkt werden. Die abgefragten Personen sollen selbst die korrekte Registernutzung seitens der Behörden kontrollieren können. Ähnliche Forderungen wurden auch in der Vernehmlassung 2009 (Ziff. 1.1.1.) von DJS, SP, AG und ZH erhoben. Es ist vorgesehen, dass die Abfragen von Behörden künftig direkt in VOSTRA aufbereitet und im Rahmen der Gewährung des Auskunftsrechts (Art. 59) *den abgefragten Personen* während einer gewissen Dauer (Art. 32) zur Einsicht vorgelegt werden können, soweit damit keine überwiegenden öffentlichen Interessen verletzt werden (vgl. zu den Ausnahmen: Art. 24 Abs. 2 Bst. b). Damit dürfte sich die *Transparenz der Datenbearbeitung* stark verbessern. Die Registrierung dient der *Verringerung des Missbrauchsrisikos* und dürfte einen grossen *Disziplinierungseffekt* auf die abfrageberechtigten Behörden haben.

In *Absatz 1* sind nur die wichtigsten Datensätze vorgegeben, die protokolliert werden sollen. Im Wesentlichen ist es die Person, die abgefragt worden ist, das abfragende Behördenmitglied, der genaue Zeitpunkt und der Zweck der Abfrage sowie eine Sicherungskopie des Auszuges, der abgerufen worden ist. Nach *Absatz 2 Buch-*

<sup>118</sup> Zu klären ist insbesondere, ob es sinnvoll ist, die «zentrale Protokollierung» nach Art. 10 VDSG für VOSTRA beizubehalten. Dieser Form der Protokollierung liegt bekanntlich ein anderes Zugangskonzept zu Grunde (vgl. Art. 10 Abs. 2 VDSG).

*stabe a* soll auf Verordnungsstufe definiert werden, welche Daten genau protokolliert werden.

Es ist wichtig, dass im System vor allem die *Abfragegründe* präziser als heute erfasst werden, damit die spätere Nachvollziehbarkeit der Abfrage gewährleistet bleibt und damit sich die betroffenen Behörden auch gegen den Vorwurf, eine ungerechtfertigte Abfrage getätigt zu haben, schützen können. Bereits heute muss bei jeder VOSTRA-Abfrage der Abfragegrund angegeben werden, allerdings sind die Abfragegründe so allgemein formuliert, dass sie den oben erwähnten Anforderungen kaum genügen. Denkbar ist auch ein Freitextfeld, wo die Abfrageumstände erfasst werden können, insbesondere für Fälle, wo es für die abfragende Behörde im Nachhinein schwierig sein könnte zu eruieren, weshalb eine Abfrage erfolgt ist.<sup>119</sup>

Die Offenlegung der Abfragen lässt sich jedoch nicht in vollem Umfang verwirklichen. Es gibt Fälle, in denen *der Betroffene von dieser Abfrage nichts wissen darf*. Spezifische Geheimhaltungsinteressen dürften etwa der Nachrichtendienst des Bundes haben oder die Strafjustizbehörden im Rahmen von verdeckten Ermittlungen. Heikel dürfte die Offenlegung auch in Fällen sein, in denen die Betroffenen in Bezug auf die bei der abfragenden Behörde gespeicherten Daten nur über ein *indirektes Auskunftsrecht* verfügen. *Absatz 2 Buchstabe b* sieht vor, dass der Bundesrat die entsprechenden *Ausnahmen von der Offenlegungspflicht* auf Verordnungsebene regelt. Es wurde bewusst darauf verzichtet, im Gesetz die genauen Gründe für einen Verzicht auf eine sofortige Offenlegung der Abfrage näher zu umschreiben. *Absatz 2 Buchstabe b* stellt jedoch sicher, dass dies nur zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen erfolgen darf. Die Vernehmlassung wird hier weitere Anhaltspunkte liefern. Es ist an den angeschlossenen Behörden, entsprechende Rückmeldungen zu geben. Der Umfang des Geheimhaltungsinteresses muss daher für jede Behörde gesondert ermittelt werden und hängt vom Zweck der VOSTRA-Abfrage ab. Nach dem Wortlaut von *Absatz 2 Buchstabe b* sind zwei unterschiedliche Mechanismen vorstellbar, wie die Ausnahmen von sofortigen Offenlegungspflicht ausgestaltet werden können:

- Die *Offenlegung nach erfolgter Freigabe*. Es ist denkbar, dass es Konstellationen gibt, in denen das behördliche Interesse an der Geheimhaltung der Abfrage regelmässig *nur während relativ kurzer Zeit* besteht. In diesen Fällen scheint eine zeitlich verzögerte Offenlegung der Protokollierung gegenüber dem Betroffenen sinnvoll. Der Zeitpunkt der Offenlegung wird aber nur durch die abfragende Behörde selbst bestimmt werden können. Sie hat deshalb das Datum der Freigabe in VOSTRA zu vermerken. Um die spätere Nachvollziehbarkeit des Abfragegrundes zu gewährleisten, sollte zwischen Abfrage und Freigabe nicht allzu viel Zeit vergehen dürfen. Auf Verordnungsebene ist daher auch zu regeln, wie lange die Freigabe maximal aufgeschoben werden kann (z.B. 1 Jahr). Für Abfragekonstellationen, in denen dieser Aufschub nicht ausreicht, ist auf eine Offenlegung zu verzichten (vgl. die nachfolgenden Ausführungen).

<sup>119</sup> Man denke etwa an die Informationsweiterleitung an Interpol oder Europol durch fedpol. Ohne zusätzlichen Bearbeitungsvermerk dürfte es für fedpol nach einem Jahr schwierig sein nachzuvollziehen, welche ausländische Behörde die Daten verlangt hat. Ob diese Form der Abfragen überhaupt offengelegt werden müssen, wird erst auf Verordnungsebene definiert (vgl. Art. 24 Abs. 2 Bst. b).



- Der *generelle Verzicht auf eine Offenlegung* gegenüber den Betroffenen. Dieses Instrument dürfte in Fällen gewählt werden, wo das Geheimhaltungsinteresse erfahrungsgemäss *über einen relativ langen Zeitraum hinweg* bestehen bleibt. Es macht keinen Sinn, Behörden noch nach vielen Jahren zur Offenlegung der Abfrage zu verpflichten, da es für die jeweilige Behörde sehr schwierig sein dürfte, den Abfragegrund schlüssig zu rekonstruieren. In diesen Fällen ist es sinnvoll, auf eine Offenlegung gegenüber dem Betroffenen gänzlich zu verzichten. Da die erfolgten Abfragen aber dennoch protokolliert werden, kann die korrekte Registernutzung zwar nicht durch den Betroffenen selbst, aber immerhin durch das Schweizerische Strafregister kontrolliert werden.

*Art. 25* Daten betreffend die Online-Bestellung von Auszügen aus einem ausländischen Strafregister

Eine weitere Sonderfunktion von VOSTRA, die mit der Auszugerstellung im Rahmen der Strafdatenverwaltung direkt nichts zu tun hat, ist die Möglichkeit, Auszüge aus einem ausländischen Strafregister online über ein spezielles Programmtool von VOSTRA zu bestellen.

Die entsprechenden Bestelldaten werden mit der Auslösung der Bestellung in VOSTRA vom Besteller erfasst. Nach *Absatz 2* regelt der Bundesrat, welche Daten eingetragen werden sollen. Die Regelung wird sich an der Aufzählung gemäss Ziffer 6 des Anhangs 1 der VOSTRA-V orientieren. Es wird weiterhin möglich sein, in VOSTRA zu vermerken, ob es sich um eine Haftsache handelt. In diesem Fall werden die Gesuche vom Schweizerischen Strafregister dringlich behandelt.

Die Weiterverarbeitung der Bestellungen erfolgt ausschliesslich durch das Schweizerische Strafregister und ist in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe m geregelt.

In Artikel 50 wird definiert, welche Behörden eine Online-Bestellung tätigen können.

*Art. 26* Daten betreffend die Bestellung von Privatauszügen

Die Verwaltung der Daten zur Ausfertigung von Privatauszügen ist bisher gesetzlich nicht geregelt.

*Absatz 1* enthält den Grundsatz, dass in VOSTRA auch Daten, die die Bestellung von Privatauszügen (Art. 43) betreffen, aufgenommen werden. Diese Daten sind aber hauptsächlich in einer separaten Hilfsdatenbank eingetragen.

*Absatz 2* macht deutlich, dass es bei den in der Hilfsdatenbank eingetragenen Daten um Informationen über die Abwicklung des Bestellprozesses handelt, und nicht um die in den Privatauszug aufgenommenen Strafdaten. Mit anderen Worten: Es werden Daten gespeichert, die nicht den eigentlichen Inhalt des Auszuges betreffen. Es geht vielmehr um die Angaben, an wen der Auszug gesandt wurde, ob die Gebühren bezahlt sind oder wie der Bestellvorgang ausgeführt wurde. Diese personenbezogenen Daten sind nicht besonders schützenswert. Die Details der Datenbearbeitung können daher auch auf Verordnungsebene definiert werden (Abs. 2 Satz 3).

Wird tatsächlich ein Auszug erstellt, so regelt *Absatz 3*, dass gewisse Daten aus der Hilfsdatenbank mittels Schnittstelle in VOSTRA übernommen werden. Auch hier

soll der Bundesrat die Einzelheiten regeln. Es handelt sich vornehmlich um Angaben, die nötig sind, um die Auszüge korrekt zu versenden.

Die Bestelldaten von Privatauszügen werden im StReG aufgeführt, weil im VOSTRA-Teil der Bestelldatenverwaltung jeweils auch eine *Auszugskopie von allen ausgefertigten Auszügen* elektronisch gespeichert wird (vgl. Abs. 4). Dies ist nötig, um in einem späteren Zeitpunkt eine Manipulation an den Auszügen erkennen zu können. In der Praxis werden von den Betroffenen oft Kopien der Registerauszüge verwendet (z.B. bei mehreren Stellenbewerbungen). Die Identität mit dem echten Auszug kann im Nachhinein viel besser erkannt werden, wenn die abgegebenen Auszüge dokumentiert werden. Wegen Fristablaufs lassen sich die Urteileinträge rückwirkend nur sehr mühsam oder gar nicht rekonstruieren. Soweit in dieser elektronischen Auszugskopie auch Grundurteile und nachträgliche Entscheide enthalten sind, handelt es sich um die *Speicherung von besonders schützenswerten Personendaten*, die allerdings nicht in strukturierter Form erfolgt. Es sind personenbezogene Abfragen möglich. Die normalen Aufbewahrungsregeln können für diese Auszugskopien nicht gelten, denn die Momentaufnahme bringt es mit sich, dass unter Umständen Urteile offengelegt werden, die zwischenzeitlich nicht mehr im Auszug erscheinen dürften. Der Zugang zu allen Daten im Sinne von *Artikel 26* und deren Aufbewahrungsdauer sollten daher restriktiv ausgestaltet sein. Es gilt in Analogie zu den automatisch protokollierten Abfragen (vgl. Art. 32) eine Entfernungsfrist von zwei Jahren ab Bestellung des Auszuges (vgl. Art. 34).

### **2.3.1.3 3. Kapitel: Zeitpunkt der Eintragung von Daten in VOSTRA**

#### *Art. 27*

Der Zeitpunkt der Eintragung soll auf Verordnungsebene definiert werden. Dieser ergibt sich mehrheitlich bereits aus der Datenstruktur. Die Regelung auf Verordnungsebene verhindert, dass es auf Gesetzesebene zu vielen Wiederholungen kommt. Soweit es für die Eintragung eine spezielle Bearbeitungsfrist braucht, ist diese kurz zu bemessen, um die Eintragung nicht unnötig zu verzögern. Die aktuelle Regelung gemäss Artikel 11 VOSTRA-V ist dabei grundlegend zu überarbeiten. Ausländerurteile können beispielsweise unmöglich bereits zwei Wochen nach Eintritt der Rechtskraft in VOSTRA eingetragen werden, da die entsprechenden Meldungen aus dem Ausland meist jährlich erfolgen.

### **2.3.1.4 4. Kapitel: Entfernung bzw. Vernichtung von VOSTRA-Daten**

Im vierten Kapitel ist die Entfernung der VOSTRA-Daten geregelt, welche mit der Vernichtung der Daten gleichzusetzen ist (vgl. die Ausführungen zu Art. 35).

Das Führen von Strafdaten in einem Personenregister macht nur solange Sinn, als die registrierte Person existiert. Daher bildet der Tod einer natürlichen Person die oberste Grenze der Aufbewahrung (vgl. Art. 28). Darüber hinaus nennt das Gesetz für jede Datenkategorie eine eigene Entfernungsregel. Lediglich für die Entfernung *identifizierender Angaben zur Person gemäss Artikel 16* ist keine eigene Norm vorgesehen, da die Personalien nie selbständig im System verwaltet werden. Sie sind immer *Bestandteil eines anderen Datensatzes* (vgl. z.B. Art. 19 Abs. 1 Bst. a), für den bereits eine eigene Entfernungsregel besteht.

## Art. 28 Entfernung bei Tod

*Artikel 28* regelt die Entfernung bei Tod. VOSTRA kann vom Ableben einer Person nur durch eine entsprechende *Meldung* erfahren (vgl. *Abs. 1*). Es macht keinen Sinn, eine direkte *Meldepflicht* der Zivilstandsbehörden festzuschreiben, denn nicht alle Personen, welche gestorben sind, sind auch in VOSTRA eingetragen. Das Schweizerische Strafregister würde mit nicht relevanten Todesfallmeldungen überschwemmt werden. Mit der Einführung der Versichertennummer in VOSTRA (vgl. Ziff. 1.3.1.6) wird es möglich, *Schnittstellen* zu Datenbanken zu definieren, in denen das Ableben einer Person vermerkt wird (vgl. *Abs. 2*).

Auch mit den vorstehend geschilderten Massnahmen wird die Datenlage in VOSTRA unsicher bleiben, weshalb *zusätzliche Massnahmen* nötig sind, um die korrekte Bearbeitung der Daten in VOSTRA zu gewährleisten. Dies ist umso mehr angezeigt, als Urteile viel länger als heute in VOSTRA eingetragen bleiben (vgl. Art. 29). Probleme dürfte etwa der Umstand bereiten, dass erst ab dem Inkrafttreten der Revision Todesfallmeldungen verarbeitet werden können und bereits eingetretene Todesfälle lange unentdeckt bleiben. Zudem sind in VOSTRA ausländische Staatsangehörige eingetragen, deren Ableben in der Schweiz nicht vermerkt wird. Deshalb wird in *Artikel 28 Absatz 3* eine Nachkontrolle für Personen vorgesehen, die das 80. Altersjahr erreicht haben. VOSTRA generiert die entsprechenden Kontrollmeldungen selbständig (vgl. Art. 22 Abs. 1 Bst. c). *Absatz 4* regelt zudem ein Notfallszenario für den Fall, dass *keine verlässlichen Daten* zur Existenz einer Person beschafft werden können. Hier ist eine *automatische Entfernung mit Erreichen des 100. Altersjahres* vorgesehen. Anwendung dürfte diese Regel vor allem bei eingetragenen Ausländern finden, die keinen Bezug zur Schweiz mehr haben. Ausländische Zivilstandsbehörden und Einwohnerkontrollen sind gegenüber dem Schweizerischen Strafregister nicht auskunftspflichtig. Auch erhält das Schweizerische Strafregister aus dem Ausland keine Todesfallmeldungen.

## Art. 29 Entfernung von Grundurteilen

Bereits in der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) wurde geltend gemacht, die aktuellen Aufbewahrungsfristen für Urteilsdaten seien gerade für Justizbehörden zu kurz (vereinzelte wurde gar eine lebenslängliche Aufbewahrung aller Strafurteile verlangt). Als Beispiele wurden jeweils vor allem Sexual- und Gewaltstraftaten genannt, die nach der Entfernung aus dem Register nicht mehr verwertet werden dürfen, womit insbesondere die Erstellung von Gutachten sehr erschwert werde. Nach *Artikel 29* werden deshalb die Entfernungsfristen für Grundurteile *im Vergleich zu den heute geltenden Regeln* (Art. 369 StGB) *verlängert*. Allerdings wirkt sich diese Verlängerung nur auf den *Behördenauszug 1* (Art. 40 Abs. 3) aus, der lediglich für die registerführenden Behörden sowie für die *Strafgerichte, die Staatsanwaltschaften und die im Rahmen der StPO tätigen Polizeibehörden, die Strafvollzugs-, Massnahmenvollzugs- und Rechtshilfebehörden* einsehbar ist.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip gebietet es, in Bezug auf die Ausgestaltung der Entfernungsfristen gewisse Abstufungen zu machen. Dabei gibt es zwei Möglichkei-

ten: Abstufung nach Art des Deliktes<sup>120</sup> oder Abstufung nach der Sanktion. Hier wird eine Lösung vorgeschlagen, die nach Art und Höhe der Sanktion differenziert, so wie dies bereits die heutigen Entfernungszeiten (Artikel 369 StGB) vorsehen. Diese Fristen wurden im Rahmen des Behördenauszugs 2 nochmals überarbeitet und haben sich im Grundsatz bewährt (vgl. die Ausführungen zu Art. 41 Abs. 3), weshalb das Prinzip auch für den Behördenauszug 1 übernommen worden ist. Die Regeln sind wie folgt abgeändert worden:

- Die in Artikel 41 Absatz 3 vorgesehenen *Grundfristen wurden bei Erwachsenen um 5 Jahre angehoben*. Dies hat den Vorteil, dass sich auch der Aufwand für die Programmierung der Entfernungszeiten in Grenzen hält. Für schweizerische und ausländische Grundurteile gelten somit die gleichen Regeln. Für Urteile nach dem JStG wurden kleinere Zuschläge gewählt und damit dem Umstand Rechnung getragen, dass Jugendkriminalität meist nur episodenhaft ist.
- Zur *Sichtbarmachung langer Delinquenzketten* soll neu die Regel gelten, dass ein Grundurteil und die entsprechenden Einträge nur dann aus VOSTRA (und damit aus dem Behördenauszug 1) entfernt werden, wenn bei *allen* eingetragenen Grundurteilen die jeweilige Entfernungszeiten abgelaufen ist (vgl. Art. 29 Abs. 1).

Ansonsten entsprechen die Absätze 1–3 von Artikel 29 den Regeln gemäss Artikel 41 Absatz 3. Für die Details sei daher auf die dort gemachten Ausführungen verwiesen.

*Absatz 4 erster Satz* stellt klar, dass die vorstehend beschriebenen Grundsätze nur dann zur Anwendung kommen, wenn das Grundurteil nicht bereits vorher aufgehoben worden ist. Unter Umständen werden nicht alle Daten, die sich auf das aufgehobene Grundurteil beziehen, sofort vernichtet; bei eintragungspflichtigen Revisionsentscheiden und Neubeurteilungen im Rahmen eines Abwesenheitsverfahrens ist eine Referenzierung des Vorgängerentscheides nötig, um die Frist nach *Absatz 3* zu berechnen (vgl. *Abs. 4 zweiter Satz*).

Das bisher geltende *Archivierungsverbot* (Art. 369 Abs. 8 StGB) wird beibehalten, ebenso das *Verwertungsverbot* (Art. 369 Abs. 7 StGB; vgl. zum Ganzen die Ausführungen zu Art. 35).

Da neu Urteile viel länger aufbewahrt werden, stellt sich die Frage der *Nacherfassung*. Diese findet nur in Ausnahmefällen statt (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 107 Abs. 2 und 3).

#### *Art. 30* Entfernung nachträglicher Entscheide, automatisch generierter Systemdaten oder elektronischer Kopien

Die Strafdaten betreffend nachträgliche Entscheide (Art. 20), automatisch generierte Systemdaten (Art. 22) oder elektronische Kopien von Strafentscheiden (Art. 21) weisen eine Gemeinsamkeit auf: Sie teilen das Schicksal der Strafdaten, auf die sie

<sup>120</sup> Entsprechende Lösungsvarianten wurden verworfen. Deliktskataloge lassen sich nur schwer umsetzen. Eine Abstufung nach Verbrechen, Vergehen und Übertretungen wäre wohl auch noch zu holzschnittartig gewesen und hätte dazu geführt, dass bei Auslandurteilen wieder eine Transponierung der Delikte ins schweizerische Recht hätte stattfinden müssen (vgl. Ziff. 1.3.1.3).

Bezug nehmen. Das heisst, sie werden zusammen mit den jeweiligen Strafdaten nach Artikel 15 entfernt (vgl. *Abs. 1*). Die Entfernung kann jedoch in zwei Fällen bereits vorher erfolgen:

- Wird ein *nachträglicher Entscheid* (ersatzlos) aufgehoben, so werden er und die elektronische Kopie dieses Entscheides aus VOSTRA entfernt, ohne dass das Grundurteil tangiert ist (vgl. *Abs. 2*).
- Automatisch generierte *Systemdaten, die eine automatische Anfrage bei einer anderen Behörde auslösen* (Art. 22 Abs. 1 Bst. b und c) werden entfernt, sobald die entsprechende Meldung von der zuständigen Behörde beantwortet wurde (vgl. *Abs. 3*).

#### *Art. 31* Entfernung hängiger Strafverfahren

Nach *Absatz 1* werden hängige Strafverfahren aus VOSTRA entfernt, sobald das Strafverfahren mit einem rechtskräftigen Entscheid abgeschlossen wurde. Rechtskräftig abgeschlossene Strafverfahren hinterlassen somit weiterhin keine Spuren in VOSTRA (vgl. auch Art. 12 Abs. 1 Bst. d VOSTRA-V).

In der Vergangenheit war umstritten, welche Form der Einstellung entscheidend sein soll. *Absatz 2* hält fest, dass immer nur die *definitive Einstellung* relevant ist. Provisorische Einstellungen gibt es beispielsweise in Fällen von häuslicher Gewalt.

Die Entfernung von Daten hängiger Strafverfahren kann Probleme bereiten, wenn die urteilende Behörde und die in VOSTRA registrierte Verfahrensleitung für das Strafverfahren nicht identisch sind. Da jede Behörde nur die ihr zugeordneten Daten mutieren darf (Art. 12 Abs. 1), kann die urteilende Behörde bei der Eintragung des Urteils unter Umständen nicht auch das hängige Strafverfahren aus VOSTRA entfernen. *Absatz 3* schreibt der urteilenden Behörde daher vor, die nötigen Vorkehrungen für die Entfernung des hängigen Strafverfahrens aus VOSTRA zu treffen. Faktisch beinhaltet dies die Pflicht, die in VOSTRA registrierte Verfahrensleitung zu verständigen.

#### *Art. 32* Entfernung automatisch protokollierter Abfragen zugangsberechtigter Behörden

Wie bereits in Ziff. 1.3.1.9 festgehalten soll eine Person künftig in Erfahrung bringen können, welche Behörde über sie eine Abfrage getätigt hat (vgl. Art. 59). Zu diesem Zweck werden diese Abfragen neu detailliert protokolliert (vgl. Art. 24 Abs. 1). *Artikel 32 Absatz 1* sieht vor, dass eine solche Abfrage grundsätzlich während *zwei Jahren* gespeichert bleibt. Ein kürzeres Intervall dürfte nur die Zahl der Auskunftersuchen erhöhen. Bei einem längeren Intervall dürfte es für eine Behörde unter Umständen schwierig werden, anhand des im System vermerkten (abstrakt formulierten) Abfragezwecks auch alle anderen wichtigen Hintergrundinformationen, die im Kontext der Abfrage von Bedeutung gewesen sind, zu rekonstruieren. Die Entfernungsfrist verlängert sich gemäss *Artikel 32 Absatz 2* lediglich in denjenigen Fällen, in denen die Offenlegung erst in einem späteren Zeitpunkt erfolgt (vgl. die Ausführungen zu Art. 24 Abs. 2 Bst. b).

*Art. 33* Entfernung von Daten betreffend die Online-Bestellung von Auszügen aus einem ausländischen Strafregister

Nach *Artikel 33* werden Daten betreffend Ersuchen um Auszug aus einem ausländischen Strafregister (vgl. Art. 25) entfernt, sobald die Anfrage vom Ausland beantwortet worden ist, spätestens aber ein Jahr nach Registrierung des Ersuchens in VOSTRA. Die Maximalfrist von einem Jahr ist nötig für den Fall, dass Anfragen unbeantwortet bleiben.

*Art. 34* Entfernung von Daten betreffend die Bestellung von Privatauszügen

In Anlehnung an Artikel 32 ist eine Entfernungsfrist von *zwei Jahren* vorgesehen. Fristbeginn ist die *Bestellung* des Auszuges. Es muss ein möglichst früher Zeitpunkt gewählt werden, um alle Daten erfassen zu können. Zum Teil kommt es vor, dass ein Bestellvorgang zwar ausgelöst, dann aber wieder abgebrochen wird. Somit werden auch die registrierten elektronischen Kopien der ausgefertigten Auszüge (Art. 26 Abs. 4) nach zwei Jahren vernichtet.

*Art. 35* Archivierungs- und Verwertungsverbot

Die in Artikel 35 Absatz 1 enthaltene Regel, dass Strafregisterdaten nicht archiviert werden, gibt es bereits heute (Art. 369 Abs. 8 StGB). Sie hat zur Konsequenz, dass die Daten nach der Entfernung aus VOSTRA nicht ans Bundesarchiv weitergeleitet werden und somit nicht den Regeln des Archivierungsgesetzes vom 26. Juni 1998 (BGA, SR 152.1) unterliegen. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollten damit vor allem künftige *personenbezogene* Auswertungen verhindert werden. Da Strafregisterdaten bisher nie archiviert wurden, wird in Artikel 35 Absatz 1 weiterhin eine explizite Ausnahme von der sonst für Bundesdaten geltenden Anbietepflicht nach BGA getroffen.

Auf die Schaffung einer Kompetenzdelegation im Sinne von Artikel 387 Absatz 3 StGB, die dem Bundesrat die Möglichkeit gibt, die *Speicherung von VOSTRA-Daten für eine rein statistische, anonymisierte Auswertung zu Forschungszwecken* zuzulassen, wurde bewusst verzichtet. Der Bundesrat hat die Kompetenz zur Schaffung eines «Spezialarchivs» bisher nicht ausgeschöpft – nicht zuletzt aufgrund der damit verbundenen, hohen Kosten. Durch die Ausdehnung der Aufbewahrungsdauer von Strafregisterdaten (vgl. Art. 29) hat sich die Ausgangslage aber grundsätzlich verändert. Da Forscher künftig viel länger auf die noch eingetragenen Daten greifen können (vgl. Art. 105 Bst. d), ist das Interesse an einer solchen Sonderarchivierung deutlich gesunken. Für die Durchführung von teuren Langzeitstudien zur Beurteilung des Legalverhaltens fehlt in der Praxis zudem meist das nötige Geld.

*Artikel 35 Absatz 2* bezeichnet die *registerrechtliche Wirkung* der Entfernung: Eintragungen dürfen nach der Entfernung *nicht rekonstruierbar* sein dürfen. Nur in einem Fall wird von diesem Prinzip abgewichen – nämlich wenn Daten aus der Strafdatenverwaltung bei den automatisch protokollierten Abfragen gemäss Artikel 24 registriert werden. Für die protokollierten Daten gelten nämlich eigene Aufbewahrungsfristen (vgl. Art. 32). Wenn eine Behörde also kurz vor Ablauf der Entfernungsfrist für Urteilsdaten (Art. 29) eine Abfrage macht, so wird diese Abfrage gemäss Artikel 24 protokolliert. In diesem Protokoll werden auch die Urteilsdaten

gespeichert, in die Einblick genommen wurde. Werden die Urteilsdaten in der Folge gemäss Artikel 29 aus der Strafdatenverwaltung entfernt, so bleiben sie als «protokollierte Daten» bis zum Ablauf der Frist gemäss Artikel 32 in VOSTRA gespeichert. Aus diesen Protokollierungsdaten lässt sich der zwischenzeitlich entfernte Eintrag rekonstruieren. Dieser Ausnahmefall wurde deshalb in Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 bewusst geregelt. Für die Betroffenen ergeben sich dadurch keine Nachteile. Denn Zugriff auf die gemäss Artikel 24 protokollierten Daten hat nur das Schweizerische Strafregister. Diese Behörde darf diese Daten nur für die Durchführung von Kontrollen (Art. 4 Abs. 2 Bst. g) und für die Offenlegung der Abfragen gegenüber dem Betroffenen im Rahmen des Auskunftsrechts (Art. 59) verwenden. Eine weitere Ausnahme ist in Artikel 29 Absatz 4 vorgesehen: Die Referenzierung von entfernten Urteilen zur Berechnung der Entfernungsfrist.

Die Entfernung der Daten hat aber auch eine Wirkung, die über die registerrechtliche Aufbewahrung hinausgeht. Bereits im aktuellen Recht gilt ein sog. *Verwertungsverbot* für entfernte Urteilseinträge: «Das entfernte Urteil darf dem Betroffenen nicht mehr entgegengehalten werden» (vgl. Art. 369 Abs. 7 StGB). Demzufolge dürfen entfernte Urteile nicht mehr zum Nachteil des Betroffenen verwendet werden. Neu sind folgende Spezifikationen:

- Das Verwertungsverbot gemäss Artikel 369 Absatz 7 StGB wurde eingeführt, um zwischen den staatlichen Verfolgungsinteressen einerseits und dem Bedürfnis nach vollständiger Rehabilitation andererseits einen Ausgleich zu schaffen.<sup>121</sup> Die aktuelle Norm schweigt sich jedoch über den genauen *Adressatenkreis* aus. Das Verwertungsverbot gilt unzweifelhaft für die Strafjustizbehörden (für die Strafzumessung, Prognosestellung oder Beurteilung der Wiederholungsgefahr etc.).<sup>122</sup> Inwieweit es aber auch andere Behörden bindet, lässt sich den Materialien nicht eindeutig entnehmen.<sup>123</sup> Das Bundesgericht hat zwar anerkannt, dass Artikel 369 Absatz 7 StGB *grundsätzlich für alle Behörden*<sup>124</sup> gilt. Gleichzeitig werden aber von der Rechtsprechung – unter Bezugnahme auf den unklaren Gesetzeswortlaut – gewichtige Ausnahmen zum Nachteil der Be-

<sup>121</sup> So Botschaft BBl 1999 2168.

<sup>122</sup> Vgl. zur Geltungsbereich für den Strafrichter: BGE 135 IV 87, E. 2.4; BGE 135 I 71, E. 2.10. Vgl. zur Geltung für den Haftrichter: BGE 135 IV 71, E. 2.11.

<sup>123</sup> Die Grundidee war jedoch klar, dass mit der Entfernung des Eintrages aus dem Strafregister eine *vollständige Rehabilitation* des Betroffenen angestrebt wird (BBl 1999 2167). Für eine unbeschränkte Geltung spricht auch die Tatsache, dass keinerlei Differenzierungen getroffen wurden.

<sup>124</sup> BGer, 24.2.2009, 2C.477/2008, E. 3.2.1; BGer, 6.11.2009, 2C.148/2009, E. 2.3; BGer, 4.12.2009, 2C.43/2009, E. 3.3.1.

troffenen zugelassen.<sup>125</sup> Diese Ausnahmekonstellationen werden im vorliegenden Regelungskonzept nicht beachtet, da die bisherigen Entfernungsfristen ja stark verlängert worden sind.<sup>126</sup> Das neue Verwertungsverbot gem. Artikel 35 Absatz 3 soll daher *ausnahmslos für alle Behörden* gelten – egal, ob sie selbst über ein Zugangsrecht zu VOSTRA verfügen oder nicht. Das Verwertungsverbot gilt weiterhin nicht für Private.

- Präzisiert wird neu auch, welche Daten genau Gegenstand dieses Verwertungsverbots sind. Es war bisher formal nur an die Entfernung von Grundurteilen geknüpft. Neu wird explizit festgehalten, dass sich das Verwertungsverbot auf alle *mit einem Grundurteil verknüpften Daten* bezieht: Auf Grundurteile (Art. 19), nachträgliche Entscheide (Art. 20), elektronische Kopien (Art. 21) sowie Systemdaten (Art. 22). Das Verwertungsverbot gilt jedoch nicht für Daten über hängige Strafverfahren, da diese nicht fristabhängig aus VOSTRA entfernt werden, sondern bereits im Zeitpunkt, wo das Verfahren nicht mehr hängig (d.h. rechtskräftig abgeschlossen) ist. Es macht keinen Sinn, ein «Recht auf Vergessen» bereits an dieses Verfahrensende zu knüpfen. Für Behörden gelten hier die aus der Unschuldsvermutung abgeleiteten Regeln.
- Schliesslich wird in *Artikel 35 Absatz 4* der bereits durch die Rechtsprechung anerkannte Grundsatz festgehalten, dass das Verwertungsverbot analog auch für *Urteile* gelten muss, *die gar nie in VOSTRA registriert* worden sind (also bestimmte Jugendurteile, ausländische Urteile oder Übertretungsurteile). Die analoge Anwendung des Verwertungsverbots muss auch für *nach altem Recht entfernte Urteile* gelten, da im Strafregisterrecht stets der Vorrang des neuen Rechts gilt. Soweit das Gesetz keine Entfernungsregeln für den entsprechenden Sachverhalt vorsieht (was etwa bei den Sanktionen nicht eintragungspflichtiger

<sup>125</sup> Nach Auffassung der strafrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts gilt das Verwertungsverbot für die *Realprognose des medizinischen Gutachters* (z.B. forensische Psychiater) nicht, wohl aber für die Legalprognose des Richters (vgl. BGE 135 IV 87, E. 2.5; bestätigt durch BGer, 26.1.2010, 6B.899/2009, E. 4.3; BGer, 3.5.2010, 6B.274/2010, E. 1.3).

Die öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts kam in zahlreichen unveröffentlichten Entscheiden zum Schluss, dass der Gesetzgeber bei Einführung des Verwertungsverbots nur strafrechtlich überlegt habe. Das Bundesgericht erachtete es demzufolge als zulässig, dass *Migrationsbehörden* bei der Vergabe einer ausländerrechtlichen Bewilligung strafrechtlich relevante Daten auch nach deren Entfernung aus dem Strafregister in die Gesamtbeurteilung des Verhaltens des Ausländers während seiner gesamten Anwesenheit in der Schweiz einbeziehen (vgl. BGer, 24.2.2009, 2C.477/2008, E. 3.2; BGer, 6.11.2009, 2C.148/2009, E. 2.3; BGer, 4.12.2009, 2C.43/2009, E. 3.3.1; BGer, 25.5.2010, 2C.748/2009, E. 3.4; BGer, 22.12.2011, 2C.389/2011, E. 3.3; BGer, 27.12.2011, 2C.522/2011, E. 3.3.4; BGer, 27.3.2012, 2C.711/2011, E. 5.2; BGer, 16.11.2009, 2C.332/2009, E. 3.3).

Schliesslich ist auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu erwähnen, wonach unter bestimmten Voraussetzungen aus VOSTRA entfernte Strafen im Rahmen von *Personensicherheitsprüfungen* berücksichtigt werden dürfen, zumal das BWIS die Beschaffung von Informationen auch auf anderem Weg zulasse und deren Verwertung nicht einschränke (Bundesverwaltungsgericht, Urteil A-4582/2010 vom 20.1.2012, E. 8.5 f.).

<sup>126</sup> Vgl. Ziff. 1.3.1.5.



Jugendurteile der Fall ist), soll die kürzeste Entfernungsfrist zum Tragen kommen.<sup>127</sup>

Die Umsetzung des Verwertungsverbots dürfte sich in der Praxis allerdings nicht einfach erweisen. So ist die Berechnung der Entfernungsfrist nach Artikel 29 für eine Behörde, die über keinen VOSTRA-Zugang zum Behördenauszug 1 verfügt, praktisch unmöglich. Dennoch scheint es angezeigt, dem Recht auf Vergessen durch ein allgemeines Verwertungsverbot auf Bundesebene weiterhin Nachachtung zu verschaffen. Auch deshalb, weil im Gesetzgebungsverfahren nicht immer alle Bearbeitungsregeln sinnvoll koordiniert werden können (etwa wenn die Aufbewahrungsfristen für kantonale Datenbanken, die weiterverarbeitete VOSTRA-Daten enthalten, im kantonalen Recht geregelt sind).

## **2.3.2 2. Titel: Bekanntgabe von Daten aus VOSTRA**

### **2.3.2.1 1. Kapitel: Zugangsprofile und Auszugsarten im Bereich der Strafdatenverwaltung**

#### **2.3.2.1.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen**

Wie bereits vorne in Ziffer 2.3.1.1 erklärt wurde, ist die Strafdatenverwaltung derjenige Programmteil von VOSTRA, der der Ausfertigung von Strafregisterauszügen dient. In den Artikeln 36–39 werden das Verhältnis von Zugangsrecht und Registerauszug geklärt sowie ein paar allgemeine Bearbeitungsregeln erwähnt, die für alle Auszugsarten gleich sind.

#### *Art. 36* Verhältnis von Zugangsprofil und Registerauszug

*Absatz 1* erklärt, weshalb im Gesetz zuerst die verschiedenen Zugangsprofile definiert werden (Art. 40–43). Dies geschieht, um den Umfang der Zugangsrechte (Art. 44 ff.) einfacher umschreiben zu können.<sup>128</sup>

Hinter jedem Zugangsprofil verbirgt sich eine bestimmte Auszugsart. Die Begriffe «Zugangsprofil» und «Auszugsart» sind dennoch nicht deckungsgleich. Beim *Online-Zugang* auf ein bestimmtes Zugangsprofil werden nicht genau die gleichen Daten offen gelegt, wie bei der *schriftlichen Bestellung* eines Auszuges. *Absatz 2* sieht vor, dass der Bundesrat regeln soll, in welchen Fällen Abweichungen zwischen den online verfügbaren Daten und den gedruckten Auszügen bestehen. Die Abweichungen werden jedoch marginal sein (so werden etwa Bearbeitungsvermerke nicht auf

<sup>127</sup> Vgl. BGE 135 IV 87, E. 4; BGer, 16.1.2012, 1B.731/2011, E. 3.2 (wonach die 10-jährige Minimalfrist gemäss Art. 369 Abs. 3 StGB als maximale Verwertungsfrist angesehen wurde). Die Berechnung dürfte sich allerdings unter Geltung des neuen Rechts als schwieriger erweisen, da die Entfernungsfrist neu davon abhängig ist, ob es noch weitere Urteile gibt, bei denen die Entfernungsfrist noch nicht abgelaufen ist.

<sup>128</sup> Zu bemerken ist jedoch, dass die Definition der Zugangsrechte gemäss Art. 44 ff. zum Teil über die reine Strafdatenverwaltung hinaus geht; es werden auch die Sonderzugänge zu Daten ausserhalb der Strafdatenverwaltung geregelt. So geht beispielsweise die *Registrierung automatisch protokollierter Abfragen zugangsberechtigter Behörden* nur das Schweizerische Strafregister (Art. 44) und Private im Rahmen des Auskunftrechts (Art. 59) etwas an. Die Eintragung von *Daten betreffend Ersuchen um Auszug aus einem ausländischen Register* betrifft nur gewisse Behörden mit Online-Anschluss (vgl. Art. 50).

dem schriftlichen Auszug gedruckt; umgekehrt enthält der schriftliche Auszug gewisse zusätzliche Angaben wie Datum der Ausstellung und Kürzel des Ausstellers). Diese Kompetenzdelegation ist deshalb sinnvoll, weil in der Regel erst auf Verordnungsstufe definiert wird, welche Daten im Detail registriert werden sollen.

#### *Art. 37* Darstellung der Einträge im Auszug

*Artikel 37* erläutert, wie die Haupteinträge (Grundurteile und hängige Strafverfahren) auf den Auszügen dargestellt werden.

#### *Art. 38* Vermerk im Auszug, wenn weder ein Grundurteil noch ein hängiges Verfahren vorliegt

*Artikel 38* hält fest, was auf dem Auszug stehen soll, wenn keine Daten mehr angezeigt werden dürfen. Der entsprechende Satz «Person ist im Strafregister nicht verzeichnet» wird bereits heute abgedruckt. Dieser Satz muss nicht zwingend der materiellen Wahrheit entsprechen. Denn nach Ablauf der in den Behördenauszügen 2plus, 2minus sowie im Privatauszug geregelten Aufbewahrungsfristen (Art. 41 Abs. 3, Art. 42, Art. 43 Abs. 3) erscheint ein Eintrag zwar nicht mehr im betreffenden Auszug, bleibt jedoch bis zum Ablauf der für den Behördenauszug 1 geltenden Entfernungsfristen (Art. 28–31) in VOSTRA gespeichert.

#### *Art. 39* Interpretation der Regeln zur Fristberechnung

*Artikel 39* enthält einen wichtigen Grundsatz zur Lesart der Bestimmungen betreffend die Dauer der Aufbewahrung. Die entsprechenden Aufbewahrungsfristen sind meist «sanktionsabhängig» formuliert. Dabei wird auf die aktuell geltenden Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches, des Militärstrafgesetzes oder des Jugendstrafgesetzes Bezug genommen. Die in *Auslandurteilen* erwähnten Sanktionen erfüllen diese Anforderung nur «in analoger Anwendung». Das Gleiche gilt für *altrechtliche Sanktionen*.

### **2.3.2.1.2 2. Abschnitt: Die einzelnen Zugangsprofile**

#### *Art. 40* Behördenauszug 1

*Artikel 40* regelt, welche Daten (*Abs. 1 und 2*) während welcher Dauer (*Abs. 3*) beim Behördenauszug 1 ersichtlich sein sollen. Der Begriff «Behördenauszug 1» wird im Sinne eines Zugangsprofils verwendet (die Zugangsberechtigung muss nicht zwingend in die Erstellung eines physischen Auszuges münden; vgl. auch Art. 36 Abs. 2). Die Zugänge zum Behördenauszug 1 werden sehr restriktiv gehandhabt (das entsprechende Zugangskonzept wurde bereits an anderer Stelle erläutert; vgl. Ziff. 1.3.1.1).

Der Behördenauszug 1 wird auch als «Vollauszug» bezeichnet, weil er grundsätzlich *alle relevanten Strafdaten* im Bereich der Strafdatenverwaltung enthält (vgl. *Abs. 1 Bst. b–e*). Der Grund, weshalb die automatisch generierten Systemdaten gemäss Artikel 22 erst in *Absatz 2 Buchstabe a* genannt werden, liegt darin, dass der Bun-

desrat entscheiden muss, in welchen Fällen eine Sichtbarmachung im Auszug angezeigt ist (was etwa in Bezug auf Angaben zur Dauer der Registrierung der Fall sein kann; nicht aber in Bezug auf Systemdaten, die lediglich eine Meldung auslösen). Der *Hauptunterschied zu den anderen Auszugsarten* liegt vor allem darin, dass im Behördenauszug 1 auch sämtliche in VOSTRA gespeicherten *elektronischen Kopien der Urteile und nachträglichen Entscheide* (vgl. *Bst. d*) offengelegt werden (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 21 sowie in Ziff. 1.3.1.4).

*Absatz 2 Buchstabe b* stellt klar, dass der gedruckte Auszug noch zusätzliche Daten enthält. Dabei handelt es sich in erster Linie um Angaben zur Urheberschaft der Abfrage, welche das System meist automatisch erstellt (aufgrund der Identifizierung des entsprechenden Nutzers beim Einloggen). Die Einzelheiten sollen erst auf Verordnungsstufe definiert werden.

Gemäss *Absatz 3* erscheinen Daten im Behördenauszug 1 bis die entsprechenden Entfernungsfristen abgelaufen sind. Bei der Entfernung eines Eintrages aus dem Behördenauszug 1 werden die entsprechenden Datensätze vernichtet (vgl. Art. 35).

#### *Art. 41 Behördenauszug 2plus*

Der Behördenauszug 2plus ist in Bezug auf die eingetragenen Daten fast identisch mit dem Behördenauszug 1 (Art. 40); allerdings enthält er *keine elektronischen Kopien* im Sinne von Artikel 21 Absatz 1, da diese Daten nur den registerführenden Stellen sowie den Strafgerichten, den Staatsanwaltschaften und den im Rahmen der StPO tätigen Polizeibehörden, den Strafvollzugs-, Massnahmenvollzugs- und Rechtshilfebehörden, zur Verfügung stehen sollen (vgl. Art. 40). Elektronische Kopien gemäss Artikel 21 Absatz 2 (Entscheidungsmeldungen aus dem Ausland) bilden einen integralen Bestandteil des Grundurteils und sind deshalb auch im Behördenauszug 2plus enthalten (vgl. *Art. 41 Abs. 1*). Der zweite wesentliche Unterschied zum Behördenauszug 1 liegt in der *kürzeren Aufbewahrungsdauer* der Daten (vgl. *Abs. 3*).

Der Behördenauszug 2plus *entspricht* hinsichtlich der Aufbewahrungsdauer *in etwa* der aktuellen Regelung gemäss *Artikel 369 StGB*, wobei die in *Absatz 3* enthaltenen Fristen nicht mehr die Funktion von «Entfernungsfristen» haben, da bei Fristablauf die Urteile weiterhin im Behördenauszug 1 aufgeführt sind. Anstelle von «werden ... entfernt» wird daher konsequent der Ausdruck «erscheinen ... nicht mehr im Auszug» gebraucht. Zudem wurden die entsprechenden Aufbewahrungsregeln *redaktionell überarbeitet*. Die *Fristberechnung bei stationären Massnahmen* wird vollkommen neu geregelt (vgl. die Ausführungen zu *Abs. 4 Bst. b*). Neu ist auch die *Regel zur Fristberechnung betreffend Urteile mit Verzicht auf Strafe* (vgl. *Abs. 3 Bst. e*) sowie die Zusatzregel für den Einbezug von *Exequatursentscheiden* (vgl. *Abs. 3 Bst. k*).

Die Fristberechnung erfolgt weiterhin *rein sanktionsabhängig*, wobei die Dauer der Registrierung von der Schwere der Sanktion abhängt. Für Sanktionen nach Jugendstrafrecht gibt es weiterhin spezielle Berechnungsregeln (vgl. z.B. *Abs. 3 Bst. a Ziff. 4*). Da bei ausländischen Sanktionen die analoge schweizerische Sanktion im Register eingetragen wird (vgl. Art. 18 Abs. 1 Bst. d) sollten für die Handhabung der Aufbewahrungsfristen bei Ausländerurteilen keine Probleme auftreten. Zudem wird in Artikel 39 die analoge Anwendung für Ausländerurteile und altrechtliche Sanktionen

explizit vorbehalten. Aufgrund der Vielzahl von möglichen Strafkombinationen können in Bezug auf die Berechnung der Aufbewahrungsfristen nachfolgend nicht alle möglichen Problemkonstellationen detailliert erläutert werden. Die Kommentierung bezieht sich daher nur auf die wesentlichen Änderungen sowie auf Details, die aus dem Gesetzestext nicht klar hervorgehen.

*Absatz 3 Buchstabe a–c* (betreffend die Fristberechnung für *unbedingte Freiheitsstrafen*) entspricht in materieller Hinsicht Artikel 369 Absätze 1 und 2 StGB. Diese Regeln kommen nur dann zur Anwendung, wenn keine stationären Massnahmen angeordnet worden sind (vgl. *Abs. 3 Bst. f*). Folgende Präzisierungen sind angebracht:

- In *Buchstabe a* wird klargestellt, dass mit Freiheitsstrafe entweder eine *unbedingte* Freiheitsstrafe gemeint ist oder eine *widerrufene* (was sich bisher nur aus einem Umkehrschluss aus Artikel 369 Absatz 3 StGB ergeben hat). Aus *Ziffer 4* ergibt sich, dass mit Freiheitsstrafe im Sinne von *Buchstabe a* auch ein Freiheitsentzug nach JStG gemeint ist.
- *Buchstabe a Ziffer 3* gilt analog – wie bisher – auch für altrechtliche Haft-, Gefängnis- und Zuchthausstrafen (vgl. Art. 39). Damit werden *altrechtliche unbedingte Übertretungshaftstrafen* gegenüber unbedingten *Übertretungsbussen* (welche unter *Bst. d* fallen) etwas schlechter gestellt (da zur Grundfrist von 10 Jahren noch die Dauer der Strafe und die Dauer der Strafe eines eingetragenen Urteils hinzugerechnet wird). Es wurde darauf verzichtet, für alle Übertretungsurteile die gleiche Entfernungfrist (Unterstellung unter *Bst. d*) vorzusehen, weil diese Gleichbehandlung – mit Blick auf die Ausländerurteile – nicht durchgezogen werden könnte (ausländische Freiheitsstrafen für Übertretungen lassen sich neu nicht von anderen Freiheitsstrafen unterscheiden, da die entsprechenden Auslandtaten nicht mehr ins schweizerische Recht transponiert werden; vgl. Ziff. 1.3.1.3).
- *Buchstabe a Ziffer 4* gilt in analoger Anwendung auch für eine altrechte Jugendfreiheitsstrafe, wie die *Einschliessung* nach Artikel 95 aStGB (vgl. Art. 39).
- Die Regel gemäss *Buchstabe b* entspricht Artikel 369 Absatz 2 StGB. Allerdings wird der *Freiheitsentzug* nun speziell erwähnt um klarzustellen, dass auch bei einer freiheitsentziehenden Strafe gegen Jugendliche die Frist verlängert wird.
- *Buchstabe c* enthält neu eine *explizite Regel für «lebenslängliche» Freiheitsstrafen*. Dieses Resultat wurde bisher mittels Auslegung erzielt, da die Frist nach Artikel 369 Absatz 1 StGB bei unendlicher Dauer der Strafe nie enden würde.

*Absatz 3 Buchstabe d* (betreffend die Fristberechnung für *nicht in Bst. a–c geregelte Strafen*) entspricht in materieller Hinsicht Artikel 369 Absatz 3 StGB. Es ist auf folgende Besonderheiten hinzuweisen:

- Bisher fehlte im Gesetz die ausdrückliche Nennung, dass diese Regel auch für *teilbedingte Freiheitsstrafen* sowie für den *bedingten und teilbedingten Freiheitsentzug* Geltung hat (wobei altrechtliche Jugendfreiheitsstrafen nach Art. 39 mit umfasst sind).

- Der Hinweis darauf, dass es nur um «*nicht widerrufene*» Strafen geht, ergibt sich schon e contrario aus *Buchstabe a*.
- Neu braucht es in einen Hinweis darauf, dass nur *Bussen* «gegen Erwachsene» gemeint sind, da es für Jugendbussen keine eigene Berechnungsregel geben soll. Diese Bussen gegen Jugendliche kommen nur in Kombination mit ambulanter Behandlung vor. Für letztere gilt *Buchstabe i*, der aber einen Vorbehalt in Bezug auf die *Buchstaben a–g* enthält. Ohne die Einschränkung der Bussen-Entfernungsregel auf Erwachsene würde somit für Urteile, die eine Jugendbusse enthalten, auf einmal die 10-Jahresfrist nach *Buchstabe d* gelten und nicht die 5-Jahresfrist nach *Buchstabe i*.

Die Aufbewahrungsregel gemäss *Absatz 3 Buchstabe e* für Grundurteile mit *Schuld-spruch und Verzicht auf Strafe* ist neu, da entsprechende Schweizer Urteile neu in VOSTRA eingetragen werden (vgl. die Ausführungen zu Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1).

Die Sonderanknüpfung für Grundurteile mit *stationären Massnahmen* nach *Absatz 3 Buchstabe f* gibt es schon im aktuellen Recht (vgl. Art. 369 Abs. 4 StGB). Neu werden die entsprechenden Regeln jedoch *ausgedehnt* auf Fälle, wo die *stationäre Massnahme erst in einem späteren Zeitpunkt verfügt* wurde. Ausnahmsweise ist für die Fristberechnung also nicht mehr zwingend die Sanktion massgebend, welche im Grundurteil getroffen wurde, sondern auch diejenige, welche im entsprechenden nachträglichen Entscheid angeordnet und in VOSTRA eingetragen wurde (vgl. Art. 20 Bst. d). Eine solche spätere Erstanordnung einer stationären Massnahme (unter die auch die Anordnung einer Verwahrung fällt) gibt es nur bei irgendeiner Form von *nachträglicher Umwandlung*<sup>129</sup> oder bei einer *nachträglichen Anordnung* im Sinne von Artikel 65 StGB. Für den Beginn des Fristenlaufs ist neu das *Massnahmenende der zuletzt umgewandelten stationären Massnahme* (falls es eine solche gibt) entscheidend (vgl. *Absatz 4 Buchstabe b*). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass bei schneller Aufhebung der Massnahme wegen Erfolglosigkeit und dem Wechsel zu einem strengeren Regime der Strafregistereintrag nicht bereits entfernt ist, obwohl der Betroffene sich noch im Massnahmenvollzug der stationären Massnahme befindet. Im Übrigen sind folgende Punkte erwähnenswert:

- Die *Dauer der Frist* ist abhängig von der *Art der Sanktion* (vgl. *Abs. 3 Bst. f Ziff. 1–3*).
- *Absatz 3 Buchstabe f Ziffer 1* gilt gemäss gängiger Praxis auch für altrechtliche Massnahmen wie die *Einweisung in eine Arbeitserziehungsanstalt* (vgl. zur analogen Anwendung Art. 39).
- Die im Rahmen der Militärgesetzrevision vorgesehene Ausdehnung der Registrierung von Jugendurteilen (vgl. die Ausführungen zu Art. 17 Abs. 2) führt dazu, dass in *Absatz 3 Buchstabe f Ziffer 3* für Urteile, die eine *offene und private Unterbringung nach Artikel 15 Absatz 1 JStG* anordnen, ein spezieller Fristenlauf vorgesehen wird. Die Regelung entspricht Artikel 369 Absatz 4 Buchstabe c StGB (in der Fassung gemäss AS 2010 6015, 6029).

<sup>129</sup> Ein solcher nachträglicher Entscheid gibt es bei *Erwachsenen* nur dann, wenn die zuerst angeordnete Massnahme eine *ambulante Massnahme* war. Bei *Jugendlichen* hingegen kann die im Grundurteil angeordnete Massnahme auch *irgendeine andere Massnahme* sein (vgl. Art. 18 JStG).

- Nach *Absatz 3 Buchstabe g* gilt nach wie vor, dass sich die Fristen gemäss *Buchstabe f* um die Dauer einer Reststrafe verlängern (vgl. Art. 369 Abs. 5 StGB). Allerdings wird im neuen Recht präzisierend vermerkt, dass dies unabhängig davon gilt, ob die Reststrafe vollzogen wird oder nicht. Dass die Reststrafe nur eine rechnerische Grösse ist, entspricht bisheriger Praxis. Grund für die Berücksichtigung der Reststrafe ist die Angleichung an die Fristen gemäss *Buchstabe a*.<sup>130</sup> Bei Urteilen in Kombination von Verwahrung und Freiheitsstrafe wird zuerst die Freiheitsstrafe vollzogen. Es kann sein, dass die Verwahrung gar nicht angetreten werden muss. Bei bedingter Entlassung aus der Freiheitsstrafe (unter den Voraussetzungen für die bedingte Entlassung aus der Verwahrung) gibt es somit keine «Reststrafe» im eigentlichen Sinne (da gar keine Anrechnung stattfindet). Zudem gibt es nach dem Ende der Probezeit nicht unbedingt einen Entscheid über das Ende der Verwahrung. Es scheint sinnvoll, in diesem Fall einfach eine Reststrafe «0» in VOSTRA einzugeben.

Die Regelung nach *Absatz 3 Buchstabe h* (betreffend die Fristberechnung bei *ambulanter Behandlung nach Artikel 63 StGB*) basiert auf Artikel 369 Absatz 4<sup>bis</sup> StGB. Allerdings gelten neu folgende Besonderheiten:

- Bisher gab es keine Regel im Gesetz für den Fall, dass im Urteil eine *Kombination von ambulanter Behandlung mit einer in Buchstabe j genannten Massnahme*, aber ohne Strafe angeordnet wurde. Praktisch bedeutsam könnten etwa Fälle bei einer Kombination mit einem Fahrverbot oder Berufsverbot sein. In diesen Fällen rechtfertigt es sich, die Fristberechnung für die ambulante Behandlung anzuwenden.
- Die Berechnungsregel für die ambulante Behandlung nach Artikel 63 StGB gemäss *Buchstabe h* gilt nur für den Fall, dass *nicht nachträglich eine stationäre Massnahme angeordnet wurde*. In diesem Fall geht *Buchstabe f* vor (vgl. zum entsprechenden Vorbehalt auch die Ausführungen zu *Bst. f*). Zu diesem Schluss könnte man auch ohne den expliziten Gesetzesvorbehalt im Normtext kommen, da *Buchstabe f* die speziellere Norm ist. Es erscheint jedoch sinnvoll, diesen Normkonflikt bereits im Gesetz zu lösen.

Die im Rahmen der Militärgesetzrevision vorgesehene Ausdehnung der Eintragung von Jugendurteilen (vgl. die Ausführungen zu Art. 17 Abs. 2) führt dazu, dass in *Absatz 3 Buchstabe i* für Urteile, die eine *ambulante Behandlung nach Artikel 14 JStG* enthalten und für die *keine andere Berechnungsregel nach Absatz 3 Buchstaben a–g* zur Anwendung kommt, ebenfalls eine Aufbewahrungsregel definiert werden muss. Diese Regel entspricht inhaltlich Artikel 369 Absatz 4<sup>bis</sup> zweiter Satz StGB (in der Fassung gemäss AS 2010 6015, 6029).

Die Aufbewahrungsregel nach *Absatz 3 Buchstabe j* (betreffend die Fristberechnung für *bestimmte «andere Massnahmen»*) basiert auf Artikel 369 Absatz 4<sup>er</sup> StGB. Wie bis anhin findet diese Auffangnorm nicht auf alle «anderen Massnahmen» des StGB und des MStG Anwendung, sondern nur auf diejenigen, welche im Zusammenhang mit einem Massnahmenurteil gegen eine schuldunfähige Person und allein angeordnet werden (vgl. auch die Aufzählung in Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2). Die Veröffentlichung des Urteils (Art. 68 StGB, Art. 50b MStG) und die Verwendung zugun-

<sup>130</sup> Vgl. P. Gruber, in: Basler Kommentar Strafrecht II, M.A. Niggli/H. Wiprächtiger (Hrsg.), 2. Aufl. 2007, N 38 zu Art. 369 StGB.

ten des Geschädigten (Art. 73 StGB, Art. 53 MStG) braucht nicht aufgeführt zu werden, da diese Massnahmen gar nicht erst im Strafregister eingetragen werden. Der Ausschluss aus der Armee nach Artikel 49 MStG wird deshalb nicht erwähnt, weil er nur in Verbindung mit einer Freiheitsstrafe oder einer Verwahrung möglich ist, womit diese Fälle durch die anderen Berechnungsregeln bereits abgedeckt sind. Ebenfalls durch *Buchstabe e* abgedeckt sind Urteile, die einzig eine Einziehung (Art. 70 ff. StGB, Art. 51 ff. MStG) enthalten.

Gemäss Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe f sollen neu auch *Exequaturentscheide* in VOSTRA eingetragen werden. Neu sieht *Absatz 3 Buchstabe k* vor, dass für die Berechnung der Frist die Sanktion massgebend sein soll, welche im entsprechenden Exequaturentscheid ausgesprochen wurde, sofern sie geringer ist. Dies ist dann der Fall, wenn im Exequaturentscheid festgehalten wird, dass die im Urteil ausgesprochene Strafe dem schweizerischen «ordre public» zuwiderlaufen würde. Wenn im Exequaturentscheid schon die Bedingungen festgehalten werden, unter denen die Schweiz bereit ist, das Auslandurteil hier zu vollstrecken, so sollten diese Kriterien auch für die Registrierung in VOSTRA gelten.

Die Regelung über den *Fristenlauf* nach *Absatz 4 und 5* entspricht weitgehend geltendem Recht (vgl. Art. 369 Abs. 6 StGB). Es gelten jedoch folgende Besonderheiten:

- Die Klarstellung in *Absatz 4 Buchstabe a*, dass der Fristenlauf *bei Strafen* mit Eintritt der *Rechtskraft* beginnt, entspricht bisheriger Praxis. Bisher stand im Gesetz der Ausdruck «rechtlich vollstreckbar», was nicht identisch ist mit «rechtskräftig», sondern nur auf das Problem der aufschiebenden Wirkung Bezug nimmt.
- Für Urteile mit *Freiheitsstrafen* (inkl. Freiheitsentzug; egal ob bedingt oder unbedingt) *kombiniert mit einer ambulanten Behandlung* galt bisher nur die Fristberechnung für Strafen. Eine spätere Umwandlung der ambulanten Massnahme in eine stationäre Massnahme wurde nicht berücksichtigt. Diese Fälle fallen neu unter *Absatz 3 Buchstabe f*, weshalb dafür auch der Fristbeginn anders geregelt wird (vgl. *Abs. 4 Bst. b*). Mit der Anordnung einer stationären Massnahme offenbart sich ein ganz anderes Gefährdungspotential. Die Fristberechnung hat auf diese Umstände Rücksicht zu nehmen. Ein Abstellen auf die Höhe der Strafe taugt schon deshalb nicht, weil diese unter Umständen infolge verminderter Schuldfähigkeit stark reduziert wurde.
- *Absatz 4 Buchstabe b Satz 1* übernimmt Artikel 369 Absatz 6 Buchstabe b StGB, wonach bei bestimmten Massnahmen das *Massnahmenende* für den Fristbeginn entscheidend sein soll. Mit dem Massnahmenende gleichgesetzt wird aber neu auch der *Verzicht auf die Durchführung der Massnahme*. Diese Konstellation kann z.B. bei der Verwahrung nach Artikel 64 Absatz 3 StGB eintreten, wenn die Probezeit nach bedingter Entlassung aus der vorangehenden Strafe abgelaufen ist. Da es in diesem Fall keinen formellen Entscheid über die definitive Entlassung gibt, sollte an seiner Stelle der Verzicht auf die Durchführung der Massnahme als nachträglicher Entscheid in VOSTRA registriert werden. Sonst könnte es passieren, dass nie ein Massnahmenende im System eingetragen wird, womit auch die Fristberechnung nach *Absatz 4 Buchstabe b* nie ausgelöst würde.

- Neu wird in *Absatz 4 Buchstabe b zweiter Satz* ausdrücklich festgehalten, dass bei Umwandlung einer Massnahme in eine stationäre Massnahme der Fristenlauf erst mit dem *definitiven Massnahmenende der zuletzt umgewandelten, stationären Massnahme* beginnt. Es ist nicht einzusehen, weshalb der Fristenlauf bereits mit der Aufhebung der ersten Massnahme beginnen soll, obschon sich die betroffene Person noch im stationären Massnahmenvollzug befindet. Die Massnahmenbedürftigkeit (für die Behandlung im stationären Vollzug) korreliert mit der potentiellen Gefährlichkeit des Täters. Durch Verlängerung der Fristen wird somit auf berechnete Sicherheitsinteressen Rücksicht genommen. Die Aufbewahrungsfristen sind daher *abhängig von der effektiven Vollzugsdauer* in stationären Einrichtungen zu berechnen.
- Die in *Absatz 5* enthaltene *Sonderregel zur Fristberechnung bei Revision und Neuurteilung im Rahmen eines Abwesenheitsverfahrens* existiert als ungeschriebener Grundsatz bereits im geltenden Recht. Wird in einem solchen Fall das alte Urteil aufgehoben, gilt für die Fristberechnung das Rechtskraftdatum des Vorgängerentscheides. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (BGE 114 IV 138) darf bei einer Revision die betroffene Person aufgrund des Verbots der *reformatio in peius* auch registerrechtlich nicht schlechter gestellt werden. Bei einer Neuurteilung nach einem Abwesenheitsurteil (Art. 370 StPO) ist zu bedenken, dass auf ein Gesuch um Neuurteilung nur eingetreten wird, wenn die Abwesenheit des Beschuldigten an der Hauptverhandlung nicht durch diesen zu vertreten war (Art. 368 Abs. 3 StPO). Es wäre deshalb stossend, dem Beschuldigten registerrechtliche Nachteile für Umstände aufzuerlegen, auf die er keinen Einfluss hatte.

#### Art. 42 Behördenauszug 2minus

Der Behördenauszug 2minus enthält im Vergleich zum Behördenauszug 2plus *keine Daten über hängige Strafverfahren*. Ansonsten entspricht er inhaltlich dem Behördenauszug 2plus.

#### Art. 43 Privatauszug

Die Regelung gemäss *Artikel 43 Absätze 1 und 2*, welche Daten in den Privatauszug aufgenommen werden, basiert auf der aktuellen Regelung gemäss Artikel 371 Absätze 1 und 2 StGB, enthält jedoch folgende Neuerungen, welche teils redaktioneller, teils materieller Natur sind:

- In *Absatz 1* werden neu bereits auf formell-gesetzlicher Ebene *alle Datentypen* aufgezählt (*Bst. a-f*), die im Privatauszug erscheinen sollen. Im heutigen Artikel 371 Absatz 1 StGB wird nur auf Grundurteile Bezug genommen, was den Inhalt des Privatauszuges nur verkürzt wiedergibt (vgl. aber Art. 25 VOSTRA-V).
- Bei den Grundurteilen wird weiterhin zwischen Erwachsenen- und Jugendurteilen *unterschieden*. Neu wird auch zwischen schweizerischen und ausländischen Urteilen differenziert.
- *Schweizerische Grundurteile gegen Erwachsene* erscheinen wie bis anhin im Privatauszug, wenn sie ein *Verbrechen oder Vergehen* enthalten, mit Ausnah-



me der Fälle, in denen von einer Bestrafung abgesehen wird (vgl. *Abs. 1 Bst. b Ziff. 1*).

- In der Schweiz ausgesprochene *Übertretungsurteile gegen Erwachsene* sind bisher nicht im Privatauszug erschienen. Artikel 371 Absatz 1 StGB enthält zwar einen Vorbehalt für Übertretungsurteile, die ein Berufsverbot enthalten (vgl. Art. 105 Abs. 3 StGB). Bisher gab es jedoch kein Gesetz, welches für eine Übertretung ein Berufsverbot vorsah, weshalb der Vorbehalt toter Buchstabe blieb. Sollte dieser Fall jedoch eintreten, wäre VOSTRA gerüstet, da die Einhaltung eines Berufsverbots nur über den Privatauszug kontrolliert werden kann. Der bisherige Mechanismus wird daher beibehalten (vgl. *Abs. 1 Bst. b Ziff. 2*).
- Neu werden *alle ausländischen Grundurteile gegen Erwachsene* eingetragen (vgl. *Abs. 1 Bst. c*). Hier gibt es keine zusätzliche Einschränkung in Bezug auf eine bestimmte Deliktskategorie, da die entsprechenden Straftaten nicht mehr transportiert werden (vgl. Ziff. 1.3.1.3). Ausländerurteile werden gemäss Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 1 gar nicht erst ins Strafregister aufgenommen, wenn das Strafmass für die betreffenden Delikte unter einer bestimmten Mindestsanktionshöhe liegt. Damit ist sichergestellt, dass die «Sockelkriminalität» nicht im Privatauszug erscheint. Es braucht keine Norm, welche für den Privatauszug strengere Voraussetzungen (etwa die Anhebung der Mindestsanktion) definiert.
- Die Regel nach *Absatz 1 Buchstabe d*, dass ein *Jugendurteil* nur dann im Privatauszug erscheint, wenn bei ihm eintragungspflichtige Erwachsenendelinquenz vorliegt, galt bereits im bisherigen Recht (Art. 371 Abs. 2 StGB). Neu wird lediglich präzisiert, dass auch gemischte Urteile eine Eintragungspflicht auslösen. Gemischte Urteile sind solche, die Taten enthalten, die sowohl vor, als auch nach dem 18. Altersjahr begangen worden sind (vgl. Art. 3 Abs. 2 JStG).

Im Gesetz bisher nicht explizit festgehalten war die Regel, dass auch *schweizerische Jugendurteile* nur bei *Verbrechen oder Vergehen* aufgenommen werden (in Analogie zu Art. 371 Abs. 1 StGB). Die Eintragungsvoraussetzungen für Jugendliche sollten natürlich nicht strenger sein als für Erwachsene.

Dass es auch bei Jugendurteilen nur zu einer Eintragung kommt, wenn eine Sanktion ausgesprochen worden ist (nicht aber bei Absehen von Strafe), ergibt sich bereits aus den allgemeinen Eintragungsvoraussetzungen bei Jugendurteilen, die sanktionsabhängig formuliert sind (vgl. Art. 17 Abs. 2 Bst. c).

Wie bereits in den Ausführungen zu Artikel 36 Absatz 2 erklärt, sind die beim Online-Einblick in einen bestimmten Auszug ersichtlichen Daten nicht voll deckungsgleich mit denjenigen, die auf dem gedruckten Auszug erscheinen; die Unterschiede werden auf Verordnungsebene definiert. Artikel 43 *Absatz 2* gibt dem Bundesrat zusätzlich die Kompetenz zu bestimmen, welche *zusätzlichen Daten* nur auf dem gedruckten Auszug erscheinen.

Artikel 43 *Absatz 3* regelt die *Dauer der Aufbewahrung* von Grundurteilen. Gegenüber dem aktuellen Recht (vgl. Art. 371 Abs. 3–5 StGB) wurden die Berechnungsregeln stark überarbeitet. Grundsätzlich soll zwar weiterhin die 2/3-Regel gelten (vgl. *Abs. 3 Bst. a*). Eine kürzere Aufbewahrungsfrist gibt es nur noch für bedingte und teilbedingte Strafen (vgl. *Abs. 3 Bst. b*) sowie für Vergehensbussen (vgl. *Abs. 3*

*Bst. c).* Die für alle Massnahmen geltende Sonderregel gemäss Artikel 371 Absatz 4 StGB, welche jeweils eine Halbierung der Aufbewahrungsdauer bewirkte, wurde hingegen *gestrichen* (vgl. unten). Die Berechnung wurde auch insofern vereinfacht, als die Zusatzregel zur *Sichtbarmachung langer Delinquenzketten* gemäss Artikel 371 Absatz 5 StGB neu für alle eingetragenen Urteile gilt (also auch für *bedingte Strafen*; vgl. *Abs. 3 Bst. d).*

Zu Artikel 43 *Absatz 3 Buchstabe a* ist Folgendes zu bemerken:

- Früher galt die 2/3-Regel gemäss Artikel 371 Absatz 3 StGB nur für Strafen. Für Massnahmen hingegen galt die Halbierung der Aufbewahrungsdauer. Dies führte zu sehr stossenden Ergebnissen, v.a. *bei einer Kombination von Strafen und Massnahmen, bei denen der Fristenlauf ab Rechtskraft begann* (also bei nicht therapeutischen Massnahmen wie dem Berufsverbot). Folgende Beispiele mögen dies verdeutlichen: Nach aktuellem Recht wird eine unbedingte Freiheitsstrafe von 2 Jahren nach 17 (15+2) Jahren aus VOSTRA entfernt und erscheint nach 11,3 (2/3 von 17) Jahren nicht mehr im Privatauszug. Wird im Urteil zusätzlich ein *Berufsverbot* verhängt, so erscheint das Urteil bereits nach 8,5 (17:2) Jahren nicht mehr im Privatauszug, obschon der entsprechende Täter vom Gericht strenger sanktioniert wurde. Nicht einzusehen ist auch, weshalb ein Eintrag weniger lange im Privatauszug erscheinen sollte, wenn neben einer unbedingten Strafe noch eine *ambulante Behandlung* ausgesprochen wurde. *Artikel 371 Absatz 4 StGB* soll deshalb *ersatzlos gestrichen* werden.

Der Verzicht auf die Halbierungs-Regel scheint auch *bei stationären therapeutischen Massnahmen* gerechtfertigt, weil bei Urteilen mit Massnahmen die effektive Massnahmendauer nicht unbedingt mit der Schwere der Tat (Verschulden) korreliert. Im Vordergrund steht die Behandlungsbedürftigkeit. Die Idee der Frist-Halbierung war, zugunsten des Betroffenen einen Ausgleich zu schaffen. Dies führte aber nicht immer zu befriedigenden Ergebnissen, wie folgendes Beispiel zeigt: Dauert die Massnahme sehr lange (z.B. 15 Jahre), so kann die Halbierung der Registrierungsdauer dazu führen, dass die betroffene Person eben erst aus der Massnahme entlassen wurde (Beginn des Fristenlaufs) und der Eintrag bereits nicht mehr im Privatauszug erscheint. Die Dauer der Registrierung in VOSTRA ab Rechtskraft des Urteils beträgt faktisch 30 (15+15) Jahre; die Fristhalbierung führt zu einem Nichterscheinen im Privatauszug nach 15 Jahren. Um den legitimen Informationsbedürfnissen Dritter Rechnung zu tragen, sollte ein entsprechender Eintrag nach Entlassung aus der Massnahme noch eine Zeit lang (Grundfrist) sichtbar bleiben. Die 2/3-Regel nach *Absatz 3 Buchstabe a* löst zwar dieses Problem auch nicht. Der entsprechende Effekt (Nichterscheinen im Privatauszug bereits bei Entlassung) tritt aber erst bei einer Massnahmendauer von mehr als 30 Jahren ein.

- Nach *Absatz 3 Buchstabe a* soll die 2/3-Regel neu also für alle Sanktionen gelten (es sei denn, es liegt ein Fall nach *Bst. b-d* vor). Referenzgrösse ist die in Artikel 41 Absatz 3 geregelte Gesamtdauer der Aufbewahrung im Behördenauszug 2.
- Bisher fehlte eine explizite Regel für *lebenslängliche Freiheitsstrafen*. Da aber 2/3 von lebenslänglich immer noch lebenslänglich ist, stellt die Ergänzung in *Absatz 3 Buchstabe a zweiter Satz* keine echte Neuerung dar.

Gemäss Artikel 43 *Absatz 3 Buchstabe b* gilt für *bedingte und teilbedingte Strafen* weiterhin eine Sonderanknüpfung (vgl. Art. 371 Abs. 3<sup>bis</sup> StGB). Diese Urteile erscheinen unter drei Bedingungen nach Ablauf der Probezeit nicht mehr im Privatauszug:

- Erste Voraussetzung ist, dass *kein stationärer Massnahmenvollzug* angeordnet worden ist. Dieses Problem ist durch den Wegfall der Halbierungsregel (vgl. oben) entstanden, welche eine Sonderanknüpfung bewirkte. Bei stationärem Massnahmenvollzug sollte nicht die bedingte bzw. teilbedingte Strafe massgebend für die Fristberechnung sein, sondern die stationäre Massnahme. In diesem Fall gilt die 2/3-Regel gemäss *Absatz 3 Buchstabe a*.
- Zweite Voraussetzung ist, dass bei einer Kombination mit einem Berufsverbot (nach Artikel 67 StGB bzw. Artikel 50 MStG) *das Berufsverbot bereits abgelaufen ist*. Solche Berufsverbote können zwischen 6 Monaten und 5 Jahren verhängt werden. Es ist also gut möglich, dass die Probezeit für die bedingte Strafe kürzer ist als die Dauer des Berufsverbots. Es muss vermieden werden, dass das Urteil (bei Bewährung) nicht mehr im Privatauszug erscheint, obschon das Berufsverbot noch besteht. Für diesen Fall sieht *Absatz 3 Buchstabe b* vor, dass das Grundurteil *bis zum Ablauf des Berufsverbots im Privatauszug* erscheint. Dieses Problem ist ebenfalls durch den Wegfall der Halbierungsregel für Massnahmen entstanden, welche aktuell noch eine Sonderanknüpfung bewirkt (siehe oben).
- Dritte Voraussetzung ist, dass sich die betroffene Person *in der Probezeit bewährt* haben muss. Neu wird in *Absatz 3 Buchstabe b zweiter Satz* eine *Definition* der Nichtbewährung gesetzlich verankert. Das Abstellen auf den eingetragenen nachträglichen Entscheid (NEN) entspricht der aktuellen VOSTRA-Programmierung. Unter Entscheid betreffend Nichtbewährung werden die Verlängerung der Probezeit, die Verwarnung und der Nicht-Widerruf verstanden. Auch der Widerruf ist an sich ein solcher NEN; in diesem Fall liegt jedoch keine *bedingte* Strafe mehr vor und das Urteil fällt unter *Absatz 3 Buchstabe a*. Solche NEN sollten nur dann ausgesprochen werden, wenn effektiv eine Probezeitverletzung vorliegt. Dies ist der Fall, wenn in der Probezeit ein *neues Verbrechen oder Vergehen* begangen wurde (bei einer im Ausland begangenen Tat ist gemäss BGE 80 IV 214 die schweizerische Qualifikation massgebend) oder wenn in der Probezeit gegen *Weisungen verstossen* wurde oder *Bewährungshilfeauflagen verletzt* wurden (vgl. Art. 46 StGB). Das Vorhandensein der Nichtbewährung bei Verstoß gegen Weisungen und Bewährungshilfe kann von VOSTRA nur durch den Eintrag eines entsprechenden NEN festgestellt werden. Deshalb scheint es sinnvoll, in allen Fällen auf den NEN abzustellen. Somit werden auch Wertungswidersprüche vermieden, die durch Fehler bei der Urteilsfindung entstehen. Es gibt in der Praxis nämlich immer wieder Fälle, in denen der Richter einen NEN fällt, obschon nach den allgemeinen Regeln gar keine Probezeitverletzung vorliegt (z.B. weil das Urteil im Tatzeitpunkt noch gar nicht eröffnet worden ist, weil die Probezeit bereits abgelaufen war, weil der Betroffene bloss eine Übertretung begangen hat oder weil die 3-Jahresfrist für den Widerruf bereits abgelaufen war). Da heute der Probezeitbeginn nicht verbindlich im Gesetz geregelt ist, gibt es in der Praxis unterschiedliche Ansichten über den effektiven Fristenlauf; deshalb wird vorgeschlagen, den Pro-

bezeit-Beginn in Artikel 44 Absatz 4 StGB zu regeln (siehe Art. 106 betreffend die Änderung bisherigen Rechts).

Neu wird in Artikel 43 *Absatz 3 Buchstabe c* für alle *Vergehensbussen-Urteile* (z.B. infolge Strafmilderung nach Art. 48a StGB) eine *gesetzliche Probezeit* für das Erscheinen im Privatauszug vorgesehen. Grund für diese Neuerung ist, dass die heutige Frist von 6,6 Jahren für das Erscheinen von Vergehensbussen im Privatauszug (vgl. Art. 371 Abs. 3 StGB) zu lange erscheint. Der Bearbeitungsaufwand ist klein und die Regelung ist auch auf bereits eingetragene Urteile anwendbar. Im Einzelnen gilt:

- Für Übertretungsbussen-Urteile ist eine solche Probezeit nicht nötig, da sie ohnehin nicht im Privatauszug erscheinen; eine Regelung für ausländische Urteile ist ebenfalls nicht nötig, da (aufgrund der in Art. 18 Abs. 1 Bst. d definierten Eintragungsvoraussetzungen) Auslandsbussen nicht eingetragen werden.
- Da es für diese Urteile aber keinen NEN gibt, muss die Frage, wie die Bewährung während der Probezeit berechnet wird, explizit geregelt werden. Ein Verweis auf die allgemeinen Bewährungsregeln ist nicht sinnvoll, da etwa ein Verstoß gegen Bewährungshilfe oder Weisungen im vorliegenden Fall gar nicht möglich sind.
- Die Regel nach *Absatz 3 Buchstabe c* kommt nur zur Anwendung, wenn die Vergehensbusse die einzige Sanktion ist. Aus diesem Grund braucht es hier den Zusatz «ohne dass gleichzeitig oder nachträglich eine stationäre Massnahme angeordnet worden ist» nicht.

Die Regel nach Artikel 43 *Absatz 3 Buchstabe d* zur Sichtbarmachung langer Delinquenzketten ist nicht neu (vgl. Art. 371 Abs. 5 StGB). Allerdings gilt sie neu auch für Urteile mit bedingten Strafen. Darüber hinaus wurden folgende Änderungen vorgenommen:

- Die aktuelle Formulierung in Artikel 371 Absatz 5 StGB ist unpräzise, da der Begriff «*bleibt* das Urteil im Strafregisterauszug» nur auf den Fall Bezug nimmt, wo die Privatauszugsfrist *noch nicht* abgelaufen ist. Aus der Botschaft (BBl 1999 2170) geht aber klar hervor, dass sämtliche Urteile wieder aufgenommen werden sollen, wenn ein neues Urteil im Privatauszug erscheint.
- Die Bezugnahme auf die Frist gemäss Artikel 41 Absatz 3 ist nötig, da sonst nicht mehr klar wäre, wie lange das Wiedererscheinen im Privatauszug maximal dauern soll. Im geltenden Recht ist klar, dass das Wiedererscheinen nur bis zur Entfernung dieses Urteils (max. Obergrenze) gehen kann. Im neuen Recht ist diese Entfernung aus dem Register keine taugliche Richtschnur mehr, da Grundurteile mit Verbrechen und Vergehen viel länger aufbewahrt werden. Mit dem Abstellen auf das Erscheinen im Behördenauszug 2 wird die Analogie zum bisherigen Recht gewahrt.

Im *Übergangsrecht* (Art. 107 Abs. 1) wird vorgeschlagen, alle Fristen nach den neuen Regeln zu berechnen (analog Ziff. 3 Abs. 1 der SchlBest 2002 zum StGB). Die Lösung gemäss Ziffer 3 Absatz 3 der SchlBest 2002 zum StGB, wonach alles, was im Privatauszug nicht mehr erschienen ist, auch unter Geltung des neuen Rechts nicht mehr erscheinen soll, wird demnach nicht beibehalten. Auch beim Privatauszug wird stets das neue Regime vorbehalten und sämtliche Fristen der eingetragenen Urteile werden neu berechnet.

### 2.3.2.2 2. Kapitel: Behörden, die Zugang zu Daten aus VOSTRA erhalten

In diesem Kapitel werden die Zugangsrechte der registerführenden Behörden (Art. 44–45) näher erläutert. Anschliessend wird dargelegt, welche Behörden zu welchen Zwecken über ein Online-Zugangsrecht auf die jeweiligen Auszüge verfügen (Art. 46–49). Ferner wird die Online-Bestellung von Strafregisterauszügen aus dem Ausland behandelt (Art. 50). Des Weiteren wird erklärt, welche Behörden zu welchen Zwecken auf schriftliches Gesuch hin Einblick in die verschiedenen Registerauszüge nehmen können (Art. 51–53 und 55). Den Abschluss machen die Ausführungen zu einigen wichtigen Modalitäten der Bezugsrechte (Art. 54).

Auf die Möglichkeit der *Erteilung von Zugangsrechten auf Verordnungsebene im Sinne eines Probebetriebs* (vgl. Artikel 367 Absatz 3 StGB) wird künftig verzichtet. Für den Probebetrieb gibt es bereits im Datenschutzgesetz eine Sonderregelung (vgl. Art. 17a DSGVO). Es ist nicht einzusehen, weshalb für «Pilotversuche» im Strafregisterbereich andere Voraussetzungen gelten sollten.

Bei der Schaffung eines neuen Auszugskonzepts (vgl. Ziff. 1.3.1.1) müssen auch die bestehenden Zugangsrechte der Behörden (vgl. Art. 367 Abs. 2 und 4 i.V.m. Art. 365 StGB; Art. 21–22 VOSTRA-V) auf die neuen Auszugsarten abgestimmt und neu geregelt werden. Für die meisten bisher zugangsberechtigten Behörden dürfte sich allerdings nicht viel ändern, da der heutige Behördenauszug grosse Ähnlichkeiten mit dem Behördenauszug 2plus und 2minus aufweist. Vereinzelt wurde der Zugang zu hängigen Strafverfahren neu definiert oder die Zweckbestimmung klarer umschrieben. Neu ist auch, dass sämtliche Zugangsrechte nun auf formell-gesetzlicher Ebene definiert sind. Aktuell sind gerade die Zugangsrechte, die auf schriftliches Gesuch hin gewährt werden, bloss auf Verordnungsstufe geregelt (Art. 22 VOSTRA-V), was nicht stufenkonform ist, da es sich bei Strafregisterdaten um besonders schützenswerte Personendaten handelt (vgl. Art. 3 Bst. c Ziff. 4 DSGVO i.V.m. Art. 17 Abs. 2 DSGVO). Eine grundsätzlich neue Situation besteht für diejenigen Behörden, die neu Zugang zum Behördenauszug 1 erhalten (vgl. Art. 44–46). Ferner sei erwähnt, dass neu mehr Behörden als bisher über ein Zugangsrecht auf VOSTRA verfügen sollen (vgl. die Übersicht in Ziff. 1.3.1.7).

#### *Art. 44 Online-Zugangsrecht des Schweizerischen Strafregisters*

Das Schweizerische Strafregister verfügt als Datenherr über VOSTRA über ein umfassendes Zugangsrecht auf VOSTRA. Die Bearbeitung von Daten in VOSTRA ist jedoch nur zulässig, soweit es zur Erfüllung der in Artikel 4 detailliert umschriebenen Aufgaben notwendig ist. Letztlich lassen sich all diese Aufgaben unter den Oberbegriff «Registerführung» subsumieren. Das Schweizerische Strafregister verfügt als einzige Behörde über einen Zugang zu allen in VOSTRA gespeicherten Daten von natürlichen Personen.

*Art. 45* Online-Zugangsrecht der kantonalen Koordinationsstellen und der Koordinationsstelle der Militärjustiz

Sowohl die kantonalen Koordinationsstellen (KOST) als auch die Koordinationsstelle der Militärjustiz sind als Dienstleisterinnen für andere Behörden tätig (vgl. die Aufgaben gemäss Art. 5 und 6). All diese Koordinationsstellen loggen sich jeweils mit dem Zugangsprofil derjenigen Behörde ein, für die sie tätig werden. Da die *kantonalen* Koordinationsstellen für Behörden mit unterschiedlichen Zugangsprofilen tätig sind, variieren ihre Zugangsrechte von Fall zu Fall (vgl. Art. 45 Abs. 1). Da die KOST aber auch für Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 1 tätig sind, haben sie – gleich wie die Koordinationsstelle der Militärjustiz (die ausschliesslich für die Militärjustizbehörden tätig ist) – faktisch Zugang zu allen im Behördenauszug 1 ersichtlichen Daten. Einzig der Zugang zu Daten, für deren Bearbeitung ausschliesslich das Schweizerische Strafregister zuständig ist, bleibt ihnen verwehrt (vgl. Aufzählung in Art. 45 Abs. 2).

*Art. 46* Online abfragende Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 1

Der Behördenauszug 1 (vgl. Art. 40) ermöglicht im Bereich der Strafdatenverwaltung den grössten Einblick in VOSTRA. Da das Strafregister primär als Strafjustizdatenbank konzipiert worden ist, sollte ein Volle Einblick in sämtliche Urteilsdaten auch nur denjenigen Behörden offen stehen, welche im Rahmen der *Strafrechtspflege* tätig sind. Online-einsichtsberechtigt in den Behördenauszug 1 sind demnach die *Strafgerichte und Verwaltungsinstanzen mit Strafkompetenz, die Staatsanwaltschaften und Polizeistellen (soweit sie gemäss StPO ermitteln), die Jugendstrafbehörden, die Rechtshilfeinstanzen sowie die Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden*. Erfüllen Behörden Aufgaben ausserhalb der Strafrechtspflege oder nur im präventiven Bereich, so haben sich die entsprechenden Stellen mit Auszügen zu begnügen, die weniger Daten beinhalten. Die Zugangsmöglichkeiten werden entsprechend eingeschränkt. Im Einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

*Artikel 46 Buchstabe a (Strafjustizbehörden)*

Über einen umfassenden Online-Zugang verfügen seit jeher die *Behörden der zivilen Strafjustiz* (vgl. Art. 367 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. a StGB). Unter diese Kategorie fallen die kantonalen Staatsanwaltschaften, die Jugendstrafbehörden, die zivilen Strafgerichte, die Bundesanwaltschaft und die Übertretungsstrafbehörden im Sinne von Artikel 12 Buchstabe c StPO. Der Begriff «Strafjustizbehörden» soll im Gesetz nicht mehr verwendet werden (vgl. die Ausführungen zu Art. 7). Im Unterschied dazu verfügen die Militärjustizbehörden über kein *Online-Zugangsrecht* auf VOSTRA (vgl. Art. 51). Das Zugangsrecht der Strafjustizbehörden ist seit jeher auf die «Durchführung von Strafverfahren» beschränkt (Art. 365 Abs. 2 Bst. a StGB). Neu wird diese sehr vage formulierte Zweckbestimmung in mehrere Unterzwecke aufgeschlüsselt.

#### *Artikel 46 Buchstabe b (Verwaltungsbehörden mit Strafkompetenz)*

Den *Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone, die Strafverfahren durchführen oder Strafentscheide gestützt auf Bundesrecht fällen*, wird neu ebenfalls ein Online-Zugangsrecht sowie ein Zugang zu Daten über hängige Strafverfahren gewährt (vgl. bisher Art. 22 Abs. 1 Bst. b VOSTRA-V). Ihre Tätigkeit ist mit derjenigen von Strafjustizbehörden durchaus vergleichbar. Aus diesem Grund enthält Artikel 46 Buchstabe b auch die gleiche Zweckbestimmung (vgl. Bst. a).

#### *Artikel 46 Buchstabe c (die für die internationale Rechtshilfe zuständige Stelle des Bundesamtes für Justiz)*

Die *für die internationale Rechtshilfe zuständige Stelle des Bundesamtes für Justiz* erhält neu ebenfalls ein Online-Zugangsrecht sowie Zugang zu Daten über hängige Strafverfahren (vgl. bisher Art. 22 Abs. 1 Bst. c VOSTRA-V).

#### *Artikel 46 Buchstabe d (Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden)*

Auch die *Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden* verfügen seit jeher über einen umfassenden Online-Zugang zu VOSTRA (Art. 367 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 Bst. a StGB). Angeschlossen sind in der Regel die jeweiligen Zentralstellen im Justizvollzug, vereinzelt auch die Bewährungshilfe. Die Aufgabe «Durchführung des Straf- und Massnahmenvollzuges» ist in Artikel 365 Absatz 2 Buchstabe c StGB sehr vage definiert, so dass in der praktischen Anwendung immer wieder Probleme entstehen. So erstaunt es nicht, dass in der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) verschiedentlich auch neue Zugangsrechte für Bereiche gefordert wurden, für die bereits heute eine Online-Zugangsmöglichkeit besteht.<sup>131</sup> Um mehr Transparenz zu schaffen, werden die einzelnen Zugangszwecke für den Vollzugsbereich gesetzlich näher definiert.

#### *Artikel 46 Buchstabe e (fedpol-Stellen, die im Rahmen von gerichtspolizeilichen Ermittlungen tätig sind)*

Die Online-Zugangsrechte von *fedpol* sind heute im Sinne einer Übergangsregelung (vgl. Art. 367 Abs. 3 StGB) in Artikel 21 Absatz 2 VOSTRA-V geregelt. Wie vorne erwähnt (vgl. Ziff. 1.1.1) wurde im Jahre 2009 ein Vorschlag für die Schaffung der formell-gesetzlichen Rechtsgrundlagen für die Zugangsrechte von *fedpol* in die Vernehmlassung gesandt und dort grossmehrheitlich positiv aufgenommen. Im

<sup>131</sup> Die Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie (SAK) forderte in der Vernehmlassung, dass *Einweisungs- und Vollzugsbehörden* an VOSTRA angeschlossen werden. Der Zugang wurde für die Prognosestellung für Vollzugslockerungen sowie für die Prognosestellung bei bedingter Entlassung verlangt. Es wurde übersehen, dass diese Behörden bereits heute entsprechende Vollzugsentscheide in VOSTRA eintragen. Der Kanton NE und die Schweizerische Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Bewährungshilfen (SKLB) stellten die Forderung auf, dass der *Bewährungshilfe* ein Zugangsrecht zu erteilen sei, um bessere Rückfallrisikobeurteilungen vornehmen und um die Betroffenen besser vor neuen Delikten abhalten zu können (Art. 93 Abs. 1 StGB). Auch hier gilt, dass die Bewährungshilfe als Strafvollzugsbehörde bereits heute angeschlossen werden könnte. Faktisch wird diese Kompetenz bisher aber oft nicht ausgeschöpft.

Lichte des hier vorliegenden Regelungskonzepts musste dieser Vorschlag jedoch nochmals grundsätzlich überarbeitet und genauer an die neue StPO-Terminologie angepasst werden. Die wichtigsten Änderungen gegenüber dem VE von 2009 und der aktuellen Regelung sind:

- Bisher haben alle fedpol-Stellen die gleichen Informationen erhalten, unabhängig davon, welche Aufgaben sie erfüllen.<sup>132</sup> Von der *Erweiterung* der Zugangsrechte via Behördenauszug 1 sollen indes nur diejenigen fedpol-Stellen profitieren, die im Rahmen des *durch die StPO geregelten Vorverfahrens nach Artikel 299 ff. StPO* (d.h. beim Vorliegen eines Verdachts auf eine strafbare Handlung) repressiv tätig sind.<sup>133</sup> D.h. der Behördenauszug 1 steht nur für «gerichtspolizeiliche» Aufgaben zur Verfügung.<sup>134</sup> In dem durch die StPO geregelten Bereich ist fedpol der Bundesanwaltschaft unterstellt<sup>135</sup>, weshalb der Gerichtspolizei auch die gleichen Informationsrechte in Bezug auf VOSTRA zugestanden werden.

Fedpol-Stellen hingegen, die im Bereich der sog. «Vorermittlungen»<sup>136</sup> oder *präventiv* tätig sind (etwa im Anwendungsbereich des Zentralstellengesetzes oder des Geldwäschereigesetzes) oder die *Spezialaufgaben* erfüllen, die keine eigentliche Ermittlungstätigkeit zur Verfolgung von Straftaten darstellen (etwa in den Bereichen «Fernhaltemassnahmen und Ausweisungen» oder zum «Schutz von Magistraten»), wird nur ein Zugangsrecht auf den Behördenaus-

<sup>132</sup> Art. 21 Abs. 2 VOSTRA-V unterscheidet zwischen «Verhütung» (Bst. a), «Vorermittlungen» (Bst. b) und «gerichtspolizeilichen Ermittlungen» (Bst. c). Schon heute können VOSTRA-Daten von fedpol sowohl für präventive als auch repressive Tätekeiten genutzt werden.

<sup>133</sup> Dieses Vorverfahren gliedert sich gemäss Art. 300 Abs. 1 StPO in zwei Teile: Das polizeiliche Ermittlungsverfahren und die Eröffnung der Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft. Das «*polizeiliche Ermittlungsverfahren*» wird bei Verdacht, es sei eine Straftat begangen worden, eingeleitet (vgl. Art. 299 Abs. 2 StPO). Die «*Untersuchung*» wird durch die Staatsanwaltschaft geleitet und von dieser in der Regel formell eröffnet, sobald ein «hinreichender Tatverdacht» gegeben ist (vgl. Art. 309 Abs. 1 StPO, der noch weitere Eröffnungsgründe nennt). Für beide Verfahrensarten ist der Zugang zum Behördenauszug 1 gewährleistet.

<sup>134</sup> Der Ausdruck «gerichtspolizeiliche Ermittlungen» wurde vor dem Inkrafttreten der StPO z.T. enger verwendet. Im Strafregisterkontext (vgl. Art. 367 Abs. 2 Bst. c StGB) wurden darunter nur polizeiliche Ermittlungshandlungen verstanden, die im Rahmen eines durch die Staatsanwaltschaft formell eröffneten Strafverfahrens erfolgten. Heute wird der Begriff aber – in Abgrenzung zu den Vorermittlungen – für die repressive Tätigkeit im gesamten Vorverfahren nach StPO verwendet. Eine Begriffsverwirrung ist künftig nicht mehr möglich, da in Art. 46 Bst. e Ziff. 1 explizit der Link zum Vorverfahren nach Art. 299 ff. StPO gemacht wird.

<sup>135</sup> Vgl. Art. 307 Abs. 2 und Art. 312 StPO.

<sup>136</sup> Auch der Begriff «Vorermittlungen» wurde früher nicht immer einheitlich gebraucht. Heute wird darunter einhellig die kriminalpolizeiliche Tätigkeit im Hinblick auf die «Erkennung von bereits begangenen Straftaten» verstanden. Auch Vorermittlungen dienen somit der Verfolgung von Straftaten; bei ihnen liegt jedoch noch kein konkreter Verdacht vor, weshalb dieser Bereich nicht durch die StPO geregelt wird. Vorermittlungen werden – so wie die präventiven Ermittlungen zur Verhütung von Straftaten – in der Polizeigesetzgebung geregelt. Vorermittlungen dienen somit nicht der Verhütung von Straftaten, lässt sich aber rein äusserlich kaum vom präventiven Handeln unterscheiden. Diese Form der Ermittlung ist für die Ermittlungsbehörden auf Bundesebene im Zentralstellengesetz und im Geldwäschereigesetz geregelt und auf spezifische Deliktsbereiche eingeschränkt. Die VOSTRA-Daten werden für die dort vorgesehenen Analysen verwendet. VOSTRA-Daten allein vermögen jedoch keinen Tatverdacht zu begründen (vgl. dazu auch die Ausführungen zu Art. 47 Bst. c Ziff. 1).



zug 2plus erteilt, der kürzere Aufbewahrungsdauern kennt und keine Entscheidungskopien enthält (vgl. Art. 47 Bst. a).

- Die einzelnen *Zugangszwecke* sind nochmals etwas präziser formuliert worden. Insbesondere wird neu auch explizit auf die Aufgaben gemäss dem Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (ZentG; SR 360) Bezug genommen.
- Neu wird auch der *internationale polizeiliche Informationsaustausch* umfassend geregelt. Eine Informationsvermittlung ins Ausland findet nämlich nicht nur im Rahmen von Interpol und Europol statt, sondern auch im Rahmen der bilateralen Polizeikooperation sowie im Rahmen der Schengen-Assoziierung. Der internationale Informationsaustausch in Bezug auf VOSTRA-Daten erfolgt jeweils immer nach dem gleichen Prinzip:

Bereits die aktuelle Regelung in Bezug auf Interpol und Europol (vgl. Art. 21 Abs. 2 Bst. d + h VOSTRA-V) geht vom Grundsatz aus, dass das *Strafregister ausländischen Polizeistellen nur insoweit geöffnet werden soll, wie inländische Polizeistellen Informationen aus VOSTRA beziehen können*. Da der Informationsfluss mit dem Ausland weiterhin ein Abbild des innerstaatlichen Datenflusses sein soll, kommt es in Bezug auf den Umfang der Informationsvermittlung von VOSTRA-Daten an ausländische Polizeistellen neu darauf an, ob die Informationen *im Ausland zur Verfolgung von Straftaten im Rahmen gerichtspolizeilicher<sup>137</sup> Ermittlungsverfahren* (Zugang zum Behördenauszug 1 nach Art. 46 Bst. e Ziff. 2–5) oder nur zum Zwecke der Erkennung oder Verhütung von Straftaten benötigt werden (Zugang zum Behördenauszug 2plus nach Art. 47 Bst. a Ziff. 3–6).

- Ferner wird auch *Rechtänderungen* jüngerer Datums Rechnung getragen. So wurde das am 1.1.2013 in Kraft tretende Zugriffsrecht der Zeugenschutzstelle des Bundes gemäss Artikel 367 Absatz 2 Buchstabe 1 nStGB (vgl. BBl 2012 145) in diesen Vorentwurf übernommen (vgl. Art. 47 Bst. a Ziff. 11).

Demnach ergibt sich für fedpol für die einzelnen Zugangszwecke zum Behördenauszug 1 folgendes Bild:

- *Verfolgung von Straftaten im Rahmen gerichtspolizeilicher Ermittlungen* (Art. 46 Bst. e Ziff. 1)

Das Online-Zugangsrecht ist zugeschnitten auf die Bundeskriminalpolizei (BKP). Konkret geht es um die drei *Geschäftsbereiche* «Ermittlungen Zweigstellen»<sup>138</sup>, «Ermittlungen Mitte»<sup>139</sup> und «Ermittlungen Spezialeinsätze»<sup>140</sup>

<sup>137</sup> Darunter sind Ermittlungsverfahren zu verstehen, die sich auf einen konkreten Tatverdacht stützen (analog dem Vorverfahren nach Art. 299 StPO).

<sup>138</sup> Dazu zählen die Abteilungen: Ermittlungen Lausanne, Ermittlungen Zürich, Ermittlungen Lugano.

<sup>139</sup> Dieser ist aufgeteilt in die drei Abteilungen: Ermittlungen Bern, Ermittlungen Staatsapparat, Ermittlungen Terrorismus.

<sup>140</sup> Dieser besteht aus den drei Abteilungen: Ermittlungen Forensik/Informatik, Ermittlungen Spezialeinsätze, Observation.

sowie um die «BKP-Ermittlungsoffiziere»<sup>141</sup>. Die BKP führt Ermittlungen durch in den Bereichen, welche in der Kompetenz des Bundes liegen (Art. 23, 24 und 27 Abs. 2 StPO). In der Praxis sind diese Stellen vor allem im Bereich der selbständigen polizeilichen Ermittlung (vor Eröffnung der Untersuchung durch die Bundesanwaltschaft) tätig. Der Zweck der Datenerhebung in VOSTRA ist die *Verfolgung von Straftaten im Rahmen des durch die StPO geregelten Vorverfahrens*. Die Daten aus VOSTRA dienen der Erhärtung eines Tatverdachts, der Verhinderung von parallelen Ermittlungen, der Glaubwürdigkeitsprüfung bei Befragungen sowie dem Schutz von verdeckten Ermittlern mittels Überprüfung von Personen im Umfeld des Täters, mit denen der verdeckte Ermittler in Kontakt kommt (somit können auch Personen überprüft werden, die keine Verfahrensbeteiligte sind, sofern das Verhältnismässigkeitsprinzip beachtet wird und die Überprüfung zum Schutz des Ermittlers wirklich notwendig erscheint).

– *Informationsvermittlung an Interpol im Rahmen gerichtspolizeilicher Ermittlungen* (Art. 46 Bst. e Ziff. 2)

Der Behördenauszug 1 darf via Interpol nur dann an eine ausländische Polizeistelle weitergegeben werden, wenn die VOSTRA-Daten *im Ausland zur Verfolgung von Straftaten im Rahmen gerichtspolizeilicher Ermittlungen* benötigt werden (vgl. zu dieser Mechanik die einleitenden Bemerkungen zu Art. 46 Bst. e). Geht aus der ausländischen Anfrage nicht klar hervor, ob die ausländische Polizeibehörde in einem Verfahren tätig ist, das aufgrund eines bestehenden Tatverdachts geführt wird, darf nur der Behördenauszug 2plus übermittelt werden (vgl. Art. 47 Bst. a Ziff. 3).

Beim Informationsaustausch im Rahmen von Interpol muss neu nicht mehr zwischen einzelnen Deliktsbereichen unterschieden werden, da durch den VOSTRA-Anschluss der kantonalen Polizeistellen nun die ganze Bandbreite der Kriminalität abgedeckt ist.

Das Online-Zugangsrecht zum Behördenauszug 1 zum Zwecke der Informationsvermittlung an Interpol betrifft konkret die Tätigkeit der Abteilungen «Einsatzzentrale» und «Operative Polizeikooperation» der Hauptabteilung «Internationale Polizeikooperation (IPK)» sowie die Abteilung «Koordination» des Geschäftsbereichs «Ermittlungen Analysen und Koordination» der Bundeskriminalpolizei (BKP). Faktisch sind diese Zugangsrechte heute allerdings bei der Einsatzzentrale (EZ) zentralisiert, wobei sie rechtlich gesehen auch von jeder Abteilung separat und selbständig wahrgenommen werden könnten. Die *Abteilung EZ fedpol* und die *Abteilung Koordination* sind Drehscheiben für den kriminalpolizeilichen Informationsaustausch mit in- und ausländischen Strafverfolgungsbehörden. Sie führen die Aufgaben des Nationalen Zentralbüros Interpol Bern aus und tätigen erste polizeiliche Vorabklärungen. Sie koordinieren interkantonale und internationale Ermittlungen. Als Bestandteil der *Abteilung Operative Polizeikooperation (OPK)* gewährleisten sowohl die Polizei-

<sup>141</sup> 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 Nachrichtendienst des Bundes und anderen Bundesstellen sicher.

tachés 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. Der Zugang zum Behördenauszug 1 dient der *Informationsbeschaffung im Rahmen des gerichtspolizeilichen Informationsaustausches* über Interpol mit ausländischen Polizeidienststellen bei der Beantwortung und der Stellung von polizeilichen Auskunftersuchen.

- *Informationsvermittlung an Europol im Rahmen gerichtspolizeilicher Ermittlungen (Art. 46 Bst. e Ziff. 3)*

Neu muss auch beim Europäischen Polizeiamt Europol nicht mehr zwischen einzelnen Deliktsbereichen unterschieden werden, da der entsprechende Informationsfluss im Inland (infolge der Öffnung des VOSTRA-Zugangs für kantonale Polizeistellen; vgl. Art. 46 Bst. f und Art. 47 Bst. c Ziff. 1) künftig alle Deliktsbereiche erfasst. Der Umfang der Informationsvermittlung an Europol hängt davon ab, für was für ein Verfahren die Registerinformation benötigt wird (vgl. die einleitenden Bemerkungen zu Art. 46 Bst. e): Der Behördenauszug 1 darf nur dann an Europol weitergegeben werden, wenn die VOSTRA-Daten *im Ausland im Rahmen gerichtspolizeilicher Ermittlungen benötigt* werden (d.h. es muss bereits ein Verdacht auf eine begangene Straftat bestehen). Zum Zwecke der Erkennung oder Verhütung von Straftaten darf nur der Behördenauszug 2plus übermittelt werden (vgl. dazu Art. 47 Bst. a Ziff. 4).

Bei der Definition des Zugriffszwecks wird – wie bereits in Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe h VOSTRA-V – auf Artikel 355a StGB Bezug genommen. Diese Bestimmung legt generalklauselartig die weiteren Voraussetzungen fest, unter denen Daten an Europol weitergeleitet werden dürfen. Gemäss Artikel 355a StGB gelten für Europol die gleichen Bearbeitungsbeschränkungen wie für die entsprechenden innerstaatlichen Stellen. Darüber hinaus gelten für Europol natürlich auch die anderen Zugangsbeschränkungen, die in Artikel 355a StGB genannt werden (staatsvertragliche und solche des innerstaatlichen Rechts). Europol wäre also vor der Datenbekanntgabe jeweils darüber zu unterrichten, dass insbesondere die Speicherungs- und Weitergaberegeln gemäss Artikel 13 Absätze 2 und 3 auch für Europol gelten.

Zuständig für den Datentransfer ist eine entsprechende Verbindungsstelle bei fedpol (nämlich die «Einsatzzentrale»). Es ist kein direkter Anschluss von Europol an VOSTRA vorgesehen. Ein Datenaustausch mit Europol im Rahmen des Behördenauszuges 2plus erfolgt im Übrigen auch durch den Nachrichtendienst des Bundes (vgl. dazu Art 47 Bst. b Ziff. 2).

- *Informationsvermittlung ins Ausland im Rahmen bilateraler Polizeikooperation zur Durchführung von gerichtspolizeilichen Ermittlungen (Art. 46 Bst. e Ziff. 4)*

Wie in den einleitenden Bemerkungen zu Artikel 46 Buchstabe e bereits erwähnt wurde, sollen VOSTRA-Daten nicht nur im Rahmen der Polizeikooperation in den Bereichen Interpol und Europol genutzt werden können, sondern neu auch im Rahmen anderer Kooperationsverträge, die an dieser Stelle nicht alle aufgezählt werden können.<sup>142</sup>

<sup>142</sup> Vgl. die Auflistung unter <http://www.admin.ch/ch/d/sr/0.36.html>.

Der Umfang der VOSTRA-Daten, die übermittelt werden dürfen, bestimmt sich auch hier nach dem Verwendungszweck: Der Behördenauszug 1 darf nur dann an die ausländische Polizeistelle weitergegeben werden, wenn die VOSTRA-Daten *im Ausland zur Verfolgung von Straftaten im Rahmen gerichtspolizeilicher Ermittlungen benötigt werden* werden (d.h. es muss bereits ein Verdacht auf eine begangene Straftat bestehen). Geht aus der ausländischen Anfrage nicht klar hervor, ob die ausländische Polizeibehörde die Daten für gerichtspolizeiliche Zwecke benötigt, darf nur der Behördenauszug 2plus übermittelt werden (vgl. dazu Art. 47 Bst. a Ziff. 5).

Zuständig für den Datentransfer bei fedpol sind die Hauptabteilungen «Internationale Polizeikooperation (IPK)» und «Bundeskriminalpolizei (BKP)».

- *Informationsvermittlung nach Artikel 7 des Schengen-Informationsaustausch-Gesetzes (SIaG; SR 362.2) im Rahmen gerichtspolizeilicher Ermittlungen, (Art. 46 Bst. e Ziff. 5)*

Ein weiterer (heute nicht geregelter) Fall der Informationsvermittlung ins Ausland betrifft die *selbständige Datenweitergabe* im Rahmen von Artikel 7 SIaG.<sup>143</sup> Ein automatischer Informationsaustausch (ohne Ersuchen) gestützt auf Artikel 7 SIaG darf nur erfolgen, wenn die zu transferierende Information durch fedpol legal beschafft werden kann. Aus diesem Grund muss der Zugang zum Strafregister speziell geregelt werden. Praktisch bedeutsam wird die Weiterleitung von Strafregisterdaten etwa in Fällen, wo in- und ausländische Polizeibehörden bereits eng zusammenarbeiten und ihre Ermittlungsergebnisse austauschen; nur dann weiss die inländische Polizeistelle, ob sich eine ausländische Strafverfolgungsbehörde speziell für das Vorleben einer bestimmten Person interessiert. Artikel 46 Buchstabe e Ziffer 5 bezweckt daher keine systematische Weiterleitung von Strafregisterdaten; die Notwendigkeit der Weiterleitung ergibt sich immer erst aufgrund der besonderen Umstände eines konkreten Einzelfalls.

Der Umfang der VOSTRA-Daten, die übermittelt werden dürfen, bestimmt sich auch hier nach dem Verfahrensstand: Der Behördenauszug 1 darf nur dann an die ausländische Strafverfolgungsbehörde eines Schengen-Staates weitergegeben werden, wenn *im Ausland bereits ein Tatverdacht besteht*. Weiss fedpol nicht, ob die ausländische Polizeibehörde bereits im Rahmen gerichtspolizeilicher Ermittlungen tätig ist, darf nur der Behördenauszug 2plus übermittelt werden (vgl. dazu Art. 47 Bst. a Ziff. 6).

Zuständig für den Datentransfer bei fedpol sind die Hauptabteilungen «Internationale Polizeikooperation (IPK)» und «Bundeskriminalpolizei (BKP)».

*Artikel 46 Buchstabe f (kantonale Polizeistellen, die im Rahmen gerichtspolizeilicher Ermittlungen tätig sind)*

Der Online-Anschluss *kantonomer Polizeistellen* an VOSTRA ist eine mit Nachdruck erhobene Forderung der Kantone aus der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1).

<sup>143</sup> Gemäss Art. 7 SIaG sind alle Informationen, welche zur Verhütung und Verfolgung der in Anhang 1 SIaG aufgezählten Straftaten von Bedeutung sein könnten, unaufgefordert den Strafverfolgungsbehörden anderer Schengen-Staaten zur Verfügung zu stellen.

Die Zugangsrechte wurden in Analogie zu den bestehenden fedpol-Zugangsrechten gefordert. Es wurde argumentiert, dass die kantonalen Polizeistellen vergleichbare gerichtspolizeiliche Aufgaben zu erfüllen hätten wie fedpol (KKPKS, SG, SO, NE, ZG). Die Gründe für einen Zugang auf Bundesebene (Erhärtung oder Entkräftung eines Verdachts, Verhinderung von Parallelermittlungen, Glaubwürdigkeitsprüfung bei Befragungen, Schutz von verdeckten Ermittlern) würden auch für die kantonalen Polizeistellen Geltung haben (KKPKS, NE, SVP, SO). Gemäss KKKPKS seien VOSTRA-Daten für die kantonale Polizei gerade deshalb von Bedeutung, weil diese die erste Instanz bei der Verfolgung von Straftaten sei. SVP, BL, GR, TG, KKJPD und ZG verwiesen in diesem Zusammenhang auf die Vereinheitlichung der Strafprozessordnung, welche ein eigenständiges polizeiliches Ermittlungsverfahren vorsehe. Einzig der Kanton Zürich äusserte sich kritisch und wies darauf hin, dass nach der Schweizerischen Strafprozessordnung die Staatsanwaltschaft in einem viel früheren Stadium als heute informiert werden müsse, sodass diese – nach Prüfung der Voraussetzungen für die Eröffnung einer Strafuntersuchung – ohne Weiteres einen Strafregisterauszug anfordern, die zugehörigen Akten bestellen und die Informationen daraus mit dem entsprechenden Ermittlungsauftrag der Polizei zukommen lassen könne. Damit sei auch die nötige Transparenz gewährleistet, weil diese Auszüge in die Verfahrensakten gelangen und damit den Betroffenen zugänglich gemacht würden.

Nach dem hier vorgeschlagenen Regelungskonzept wird sämtlichen im Rahmen der StPO tätigen Polizeien – also schon vor der *Eröffnung einer Untersuchung* durch die Staatsanwaltschaft – ein Zugriffsrecht auf den Behördenauszug 1 eingeräumt (vgl. die einleitenden Ausführungen zu Art. 46 Bst. e). Da die kantonalen Polizeistellen bereits im polizeilichen Ermittlungsverfahren der «verlängerte Arm» der Staatsanwaltschaft sind, sollen ihnen auch die gleichen Informationsrechte in Bezug auf VOSTRA zugestanden werden. Kantonale Polizeistellen, die Vorermittlungen durchführen, die im präventiven Bereich tätig sind oder die Spezialaufgaben erfüllen, erhalten hingegen nur Zugang zum Behördenauszug 2plus (vgl. Art. 47 Bst. e).

Die Zugriffsrechte der kantonalen Polizeistellen wurden nicht an einen bestimmten *Deliktskatalog* gebunden. Der VOSTRA-Zugriff erstreckt sich somit auf den gesamten Deliktsbereich, in dem eine kantonale Zuständigkeit besteht. In Analogie zu den fedpol-Zugriffsrechten wäre es an sich denkbar, die VOSTRA-Zugriffe auf die Verhütung und Verfolgung von Schwerstkriminalität einzuschränken. Solche Kataloge erweisen sich in der Praxis aber meist als unvollständig und laufen Gefahr, dauernd revidiert werden zu müssen. Aber selbst die einfacher zu handhabende Einschränkung auf Verbrechen oder Vergehen birgt das Problem, dass sich der genaue Deliktswortwurf zu Beginn der Ermittlungen nicht immer klar und deutlich manifestiert. Hinzu kommt, dass bei einer Einschränkung des Informationsflusses im Inland auch der polizeiliche Informationsaustausch mit dem Ausland entsprechend eingeschränkt werden müsste (was bei der Abarbeitung der ausländischen Auskunftsersuchen einen zusätzlichen Transponierungsaufwand zur Folge hätte).

#### *Art. 47* Online abfragende Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 2plus

Der Behördenauszug 2plus entspricht in etwa dem heutigen Behördenauszug (vgl. Art. 41). Im Rahmen des Behördenauszuges 2plus werden auch Daten über hängige Strafverfahren kommuniziert. Alle bisher zugangsberechtigten Behörden, welche

keinen Zugang zum Behördenauszug 1 (vgl. Art. 46) erhalten haben und einen Online-Anschluss und Daten über hängige Strafverfahren benötigen, fallen unter das in *Artikel 47* geregelte Zugangsrecht. Konkret geht es um folgende Behörden und Zugangszwecke:

*Artikel 47 Buchstabe a (fedpol)*

– *Erkennung oder Verhütung von Straftaten (Art. 47 Bst. a Ziff. 1)*

Im Zuge des Transfers des Dienstes für Analyse und Prävention von fedpol zum Nachrichtendienst des Bundes (NDB) wurden die Kompetenzen im präventiven Bereich, welche sich auf das BWIS stützen, auf diese beiden Bundesbehörden verteilt. Entsprechend wurden auch die entsprechenden Zugriffsrechte auf VOSTRA, die sich auf BWIS-Aufgaben beziehen, zwischen diesen Behörden aufgesplittet (vgl. für fedpol Art. 21 Abs. 2 Bst. a VOSTRA-V und für den Bundesnachrichtendienst Art. 21 Abs. 4 Bst. a VOSTRA-V). Der bisherige Normtext wurde dabei übernommen und jeweils mit folgendem Zusatz ergänzt: «soweit sie [gemeint ist: die Verhütung von Straftaten] in seinen Zuständigkeitsbereich fällt». Bei der Umschreibung des Zugriffszwecks wird somit aktuell immer noch auf die in Artikel 2 BWIS definierten Aufgaben Bezug genommen, obschon es sich nur bei den in der Zuständigkeit des NDB liegenden Aufgaben um echte Verhütungsaufgaben handelt. Die gemäss Artikel 2 BWIS dem fedpol zugewiesenen Aufgaben sind jedoch mehr verwaltungspolizeilicher Natur. Es geht konkret um die Tätigkeit des «Fachbereichs Hooliganismus» sowie der «Zentralstelle Waffen», welche beide der «Hauptabteilung Dienste» von fedpol zugeordnet sind.<sup>144</sup> Beide Stellen benötigen keinen VOSTRA-Anschluss. Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe a VOSTRA-V ist somit weitgehend toter Buchstabe:

- Zur Führung der Hooligan-Datenbank und zur Verhängung von Administrativmassnahmen im Bereich Hooliganismus werden keine VOSTRA-Daten benötigt, da die entsprechende Informationsvermittlung direkt über die kantonalen Strafverfolgungsbehörden läuft. Aus diesem Grund wurde der Fachbereich Hooliganismus auch nie an VOSTRA angeschlossen.
- Auch die Zentralstelle Waffen erhält die notwendigen Strafregisterauszüge über die kantonalen Waffenbüros, welche diese von den Gesuchstellern einverlangen. Es handelt sich dabei aber um Privatauszüge, da das Waffengesetz bei der Erteilung von Bewilligung nur auf diese Auszugsform abstellt. Auch die Zentralstelle verfügt aktuell über keinen VOSTRA-Anschluss. Neu ist jedoch ein behördliches Zugangsrecht auf den Privatauszug vorgesehen (vgl. Art. 49 Bst. b).

Die Ermittlungstätigkeit von Fedpol ist somit eher repressiv ausgerichtet. Während der Behördenauszug 1 bereits die durch die StPO geregelten Verfahren (ab

<sup>144</sup> Die zuständigen fedpol-Stellen treffen vorbeugende Massnahmen in den Bereichen «Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen» sowie «Vorbereitungen zu verbotenen Handel mit Waffen» gemäss Art. 2 Abs. 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 Art. 24a ff. BWIS und Art. 5 ff. des Waffengesetzes (WG, SR 514.54).

Vorliegen eines Tatverdachts) abdeckt, soll der Behördenauszug 2plus vor allem für die sog. «Vorermittlungen» zur Verfügung stehen, welche dem «Erkennen von Straftaten» dienen.<sup>145</sup> Die entsprechende Ermittlungskompetenz leitet sich aus dem Zentralstellengesetz ab und bezieht sich nur auf spezifische Deliktsbereiche. Aus diesem Grund wird in Artikel 47 Buchstabe a Ziffer 1 nicht auf das BWIS sondern auf Art. 1 ZentG referenziert. Es geht um die «Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens». Die entsprechenden Ermittlungsergebnisse (gerade im Bereich der Lageanalysen) dienen letztlich aber auch der «Verhütung von Straftaten», weshalb dieser Zugangszweck ebenfalls in Artikel 47 Buchstabe a Ziffer 1 erwähnt wird.

Das Online-Zugriffsrecht auf den Behördenauszug 2plus ist somit zugeschnitten auf die Tätigkeit der kriminalpolizeilichen Zentralstellen. Der Bund betreibt zu diesem Zweck unter anderem polizeiliche Zentral- bzw. Koordinationsstellen in den Bereichen Organisierte Kriminalität, Menschenhandel, Internetkriminalität, Betäubungsmittel, Nonproliferation usw.<sup>146</sup>

Die Daten werden zur *Erhärtung eines Anfangsverdachts in Bezug auf mögliche Gefährdungen*, zur *Verhinderung von parallelen Ermittlungen*<sup>147</sup>, für die *Glaubwürdigkeitsprüfung bei Befragungen*<sup>148</sup> und zur *Überprüfung von Informanten*<sup>149</sup> und zur Erstellung von Lageanalysen benötigt. Neu ist, dass diese Zwecke im Gesetz speziell genannt werden.

- *Führung der Meldestelle für Geldwäscherei* (Art. 47 Bst. a Ziff. 2)

Auch hier handelt es sich um eine typische Vorermittlungstätigkeit im Vorfeld der StPO, welche auf Erkennung einer Straftat gerichtet ist. Dieses Online-Zugangsrecht ist zugeschnitten auf die Tätigkeit der Meldestelle für Geldwäscherei MROS (MROS steht für Money Laundering Reporting Office Switzerland; vgl. Art. 23 des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997 [GwG, SR 955.0]). 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 anderen, 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

<sup>145</sup> Vgl. zum Begriff der Vorermittlungen die einleitenden Ausführungen zu Art. 46 Bst. e sowie in FN 136.

<sup>146</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012, in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010: Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, BBl 2012 4505.

<sup>147</sup> Mit der Information über ein eröffnetes Verfahren lassen sich parallele Ermittlungen vermeiden.

<sup>148</sup> Es werden Befragungen durchgeführt, jedoch nicht wie in einem Ermittlungsverfahren, sondern auf «freiwilliger» Basis. Der Befragte ist nicht verpflichtet, zu antworten oder sonstwie mitzuwirken.

<sup>149</sup> Die entsprechenden Dienststellen arbeiten 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).

Kantone entscheidet. MROS muss ihre Analyse (aufgrund der eingegangenen Meldungen) in kurzer Zeit durchführen. Das Geldwäschereigesetz sieht bei Meldepflichtsfällen nach Artikel 9 vor, dass die gemeldeten Vermögenswerte während fünf Arbeitstagen zu sperren sind. Aufgrund dieser Tatsache, und um das Abziehen mutmasslich inkriminierter Vermögenswerte zu verhindern, muss die Meldestelle spätestens innerhalb dieser Frist ihre Analyse vollzogen haben. Im Weiterleitungsfall hat die Meldestelle in der Praxis noch weniger Zeit (i.d.R. 3 Arbeitstage) um sicherzustellen, dass der danach damit befasste Staatsanwalt innerhalb dieser fünf Tage seine Entscheidungsfindung auf weitergehende Sperrung der Vermögenswerte treffen kann. Die VOSTRA-Daten werden in erster Linie für die *Prüfung und Analyse* der oben erwähnten Meldungen benötigt. Auch das Wissen um *Parallelermittlungen* (Zugang zu Daten über eröffnete Verfahren) ist für MROS wichtig, damit das Dossier an die richtige Stelle weitergeleitet werden kann.

- *Informationsvermittlung an Interpol zur Erkennung oder Verhütung von Straftaten (Art. 47 Bst. a Ziff. 3)*

Vgl. dazu einleitenden Bemerkungen zu Artikel 46 Bst. e sowie die Ausführungen zu Artikel 46 Buchstabe e Ziffer 2.

- *Informationsvermittlung an Europol zur Erkennung oder Verhütung von Straftaten (Art. 47 Bst. a Ziff. 4)*

Vgl. dazu einleitenden Bemerkungen zu Artikel 46 Bst. e sowie die Ausführungen zu Artikel 46 Buchstabe e Ziffer 3.

- *Informationsvermittlung ins Ausland im Rahmen bilateraler Polizeikooperation zur Erkennung und Verhütung von Straftaten (Art. 47 Bst. a Ziff. 5)*

Vgl. dazu einleitenden Bemerkungen zu Artikel 46 Bst. e sowie die Ausführungen zu Artikel 46 Buchstabe e Ziffer 4.

- *Informationsvermittlung nach Artikel 7 des Schengen-Informationsaustauschgesetzes für die Erkennung und Verhütung von Straftaten (Art. 47 Bst. a Ziff. 6)*

Vgl. dazu einleitenden Bemerkungen zu Artikel 46 Bst. e sowie die Ausführungen zu Artikel 46 Buchstabe e Ziffer 5.

- *Fernhaltemassnahmen und Ausweisungen (Art. 47 Bst. a Ziff. 7)*

Im Bereich «*Fernhaltemassnahmen nach Ausländergesetz und Ausweisungen nach Artikel 121 Absatz 2 BV*» sind zwei Behörden auf den Behördenauszug 2plus zugangsberechtigt: *fedpol (Art. 47 Bst. a Ziff. 7)* und der *Nachrichtendienst des Bundes (Art. 47 Bst. b Ziff. 3)*. Diese Stellen verfügen bereits heute über ein Online-Zugangsrecht auf VOSTRA (vgl. Art. 21 Abs. 2 Bst g und Abs. 4 Bst. c VOSTRA-V). Es geht um die Überprüfung von Personen im Zusammenhang mit der Verhängung oder Aufhebung von Fernhaltemassnahmen (gemäss Art. 67 Abs. 2 AuG) zur Verfügung entsprechender Einreiseverbote gegenüber Personen aus dem Ausland, namentlich aufgrund von Informationen aus dem Ausland sowie um die Vorbereitung von sog. «politischen Ausweisungen» gemäss Artikel 121 Absatz 2 BV. Der Auszug aus dem Strafregister dient der Erhärtung der eingegangenen Meldung und der Konkretisierung eines potentiellen Gefährdungsprofils. Dabei liegt die *Bearbeitungskompetenz* primär beim Nachrichtendienst des Bundes, *fedpol* steht demgegenüber die *Entscheid-*



kompetenz zu (vgl. Art. 10 und 11 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, OV-EJPD, SR 172.213.1). Da die zuständige fedpol-Stelle die entsprechenden Vorschläge des Nachrichtendienstes prüfen und verifizieren können muss, benötigen beide Instanzen einen VOSTRA-Zugang.

- *Tätigkeit des Bundessicherheitsdienstes (Art. 47 Bst. a Ziff. 8)*

Bisher verfügt die gemäss Artikel 22 Absatz 1 BWIS für den Personenschutz zuständige Stelle des Bundes (der *Bundessicherheitsdienst* von fedpol) bloss über ein Zugangsrecht auf Urteilsdaten, das nur auf schriftlichem Weg geltend gemacht werden kann (Art. 22 Abs. 1 Bst. i VOSTRA-V). Um innert kurzer Frist eine Risikobeurteilung von Personen vornehmen zu können, bei denen Anhaltspunkte bestehen, dass sie eine Gefahr für schützenswerte Personen im Sinne von Artikel 22 Absatz 1 BWIS darstellen könnten, braucht diese Stelle einen Online-Zugang sowie Informationen über hängige Strafverfahren (*Bst. a Ziff. 8*).

- *Kontrolle des polizeilichen Informationssystem-Verbundes (Art. 47 Bst. a Ziff. 9)*

fedpol hat die Kontrolldienste JANUS und IPAS organisatorisch zusammengestellt. 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]). Gegenwärtig verfügt nur der «Kontrolldienst JANUS» über ein Zugangsrecht 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, dass 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 technisch erst in ein paar Jahren realisiert werden können. Der VOSTRA-Zugang zur Kontrolle der neuen Datenbank, welche den Namen «polizeilicher Informationssystem-Verbund» trägt, sollte aber weiterhin gewährleistet sein. Deshalb wird in *Artikel 47 Buchstabe a Ziffer 9* der Zugangszweck im Hinblick auf diese neue Datenbank umschrieben.

- *Abklärung von Löschungs Voraussetzungen nach DNA-Profil-Gesetz (Art. 47 Bst. a Ziff. 10)*

Siehe die Ausführungen unten zu Artikel 47 Buchstabe I (kantonale DNA-Koordinationsstelle).

- *Abklärungen im Rahmen des ausserprozessualen Zeugenschutzes (Art. 47 Bst. a Ziff. 11)*

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz (voraussichtlich 1.1.2013) erhält die Zeugenschutzstelle des Bundes auch ein Zugangsrecht auf VOSTRA, welches sich sowohl auf Strafurteile als auch hängige Strafverfahren bezieht (vgl. Art. 367 Abs. 2 Bst. 1 sowie Abs. 4 nStGB in der Fassung gemäss BBl 2012 131). Allerdings wurde der Zugriffszweck («zur Erfüllung ihrer Aufgaben») nur sehr vage umschrieben. Das Ziel der VOSTRA-Abfragen kommt in der Regelung von Artikel 47 Buchstabe e Ziffer 11 nun besser zum Ausdruck:

- Die VOSTRA Informationen werden zunächst benötigt, um die Eignung derjenigen Personen zu überprüfen, die in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden sollen. Diese Überprüfung muss auch während des Zeugenschutzprogramms wiederholt werden können, damit sich beispielsweise eine geschützte Person nicht der Strafverfolgung für neue Delikte entziehen kann. Für die „Eignung“ einer Person ist dabei nicht nur ihr eigenes deliktisches Vorleben massgebend, sondern allenfalls auch das strafrechtsrelevante Verhalten ihres nächsten Umfeldes, welches die Durchführung eines Zeugenschutzprogramms entweder erschweren oder gar verunmöglichen kann.
- Der VOSTRA-Zugriff ist zudem notwendig, um die potentiellen «Gefährder» einer Prüfung unterziehen zu können, um so das Gefährdungspotential besser einschätzen zu können..

Da die Zeugenschutzstelle keine gerichtspolizeiliche Funktion erfüllt, erhält sie lediglich Zugang zum Behördenauszug 2plus (vgl. die einleitenden Ausführungen zu Art. 46 Bst. e). Dieser enthält jedoch keine Urteilskopien. Möchte die Zeugenschutzstelle Hintergrundinformationen zu den registrierten Strafdaten beschaffen (was nur durch Erkundigungen bei den Strafbehörden möglich ist), wird es für sie schwieriger, das Zeugenschutzprogramm geheim zu halten.

Da die Zeugenschutzstelle des Bundes organisatorisch bei fedpol angegliedert ist, wird sie in der Aufzählung der zugangsberechtigten Behörden nicht mehr eigens genannt.

#### *Artikel 47 Buchstabe b (Nachrichtendienst des Bundes)*

Die Online-Zugangsrechte des *Nachrichtendienstes des Bundes* (NDB) sind heute im Sinne einer Übergangsregelung (vgl. Art. 367 Abs. 3 StGB) in Artikel 21 Absatz 4 VOSTRA-V geregelt. Der neue Regelungsvorschlag basiert auf einem Gesetzesentwurf, der im Jahre 2009 in die Vernehmlassung geschickt wurde und sich damals noch auf den Dienst für Analyse und Prävention des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (DAP-VBS) bezog. Beim NDB handelt es sich um eine Behörde, die im Bereich der Verhütung von Straftaten (also im präventiven Bereich) tätig ist. Daher wird dem NDB kein Zugang zum Behördenauszug 1 erteilt (vgl. die Ausführungen zu Art. 46). Konkret wird der Online-Zugang zum Behördenauszug 2plus für folgende Aufgaben erteilt:

- *Verhütung von Straftaten (Art. 47 Bst. b Ziff. 1)*

Dieses Online-Zugangsrecht ist zugeschnitten auf die Tätigkeit der *Dienststelle* «Beschaffung» des NDB, welche vor dem 1. Januar 2009 beim DAP des fedpol angesiedelt war. Der Dienst Beschaffung des NDB trifft vorbeugende Massnahmen in den Bereichen Terrorismus, verbotener Nachrichtendienst, gewalttätiger Extremismus, Handel mit radioaktiven Materialien und Technologietransfer (Art. 2 BWIS). Der NDB 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. Die Daten werden im präventiven Bereich für ähnliche Zwecke benötigt wie im repressiven Bereich (vgl. z.B. Art. 47 Bst. a Ziff. 1).

- *Informationsvermittlung an Europol (Art. 47 Bst. b Ziff. 2)*

Neben fedpol (vgl. dazu Art. 46 Bst. e Ziff. 3 und Art. 47 Bst. a Ziff. 4) gibt auch der NDB via *Europol* Strafregisterdaten ins Ausland weiter, soweit es um die *Verhütung von Delikten geht*, die in den Zuständigkeitsbereich des NDB fallen, also insbesondere im Bereich des verbotenen Handels mit radioaktivem Material. Im Gegensatz zur aktuellen Regelung (Art. 21 Abs. 4 Bst. b VOSTRA-V) braucht die Weitergabe ins Ausland aber nicht mehr auf bestimmte Deliktsbereiche eingeschränkt zu werden, da mit dem Anschluss der kantonalen Polizeistellen auch innerstaatlich der gesamte Bereich der Verhütung abgedeckt ist (vgl. Art. 47 Bst. c Ziff. 1).

- *Fernhaltungsmassnahmen und Ausweisungen (Art. 47 Bst. b Ziff. 3)*

Vgl. zur Kompetenzverteilung mit fedpol die Ausführungen zu Artikel 47 Bst. a Ziff. 7.

- *Informationsvermittlung an ausländische Sicherheitsbehörden für sog. Clearings (Art. 47 Bst. b Ziff. 4)*

Der Nachrichtendienst des Bundes verfügt bereits heute über ein Zugangsrecht auf VOSTRA, um im Auftrag ausländischer Sicherheitsbehörden *Unbedenklichkeitsanfragen* zu beantworten (vgl. Art. 21 Abs. 4 Bst. d VOSTRA-V). Die Zweckbestimmung wird unverändert übernommen. Bei diesen sog. «Clearings» wird auf Ersuchen eines ausländischen Dienstes ein Sicherheitscheck von Schweizerinnen oder Schweizer oder dauerhaft in der Schweiz wohnhaften ausländischen Personen durchgeführt, um diesen die Mitarbeit an klassifizierten ausländischen Projekten (oder Anstellungen) zu ermöglichen. Die Vornahme dieser Sicherheitschecks ist in Artikel 17 Absatz 3 Buchstaben e BWIS geregelt. Die Strafregisterauszüge bilden für diese Sicherheitschecks ein wichtiges Beurteilungselement. Ohne dieses würden die Sicherheitschecks durch den Nachrichtendienst des Bundes 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.

*Artikel 47 Buchstabe c (die kantonalen Polizeistellen für Tätigkeiten ausserhalb von gerichtspolizeilichen Ermittlungen)*

Kantonale Polizeistellen erhalten für Aktivitäten, in denen sie nicht gerichtspolizeilich<sup>150</sup> tätig sind, lediglich einen Zugang zum Behördenauszug 2plus:

– *Erkennung und Verhütung von Straftaten (Art. 47 Bst. c Ziff. 1)*

In der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) wurde argumentiert, dass ein VOSTRA-Zugang zur *Verhütung* von Straftaten vor allem in denjenigen Bereichen nützlich sei, die den Kantonen durch das BWIS zugewiesen wurden. Das in Artikel 47 Buchstabe c Ziffer 1 verbriefte Zugangsrecht ist aber im umfassenden Sinne zu verstehen und deckt auch kantonal geregelte präventive Tätigkeiten ab. Die Zugriff auf den Behördenauszug 2plus steht somit für die Gefahrenabwehr im umfassenden Sinne zur Verfügung.<sup>151</sup> Der Zugang erfolgt dabei zu den gleichen Unterzwecken wie beim Nachrichtendienst des Bundes (vgl. dazu die Ausführungen zu Art. 47 Bst. b Ziff. 1).

Nicht mehr unter das Vorverfahren nach Artikel 299 StPO fallen klassischerweise auch die sog. *Vorermittlungen*, welche das eigentliche *Erkennen von Straftaten* zum Ziel haben.<sup>152</sup> Kantone, die diese Art von Ermittlungen führen, regeln diese im Rahmen ihrer kantonalen Polizeigesetze. Es steht wohl ausser Frage, dass VOSTRA *zum direkten Aufspüren von Straftaten nicht von Nutzen* ist. Denn allein aus der Tatsache, dass eine Person in VOSTRA verzeichnet ist, kann ein Ermittler nicht schliessen, dass er eine andere Straftat begangen hat. Es geht also vielmehr darum, dass sich die entsprechenden Polizeistellen im Rahmen allgemeiner Lage- und Bedrohungsanalysen ein Bild über mögliche Gefährdungen machen können. Diese Analysen können sowohl zur Erkennung von Straftaten als auch für die Verhütung von Straftaten nützlich sein. Selbstverständlich muss im kantonalen Recht die Aufgabe, solche Analysen durchzuführen, explizit geregelt sein, damit VOSTRA-Daten abgefragt werden dürfen (vgl. zu entsprechenden Kompetenzen auf Bundesebene Art. 2 Bst. c ZentG).

– *Interpretation von Daten aus Polizeidatenbanken (Art. 47 Bst. c Ziff. 2)*

Im Unterschied zu fedpol, deren Tätigkeit auf Bundesebene geregelt ist, wurden bei den kantonalen Polizeistellen *keine Spezialaufgaben*, die ihnen nach kantonalem Recht auferlegt sind, berücksichtigt. Eine Ausnahme besteht in Bezug auf die VOSTRA-Nutzung zur Interpretation von Daten aus Polizeidatenbanken. Dieser Zugangszweck wurde in der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) etwa von AR, KKPKS, TG und ZG genannt, damit Daten aus rein polizeilichen Informationssystemen (z.B. Polizeiindex oder RIPOL), die meist auf der Registrierung von blossen Verdachtslagen beruhen, richtig interpretiert werden könnten und somit Missverständnisse verhindert würden. Da aus VOSTRA ersichtlich sei, ob in einem bestimmten Fall ein Sachurteil gefällt worden sei, würde ein bloss Verdächtiger von der Polizei weniger schnell als Täter betrachtet werden. Dem Kanton VS ist es ein Anliegen, dass die Polizeistellen eine Rückmeldung für ihre Arbeit erhalten. Diese Datenpflege erfolgt

<sup>150</sup> Vgl. zum Begriff «gerichtspolizeiliche Ermittlungen» die einleitenden Ausführungen zu Art. 46 Bst. e sowie in FN 134.

<sup>151</sup> Vgl. zur Einschränkung auf bestimmte Deliktsbereiche die Ausführungen zu Art. 46 Bst. f.

<sup>152</sup> Vgl. zum Begriff der «Vorermittlungen» die Ausführungen in FN 136.

jedoch nicht zum Zwecke eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens und rechtfertigt daher nur einen Zugang zum Behördenauszug 2plus (vgl. zum analogen Zugangsrecht von fedpol Art. 47 Bst. a Ziff. 9).

#### *Artikel 47 Buchstabe d (die für Personensicherheitsprüfungen zuständigen Stellen)*

Dieses Zugangsrecht ist zugeschnitten auf die «*Fachstelle PSP des VBS*» und seit dem 1. April 2011 auch auf die «*Fachstelle Personensicherheitsprüfungen Bundeskanzlei*» (vgl. Art. 3 Abs. 3 und 19 Abs. 1 Bst. a der Verordnung vom 11. März 2011 über die Personensicherheitsprüfung (PSPV, SR 120.4). Diese Stellen haben zur Durchführung von zivilen und militärischen Sicherheitsprüfungen bereits heute einen Zugang zu *Daten über hängige Strafverfahren*. Jedoch fehlt bisher eine explizite Regelung im Gesetz (vgl. Art. 367 Abs. 2 Bst. i und Abs. 4 StGB). Es handelt sich um ein gesetzgeberisches Versehen, das korrigiert werden muss, denn Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe d BWIS berechtigt die Fachstellen PSP des VBS und der BK bereits heute, bei den zuständigen Strafverfolgungsorganen Auskünfte über laufende Strafverfahren einzuholen. Dies macht aber nur dann Sinn, wenn die Fachstellen PSP wissen, dass es überhaupt ein hängiges Strafverfahren gibt, was sie regelmässig nur anhand des Strafregistereintrages erfahren dürften.

#### *Artikel 47 Buchstabe e (Bundesamt für Migration)*

Das Bundesamt für Migration verfügt bereits heute (vgl. Art. 367 Abs. 2 Bst. e StGB) über ein Zugangsrecht auf VOSTRA. Dabei darf es auch Einblick in Daten über hängige Strafverfahren nehmen (vgl. Art. 367 Abs. 4 StGB). Das Zugangsrecht ist auf drei verschiedene Zwecke beschränkt: nämlich für «*Einbürgerungsverfahren*» (vgl. Art. 365 Abs. 2 Bst. g StGB), zur «*Verhängung und Aufhebung von Fernhaltmassnahmen gegenüber Ausländern nach AuG sowie der übrigen Ausweisungen und Landesverweisungen*» (vgl. Art. 365 Abs. 2 Bst. e StGB) und zur «*Prüfung der Asylwürdigkeit nach AsylG*» (vgl. Art. 365 Abs. 2 Bst. f StGB). Artikel 47 *Buchstabe d* übernimmt das bestehende Zugangskonzept, formuliert aber die Zugangszwecke neu:

– *im Bereich Einbürgerungen (Art. 47 Bst. e Ziff. 1)*

Es wird klargestellt, dass es nur um Einbürgerungsverfahren *auf Stufe Bund* geht. Die Möglichkeit, Nachkontrollen von bereits Eingebürgerten (innerhalb der Frist für die nachträgliche *Nichtigerklärung* gemäss Artikel 41 des Bürgerrechtsgesetzes vom 29. September 1952 [BüG, SR 141.0]) durchzuführen, lässt sich bereits heute unter den Zugangszweck «*Durchführung von Einbürgerungsverfahren*» (Art. 21 Abs. 3 VOSTRA-V) subsumieren. Zum besseren Verständnis wird dieser Fall jedoch neu ausdrücklich erwähnt. Da die entsprechenden Personen nach der Einbürgerung keine Ausländer mehr sind, kann die in der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) vereinzelt erhobene Forderung einer technischen Beschränkung des Abfragerechts auf *VOSTRA-Daten von Ausländern* nicht umgesetzt werden.

– *im Bereich Ausländergesetz (Art. 47 Bst. e Ziff. 2)*

Bisher ist die Zweckbestimmung im Ausländerbereich auf Fernhaltmassnahmen, Ausweisungen und Landesverweisungen beschränkt, was in der prakti-

schen Anwendung immer wieder Schwierigkeiten bereitet. Die Strafdaten sind nicht – wie die Zweckbestimmung suggeriert – für den eigentlichen Entscheid, das Land verlassen bzw. nicht einreisen zu dürfen, von Interesse. Sie werden vielmehr bereits für den vorausgehenden Entscheid betreffend die Verweigerung des Aufenthalts- und Niederlassungsrecht bzw. für die Anordnung von Sicherungs- und Zwangsmassnahmen benötigt. Daher sollte man die Zweckbestimmung allgemeiner formulieren. Neu wird ein Strafregisterzugang immer dort zugelassen, wo die Verwendung von Strafdaten für einen Entscheid nach AuG vorgesehen ist.

- *im Bereich Asylgesetz (Art. 47 Bst. e Ziff. 3)*

Wie bei den Entscheiden im Bereich AuG (vgl. vorstehend Ziff. 2) so ist auch im Bereich AsylG die Zweckbestimmung für den Datenzugang zu eng formuliert. Es gibt im Asylbereich neben der eigentlichen «Prüfung der Asylwürdigkeit» eine Reihe weiterer Entscheide, für die Strafdaten benötigt werden. Aus diesem Grund wird der VOSTRA-Zugang neu für alle Entscheide nach Asylgesetz vorgesehen, die anhand von Strafdaten getroffen werden müssen.

#### *Artikel 47 Buchstabe f (kantonale Einbürgerungsbehörde)*

Zur Durchführung von Einbürgerungsverfahren und von Verfahren zur Nichtigerklärung von Einbürgerungen brauchen die *für die Einbürgerung auf Stufe Kanton zuständigen Behörden* ein Zugangsrecht auf Urteilsdaten und hängige Strafverfahren. Die kantonalen Einbürgerungsbehörden verfügen gemäss der Übergangsregelung in Artikel 21 Absatz 3 VOSTRA-V (vgl. Art. 367 Abs. 3 StGB) über ein entsprechendes Online-Abfragerecht. Ein Vorschlag für eine Regelung auf Gesetzesstufe wurde im Jahre 2009 bereits einmal in die Vernehmlassung geschickt (vgl. Ziff. 1.1.1) und fand dort grossmehrheitlich Zustimmung. Aufgrund dieser Ergebnisse wurde der damalige Vorschlag nochmals leicht modifiziert in die aktuelle Gesamtrevision übernommen.

Bereits im oben erwähnten Vorentwurf war vorgesehen, dass sich *Einbürgerungsbehörden auf Stufe Gemeinde* weiterhin mit dem Privatauszug begnügen müssen, auch wenn es sich um ein Fachgremium handelt. Der Bundesrat hat diesen Entscheid in seiner Stellungnahme zur Motion Baumann 09.3460 nochmals bekräftigt. Diese Forderung wurde in der Vernehmlassung kontrovers diskutiert. Die Befürworter eines Zugangs auch auf Gemeindeebene machten folgende Argumente geltend: Die kommunale Ebene sei als erste Einbürgerungsinstanz auf mehr Strafregisterdaten angewiesen. Der Strafregisterauszug sei bis zum Abschluss des Verfahrens oft bereits veraltet. Die Befürchtung der zu breiten Streuung sei unbegründet und würde suggerieren, dass die Vertraulichkeit auf Stufe Gemeinde nicht gegeben sei. Heute sei in den meisten Gemeinden die Exekutive oder eine Spezialkommission für das Einbürgerungsverfahren zuständig. In den wenigen Gemeinden, in welchen an der Gemeindeversammlung eingebürgert werde, werde der Antrag für oder gegen eine Einbürgerung von der Verwaltung vorbereitet. Gemeindebehörden seien für gleiche Aufgaben mit kantonalen Behörden institutionell gleichzustellen. Artikel 50 Absätze 2 und 3 der BV würde den Bund verpflichten, auf die Interessenlage der kommunalen Ebene Rücksicht zu nehmen. Im vorliegenden Fall habe der Gesetzgeber diesem Umstand keine Rechnung getragen. Es erscheine verfahrenstechnisch nicht angebracht, dass diese in Unkenntnis laufender Strafverfahren einen positiven Einbürgerge-

rungsentscheid fällen, obschon die kantonalen Behörden Kenntnis von den VOSTRA-Daten hätten, die sie den Gemeindebehörden nicht mitteilen dürften. Der Online-Zugang für die kantonalen Einbürgerungsbehörden bringe nur dann eine Arbeits erleichterung, wenn die abgerufenen Daten den Einbürgerungsakten beigelegt und auch den für die Einbürgerung zuständigen Gemeindebehörden weitergeleitet werden dürften. Die Verweigerung des Zugangs auf Gemeindestufe wurde von Seiten des Bundesrates bisher mit dem *Missbrauchsrisiko* in Bezug auf Daten über hängige Strafverfahren (welches bei einem Entscheid durch Fachgremien in der Tat weniger stark ist) und mit der *Zahl der notwendigen Anschlüsse* (welche per se ein grösseres Missbrauchspotential darstellt) begründet. An diesem zweiten Argument ist festzuhalten. Es braucht auf Stufe Gemeinde keinen Online-Anschluss. Ideal wäre es, wenn auf Stufe Kanton zuerst eine Vorprüfung in Bezug auf die Strafregisterdaten gemacht würde. Werden Hinderungsgründe festgestellt, könnte der Betroffene das Einbürgerungsgesuch zurückziehen, ohne dass auf Stufe Gemeinde sämtliche Daten offen gelegt werden müssten. Zu beachten ist aber auch, dass im Zuge der laufenden Revision des Bürgerrechtsgesetzes eine umfassende Zusammenarbeitspflicht auf allen Stufen vorgesehen ist (Art. 45 E-BüG). Diese Verpflichtung stellt an sich eine genügende *Rechtsgrundlage für eine Weitergabe* von Strafregisterdaten durch die kantonale Einbürgerungsbehörde an die Einbürgerungsinstanz auf Stufe Gemeinde dar. Künftig ist demnach sichergestellt, dass die Gemeinde die für ihren Entscheid notwendigen Informationen erhält, ohne dass viele zusätzliche Online-Anschlüsse gewährt werden müssen. Mit Bezugnahme auf Artikel 45 E-BüG kann die Weitergabe von Strafregisterdaten an die Gemeinde nicht als «Gesetzesumgehung» gewertet werden.

#### *Artikel 47 Buchstabe g (kantonale Migrationsbehörden)*

Die kantonalen Migrationsbehörden (früher auch Fremdenpolizeibehörden genannt; vgl. Art. 367 Abs. 2 Bst. g StGB) sollen im Bereich der Anwendung des Ausländergesetzes (AuG) neu die gleichen Zugangsrechte erhalten wie das Bundesamt für Migration (vgl. oben Art. 47 Bst. d Ziff. 2). Aus diesem Grund wurde in *Buchstabe g* auch für die kantonalen Migrationsbehörden die Zweckbestimmung neu formuliert und ihnen ein Zugang zu Daten über hängige Strafverfahren gewährt, da diese Informationen insbesondere für die Verfahrenskoordination sehr wichtig sein können. Der Zugang zu hängigen Strafverfahren ist – materiell betrachtet – jedoch keine echte Neuerung, da bereits heute eine entsprechende (aber in der Praxis nicht immer optimal funktionierende) *Meldepflicht* der Strafjustizbehörden besteht.<sup>153</sup>

#### *Artikel 47 Buchstabe h (Führungsstab der Armee)*

Die aktuellen Zugangsrechte des *Führungsstabes der Armee* (vgl. Art. 367 Abs. 2 Bst. d und Abs. 4 i.V.m. Art. 365 Abs. 2 Bst. n–p StGB) wurden unverändert übernommen.

<sup>153</sup> Vgl. Art. 97 Abs. 3 AuG i.V.m. Art. 82 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) sowie die Ausführungen zu Art. 64.

*Artikel 47 Buchstabe i (die für die Sicherheitsprüfung von Polizisten zuständige Stelle)*

Neu sollen kantonale Polizisten nicht nur selber auf VOSTRA greifen können (vgl. Art. 46 Bst. f und Art. 47 Bst. c). Vielmehr sollen sie selbst von einer kantonalen Stelle einer Sicherheitsprüfung unterzogen werden können. Das Gleiche soll für Personen gelten, welche in den Polizeidienst eintreten möchten. Es handelt sich um eine Forderung, die in der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) von den Kantonen SG und ZH sowie der KKJPD erhoben wurde. Sie verlangen, dass anhand des «vollständigen» Strafregisterauszuges eine Sicherheitsprüfung vorgenommen werden kann. Da damals das neue Auszugskonzept noch gar nicht zur Diskussion stand (insbesondere keine lebenslange Registrierung vorgesehen war), ist der Begriff «vollständig» wohl insofern zu relativieren, als der Behördenauszug 2plus genügen dürfte. Dieser erlaubt eine im Vergleich zum Privatauszug erheblich umfassendere Überprüfung. Für Sicherheitsprüfungen «ausserhalb» des BWIS steht heute nur der Privatauszug zur Verfügung. Dieser genügt als Informationsmittel wohl ebenso wenig wie bei der BWIS-Sicherheitsprüfung. Das Zugangsrecht wird nur derjenigen Stelle eingeräumt, der diese Aufgabe gemäss kantonalem Recht zugewiesen wurde. Es braucht also noch eine entsprechende kantonale Umsetzunggesetzgebung. Auf Bundesebene wird keine zusätzliche Stelle benannt, da die fedpol-Mitarbeiter in der Regel bereits einer Sicherheitsprüfung nach BWIS unterliegen.

*Artikel 47 Buchstabe j (die für die Zulassung von Sicherheitsunternehmen zuständige Stelle)*

Neu soll der für die Bewilligung von privaten Sicherheitsdienstleistungen zuständigen kantonalen Stelle (sei es für die Zulassung von Personen, die in einem Sicherheitsunternehmen arbeiten, oder für die Marktzulassung des Sicherheitsunternehmens selbst) ein Online-Zugangsrecht auf den Behördenauszug 2plus erteilt werden. Aktuell erhalten die kantonalen Bewilligungsbehörden nur Einblick in den Privatauszug. Aus dem Umstand, dass in der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) etwa die Kantone NE und GR sowie die KKJPD ein gesondertes Zugangsrecht für diese Behörden forderten, lässt sich ableiten, dass die Daten aus dem Privatauszug für eine entsprechende Sicherheitsprüfung nicht genügen. Die KKJPD hat am 12. November 2010 ein «Konkordat über die privaten Sicherheitsdienstleistungen» verabschiedet und den Kantonen empfohlen, diesem Konkordat bis Ende 2012 beizutreten. Das Konkordat bezweckt, die unterschiedlichen kantonalen Marktzulassungsregeln zu vereinheitlichen. Gemäss diesem Konkordat soll jeder Kanton eine entsprechende Bewilligungsbehörde schaffen.

*Artikel 47 Buchstabe k (Bundesamt für Statistik)*

Bereits heute werden dem Bundesamt für Statistik (BFS) VOSTRA-Daten der Strafdatenverwaltung zur Erfüllung der Aufgaben nach Bundesstatistikgesetz (BStatG) periodisch weitergeleitet (Art. 365 Abs. 2 Bst. j StGB i.V.m. Art. 33 Abs. 2 VOSTRA-V; vgl. neu Art. 60). Darüber hinaus benötigt das BFS einen Online-Zugang zu VOSTRA, um bei Unklarheiten die gelieferten Daten nochmals kontrollieren zu können. Dafür wird neu in *Artikel 47 Buchstabe k* eine formell-gesetzliche Grundlage geschaffen.



Bei jährlich 1000 VOSTRA-Meldungen ist für die Personenzuordnung bei wiederholter Verurteilung (Grundlage für die Rückfallanalysen, usw.) eine manuelle Überprüfung der Personenidentität notwendig, da im BFS aus Datenschutzgründen nur der Namenskürzel erfasst wird. Zudem führen Urteilsänderungen in der Regel zu einer erneuten Lieferung von Daten. Deshalb werden pro Jahr ca. 1500 Urteile doppelt geliefert. Um den Bereinigungsprozess zu führen, braucht das BFS unbedingt einen Zugang zum Behördenauszug 2plus.

#### *Artikel 47 Buchstabe l (kantonale DNA-Koordinationsstellen)*

Die fristgerechte Löschung von DNA-Profilen nach Artikel 16–19 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder vermissten Personen (DNA-Profil-Gesetz, SR 363) ist abhängig von bestimmten Löschungsvoraussetzungen, die sich u.U. erst im Verlaufe des Strafverfahrens ergeben (z.B. Ausschluss als Täter, Einstellung, Ablauf der Probezeit bei bedingtem Vollzug, Vollzug der Sanktion etc.). Um diese Löschungsvoraussetzungen in der DNA-Datenbank zu vermerken, bedarf es entsprechender Meldungen. Die Meldungen erfolgen durch die kantonale DNA-Koordinationsstelle im Sinne von Artikel 12 DNA-Profil-Verordnung vom 3. Dezember 2004 (SR 363.1).

Bei der Kontrolle der DNA-Profil-Daten stellt fedpol jedoch regelmässig fest, dass für einzelne DNA-Profile auch nach Ablauf eines Jahres seit Registrierung des Profils in der DNA-Datenbank *kein Lösungsdatum im System vermerkt* ist. Dies kann einerseits daran liegen, dass der Lösungsgrund gemäss Artikel 16 DNA-Profil-Gesetz noch gar nicht eingetreten ist (was unproblematisch wäre), oder aber daran, dass die *notwendige Meldung gemäss Artikel 12 DNA-Profil-Verordnung pflichtwidrig nicht erfolgt* ist. fedpol stellt daher mittels eines *regelmässigen Controllings* sicher, dass in allen Fällen auch tatsächlich eine gesetzeskonforme Löschung der DNA-Profile erfolgt. Dazu meldet der Dienst AFIS DNA Services der kantonalen DNA-Koordinationsstelle jeweils alle Personen (1 Meldung pro Person), bei denen die Lösungsangaben noch ausstehen. Sie benutzt dabei ein spezielles elektronisches Meldesystem. Aufgrund der Prozessnummer des Profils ist klar, welcher Kanton zuständig ist. Ohne dieses Controlling – welches nur bei einem kleinen Teil der DNA-Profile nötig ist, aber viel Arbeit verursacht – würden unzulässig gespeicherte DNA-Profile u.U. viel zu lange im System gespeichert bleiben. Das Controlling erfolgt somit im Interesse der betroffenen Person und dient der Gewährleistung des Datenschutzes im Bereich DNA.

Durch den Zugang zum Behördenauszug 2plus wird die *Effizienz dieses Controllings erhöht*. Denn je schneller klar ist, ob das Verfahren noch hängig ist, bzw. ob bereits ein rechtskräftiges Strafurteil gefällt worden ist, desto schneller und zielgerichteter kann die säumige Behörde ausfindig gemacht werden. Ohne einen Zugang zum Strafregister müsste immer der gesamte Prozessgang (beginnend bei der Polizei, u.U. bis hin zum Vollzug) nochmals durchgespielt werden, um zu entdecken, welche Behörde allenfalls den Lösungsgrund hätte melden müssen. Hinzu kommt, dass die gemeldeten Daten oft nicht vollständig sind (so fehlt z.B. oft die Angabe der Dauer der Probezeit). Der Strafregistereintrag ist somit auch hilfreich, um schnell die fehlenden Daten zu ermitteln.

Aus diesem Grund sollen die kantonalen *DNA-Koordinationsstellen* im Sinne von Artikel 12 DNA-Profil-Verordnung sowie die *AFIS-DNA-Services* von fedpol einen Online-Zugang zum Behördenauszug 2plus erhalten (vgl. Art. 47 Bst. a Ziff. 11 und Bst. 1). Die DNA-Koordinationsstelle ist in vielen Kantonen bei der kantonalen Koordinationsstelle für das Strafregister (Art. 5) angegliedert, so dass die Erteilung entsprechender Zugriffsrechte nicht zur Folge hat, dass viele neue Nutzer abgeschlossen werden müssen.

*Art. 48* Online abfragende Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 2minus

Zugang zum Behördenauszug 2minus (Art. 42) erhalten alle bisher zugangsberechtigten Behörden, welche keinen Zugang zum Behördenauszug 1 erhalten haben (vgl. Art. 46) und einen Online-Anschluss, aber keine Daten über hängige Strafverfahren benötigen. Konkret geht es um folgende Behörden und Zugangszwecke:

*Artikel 48 Buchstabe a (kantonale Strassenverkehrsbehörden)*

Das aktuelle Zugangsrecht der kantonalen Strassenverkehrsbehörden (vgl. Art. 367 Abs. 2 Bst. h i.V.m. Art. 365 Abs. 2 Bst. h StGB) wurde unverändert übernommen.

*Artikel 48 Buchstabe b (Vollzugsstelle für den Zivildienst)*

Die Vollzugsstelle für den Zivildienst verfügt für den *Ausschluss von der Zivildienstleistung* bereits heute über einen Online-Zugang zu VOSTRA (vgl. Art. 367 Abs. 2 Bst. j i.V.m. Art. 365 Abs. 2 Bst. l StGB). Die Vollzugsstelle benötigt für diesen Zweck keinen Zugang zu Daten über hängige Strafverfahren, da ein Ausschluss nur bei einem Urteil erfolgen darf. Deshalb wird für diesen Zweck ein Online-Zugangsrecht auf den Behördenauszug 2minus erteilt. In diesem Bereich bleibt alles beim Alten.

Für die *Platzierung in einem Einsatzbetrieb* sind Informationen über hängige Strafverfahren aber sehr nützlich; daher konnte die Vollzugsstelle bisher (Art. 367 Abs. 4<sup>bis</sup> StGB) für diesen Zweck *mit Einwilligung der betroffenen Person auf schriftliches Gesuch hin* Einsicht in diese Daten nehmen; die Urteilsdaten waren im Online-Abruf verfügbar (vgl. Art. 367 Abs. 2 Bst. j i.V.m. Art. 365 Abs. 2 Bst. m StGB). Es ist nicht sinnvoll, der Vollzugsstelle für diesen Zweck ein *Online-Zugangsrecht* auf den Behördenauszug 2plus zu erteilen, da für die gleiche Behörde (mitunter sogar für die gleichen Mitarbeiter) nicht zwei unterschiedliche Online-Zugangsprofile installiert werden können. So bestünde eine latente Missbrauchsgefahr, jeweils nur dasjenige Profil zu wählen, das mehr Informationen liefert. Hinzu kommt, dass in der Vergangenheit nur wenige schriftliche Gesuche eingegangen sind. Da es keinen Sinn macht, lediglich für den Zugang zu hängigen Strafverfahren ein eigenes Zugangsprofil zu kreieren, muss in diesem Bereich sowohl der Zugang zu Urteilsdaten als auch zu hängigen Strafverfahren via den Behördenauszug 2plus *auf schriftlichem Weg* erfolgen (vgl. Art. 52 Bst. f). Materiell betrachtet bleiben für die Vollzugsstelle jedoch die gleichen Daten verfügbar wie bisher. Ferner wurde das Einwilligungserfordernis gestrichen. Es ist nicht einzusehen, weshalb für die Vollzugsstelle strengere

Anforderungen gelten sollen als für eine andere Behörde, die schriftliche Abfragen stellen darf (vgl. zu weiteren Rechtsänderungen auch Anhang 1 Ziff. 6).

*Artikel 48 Buchstabe c (kantonale Zivilschutzbehörden)*

Das aktuelle Zugangsrecht der *kantonalen Zivilschutzbehörden* (vgl. Art. 367 Abs. 2 Bst. k i.V.m. Art. 365 Abs. 2 Bst. q StGB) wurde unverändert übernommen.

*Artikel 48 Buchstabe d (die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA])*

Die FINMA hat die Aufgabe, die obersten Organe ihrer Beaufsichtigten einer Leumundsprüfung zu unterziehen. Diese Personen müssen nach den einschlägigen Spezialgesetzen über einen «guten Ruf» verfügen oder «Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung» bieten (sog. Gewährserfordernis, vgl. z.B. Art. 3 Abs. 2 Bst. c Bankengesetz vom 8. November 1934 [BankG, SR 952.0], Art. 10 Abs. 2 Bst. d Börsengesetz vom 24. März 1995 [BEHG, SR 954.1], Art. 14 Abs. 1 Bst. a Kollektivanlagengesetz vom 23. Juni 2006 [KAG, SR 951.31], Art. 14 Abs. 1 Versicherungsaufsichtsgesetz vom 17. Dezember 2004 [VAG, SR 961.01] sowie Art. 14 Abs. 2 Bst. c Geldwäschereigesetz vom 10. Oktober 1997 [GwG, SR 955.0]). Dieses Gewährserfordernis ist dauernd einzuhalten. Bisher erfolgte die Leumundsprüfung anhand des Privatauszuges. Neu soll die FINMA einen Online-Zugriff auf den Behördenauszug 2minus erhalten. Somit erhält die FINMA eine bessere Informationsgrundlage. Dank des Online-Zugriffs können die nötigen Erkundigungen auch schneller getroffen werden. Denn eine Leumundsprüfung muss sowohl bei der erstmaligen Bewilligung der Tätigkeit, bei jedem Wechsel der Tätigkeit, als auch während einer Tätigkeit durchgeführt werden, um sicher zu sein, dass das Gewährserfordernis stets erfüllt ist. Es ist daher davon auszugehen, dass mehrere VOSTRA-Abfragen pro Woche getätigt werden.

Der Behördenauszug 2minus enthält keine Daten über hängige Strafverfahren. Letztere könnten für die FINMA auch von Interesse sein, um unter Umständen – je nach Ausgang des Strafverfahrens – schneller die nötigen Massnahmen (z.B. die Ausfällung eines Berufsverbots nach Art. 33 Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 22. Juni 2007 [FINMAG, SR 956.1]) erlassen zu können. Da die FINMA ihre Abfragen aber ohnehin laufend wiederholen muss, ist der Zusatznutzen im Vergleich zur Sensibilität dieser Daten sehr gering. Zudem ist in den einschlägigen Gesetzen nicht geregelt, wie mit Daten über hängige Strafverfahren umzugehen ist. Aus diesen Gründen soll die FINMA keinen Online-Zugang zum Behördenauszug 2plus erhalten.

*Art. 49 Online abfragende Behörden mit Zugang zum Privatauszug*

Bisher gab es den Privatauszug nur über den für Private vorgesehenen Bestellweg (vgl. Art. 371 StGB und 24 VOSTRA-V). Neu soll es aber auch für Behörden möglich sein, einen Privatauszug direkt auf dem Behördenweg einzuholen. Die Kantone NE und FR verlangten in der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) für die *Erteilung und Entzug von Bewilligungen nach Waffengesetz (WG)* einen entsprechenden Online-Zugang. Im Bewilligungsverfahren sei oft rasches Handeln nötig, und es

könne nicht immer mit der Kooperationsbereitschaft der Betroffenen gerechnet werden. Bereits heute erfolgt die Informationsbeschaffung im Bereich Waffen via Privatauszug. Für die *Erteilung* der Bewilligung macht ein direktes Zugangsrecht auf den Privatauszug durchaus Sinn, da das Waffengesetz selbst auf die Registrierung im Privatauszug abstellt (vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. d WG).

Neu werden sowohl den zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden (Bst. a) als auch der Zentralstelle Waffen von fedpol (Bst. b) ein Online-Zugangsrecht auf die Daten des Privatauszugs eingeräumt, um Bewilligungen nach Waffengesetz erteilen und entziehen zu können. Die kantonalen Behörden sind dabei v.a. im Bereich Erwerb von Waffen tätig, während fedpol Bewilligungen für das Verbringen von Waffen ins schweizerische Staatsgebiet erteilt.

Für den *Entzug* einer Bewilligung oder die Waffenbeschlagnahme ist ein Online-Zugangsrecht allein noch nicht die optimale Lösung. Damit die zuständigen Behörden rechtzeitig von neuen Urteilen Kenntnis erhalten, müssten sie systematische Abfragen tätigen. Dies dürfte in der Praxis in vielen Fällen zu aufwendig sein, so dass sich der Zugang für den Entzug einer Bewilligung auf einzelne Verdachtsfälle beschränken dürfte. Um den nötigen Informationsfluss zu gewährleisten, wäre eine *automatisierte Weiterleitung* einschlägiger Strafurteile die bessere Lösung, was unter Umständen die Schaffung entsprechender Schnittstellen voraussetzt, die zurzeit nicht umsetzbar sind (vgl. zum entsprechenden Regelungsverzicht Ziff. 1.4.5).

#### *Art. 50* Online abfragende Behörden mit Zugang zu Daten betreffend die Bestellung von Auszügen aus einem ausländischen Strafregister

In VOSTRA werden bereits heute Daten über die Online-Bestellung von Auszügen aus einem ausländischen Strafregister erfasst (vgl. Art. 25). Artikel 50 *Absatz 1* regelt, welche Behördentypen Einblick in diese Daten nehmen können. Abgesehen vom Schweizerischen Strafregister, welches für die Weiterleitung und Bearbeitung der Gesuche zwingend Einblick in diese Daten benötigt (vgl. Art. 50 Abs. 1 Bst. b), soll der genaue Kreis der Behörden, die entsprechende Gesuche stellen können, erst auf Verordnungsstufe definiert werden (vgl. *Abs. 2*). Die Delegation an den Bundesrat verfolgt den Zweck, dass sich der Gesetzgeber schneller an veränderte Verhältnisse anpassen kann. Gemäss Absatz 1 kommen aber nur Behörden in Frage, die bereits über ein Online-Zugangsrecht auf VOSTRA verfügen, da bei den anderen das Programm gar nicht vor Ort verfügbar ist. Die entsprechenden Berechtigungen sollen primär an Behörden vergeben werden, bei denen anhand bestehender internationaler Verträge auch ein Anspruch auf eine Antwort aus dem Ausland besteht. Dies ist heute etwa bei Anfragen von Strafjustiz-, Militärjustiz- und Strafvollzugsbehörden der Fall. Für andere Behörden ist das Zugriffsrecht auf Zwecke limitiert, für die nach diesem Gesetz ein Zugang zu einem schweizerischen Registerauszug besteht (so ist gewährleistet, dass etwa das Bundesamt für Migration und die kantonalen Migrationsbehörden weiterhin Auszüge bestellen dürfen; vgl. Anhänge 2 und 3 der VOSTRA-V). Ob in diesen Fällen aus dem Ausland auch eine Antwort zu erwarten ist, hängt einzig von der ausländischen Gesetzgebung ab.

*Art. 51* Schriftlich anfragende Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 1

Die *Militärjustizbehörden* haben Anspruch auf den Behördenauszug 1 (Art. 40), da sie im Kernbereich von VOSTRA tätig sind (vgl. einleitende Bemerkungen zu Art. 46). Sie verfügen zwar aktuell über ein Online-Anschlussrecht (Art. 367 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 Bst. a StGB). Die Militärjustizbehörden sind heute jedoch nicht online an VOSTRA angeschlossen, da sie keinen fixen Standort haben und jeweils adhoc gebildet werden. Aus diesem Grund ist in *Artikel 51* vorgesehen, dass sie die entsprechenden Anfragen für Einblick in den Behördenauszug 1 künftig auf schriftlichem Weg an die Militärkanzlei zu richten haben (vgl. auch Art. 54 Abs. 2 Bst. c). Die entsprechende Zweckbestimmung von Artikel 51 wurde neu formuliert und deckt sich inhaltlich mit derjenigen für Strafjustizbehörden (vgl. Art. 46 Abs. 1).

*Art. 52* Schriftlich anfragende Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 2plus

*Artikel 52 Buchstabe a (Erwachsenen- und Kinderschutzbehörden)*

Die kantonalen und kommunalen Vormundschaftsbehörden dürfen bereits heute gestützt auf Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe d VOSTRA-V auf schriftliches Gesuch hin Einblick in Urteilsdaten nehmen. Neu soll zur Verhängung und Aufhebung vormundschaftlicher Massnahmen (zu denen auch die Kinderschutzmassnahmen gezählt werden) im Interesse des Kindeswohls auch ein Zugang zu *Daten über hängige Strafverfahren* gewährt werden. In der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) haben die Kantone AG und GR zudem einen *Online-Anschluss* gefordert. In Anbetracht der eher geringen Anzahl getätigter Anfragen pro Behörde sowie der dezentralen Organisationsstruktur scheint eine Informationsvermittlung auf schriftliches Gesuch via KOST zurzeit die sinnvollere Lösung, um die Zahl direkt angeschlossener Behörden nicht unnötig zu erhöhen.

Eine vergleichbare Ausgangslage gibt es auch bei den *für den fürsorgerischen Freiheitsentzug zuständigen kantonalen Behörden*. Auch für diese besteht heute auf schriftliches Gesuch hin lediglich ein Auskunftsrecht über Urteilsdaten (Art. 22 Abs. 1 Bst. e VOSTRA-V). Damit sich diese Behörden künftig ein vollständiges Bild über die aktuelle Problemlage machen können, soll neu ebenfalls ein *Zugang zu Daten über hängige Strafverfahren* gewährt werden. Da entsprechende Entscheide oft sehr schnell gefällt werden müssen, wäre ein Online-Zugangsrecht an sich sinnvoll. Dem steht allerdings entgegen, dass es sehr viele unterschiedliche Einweisungsbehörden gibt (u.a. auch Notfallpsychiater). Die dezentrale Organisationsstruktur birgt ein zu grosses Missbrauchspotential; Anschlüsse würden somit zu weit gestreut.

Im Zuge der Revision des Vormundschaftsrechts (vgl. Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 19. Dezember 2008; AS 2011, 725 ff.), welche am 1. Januar 2013 in Kraft treten wird, werden die Bezeichnungen «Vormundschaftsbehörde» sowie «für den fürsorgerischen Freiheitsentzug zuständige Behörde» nicht mehr verwendet. Es wird stattdessen stets von «Kinderschutzbehörden» und «Erwachsenenschutzbehörden» gesprochen. In Artikel 52 Buchstabe a wird bei der Nennung der zugangsberechtigten Behörden folglich diese Begriffsbildung übernommen. Ebenso wird die Zweckbestimmung von Artikel 365 Absatz 2 Buchstabe k StGB (in der Fassung gemäss AS 2011, 775) beibehalten, die nicht mehr zwischen

«vormundschaftlichen Massnahmen» und «fürsorgerischem Freiheitsentzug» differenziert, sondern ganz generell von der Anordnung oder Aufhebung von «Massnahmen des Kindes- oder Erwachsenenschutzes» spricht.

#### *Artikel 52 Buchstabe b (Behörden im Bereich Pflegekinderaufsicht)*

Gestützt auf Artikel 52 Buchstabe b soll neu auch den für die Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Pflegekinderaufsicht nach Artikel 316 Absatz 2 ZGB zuständigen kantonalen Behörden ein Zugang eingeräumt werden, um Leumundsprüfungen bei Betreuungspersonen durchzuführen, die einer Bewilligungspflicht und einer Beaufsichtigung nach Bundesrecht oder kantonalem Recht unterstehen. Diese Bewilligungspflicht ist aktuell in der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO, SR 211.222.338) geregelt. Die entsprechenden Bestimmungen sollen revidiert werden. Ein Entwurf für eine Kinderbetreuungsverordnung (KiBeV) wurde in die Vernehmlassung geschickt. Aufgrund einer Parlamentarischen Initiative der RK-N (10.508), die den Artikel 316 Absatz 1 ZGB zur Pflegekinderaufsicht revidieren will, ist die Revision der KiBeV jedoch vorerst auf Eis gelegt worden. Je nach Ausgang der entsprechenden Gesetzgebungsarbeiten ist das in Artikel 52 Buchstabe b verbrieftete Zugangsrecht allenfalls anzupassen.

Die Forderung, dass den Behörden im Bereich der Pflegekinderaufsicht ein behördliches Zugangsrecht auf Strafregisterdaten gewährt wird, wurde ebenfalls in der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) erhoben. Sie wurde damit begründet, dass diese Instanzen gleich lange Spiesse haben sollten wie etwa die Vormundschaftsbehörden (künftig Kindes- oder Erwachsenenschutzbehörden; vgl. Ausführungen zu Artikel 52 Buchstabe a). Heute operieren die nur im Bereich der Pflegekinderaufsicht tätigen Behörden mit dem Privatauszug. Dieser genügt für die Erfüllung der entsprechenden Aufgaben nicht, da zum Schutz der Pflegekinder auch Urteile nach Ablauf der Probezeit sowie Daten über hängige Strafverfahren benötigt werden.

#### *Artikel 52 Buchstabe c (kantonale Adoptionsbehörden)*

Die Begründung für die Schaffung eines Zugangsrechts im Bereich Pflegekinderaufsicht (vgl. *Bst. b*) kann auch für *Adoptionsbehörden nach Artikel 316 Absatz 1<sup>bis</sup> ZGB* herangezogen werden. Auch hier ist nicht einzusehen, weshalb die kantonalen Adoptionsbehörden nicht die gleichen Rechte haben sollen wie die *Vormundschaftsbehörden* (künftig Kindes- oder Erwachsenenschutzbehörden; vgl. Ausführungen zu Artikel 52 Buchstabe a). Da weder die Zahl der Adoptionsverfahren (gesamtschweizerisch etwa 500) noch deren Dringlichkeit ein Online-Zugangsrecht auf VOSTRA rechtfertigen, wird vorgeschlagen, dass die Adoptionsbehörden zur Prüfung der Adoptionseignung künftiger Adoptiveltern ein schriftliches Zugangsrecht erhalten sollen, welches sie via kantonale Koordinationsstelle KOST ausüben können.

Der Bundesrat hat am 29. Juni 2011 beschlossen, ein entsprechendes Zugangsrecht auf VOSTRA bereits im Rahmen der neuen Adoptionsverordnung zu schaffen. Auf den 1. Januar 2012 wird ein neuer Artikel 22 Absatz 1<sup>bis</sup> VOSTRA-V eingeführt sowie Anhang 3 der VOSTRA-V geändert, um den Adoptionsbehörden ein entsprechendes Zugangsrecht auf schriftlichem Weg zu gewähren.

#### *Artikel 52 Buchstabe d (Zentralstelle für internationale Adoptionen)*

Auch die *Zentralstelle Internationale Adoptionen des Bundesamtes für Justiz* macht geltend, dass der Privatauszug zur Prüfung des Leumundes der Adoptiveltern nicht genügend Anhaltspunkte liefere. Die Aufgabe, entsprechende Informationen zu beschaffen, wird in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a des Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Internationalen Adoption (SR 0.211.221.311) definiert. Danach trifft die Zentralstelle alle geeigneten Massnahmen, um «Auskünfte über die Lage ... der künftigen Adoptiveltern einzuholen, aufzubewahren und auszutauschen ...». Heute fehlt eine entsprechende Umsetzung dieser Norm in Bezug auf das Einholen der Strafregisterauszüge. Es gibt daher auch keine Zweckbestimmung, die einen Zugang zu VOSTRA-Daten erlauben würde. Zwar wirken offenbar auch die kantonalen Vormundschaftsbehörden (künftig Kindes- oder Erwachsenenschutzbehörden; vgl. Ausführungen zu Artikel 52 Buchstabe a), die gemäss Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe d VOSTRA-V einen Zugang zu VOSTRA haben, bei Adoptionen mit (soweit es um die Platzierung der Pflegekinder geht); die Adoption ist jedoch keine «vormundschaftliche Massnahme», weshalb nach heutigem Recht eine VOSTRA-Recherche auch für die Vormundschaftsbehörde nicht in Frage kommt. Daher wird in Artikel 52 *Buchstabe d* vorgeschlagen, auch für die Zentralstelle ein analoges Zugangsrecht zu schaffen.

#### *Artikel 52 Buchstabe e (für Personensicherheitsprüfungen zuständige kantonale Behörden)*

Bei diesen Stellen handelt es sich um kantonale Behörden, die in Anwendung von Artikel 19 Absatz 2 BWIS Sicherheitsprüfungen für Bedienstete ihres Kantons durchführen, sofern diese unmittelbar bei Aufgaben des Bundes nach BWIS mitwirken. Artikel 19 Absatz 2 zweiter Satz BWIS sieht ausdrücklich vor, dass diese Stellen die Mitwirkung des Bundes beanspruchen können. Artikel 7 PSPV präzisiert diesen Grundsatz: «Bei Angestellten der Kantone wird eine Sicherheitsprüfung auf Antrag der zuständigen kantonalen Behörde durchgeführt, wenn die betreffende Person eine Funktion übernimmt, bei der sie unmittelbar bei Aufgaben des Bundes nach dem BWIS mitwirkt.» Falls die kantonalen Stellen – zusätzlich zu den ohnehin bei der KOST erhältlichen Urteilsdaten (vgl. Art. 22 Abs. 1 Bst. f VOSTRA-V) – auch *Auskünfte betreffend Daten überhängige Strafverfahren* brauchen, könnten sie diese auch bei der Fachstelle PSP des VBS beziehen (dessen Zugangsrecht neu in Art. 47 Bst. c geregelt ist). Es dürfte aber wohl mehr Sinn machen, ihnen diese Daten direkt zu liefern, statt zwei verschiedene Prozesse zu definieren (einen für Urteilsdaten und einen für Daten überhängige Strafverfahren). Aus diesem Grund soll den *für die Durchführung von Personensicherheitsprüfungen zuständigen kantonalen Behörden* künftig auch Zugang zu Daten überhängige Strafverfahren erteilt werden.

Die oben beschriebene Erweiterung der Zugangsrechte gilt aber grundsätzlich nicht für Sicherheitsprüfungen ausserhalb des BWIS: Das Strafregister wurde zwar immer wieder mit kantonalen Anfragen für «Sicherheitsprüfungen» konfrontiert, welche nicht auf das BWIS gestützt und für die daher keine VOSTRA-Daten geliefert werden konnten. Ob die im Privatauszug enthaltenen Daten als Entscheidungsgrundlage

für gewisse sensible Anstellungsverhältnisse, deren Aufgaben durch das kantonale Recht geregelt werden, tatsächlich nicht ausreichen, lässt sich aber nur im konkreten Einzelfall beantworten. In diesem Bereich sind deshalb höchstens punktuelle Erweiterungen der Einsichtsrechte vorstellbar (vgl. z.B. Art. 47 Bst. h für die Leumundsprüfung von Polizeianwärtern).

*Artikel 52 Buchstabe f (Vollzugsstelle für den Zivildienst)*

Vgl. hierzu die Ausführungen zu Artikel 48 Buchstabe b.

*Artikel 52 Buchstabe g (Zivilgerichte)*

Das Zugangsrecht der Zivilgerichte, im Rahmen von *Beweiserhebungen gemäss Artikel 160 Absatz 1 der Zivilprozessordnung* vom 19. Dezember 2008 (ZPO, SR 272) in die Strafregisterdaten Einblick zu nehmen, ist bisher nicht explizit geregelt. Nach Artikel 160 Absatz 1 ZPO sind nicht nur die Parteien, sondern auch Dritte zur Mitwirkung bei der Beweiserhebung verpflichtet und haben z.B. Urkunden (weiter Begriff, d.h. auch elektronische Dateien fallen darunter) herauszugeben. Dabei handelt es sich grundsätzlich um eine umfassende Mitwirkungspflicht, welche zwangsweise durchgesetzt werden kann (vorbehalten sind gewisse Verweigerungsrechte). Artikel 160 Absatz 1 ZPO ist zwar eine genügende Rechtsgrundlage für die Herausgabe von Strafregisterdaten. Unter der Geltung des neuen Rechts bliebe jedoch unklar, auf welche Strafregisterauszüge sich die Editionspflicht bezieht. Artikel 52 *Buchstabe g* stellt somit eine Konkretisierung dieser Norm in Bezug auf den Behördenauszug 2plus dar.

*Artikel 52 Buchstabe h (Bundesamt für Sport)*

Das Parlament hat am 17. Juni 2011 das Sportförderungsgesetz (SpoFöG) verabschiedet. Gemäss Artikel 9 Absatz 4 SpoFöG entscheidet das Bundesamt für Sport (BASPO) über die Erteilung, die Sistierung und den Entzug von Anerkennungen als «Jugend und Sport»-Kader. Auf konkreten Verdacht hin kann es auch entsprechende Leumundsprüfungen durchführen (vgl. Art. 10 SpoFöG). Die Informationsbeschaffung erfolgt in diesem Fall durch Einreichung eines schriftlichen Gesuches beim Strafregister (vgl. die in Art. 33 SpoFöG beschlossene Änderung von Art. 367 StGB; BBl 2011 4893, 4903 f.). Artikel 52 *Buchstabe h* übernimmt diese neue Regelung, die am 1. Oktober 2012 in Kraft treten wird.

*Art. 53 Schriftlich anfragende Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 2minus*

Das aktuelle Zugangsrecht der *Begnadigungsbehörden auf Stufe Bund und Kantone* zur Durchführung von Begnadigungsverfahren (vgl. Art. 22 Abs. 1 Bst. g VOSTRA-V) wurde unverändert übernommen.



#### Art. 54 Modalitäten und Umfang des Zugangsrechts für Behörden

Der Umstand, dass im Rahmen dieser Vorlage ein Online-Anschluss für eine bestimmte Behörde bejaht wird, heisst nicht automatisch, dass jede Stelle auch zwingend online an VOSTRA angeschlossen wird. Im StGB wird nur die grundsätzliche Berechtigung für einen solchen Anschluss geregelt. In der Praxis kommt es häufig vor, dass einzelne Behörden *aus organisatorischen Gründen freiwillig auf einen Online-Anschluss verzichten*. Es ist aber auch denkbar, dass einer Behörde der *Online-Anschluss verwehrt* wird. Die Einrichtung einer Online-Verbindung und die Erteilung von individuellen Zugangsbewilligungen unterliegt dem Verhältnismässigkeitsprinzip und erfolgt gemäss 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 Datenschutzberaters des Schweizerischen Strafregisters* zu entscheiden, ob die betreffende Behörde online an das Strafregister angeschlossen werden soll oder nicht (vgl. Art. 17 der Online-Weisung EJPD). Der Datenschutzberater des Schweizerischen Strafregisters entscheidet in Zusammenarbeit mit dem Chef des Strafregisters auch darüber, wie viele und welche Mitglieder dieser Behörde eine individuelle Zugangsberechtigung auf VOSTRA erhalten sollen (vgl. die Bestimmungen des 4. Abschnitts sowie Art. 13–15 und 18–20 der Online-Weisung EJPD<sup>154</sup>). *Artikel 54 Absatz 1* stellt daher klar, dass diejenigen Behörden, die *an sich online anschlussberechtigt* wären, deren Anschluss aber *nicht operativ* ist, ein schriftliches Gesuch um Auszug aus dem Register stellen können. Diesen Behörden wird dann derjenige Auszug zugestellt, auf den sich ihr Online-Zugangsrecht bezieht. Dieser Grundsatz galt bereits bisher, war aber nirgends klar geregelt.

*Artikel 54 Absatz 2* regelt, an welche Behörde die schriftlichen Gesuche zu richten sind.

In der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) wies das Bundesverwaltungsgericht darauf hin, dass *Rechtsmittelinstanzen* in der Regel über kein Zugangsrecht auf VOSTRA verfügen würden. Da sie ihre Entscheide unter Umständen mit grosser Zeitverzögerung fällen würden, sei die Aktualisierung der Akten ein Problem. In die gleiche Richtung ging die Forderung des Kantons ZH, der die Erteilung eines Zugangsrechts für die mit der gerichtlichen Überprüfung des fürsorgerischen Freiheitsentzuges betrauten Richterinnen und Richter forderte. *Artikel 54 Absatz 3* möchte daher generalklauselartig sicherstellen, dass auch *Rechtsmittelinstanzen im Rechtsmittelverfahren* Zugang zu VOSTRA erhalten, *wenn der Abfragegrund identisch ist mit demjenigen, auf den sich die Vorinstanz im erstinstanzlichen Verfahren stützte*. Zwar erschweren solche Generalklauseln die Handhabung des Strafregisterrechts für die Registereverantwortlichen. Da die Zahl der künftigen Anfragen jedoch eher gering sein dürfte, wird sich der Aufwand für die Prüfung einer schriftlichen und begründeten Anfrage in Grenzen halten. Bei einer expliziten Aufzählung sämtlicher

<sup>154</sup> Dabei sind u.a. folgende Faktoren zu berücksichtigen: Benutzungsintensität, Anzahl der bereits zugangsberechtigten 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).

Rechtsmittelinstanzen mit ihren Zugangszwecken wären Regelungslücken wohl vorprogrammiert.

Der Einblick, den der *Behördenauszug 1* in Strafdaten gewährt, geht sehr weit. Daher ist es sachgemäss, dass der Zugang zu diesen Daten auf ausdrücklich geregelte Fälle beschränkt bleibt. Aus diesem Grund wird in *Artikel 54 Absatz 4* die entsprechende Regelung als *abschliessend* deklariert. Dies hat auch einen praktischen Hintergrund. Es kommt immer wieder vor, dass in anderen Bundesgesetzen eigene Datenweitergabenormen definiert werden, die mit der Strafregisterregelung nicht koordiniert wurden, aber grundsätzlich auch die Strafregisterbehörden zur Herausgabe von Strafregisterdaten verpflichten (Beispiel: Art. 97 Abs. 2 AuG, Art. 32 ATSG oder Art. 160 ZPO). Da die VOSTRA-Regelung in Bezug auf den Behördenauszug 1 abschliessend ist, ist klar, dass Daten, die nur mehr im Behördenauszug 1 ersichtlich sind, in anderen Fällen nicht herausgegeben werden dürfen. Das gleiche Problem besteht bei der Anwendung der datenschutzrechtlichen Ausnahmeklauseln nach Artikel 17 Absatz 2 DSGVO. Auch hier dürfen maximal die Daten gemäss Behördenauszug 2 plus weitergegeben werden.

#### *Art. 55* Auszüge für ausländische Behörden

Nach *Absatz 1* gibt das Schweizerische Strafregister ausländischen Behörden auf deren Ersuchen Registerauszüge ab, sofern ein internationales Übereinkommen, ein Staatsvertrag oder ein formelles Gesetz dies vorsieht. Diese Anforderungen sind sehr restriktiv. Vor allem für Behörden ausserhalb der Strafrechtspflege ist es auf dieser Basis kaum möglich, Auszüge aus dem Schweizerischen Strafregister zu erhalten, da kaum entsprechende Rechtsgrundlagen bestehen. Artikel 55 Absatz 1 entspricht weitgehend Artikel 23 Absatz 1 VOSTRA-V. Allerdings nennt Artikel 23 auch die Gewährung von Gegenrecht als Rechtsgrund für einen Datenaustausch. Das Gegenrechtserfordernis hat in der Praxis jedoch kaum grosse Bedeutung erlangt, da sein Anwendungsbereich im Amtshilfebereich (mangels entsprechender formellgesetzlicher Rechtsgrundlagen) nur auf Anfragen aus dem Heimatstaat im Sinne von Artikel 368 StGB beschränkt war. Daher wird das Gegenrechtserfordernis in Artikel 55 Absatz 1 nicht mehr genannt (vgl. zum Verzicht auf Erteilung eines Zugangsrechts für ausländische Nicht-Justizbehörden, soweit sie die gleichen Aufgaben erfüllen wie angeschlossene schweizerische Behörden, die Ausführungen in Ziff. 1.4.6).

Da es neu verschiedene Behördenauszüge gibt (vgl. Ziff. 1.3.1.1), ist nicht mehr unbedingt klar, welcher Auszug der ausländischen Behörde abgegeben werden soll. Nach *Absatz 2* soll entscheidend sein, welcher Auszug einer vergleichbaren schweizerischen Behörde mit gleicher Funktion abgegeben würde. Dies kann auch ein Behördenauszug 1 sein (vgl. Querverweis in Art. 54 Abs. 4). Eine solche pauschale Zugangsregelung für alle ausländischen Behörden ist sachgerechter als die Einzelnenennung bei den schriftlichen Zugangsrechten (z.B. die Nennung ausländischer Strafjustizbehörden in Art. 51), da die Norm bei neuen Staatsverträgen nicht immer wieder überarbeitet werden muss.

Die Weisungskompetenz nach *Absatz 3* findet sich bereits im geltenden Recht (Art. 23 Abs. 2 VOSTRA-V) und hatte bisher nur in einem Fall praktische Bedeutung: Es gab eine (zwischenzeitlich veraltete) Weisung betreffend die Pflicht zur Durchführung einer Vorprüfung durch das BFM von Auszügen, die in einen nicht sicheren

Drittstaat versandt werden sollten zwecks Verhinderung der Schaffung subjektiver Nachfluchtgründe bei Asylbewerbern. Auch zur Gewährleistung des Meldeverbots an den Heimat- oder Herkunftsstaat im Sinne von Artikel 97 Absatz 1 AsylG macht eine Weisungskompetenz Sinn. Damit könnte sichergestellt werden, dass das Schweizerische Strafregister rechtzeitig darüber informiert wird, bei welchen Ländern (mit denen Rechtshilfeabkommen bestehen) durch das BFM geprüft werden muss, ob es sich um einen Asylsuchenden, einen Flüchtling oder einen Schutzbedürftigen handelt. Die Berücksichtigung von Artikel 97 Absatz 1 AsylG vor einem Datenaustausch erfolgt in Anwendung der entsprechenden allgemeinen Vorbehalte, die standardmässig in jeden Rechtshilfevertrag eingebaut werden, um auch auf einen Informationsaustausch verzichten zu können.

### **2.3.2.3 3. Kapitel: Private, die Zugang zu Daten aus VOSTRA erhalten**

#### **2.3.2.3.1 1. Abschnitt: Bezugsmodalitäten für den Privatauszug**

In Bezug auf die Modalitäten der Bestellung von Privatauszügen bleibt grundsätzlich alles beim Alten. Neu finden sich verschiedene grundlegende Regeln bereits auf Gesetzesstufe (Art. 56–58). Dabei wurde der bisherige Normtext redaktionell überarbeitet und präzisiert. Die Details sollen weiterhin auf Verordnungsebene definiert werden.

#### *Art. 56 Persönlicher Privatauszug*

*Artikel 56* regelt den klassischen Fall der Privatauszugsbestellung. Eine Person verlangt einen Privatauszug über sich selbst (Abs. 1). Sie hat sich dabei über ihre Identität auszuweisen (Abs. 2). Neu ist lediglich, dass die betroffene Person bereits bei der Bestellung die *Versichertennummer* nach Artikel 50c AHVG angeben muss. Dies erleichtert den registerführenden Behörden die Suche in VOSTRA sowie die Durchführung von Identitätsabklärungen in anderen Datenbanken (vgl. Ziff. 1.3.1.6).

Aufgrund der Vollzugskompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (vgl. Art. 104) wird der Bundesrat die weiteren Einzelheiten regeln: Etwa auf welchem Weg Privatauszüge bestellt werden können (Internet- und Postbestellverfahren), welche Anforderung an den Identitätsnachweis gestellt werden (Arten der Ausweispapiere die zur Identitätsfeststellung akzeptiert werden; elektronischer Identitätsnachweis etc.) oder in welcher Form die Privatauszüge ausgeliefert werden (auf Papier oder in elektronischer Form mit digitaler Signatur).

#### *Art. 57 Privatauszug über eine Drittperson*

Bisher ist im Strafregisterrecht nicht explizit geregelt, unter welchen Voraussetzungen jemand einen Privatauszug über eine Drittperson bestellen kann. Entsprechend der aktuellen Praxis ist dies nur mit privater Vollmacht (*Abs. 1 erster Satz*) oder bei gesetzlichen Stellvertretungsverhältnissen möglich (*Abs. 1 zweiter Satz*). Der Grund, weshalb der Inhaber der elterlichen Sorge (der ebenfalls gesetzlicher Vertreter ist) in

der Aufzählung von *Absatz 1 zweiter Satz* nicht genannt ist, liegt darin, dass Jugendliche, die unter elterlicher Sorge stehen, gar nicht im Privatauszug eingetragen werden (vgl. Art. 43 Abs. 1 Bst. d). Deshalb wird in diesem Fällen auch kaum je ein Auszug angefordert. Falls ein solcher Privatauszug ausnahmsweise für eine Rechts-sache im Ausland benötigt würde, könnte dem Inhaber der elterlichen Sorge ein entsprechender Auszug über sein Kind trotzdem ausgestellt werden (zumal keine schützenswerten Interessen auf dem Spiel stehen).

*Absatz 2* stellt klar, dass bei der Auszugsbestellung durch Stellvertreter nicht nur die Identität der allenfalls eingetragenen Person und des Bestellers nachgewiesen werden muss, sondern auch die Vertretungsbefugnis offen zu legen ist.

Aufgrund der Vollzugskompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (vgl. Art. 104) wird der Bundesrat auch hier die weiteren Einzelheiten regeln: So etwa die Anforderungen an die Aktualität von Vollmachten oder von Ernennungsurkunden für den Vormund oder Beistand.

#### *Art. 58* Gebühren

*Absatz 1* sieht vor, dass für die Ausstellung eines Privatauszuges eine Gebühr erhoben wird. Die Details über deren Höhe und Zusammensetzung sowie weitere Bemessungsregeln (etwa bei Sammelbestellungen, die Frage der Rückerstattung bei Stornierungen etc.) sollen gemäss *Absatz 2* weiterhin auf Verordnungsebene definiert werden (vgl. zum geltenden Recht Art. 30 VOSTRA-V).

### **2.3.2.3.2 2. Abschnitt: Wahrnehmung des datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts**

#### *Art. 59*

Das neue Auskunftsrecht gemäss Artikel 59 wurde im Vergleich zum bisherigen Recht (vgl. Art. 370 StGB und Art. 26 VOSTRA-V) *wesentlich ausgebaut*. Das aktuelle Recht fokussiert zu einseitig auf die Strafdatenverwaltung. Gemäss Artikel 370 StGB hat jede Person das «Recht, den vollständigen Eintrag einzusehen». Dem Gesuchsteller wird auf Anfrage jeweils ein «Vollauszug» (vgl. Art. 26 Abs. 4 VOSTRA-V) vorgelegt. Gemeint war der vollständige Behördenauszug. Dieser enthält aber keine Daten betreffend die Bestellung von Strafregisterauszügen im Ausland (Art. 25) oder betreffend die Bestellung von Privatauszügen (Art. 26). Die neue Formulierung in *Absatz 1* stellt sicher, dass die Daten aller Programmteile von VOSTRA offengelegt werden. Dies hat zur Folge, dass dem Gesuchsteller neu nicht nur der Behördenauszug 1, sondern auch noch andere Datenblätter vorgelegt werden müssen.

Das neue Auskunftsrecht geht aber auch deshalb weiter als heute, da mit der *automatischen Registrierung von Abfragen* (Art. 24) eine *neue Datenkategorie* geschaffen wird, in die nun ebenfalls Einblick gewährt werden muss. Während einer beschränkten Dauer (Art. 32) können Betroffene in Erfahrung bringen, *welche Behörden aus welchen Gründen welche Daten abgefragt* haben. Diese Neuerung verfolgt den Zweck, eine nicht rechtskonforme Datenbearbeitung schneller zu entdecken und die Behörden von einer missbräuchlichen Datenbearbeitung abzuhalten

(vgl. Ziff. 1.3.1.9). Ausgenommen von der Offenlegung gegenüber dem Betroffenen sind jedoch Abfragen im Sinne von Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe b.

Die *Modalitäten* dieses erweiterten Auskunftsrechts sind ansonsten weitgehend gleich ausgestaltet *wie bisher*. Die Auskunft wird in den Räumlichkeiten des Schweizerischen Strafregisters erteilt. Entscheidend ist weiterhin, dass die entsprechenden Datenblätter nicht physisch an den Betroffenen ausgehändigt werden, da verhindert werden muss, dass der Betroffene gegenüber Dritten mehr Informationen offenlegen muss, als im Privatauszug enthalten sind (vgl. *Abs. 4*). Dem Betroffenen soll keine *amtliche* Bescheinigung ausgestellt werden; selbstverständlich kann sich der Betroffene jedoch von allen Daten Notizen machen, damit er bei inkorrektur Datenlage oder bei missbräuchlicher Nutzung auch in der Lage ist, eine allfällige Beschwerde zu formulieren. Stellt der Betroffene Ungereimtheiten oder gar Rechtsverstösse fest, so ist das Schweizerische Strafregister verpflichtet, diesen nachzugehen (vgl. zur Kontrollpflicht Art. 4 Abs. 2 Bst. g). Nötigenfalls kann der Betroffene vom Schweizerischen Strafregister auch eine Verfügung im Sinne von Art. 25 DSG verlangen. Kommt es gar zu einem gerichtlichen Verfahren, so müssen die im Rahmen des Auskunftsrechts generierten amtlichen Dokumente als Beweismittel offen gelegt werden.

In *Absatz 2* wird ein *Vorbehalt in Bezug auf Artikel 9 DSG* gemacht, wonach das Auskunftsrecht eingeschränkt werden kann. Diesen Vorbehalt gibt es bereits im geltenden Recht (Art. 26 Abs. 1 VOSTRA-V). Soweit ersichtlich, gibt es im Strafregisterrecht hingegen nur zwei Fälle, die Anlass sein könnten, einer eingetragenen Person Daten vorzuenthalten: Behörden können in heiklen Fällen die Eintragung von hängigen Strafverfahren zurückstellen (Art. 11 Abs. 4 VOSTRA-V soll beibehalten werden; vgl. Art. 27). Da hier gar nichts registriert wird, gibt es auch kein Problem in Bezug auf die Offenlegung der Daten. Der zweite Fall bezieht sich auf die Protokollierung von Abfragen gemäss Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe b. Der Bundesrat regelt, welche Behörden ihre Abfragen gegenüber dem Betroffenen nie oder erst später offen legen müssen. Dieser Fall wird deshalb in Artikel 59 als echte Ausnahme erwähnt. Für die direkte Anwendung von Artikel 9 DSG dürfte es daher kaum noch Raum geben.

#### **2.3.2.4 4. Kapitel: Automatisierte Weiterleitung von Daten aus VOSTRA an Behörden**

Strafregisterdaten können nicht nur *auf Abruf* weitergegeben werden. In manchen Situationen ist es sachgemässer, die in VOSTRA eingetragenen Daten *ohne entsprechende Anfrage* (automatisch) an eine bestimmte Stelle zu transferieren. Gleich wie die behördlichen Zugangsrechte (vgl. Art. 44 ff.) sollte auch diese Form der Datenweitergabe auf formell-gesetzlicher Ebene definiert werden. Die elektronische Datenerfassung macht es möglich, dass eingetragene Strafdaten ohne grossen Aufwand an andere Behörden weitergeleitet werden können. Unter Umständen wird es gar möglich, bestehende Meldepflichten der Gerichte durch einen Strafregisterautomatismus zu ersetzen. Aus diesem Grund sollen die Möglichkeiten der automatischen Datenweiterleitung weiter ausgebaut werden (vgl. auch Ziff. 1.3.1.10).

#### Art. 60 Meldungen an das Bundesamt für Statistik

Bereits heute werden Mutationen im Bereich der Strafdatenverwaltung auch dem Bundesamt für Statistik (BFS) gemeldet. Die Formulierung von Artikel 33 Absatz 2 VOSTRA-V wurde leicht modifiziert übernommen; neu wird in Artikel 60 der Zweck der Weiterleitung, wie er in Artikel 365 Absatz 2 Buchstabe j StGB definiert ist (statistische Bearbeitung nach dem Bundesstatistikgesetz), explizit genannt. Aufgrund der Vollzugskompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (vgl. Art. 104) wird der Bundesrat auf Verordnungsebene definieren, welche Daten genau benötigt werden und in welcher Periodizität die Meldungen erfolgen sollen. Zum Online-Zugangsrecht des BFS vgl. die Erläuterungen zu Artikel 47 Buchstabe j.

#### Art. 61 Meldungen an den Führungsstab der Armee

Die Meldung gewisser Strafdaten an den Führungsstab der Armee gibt es bereits im geltenden Recht (vgl. Art. 367 Abs. 2<sup>bis</sup>-2<sup>quater</sup> StGB). *Nach geltendem Recht* erfolgt die Meldung in einem umständlichen zweistufigen Verfahren. Zuerst werden vom Schweizerischen Strafregister nur die Personalien derjenigen Schweizerinnen und Schweizer ab dem vollendeten 17. Altersjahr übermittelt, die neue Eintragungen aufweisen. Der Führungsstab der Armee kontrolliert nachfolgend von Hand, ob es sich dabei um eine stellungspflichtige Person oder um einen Angehörigen der Armee handelt. Ist dies der Fall, so meldet die für das Register zuständige Stelle auch die Strafdaten (vgl. Art. 367 Abs. 2<sup>ter</sup> StGB). Mit Hilfe der neuen *Versichertennummer* (die in VOSTRA erst mit Inkrafttreten dieser Revision verwendet wird; vgl. Art. 14 und vorne Ziff. 1.3.1.6) *kann dieser Prozess vollständig automatisiert* werden. Die Versichertennummer fungiert dabei als eindeutiger Schlüssel zur Identifizierung einer Person. VOSTRA prüft zuerst vollautomatisch, ob die meldepflichtigen Urteile gemäss *Absatz 1* eine Person betreffen, die mit der gleichen Versichertennummer auch im Personalinformationssystem der Armee (PISA) erfasst ist. Nur wenn dies der Fall ist, werden auch die Strafdaten übermittelt. Dieses Verfahren ist weniger aufwendig und hat datenschutzrechtlich den Vorteil, dass dem Führungsstab der Armee keine neuregistrierten Personen gemeldet werden müssen, bei denen sich erst bei der Suche in PISA herausstellt, dass sie mit der Armee nichts zu tun haben. Der Abgleich der Versichertennummern könnte gar voll anonymisiert durchgeführt werden, indem nur der «Hash-Wert» der Versichertennummer verwendet wird.

#### Art. 62 Meldungen an die zuständigen Strassenverkehrsbehörden

In der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) wurde gewünscht, dass *richterliche Fahrverbote nach Artikel 67b StGB (bzw. Art. 50a<sup>bis</sup> MStG)*, die im Strafregister eingetragen werden, automatisch an die von den Strassenverkehrsbehörden geführten Datenbanken weitergeleitet werden, damit die Einhaltung dieser Fahrverbote (im Rahmen von Verkehrskontrollen durch die Polizei) überprüft werden kann. Da die Polizei nur über einen mobilen Zugang zum automatisierten Fahrberechtigungsregister (FABER) – nicht aber zum automatisierten Administrativmassnahmen-Register (ADMAS) – verfügt und strafrechtliche Fahrverbote bereits heute in FABER erfasst werden können (vgl. Art. 104c Abs. 3 Bst. b SVG), ist nur noch die Meldepflicht gesetzlich zu regeln.

*Artikel 62 Absatz 1* sieht vor, dass die Meldung von Schweizer Grundurteilen entweder an die zuständigen Strassenverkehrsbehörden des Wohnsitzkantons (falls ein Wohnsitz in der Schweiz vorhanden) oder des Urteilskantons zu richten ist. Diese nehmen dann die Eintragung in FABER vor.

Ob eine elektronische Schnittstelle (*Abs. 2*) zur direkten Implementierung der Daten überhaupt umsetzbar ist, wird sich erst noch zeigen. Aus diesem Grund wurde eine Kann-Bestimmung gewählt.

*Art. 63* Meldungen von Einziehungen an die für das Sharing zuständige Stelle des Bundesamtes für Justiz

Neu soll VOSTRA auch für die Durchführung von Sharing-Verfahren nach dem TEVG genutzt werden. Heute besteht das Problem, dass die zuständigen Behörden *Einziehungsentscheide*, die dem Sharing unterliegen (sofern der Bruttobetrag nicht kleiner als 100 000 Franken ist), *häufig nicht melden* (vgl. Art. 6 TEVG). Da Einziehungen in dieser Grössenordnung bisher immer Bestandteil eines Strafurteils waren, welche auch in VOSTRA registriert werden mussten, dürfte die *automatische Weiterleitung* solcher Urteile die Effizienz der Datenverarbeitung im Sharing-Bereich erhöhen. Damit wird VOSTRA allerdings neu auch für die Durchsetzung fiskalischer Interessen benutzt, was eine Erweiterung des Zwecks der Datenbank darstellt.

Deshalb soll in VOSTRA neu auch vermerkt werden, dass eine sharing-relevante Einziehung erfolgt ist (ein entsprechendes neues Datenfeld muss auf Verordnungsebene gestützt auf Art. 19 Abs. 1 Bst. d kreiert werden).

Für den sehr unwahrscheinlichen Fall, dass es künftig einmal einen *selbständigen Einziehungsentscheid* geben sollte, wird die bisherige Meldepflicht gemäss Artikel 6 Absatz 1 TEVG neu formuliert (siehe die Ausführungen zu Art. 19 Abs. 1 Bst. d sowie zur Änderung des bisherigen Rechts in Art. 106 i.V.m. Anhang Ziff. 4).

Die Sharing-Stelle des BJ braucht kein eigenes Zugangsrecht auf einen der verschiedenen Behördenauszüge erteilt zu werden. Dieser Stelle wird lediglich die *sharing-relevante Kopie des Originalurteils* direkt via VOSTRA zugestellt. Datenschutzrechtlich ist dies unbedenklich, da solche Urteile der Sharing-Stelle des BJ bereits heute physisch übermittelt werden müssen und es somit nicht zu einer Übermittlung von Daten kommt, in die bisher kein Einblick gewährt worden wäre.

*Art. 64* Meldungen an die kantonalen Ausländerbehörden (Fremdenpolizei) sowie an das Bundesamt für Migration

Im Migrationsbereich werden zahlreiche Neuerungen vorgeschlagen. Gestützt auf *Artikel 47 Buchstaben d und f* wurden die *Online-Zugangsrechte für Migrationsbehörden neu geordnet*, indem neu für alle ausländerrechtlichen Entscheide, die anhand von Strafdaten getroffen werden müssen, Online-Einblick in den Behördenauszug 2plus gewährt wird. Es gibt jedoch Fälle, in denen relevante Informationen über Strafurteile und hängige Strafverfahren *nicht per Datenabfrage* übermittelt, sondern proaktiv gemeldet werden sollten – und zwar im Augenblick, wo die Information generiert wird (z.B. unmittelbar nach Rechtskraft eines Urteils, welches den Widerruf einer Bewilligung nach sich zieht).

Deshalb wird neu eine *automatische Weiterleitung* von neu eingetragenen Schweizer Grundurteilen und hängigen Strafverfahren an die Migrationsbehörden des Bundes und der Kantone eingeführt (*Abs. 1*). Diese Meldung verfolgt den Zweck, die bestehende *Meldepflicht* der Strafuntersuchungs- und Gerichtsbehörden betreffend hängige Strafverfahren und Strafurteile nach Artikel 82 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201) so weit wie möglich *abzulösen*. In der Vernehmlassung 2009 (vgl. Ziff. 1.1.1) wurde von den Kantonen AG, GL, SZ und ZG geltend gemacht, dass diese Meldepflicht nicht immer funktioniere (v.a. im ausserkantonalen Bereich). Aufgrund längerer Laufzeiten für ausländerrechtliche Bewilligungen seien die Migrationsämter auf aktuelle Informationen angewiesen.

In *Artikel 64* soll nur der Grundsatz der Weiterleitungspflicht geregelt werden. Aufgrund der Vollzugskompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (vgl. Art. 104) wird der Bundesrat die *Details auf Verordnungsebene definieren* (ein ähnlicher Mechanismus besteht bei Artikel 82 VZAE, der sich auf die entsprechende Delegation gemäss Artikel 97 Absatz 3 AuG stützt). Der Bundesrat wird wohl auch die Verwendungszwecke, die sich eigentlich bereits aus der einschlägigen Ausländergesetzgebung ergeben (vgl. *Abs. 2*) präzisieren und die Feinverteilung der Meldungen näher regeln. Zudem wird er die Umformulierung von Artikel 82 VZAE sicherstellen müssen, denn diese Meldepflicht wird nicht vollständig aufgehoben werden können, da dort auch Meldungen geregelt sind, die sich nicht auf Urteile und hängige Strafverfahren beziehen.

#### *Art. 65* Meldungen an den Heimatstaat

Im Bereich der Meldungen an den Heimatstaat bleibt alles beim Alten (vgl. Art. 368 StGB i.V.m. Art. 13 Abs. 4 VO STRA-V). *Absatz 1* stellt klar, dass nicht nur «Verurteilungen» – wie dies Artikel 22 des europäischen Übereinkommens vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen (RHÜ, SR 0.351.1) vorschreibt – gemeldet werden, sondern *alle Grundurteile* (also nicht nur Schuldsprüche, sondern auch Massnahmenurteile gegen eine schuldunfähige Person).

Nach bisheriger Praxis und gestützt auf die Ausnahmeklauseln gemäss RHÜ hält *Absatz 2* fest, dass keine rein *militärischen Urteile* (diese beziehen sich auf die Delikte die im zivilen Strafrecht nicht strafbar sind) und auch *keine fiskalischen Urteile* (diese beziehen sich auf Steuerdelikte) im Rahmen des automatisierten<sup>155</sup> Datenaustausches an den Heimatstaat gemeldet werden. Der Bundesrat hat das EJPD am 29. Juni 2011 beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zur Ausdehnung der Rechtshilfe bei Fiskaldelikten auszuarbeiten, welche eine Änderung des Rechtshilfegesetzes und eine Übernahme der einschlägigen Zusatzprotokolle des Europarates beinhaltet.<sup>156</sup> Eine entsprechender Vorentwurf wurde am 15. Juni 2012 in die Ver-

<sup>155</sup> Die in Abs. 2 gemachten Einschränkungen beziehen sich jedoch nicht auf die Abgabe von Registerauszügen, die *auf Gesuch* einer ausländischen Behörde erfolgen (vgl. Art. 55 Abs. 2).

<sup>156</sup> Vgl. die entsprechende Pressemitteilung unter folgendem Link:  
<http://www.bfm.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2011/2011-06-291.html>



nehmlassung geschickt.<sup>157</sup> Nach Verabschiedung dieser Gesetzesvorlage muss geprüft werden, ob der in Artikel 65 Absatz 2 Buchstabe b enthaltene Vorbehalt in Bezug auf Fiskaldelikte mit der neuen Rechtshilfestrategie noch vereinbar ist.

Die Weisungskompetenz des EJPD in *Absatz 5* entspricht derjenigen von Artikel 55 Absatz 3 (vgl. vorne).

### 2.3.3 3. Titel: Automatisierte Weiterleitung von Daten an VOSTRA

#### *Art. 66* Schnittstelle zu ZEMIS

Eine Schnittstelle zum Ausländerregister ZEMIS könnte zur Aktualisierung der Personalien sehr hilfreich sein. Das detaillierte Konzept muss auf Verordnungsebene noch erarbeitet werden. Eine Schnittstelle lässt sich nur über die Verwendung der *Versichertennummer* vernünftig nutzen, da die entsprechenden Meldungen nur dann zielgerichtet erfolgen können, wenn in beiden Systemen ein eindeutiger Identifikator vorhanden ist (vgl. die Ausführungen zu Art. 61 in Bezug auf die Schnittstelle mit PISA). Ob es eine solche «Schnittstelle» braucht, dürfte auch davon abhängen, wie die neue Sozialversicherungsnummer sonst noch verwendet wird. Je konsequenter die Sozialversicherungsnummer als Individualisierungsmerkmal bereits bei der Suche nach Informationen in VOSTRA genutzt wird, umso weniger notwendig scheint die lückenlose Aktualisierung der anderen identifizierenden Angaben zur Person in VOSTRA.

Die entsprechende Schnittstelle soll gemäss *Absatz 1* für folgende Zwecke genutzt werden: Für die Mitteilung von *Änderungen bei den Identitätsmerkmalen* (wie Namensschreibweisen, Namenswechsel inklusive Änderungen bei Nebenidentitäten) und *für die Entfernung bei Tod* nach Artikel 28 Absatz 2. Dabei dürfte es zwischen der Schnittstelle zu ZEMIS und derjenigen zu Infostar (vgl. Art. 67) gewisse Überschneidungen geben, da Ausländer u.U. in beiden Datenbanken eingetragen sind. Zu den beiden Meldungsgründen sei ergänzend Folgendes festgehalten:

- Gemäss heutiger Strafregisterpraxis wird der Strafregistereintrag bei Namensänderungen (vor allem diejenigen nach Art. 30 Abs. 2 ZGB) praktisch nie aktualisiert, da *Namensänderungen* dem Strafregister nicht gemeldet werden (da die Zivilstands- und Ausländerbehörden nicht wissen, wer vorbestraft ist und wer nicht). Namensänderungen werden meist nur zufällig entdeckt (etwa wenn auf dem Bestellformular für Privatauszüge der Geburtsname korrekt angegeben wird). Somit besteht die Gefahr, dass vorbestrafte Personen nach einer Namensänderung im Strafregister nicht mehr gefunden werden, wenn diese später einen Auszug einfordern oder von einer Behörde abgefragt werden. Die Folge davon ist: Sie gelten als nicht vorbestraft. Die Verwendung der neuen Versichertennummer in VOSTRA (vgl. Art. 14) bringt hier zwar bereits eine gewisse Verbesserung – jedoch nur dann, wenn die abfragende Behörde selbst mit dieser Nummer die Abfrage in VOSTRA tätigt. Zur laufenden Aktualisierung der identifizierenden Angaben ist deshalb sicherheitshalber auch eine Schnittstelle zu ZEMIS (und Infostar, vgl. Art. 67) zu schaffen.

<sup>157</sup> Vgl. die entsprechende Pressemitteilung unter folgendem Link:  
[http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2012/ref\\_2012-06-151.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2012/ref_2012-06-151.html)

- Auch Todesfallmeldungen sind heute praktisch inexistent. Dies hat zur Konsequenz, dass Strafdaten von Verstorbenen im System verbleiben. Zwar können sie dort keinen grossen Schaden anrichten, da Verstorbene in der Regel nicht mehr abgefragt werden. Ohne diese Schnittstelle zu ZEMIS und Infostar lässt sich das Gesetz aber nicht korrekt vollziehen. Eine korrekte Entfernung der Daten ist viel wichtiger geworden, da neu Daten viel länger als bisher aufbewahrt werden (vgl. Art. 29). Allerdings dürfte es selten sein, dass bei verurteilten Personen ohne Bezug zur Schweiz eine Todesfallmeldung von Infostar oder ZEMIS erfolgt. Daher ist in Artikel 28 Absatz 4 sicherheitshalber die Entfernung der Einträge bei Erreichung des 100. Altersjahres vorgesehen.

#### *Art. 67* Schnittstelle zu Infostar

Die Schnittstelle zu Infostar soll aus den gleichen Gründen geschaffen werden wie die Schnittstelle zu ZEMIS (vgl. Art. 66). Es kann deshalb auf die dort gemachten Ausführungen verwiesen werden.

## **2.4 3. Teil: Strafregister für Unternehmen**

### **2.4.1 1. Titel: Inhalt**

#### **2.4.1.1 1. Kapitel: Eingetragene Daten im Bereich Strafdatenverwaltung**

#### *Art. 68* Unternehmensbezogene Eintragung von Strafdaten

Bei Unternehmen führen zwei Konstellationen zu einer Eintragung in VOSTRA – einerseits ein Grundurteil, andererseits ein hängiges Strafverfahren.

Die *Nationalität* des Unternehmens spielt bei beiden Konstellationen *keine Rolle*. Erforderlich ist hingegen, dass das Unternehmen über eine UID verfügt (*Art. 68 Bst. b* und *Art. 70 Abs. 1 Bst. d*). Dies gilt insbesondere für ausländische Unternehmen, die sich in der Schweiz strafbar gemacht haben (z.B. wegen Privatbestechung), ansonsten aber in keiner Beziehung zu schweizerischen Behörden stehen und deshalb keine UID zugeteilt bekommen.<sup>158</sup> Theoretisch könnten auch diese Unternehmen in VOSTRA eingetragen werden, man müsste sich allerdings die Frage stellen, anhand welcher Merkmale das Unternehmen nach erfolgter Eintragung eindeutig identifiziert werden soll (vgl. Ziff. 1.3.2.1). Da sich mangels UID die Datenpflege und Auskunftserteilung schwierig gestalten dürfte oder unter Umständen gar verunmöglicht würde, wird darauf verzichtet, Unternehmen, welche über keine UID verfügen, in VOSTRA zu erfassen.<sup>159</sup>

Die genauen Voraussetzungen, die vorliegen müssen, damit ein Grundurteil eingetragen wird, richten sich gemäss *Buchstabe a* nach Artikel 70 (vgl. nachfolgend).

<sup>158</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 Ziff. 5 UIDG.

<sup>159</sup> Es wäre theoretisch möglich, dass das Schweizerische Strafregister als sog. UID-Stelle bei der Vergabe der UID an neue UID-Einheiten mitwirken könnte (Art. 9 UIDG). Allerdings würde eine solche Mitwirkung Rückschlüsse über einen zu erfolgenden Strafregistereintrag des betreffenden Unternehmens erlauben; aus diesem Grund wird auf die Mitwirkung an der Vergabe verzichtet.

*Buchstabe b* regelt, dass auch ein in der Schweiz gegen ein Unternehmen eröffnetes Strafverfahren zu einem Eintrag in VOSTRA führen kann, sobald es hängig<sup>160</sup> ist. Ein solcher Eintrag dient insbesondere zur Klärung allfälliger Gerichtsstandsfragen (vgl. z.B. Art. 36 StPO).

Bei hängigen Strafverfahren wird unterschieden, ob es sich um ein Verfahren nach Artikel 102 StGB (bzw. Art. 59a MStG) oder gestützt auf eine nebenstrafrechtliche Sondernorm handelt:

- Strafverfahren gestützt auf Artikel 102 StGB (bzw. Art. 59a MStG) sind nur möglich, wenn die Anlasstat ein Verbrechen oder Vergehen ist – nicht aber eine Übertretung (vgl. Art. 102 Abs. 1 i.V.m. Art. 105 Abs. 1 StGB). Somit besteht eine vergleichbare Situation wie bei natürlichen Personen.<sup>161</sup>

Auf eine Differenzierung der Eintragungspflicht aufgrund der Deliktskategorie wird im Anwendungsbereich von Artikel 102 StGB (bzw. Art. 59a MStG) verzichtet, weil diese umstritten ist. Gewisse Lehrmeinungen sind der Ansicht, dass es sich bei Artikel 102 StGB (bzw. Art. 59a MStG) um eine reine Zurechnungsnorm zur Anlasstat (Verbrechen oder Vergehen) handle, andere sind demgegenüber der Auffassung, dass Artikel 102 StGB (bzw. Art. 59a MStG) einen eigenständigen (Übertretungs-)Straftatbestand darstelle. Eine Drittmeinung geht dahin, dass es sich um eine Mischform beider, d.h. um eine neue Schuldform oder Sonderform der Teilnahme handle.<sup>162</sup> In den Materialien des historischen Gesetzgebers findet man zu dieser Frage kaum einen klärenden Hinweis. Allerdings wurde im Bereich der subsidiären Unternehmensstrafbarkeit (Art. 102 Abs. 1 StGB, Art. 59a Abs. 1 MStG) auf Bestreben der Rechtskommission des Nationalrates (RK-N) eine Präzisierung im Gesetzestext aufgenommen, die klarstellen sollte, dass die Anlasstat dem Unternehmen bei Vorliegen aller Voraussetzungen «zugerechnet» werden solle. Dies deutet darauf hin, dass es sich gerade bei Artikel 102 Absatz 1 StGB (bzw. Art. 59a Abs. 1 MStG) nicht um einen Übertretungstatbestand im Sinne von Artikel 103 StGB handeln dürfte, sondern die Qualifikation der Straftat des Unternehmens als Verbrechen oder Vergehen von der für die natürliche Person vorgesehenen Strafandrohung abhängt.<sup>163</sup>

- Strafverfahren gegen Unternehmen können auch wegen Widerhandlungen gegen nebenstrafrechtliche Unternehmensstrafbestimmungen des Bundes eröffnet werden (Ziff. 2). Im Anwendungsbereich dieser Sondernormen werden nur hängige Strafverfahren in VOSTRA eingetragen, sofern die Anlasstat ein Verbrechen oder Vergehen ist. Hingegen werden hängige Strafverfahren wegen

<sup>160</sup> Zur Frage der Hängigkeit vgl. die Erläuterungen zu Art. 23.

<sup>161</sup> Vgl. die Erläuterungen zu Art. 15 Bst. b. Bei den natürlichen Personen wird auf die Eintragung von hängigen Strafverfahren wegen Übertretungen verzichtet, weil dies viel zu aufwendig wäre (Massengeschäft) und viele der Übertretungsurteile später gar nicht erfasst werden müssten, weil die betragsmässige Grenze nicht erreicht wird (5000 Franken). Im Bereich des Unternehmensstrafrechts wird es sich insbesondere bei Verfahren nach Art. 102 StGB (bzw. Art. 59a MStG) kaum um ein Massengeschäft handeln.

<sup>162</sup> M.A. Niggli/D. Gfeller, BSK Strafrecht I, a.a.O., Art. 102 N 35 ff. (m.w.Verw.); S. Trechsel/M. Jean-Richard, in: Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, S. Trechsel et. al (Hrsg.), 2008, Art. 102 N 7.

<sup>163</sup> Vgl. auch Matthias Forster, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Unternehmens nach Art. 102 StGB, Diss. St. Gallen 2006, S. 72 f.

Übertretungen – gleich wie bei natürlichen Personen – generell nicht eingetragen.

#### Art. 69 Identifizierende Merkmale des Unternehmens

Anhand welcher Merkmale die unternehmensbezogene Speicherung (vgl. Ziff. 1.3.2.1) erfolgt, ergibt sich aus *Absatz 1*. Gespeichert werden nur diejenigen Merkmale, die nötig sind, um ein Unternehmen eindeutig identifizieren zu können. Für deren Auswahl dienen die sog. Kernmerkmale des UID-Registers (*Bst. a–c*) als Vorbild. Grund dafür ist, dass nebst der *UID*, die für die Identifizierung des Unternehmens in VOSTRA das *zentrale Merkmal* ist, die Daten im UID-Register ein hohes Mass an Aktualität aufweisen. Die Unternehmen stehen mit den anderen UID-Stellen (z.B. Handelsregister, Steuerbehörden usw.) in regelmässigerem Kontakt als mit dem Schweizerischen Strafregister. Mutationen (z.B. eine Adressänderung) werden daher laufend im UID-Register erfasst.

Als Bearbeitungsvermerk (*Bst. d*), welcher nebst den anderen Merkmalen zur Identifizierung des Unternehmens dienen soll, kommt z.B. die Rechtsform des Unternehmens in Betracht. Da bereits aufgrund der *UID* eine eindeutige Identifizierung sichergestellt sein dürfte, werden solche Vermerke sicherlich die Ausnahme bilden.

Anhand des UID-Status (*Bst. e*) beurteilt sich die Frage, ob das Unternehmen überhaupt noch existiert und dessen allenfalls in VOSTRA gespeicherten Strafdaten abgefragt werden können (vgl. Ziff. 1.3.2.1; Art. 79).

#### Art. 70 Eintragungsvoraussetzungen für Grundurteile

In *Absatz 1* finden sich die Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit ein Grundurteil in VOSTRA eingetragen wird. Dabei wird wiederum unterschieden zwischen Grundurteilen, die in Anwendung von Artikel 102 StGB (bzw. Art. 59a MStG) ergangen, und solchen, die unmittelbar<sup>164</sup> gestützt auf Bestimmungen des Nebenstrafrecht des Bundes ausgefällt worden sind.

Bei beiden Konstellationen müssen die Grundurteile zum einen rechtskräftig (*Bst. a*) und zum anderen von einer zivilen oder militärischen Strafbehörde bzw. einer Verwaltungsstrafbehörde (*Bst. b*) ausgefällt worden sein.

Einzutragen sind Grundurteile, die gemäss *Buchstabe c Ziffer 1* in Anwendung von Artikel 102 StGB (bzw. Art. 59a MStG) ergangen sind. Der Eintrag in VOSTRA erfolgt – wie bei der Eintragung hängiger Strafverfahren – unabhängig davon, um was für eine Deliktskategorie es sich beim Artikel 102 StGB (bzw. Art. 59a MStG) handelt. Der Eintrag erfolgt auch unabhängig von der Höhe der ausgefallenen Busse.

Grundurteile, die unmittelbar gestützt auf nebenstrafrechtliche Unternehmensstrafbestimmungen des Bundes ausgefällt worden sind, werden gemäss *Buchstabe c Ziffer 2* ebenfalls in VOSTRA eingetragen. Handelt es sich bei der Anlasstat, für die das Unternehmen anstelle oder nebst der natürlichen Person gebüsst wird, um ein

<sup>164</sup> Strafbestimmungen des Nebenstrafrechts können auch Anlasstaten i.S.v. Art. 102 Abs. 1 StGB (bzw. Art. 59a Abs. 1 MStG) darstellen, wenn es sich dabei um Verbrechen oder Vergehen handelt.

Verbrechen oder Vergehen,<sup>165</sup> erfolgt der Eintrag unabhängig von der Höhe der ausgefallenen Unternehmensbusse.

Handelt es sich bei der Anlasstat jedoch um eine Übertretung, so erfolgt der Eintrag grundsätzlich abhängig von der Bussenhöhe. Diese wird für Unternehmen aber höher angesetzt als für natürlichen Personen (vgl. Art. 17 Bst. c Ziff. 3 Alinea 1), da Unternehmen aufgrund ihrer grösseren Finanzkraft in der Regel höhere Bussen auferlegt werden als natürlichen Personen. Zusätzlich werden reine Ausfallhaftungstatbestände (z.B. Art. 100 des Mehrwertsteuergesetzes vom 12. Juni 2009, MWSTG, SR 641.20) generell nicht eingetragen.<sup>166</sup> Das Grundurteil wird somit gemäss *Buchstabe c Ziffer 3 Alinea 1* erst eingetragen, sofern eine Busse von mehr als 50'000 Franken ausgefällt wurde. Von diesem Grundsatz wird jedoch in zwei Fällen abgewichen:

- Für den Fall, dass die Behörde im Wiederholungsfall eine Strafschärfung aussprechen kann bzw. muss, erfolgt der Eintrag der Übertretung unabhängig von der Höhe der Busse (*Alinea 2*).<sup>167</sup> Würde man in diesen Fällen Grundurteile, die die Bussengrenze nicht erreichen, nicht eintragen, hätte dies zur Folge, dass der Richter gar nicht beurteilen könnte, ob überhaupt ein Wiederholungsfall vorliegt.
- Wie auch bei den natürlichen Personen wird ein nicht eintragungspflichtiges Delikt dennoch eingetragen, wenn es Teil eines Urteils bildet, das eintragungspflichtige Delikte enthält (*Alinea 3*).

Mit Ausnahme der Fälle gemäss Artikel 52 StGB (vgl. *Abs. 2*) werden auch Verurteilungen eingetragen, bei denen auf die Ausfällung einer Sanktion verzichtet wird,<sup>168</sup> sofern die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Bst c Ziff. 1–2 und Ziff. 3 al. 2–3). Würde man auf einen Eintrag verzichten, so fehlten den Strafverfolgungsbehörden wichtige Informationen bezüglich allfälliger Wiederholungstaten. Solche Urteile erscheinen jedoch nicht im Privatauszug (vgl. Art. 91 Abs. 1 Bst. b).

<sup>165</sup> Solche Vergehen finden sich momentan nur gerade im Zollgesetz (z.B. Art. 125 i.V.m. Art. 118 Abs. 3 ZG). Verbrechen dürften nur dann in Betracht kommen, wenn der Strafrahmen der Anlasstat aufgrund von Strafmilderungsgründen geöffnet und anstelle einer Freiheits- oder Geldstrafe eine Busse ausgefällt werden kann.

<sup>166</sup> Von Ausfallhaftungstatbeständen spricht man dann, wenn das Gesetz vorsieht, dass anstelle der natürlichen Person das Unternehmen gebüsst werden soll, weil der Aufwand für die Ermittlung der verantwortlichen natürlichen Person als zu gross angesehen wird (zum Missverhältnis zwischen Ermittlungsaufwand und verwirkter Strafe vgl. Günter Heine, *Straftäter Unternehmen: das Spannungsfeld von StGB, Verwaltungsstrafrecht und Steuerstrafrecht*, in: recht, 2005, S. 7 f.; Martin Kocher, *Klare Tat, unklare Täterschaft: Unternehmensstrafrecht nach revidiertem Mehrwertsteuergesetz*, in: ASA 79, Nr. 1/2, 2010/2011, S. 101.). Solche Ausfallhaftungen sind zwar als Strafnormen konzipiert, rechtfertigen aber unter dem Blickwinkel des Verschuldensprinzips keine Eintragung, da das Unternehmen nur stellvertretend, d.h. ohne eigenes Verschulden gebüsst wird. Gewisse Meinungen gehen deshalb dahin, dass es sich bei dieser Unternehmensbusse mangels Schuldvorwurf nicht um eine eigentliche Strafe handelt, sondern z.B. im Bereich der Mehrwertsteuer eher um eine Art Steuer. Des Weiteren wird vorgebracht, dass das Unternehmen in solchen Fällen nicht Strafrechtssubjekt ist, sondern nur aus prozessökonomischen Gründen verurteilt wird.

<sup>167</sup> Vgl. z.B. Art. 181 Abs. 1 i.V.m. Art. 174 Abs. 2 DBG.

<sup>168</sup> Die sog. Strafbefreiungsgründe kommen grundsätzlich auch für Unternehmen – wenn auch in eingeschränkter Form – in Betracht. Vgl. dazu M.A. Niggli/D. Gfeller, *BSK Strafrecht I*, a.a.O., Art. 102 N 326 ff.

Aus *Absatz 2* wie auch aus dem Einleitungssatz in *Absatz 1* geht hervor, dass nur *inländische* Urteile eingetragen werden. Der Grund dafür ist, dass ausländische Urteile dem Schweizerischen Strafregister nicht gemeldet werden. Ebenfalls ausgenommen ist die Eintragung von Verurteilungen nach Artikel 52 StGB, da sich bei Geringfügigkeit von Schuld und Tatfolgen keine Eintragung rechtfertigt (vgl. zur analogen Problematik bei natürlichen Personen: Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1).

#### *Art. 71* Einzutragende Daten des Grundurteils

Wird ein Grundurteil, das gegen ein Unternehmen ausgefällt wurde, in VOSTRA eingetragen, so folgen weitere Daten, die mit dem Grundurteil verknüpft sind.

*Artikel 71* nennt, wie bei den Bestimmungen zum Strafregister für natürliche Personen (Art. 19), nur die Hauptkategorien. Die einzutragenden Elemente des Urteilsdispositivs werden auf Verordnungsebene präzisiert (*Abs. 3*). Es handelt sich grundsätzlich um die gleichen Elemente, wie sie im Bereich der natürlichen Personen Anwendung finden. Abweichungen ergeben sich nur aufgrund der Natur der Sache.

Bei den allgemeinen Urteilsparametern gemäss *Absatz 1 Buchstabe b* wird es sich um Angaben wie z.B. das Urteilsdatum, die urteilende Behörde, das Datum der Eröffnung usw. handeln.

Unter die tatbestandsspezifischen Deliktsangaben und Begehungsdaten nach *Absatz 1 Buchstabe c* fallen bspw. die abstrakte Umschreibung der Tatbestände sowie die genaue Bezeichnung der Artikel-Nummer und des Gesetzes.

Als Sanktion kommt im Bereich des Unternehmensstrafrechts nur die Busse in Betracht, weshalb unter den Angaben zur ausgefallenen Sanktion gemäss *Absatz 1 Buchstabe d* nur die Bussenhöhe und die Währung fallen. Im Bereich Strafzumessung und Verzicht auf Sanktionierung kommt bspw. die Nennung von Strafmilderungsgründen gemäss Artikel 48 StGB oder allfällige Strafbefreiungsgründe gemäss Artikel 52 ff. StGB in Betracht (vgl. FN 168).

Als strafvollzugsrelevante Zusatzinformation nach *Absatz 1 Buchstabe e* kommt zurzeit nur die Registrierung des anrechenbaren Strafteils bei Verletzung des Beschleunigungsverbots in Frage (vgl. die Erklärungen in FN 109).

Bezüglich *Absatz 2*, welcher die registerrechtliche Behandlung von Zusatz- und Teilzusatzurteilen behandelt, kann auf die Ausführungen zu Artikel 19 verwiesen werden.

Gemäss *Absatz 3* regelt der Bundesrat, welche Daten genau registriert werden sollen. Der besseren Übersicht willen ist es u.U. sinnvoll, auch die Ausnahmen von der Eintragungspflicht explizit zu erwähnen: Darunter fallen – wie bei den natürlichen Personen – z.B. die freisprechenden Urteile ohne Sanktionierung, Kostenfolgen oder Ordnungs- und Disziplinarstrafen sowie Delikte des kantonalen Rechts.

#### *Art. 72* Nachträgliche Entscheide

Bei den Unternehmen kommen als nachträgliche Entscheide zurzeit nur die Begnadigung oder die Amnestie in Frage, welche in VOSTRA eingetragen werden sollen. Weitere Entscheide sind derzeit im Anwendungsbereich des Unternehmensstraf-

rechts nicht bekannt. Dem Bundesrat soll jedoch die Möglichkeit eingeräumt werden, bei Bedarf weitere nachträgliche Entscheide erfassen zu können.

*Art. 73* Elektronische Kopien einzutragender Grundurteile und nachträglicher Entscheide

Im Bereich des Strafregisters für natürliche Personen wird neu eingeführt, dass Kopien aller Urteile und nachträglichen Entscheide im Volltext in VOSTRA erfasst werden (vgl. Ziff. 1.3.1.4). Dies soll auch für das Unternehmensstrafregister gelten. *Artikel 73* entspricht, mit Ausnahme der Artikelverweise, inhaltlich Artikel 21 Absatz 1, weshalb auf die Ausführungen zu diesem Artikel verwiesen wird.

*Art. 74* Automatisch generierte Systemdaten im Bereich der Strafdatenverwaltung  
*Artikel 74* ist, mit Ausnahme der Artikelverweise und *Absatz 1 Buchstabe b*, identisch mit Artikel 22, der die automatisch generierten Systemdaten im Bereich des Strafregisters für natürliche Personen regelt. Es kann deshalb auf die Ausführungen zu diesem Artikel verwiesen werden.

*Art. 75* Hängige Strafverfahren

*Artikel 75* entspricht inhaltlich weitestgehend Artikel 23, welcher die Hängigkeit von Strafverfahren gegen natürliche Personen regelt. Es wird deshalb auf die Kommentierung zu diesem Artikel verwiesen.

### **2.4.1.2 2. Kapitel: Eingetragene Daten ausserhalb der Strafdatenverwaltung**

*Art. 76* Automatisch protokollierte Abfragen zugangsberechtigter Behörden

Artikel 24, welcher die automatisch protokollierten Abfragen zugangsberechtigter Behörden im Bereich des Strafregisters für natürliche Personen regelt, gilt sinngemäss auch für das Unternehmensstrafregister. Es wird deshalb auf die Ausführungen zu diesem Artikel verwiesen.

*Art. 77* Daten betreffend die Bestellung von Privatauszügen

*Artikel 77* entspricht weitestgehend Artikel 26, welcher die Daten betreffend die Bestellung von Privatauszügen im Bereich des Strafregisters für natürliche Personen regelt. Es kann deshalb auf die Ausführungen zu diesem Artikel verwiesen werden.

### **2.4.1.3 3. Kapitel: Zeitpunkt der Eintragung von Daten in VOSTRA**

*Art. 78*

Die Regelung, welche der Bundesrat auf Verordnungsebene im Bereich des Strafregisters für Unternehmen erlassen wird, dürfte weitestgehend den Regelungen ent-

sprechen, die im Bereich des Strafregisters für natürliche Personen zu erlassen sind. Differenzen wird es nur aufgrund der Natur der Sache geben (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 27).

#### 2.4.1.4 4. Kapitel: Nichterscheinen, Entfernung und Vernichtung der VOSTRA-Daten

##### *Art. 79 Nichterscheinen bei Auflösung des Unternehmens*

Strafdaten von Unternehmen sind für die Leumundsprüfung und Strafzumessung nur solange von Interesse als das verurteilte Unternehmen tatsächlich existiert. Da auch Unternehmen «sterben» können, braucht es eine Bestimmung, die regelt, wie VOSTRA den «Untergang» eines Unternehmens erkennen kann und was in einem solchen Fall mit den in VOSTRA eingetragenen Strafdaten geschehen soll.

Beendet ein Unternehmen seine wirtschaftliche Tätigkeit,<sup>169</sup> so wird es im UID-Register gelöscht bzw. sein UID-Status wechselt von «aktiv» zu «inaktiv» (Art. 12 Abs. 1 UIDG).<sup>170</sup> Wie unter Ziffer 1.3.2.1 erläutert, bleiben diese Daten im UID-Register weiterhin<sup>171</sup> abrufbar. Auf den UID-Status kann somit für die Frage der Erkennbarkeit des «Untergangs» eines Unternehmens abgestellt werden. Aus diesem Grund gehört der UID-Status auch zu den identifizierenden Merkmalen des Unternehmens (vgl. Art. 69 Abs. 1 Bst. e).

Wie im UID-Register werden auch in VOSTRA die Strafdaten von sog. gelöschten bzw. inaktiven Unternehmen nicht unmittelbar nach der Löschung bzw. nach Ablauf einer kurzen Übergangsfrist unwiderruflich entfernt, sondern erst nach Ablauf der 20-Jahresfrist gemäss Artikel 80 Absatz 1. Strafdaten von gelöschten bzw. inaktiven Unternehmen können nach *Absatz 1* aber nur noch vom Schweizerischen Strafregister zwecks Datenbankpflege abgefragt werden, d.h. sie sind weder für die Behörden nach Artikel 93 ff. einsehbar, noch erscheinen sie im Privatauszug (Art. 91).

*Absatz 2* statuiert dementsprechend ein Verbot der Weitergabe dieser Unternehmensstrafdaten.

Für eine Aufbewahrung bis zum Ablauf der 20-Jahresfrist gemäss Artikel 80 Absatz 1 spricht vor allem der Umstand, dass ein Unternehmen, welches im UID-Register eingetragen ist, seine wirtschaftliche Tätigkeit theoretisch auch nur vorübergehend einstellen kann. Nimmt das Unternehmen seine wirtschaftliche Tätigkeit nach einer gewissen Zeit wieder auf, wird ihm seine ursprüngliche UID in der Regel wieder zugeteilt (Art. 7 UIDV; vgl. auch Art. 116 Abs. 3 HRegV<sup>172</sup>).<sup>173</sup> Würden die Daten aufgrund des Statuswechsels unwiderruflich aus VOSTRA entfernt, so könnte ein Unternehmen sich eines allfälligen Strafregistereintrages durch temporäre Einstellung seiner wirtschaftlichen Tätigkeit entledigen.

<sup>169</sup> Z.B. weil es liquidiert oder von einem anderen Unternehmen absorbiert wird (Fusion).

<sup>170</sup> Botschaft vom 28. Oktober 2009 zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer, BBl 2009 7889.

<sup>171</sup> Für die Öffentlichkeit weitere 10 Jahre (Art. 12 Abs. 2 UIDG) bzw. für die UID-Stellen weitere 30 Jahre seit dem Zeitpunkt der Löschung (Art. 22 Abs. 1 UIDV).

<sup>172</sup> Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 (HRegV), SR 221.411.

<sup>173</sup> Botschaft vom 28. Oktober 2009 zum Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer, BBl 2009 7885 ff.



Zum Statusabgleich, welcher gemäss *Absatz 3* über die elektronische Schnittstelle zwischen VOSTRA und dem UID-Register erfolgt, vgl. die Ausführungen zu Artikel 103 Buchstabe a.

#### *Art. 80* Entfernung von Grundurteilen

Aufgrund der Tatsache, dass Unternehmen wandelbare Gebilde sind und ihre Organisationsstrukturen rasch ändern können, erscheint eine «lebenslange» Registrierung wenig sinnvoll.

In *Absatz 1* wird eine Frist von 20 Jahren vorgeschlagen, welche leicht höher ist, als die Entfernungsfrist für Übertretungsbussen bei natürlichen Personen (Art. 29 Abs. 1 Bst. d). Das hängt damit zusammen, dass die Anlasstaten, welche eine Unternehmensstrafbarkeit auslösen, schwerwiegender sind. Ob diese Aufbewahrungsdauer zweckmässig ist, lässt sich zurzeit nur schwer abschätzen; ein vorbestraftes Unternehmen hat grundsätzlich immer die Möglichkeit, sich z.B. durch freiwillige Auflösung und Neugründung einer Registrierung zu entziehen.

*Absatz 2* sieht vor, dass ein Urteil, welches z.B. durch einen Revisionsentscheid aufgehoben wurde, unverzüglich aus VOSTRA entfernt wird.

#### *Art. 81* Entfernung nachträglicher Entscheide, automatisch generierter Systemdaten oder elektronischer Kopien

*Artikel 81* ist, mit Ausnahme der Artikelverweise, identisch mit Artikel 30, weshalb auf die Kommentierung zu diesem Artikel verwiesen wird.

#### *Art. 82* Entfernung hängiger Strafverfahren

Es wird auf die Kommentierung zu Artikel 31 Absatz 1 und 3 verwiesen, welcher sinngemäss auch im Bereich des Unternehmensstrafregisters gilt.

#### *Art. 83* Entfernung automatisch protokollierter Abfragen zugangsberechtigter Behörden

Artikel 32, der die Entfernung automatisch protokollierter Abfragen im Bereich des Strafregisters für natürliche Personen regelt, gilt sinngemäss auch für Unternehmen. Es wird deshalb auf die Kommentierung zu diesem Artikel verwiesen.

#### *Art. 84* Entfernung von Daten betreffend die Bestellung von Privatauszügen

Die Daten, welche im Zusammenhang mit der Bestellung von Privatauszügen in einer Hilfsdatenbank erfasst werden, werden ab dem Zeitpunkt der Bestellung zwei Jahre in VOSTRA gespeichert und danach entfernt.

*Art. 85* Archivierungs- und Verwertungsverbot

*Artikel 85* entspricht, mit Ausnahme der Artikelverweise, inhaltlich Artikel 35. Es wird deshalb auf die Kommentierung zu diesem Artikel verwiesen.

## **2.4.2 2. Titel: Bekanntgabe von Daten aus VOSTRA**

### **2.4.2.1 1. Kapitel: Zugangsprofile und Auszugsarten im Bereich der Strafdatenverwaltung**

#### **2.4.2.1.1 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen**

*Art. 86* Verhältnis von Zugangsprofil und Registerauszug

*Artikel 86* entspricht, mit Ausnahme der Artikelverweise, inhaltlich Artikel 36, weshalb auf die Kommentierung zu diesem Artikel verwiesen wird.

*Art. 87* Darstellung der Einträge im Auszug

*Artikel 87* entspricht inhaltlich Artikel 37. Es kann auf die Kommentierung zu diesem Artikel verwiesen werden.

*Art. 88* Vermerk im Auszug, wenn weder ein Grundurteil noch ein hängiges Verfahren vorliegt

*Artikel 88* entspricht inhaltlich Artikel 38. Es kann auf die Kommentierung zu diesem Artikel verwiesen werden.

#### **2.4.2.1.2 2. Abschnitt: Die einzelnen Zugangsprofile**

*Art. 89* Behördenauszug 1

Dieser Vollauszug liefert – wie bei den natürlichen Personen (vgl. Art. 40) – einen umfassenden Einblick in die Strafdaten gemäss *Absatz 1 und 2*, die über ein Unternehmen in VOSTRA eingetragen sind. Wie bei den natürlichen Personen (vgl. Art. 46), so ist der Zugang auch im Unternehmensbereich auf wenige ausgewählte Behörden beschränkt. Zugangsberechtigt sind nur die *Strafgerichte und Verwaltungsinstanzen mit Strafkompetenz, die Staatsanwaltschaften, die Polizeistellen (soweit sie gemäss StPO ermitteln), die Rechtshilfebehörden* sowie die *registerführenden Behörden* (vgl. Art. 92–94 und 96). Im Unterschied zur Regelung für natürliche Personen benötigen *Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden* zum Vollzug von Bussen keinen Registerzugriff. Auch Jugendstrafbehörden benötigen keine Unternehmensdaten.

Auch für den Bereich der Unternehmensregistrierung regelt der Bundesrat gemäss *Absatz 2* erst auf Verordnungsebene, in welche Systemdaten Einblick gewährt wird und welche Angaben nur auf dem gedruckten Auszug erscheinen (vgl. zur Eintragung von natürlichen Personen Art. 40 Abs. 2).

Der Einblick in diese Strafdaten ist gemäss *Absatz 3* nicht unbegrenzt, sondern wird durch die Entfernungsfristen der Artikel 80–82 bzw. die Auflösung eines Unternehmens gemäss Artikel 79 begrenzt.

#### *Art. 90* Behördenauszug 2plus

Im Gegensatz zum Behördenauszug 1 liefert dieser Auszug einen inhaltlich und zeitlich eingeschränkteren Einblick in eingetragene Strafdaten.

So ergibt sich aus der Aufzählung in *Absatz 1*, dass keine Einsicht in elektronische Kopien von Urteilen und von nachträglichen Entscheiden gewährt wird.

Der Einblick ist zudem gemäss *Absatz 3* auf 10 Jahre beschränkt bzw. wird nicht mehr gewährt, wenn das Unternehmen vor Ablauf dieser Frist zu existieren aufhört (Art. 79). Die Entfernungsfrist wurde in Anlehnung an den Behördenauszug 2 für natürliche Personen, bei dem die Aufbewahrungsdauer in Abhängigkeit zur ausgesprochenen Sanktion abgestuft wird, auf 10 Jahre festgesetzt (vgl. Art. 41 Abs. 3 Bst. d; 10 Jahre bei Busse).

#### *Art. 90a* Behördenauszug 2minus

Der Behördenauszug 2minus weicht insofern vom Behördenauszug 2plus (Art. 90) ab, als er keine Daten über hängige Strafverfahren enthält.

#### *Art. 91* Privatauszug

Jedes Unternehmen kann über sich einen Privatauszug anfordern (Art. 100). Der Informationsgehalt des Privatauszuges ist im Gegensatz zu den Behördenauszügen eingeschränkter. Dies gilt auch für die Erscheinungsdauer der Strafdaten im Auszug.

Was die Grundurteile anbelangt, die im Privatauszug erscheinen, so wird wiederum differenziert nach solchen, die auf einem Verstoß gegen Artikel 102 StGB (bzw. Art. 59a MStG) basieren und solchen, die unmittelbar gestützt auf Nebenstrafrecht des Bundes ergangen sind.

Grundurteile, welche in Anwendung von Artikel 102 StGB (bzw. Art. 59a MStG) ergangen sind, erscheinen gemäss *Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 1* nur auf dem Privatauszug, sofern eine Busse ausgesprochen wurde. Ein Urteil, das ein Unternehmen zwar verurteilt, aber keine Sanktion ausspricht, erscheint – obwohl in VOSTRA gespeichert – demzufolge nicht im Privatauszug.

Nach *Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 2* erscheinen Grundurteile, die unmittelbar in Anwendung des Nebenstrafrechts des Bundes ergangen sind, nur auf dem Privatauszug, wenn es sich bei der Anlasstat, für die das Unternehmen anstelle oder nebst der natürlichen Person gebüßt wird, um ein Vergehen oder Verbrechen handelt. Übertretungen erscheinen – in Anlehnung an die Regelung bei den natürlichen Personen – grundsätzlich nicht auf dem Auszug. Dies hat zur Folge, dass die Urteile, welche direkt in Anwendung von nebenstrafrechtlichen Unternehmensstrafbestimmungen

des Bundes ergangen sind, kaum je auf dem Privatauszug erscheinen werden.<sup>174</sup> Für den Fall, dass die Übertretung Teil eines Urteils bildet, das andere eintragungspflichtige Delikte enthält, erscheint es ausnahmsweise dennoch auf dem Auszug (sog. registerrechtliche Einheit).

Zudem sind im Privatauszug nach *Absatz 1 Buchstabe c* auch allfällige Begnadigungs- bzw. Amnestieentscheide (nachträgliche Entscheide), die sich auf ein im Privatauszug erscheinendes Grundurteil beziehen, ersichtlich.

*Absatz 3* regelt die Fristen, nach deren Ablauf die Grundurteile nicht mehr im Privatauszug erscheinen. Es gilt, wie bei den natürlichen Personen, grundsätzlich die 2/3-Regel (vgl. dazu Art. 43 Abs. 3 Bst. a), wobei entscheidend ist, dass bei allen Urteilen diese Grundfrist abgelaufen ist (vgl. dazu Art. 43 Abs. 3 Bst. d).

### **2.4.2.2 2. Kapitel: Behörden, die Zugang zu Daten aus VOSTRA erhalten**

*Art. 92* Online-Zugangsrecht des Schweizerischen Strafregisters

Wie bei den natürlichen Personen (vgl. Ziff. 2.3.2.2) kommt dem Schweizerischen Strafregister auch im Bereich des Unternehmensstrafregisters ein umfassendes Zugangsrecht auf alle Strafdaten von Unternehmen zu. Dies gilt selbst für Strafdaten gelöschter bzw. inaktiver Unternehmen (vgl. Art. 79 Abs. 1), auf die das Schweizerische Strafregister zwecks Datenpflege zugreifen darf.

*Art. 93* Online-Zugangsrecht der kantonalen Koordinationsstellen und der Koordinationsstelle der Militärjustiz

Das Zugangsrecht dieser Behörden im Bereich des Unternehmensstrafregisters ist gleich konzipiert wie dasjenige im Bereich des Strafregisters für natürliche Personen. Es kann deshalb auf die Ausführungen zu Artikel 45 verwiesen werden.

*Art. 94* Online abfragende Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 1

Die auf den Behördenauszug 1 zugangsberechtigten Behörden und deren Zugangszwecke entsprechen – soweit sie auf Unternehmen Anwendung finden – der Regelung für natürliche Personen. Es kann daher auf die Erläuterungen zu Artikel 46 verwiesen werden.

Abweichungen zum Personenregister ergeben sich jeweils aus der Natur der Sache. So benötigt beispielsweise die für die *internationale Rechtshilfe* zuständige Stelle im Bundesamt für Justiz zur Durchführung von Auslieferungsverfahren keinen Zugang zu Unternehmensstrafdaten. Auch für Jugendstrafbehörden sind Daten von verurteilten Unternehmen irrelevant.

<sup>174</sup> Grund dafür ist, dass es sich bei den Anlasstaten, für die ein Unternehmen anstelle (z.B. Art. 100 MWSTG, Art. 49 FINMAG) oder nebst (Art. 181 Abs. 1 DBG) der natürlichen Person gebüsst wird, in der allermeisten Fällen um Übertretungen handelt. Ausnahmen existieren soweit ersichtlich bislang nur gerade im Zollgesetz (ZG).

*Art. 95* Online abfragende Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 2plus

Die auf den Behördenauszug 2plus zugangsberechtigten Behörden und deren Zugangszwecke entsprechen – soweit sie auf Unternehmen Anwendung finden – der Regelung für natürliche Personen. Es kann daher auf die Erläuterungen zu Artikel 47 verwiesen werden. Abweichungen zum Personenregister ergeben sich aus der Natur der Sache.

*Art. 95a* Online abfragende Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 2minus

Zum Zugangsrecht der FINMA sei auf die Ausführungen zu Artikel 48 Buchstabe d verwiesen. Das Gewährserfordernis ist nicht nur durch natürliche Personen einzuhalten, sondern auch durch das jeweils beaufsichtigte Institut. Allenfalls bestehende Unternehmensstrafen sind daher ebenfalls ein bewilligungsrelevantes Kriterium.

*Art. 96* Schriftlich anfragende Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 1

Die Militärjustizbehörden werden auch im Bereich des Unternehmensstrafregisters über keinen operativen Online-Anschluss verfügen (vgl. dazu Art. 51). Sie können zur Durchführung von Strafverfahren ihr Zugangsrecht auf schriftlichem Weg bei der Koordinationsstelle für Militärjustiz (Art. 98 Abs. 2 Bst. c) geltend machen.

*Art. 97* Schriftlich anfragende Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 2minus

Wie in den Ausführungen zu Artikel 72 erwähnt, kann auch ein Unternehmen begnadigt werden. Die für die Begnadigung zuständigen Behörden haben demzufolge ein Zugangsrecht auf Strafdaten des allenfalls zu begnadigenden Unternehmens.

Es wäre denkbar, dass der Behördenauszug 2minus künftig auch von Behörden genutzt wird, welche im Rahmen von Submissionsverfahren Aufträge vergeben. Der Registerauszug könnte etwa dazu dienen, wegen Korruption verurteilte Unternehmen vom Submissionsverfahren auszuschliessen. Im aktuellen Recht sind aber weder entsprechende (strafrechtliche) Leumundsprüfungen von Unternehmen vorgesehen noch das Ausschlussprozedere aus strafrechtlichen Gründen geregelt. Aus diesem Grund wurde im jetzigen Zeitpunkt auch auf die Schaffung eines solchen Zugangsrechts verzichtet.

*Art. 98* Modalitäten und Umfang des Zugangsrechts für Behörden

*Artikel 98* entspricht, mit Ausnahme der Artikelverweise, inhaltlich Artikel 54, weshalb auf die Kommentierung zu diesem Artikel verwiesen wird.

*Art. 99* Auszüge für ausländische Behörden

Bezüglich der Auszüge für ausländische Behörden kann auf die Kommentierung von Artikel 55 verwiesen werden.

### 2.4.2.3 3. Kapitel: Private, die Zugang zu Daten aus VOSTRA erhalten

#### 2.4.2.3.1 1. Abschnitt: Bezugsmodalitäten für den Privatauszug

##### Art. 100

Wie jede natürliche Person hat auch ein Unternehmen das Recht, über sich einen Privatauszug zu bestellen. Gemäss *Absatz 1* sind die zur Vertretung des Unternehmens berechtigten Personen zur Bestellung befugt. Je nach Rechtsform des Unternehmens kann es sich z.B. um Verwaltungsräte, Direktoren, Präsidenten oder Prokuristen handeln. Auch kaufmännische Stellvertreter (Art. 32 ff. OR) kommen in Frage.

*Absatz 2* sieht vor, dass die bestellende Person im Rahmen des Bestellprozesses die UID des Unternehmens anzugeben hat. Damit soll eine eindeutige Identifizierung des Unternehmens ermöglicht und eine kurze Bearbeitungszeit garantiert werden. Zudem hat sie sich mittels geeigneter Ausweisschriften (z.B. Pass oder ID) über ihre Identität auszuweisen.

Da die Überprüfung der Vertretungsberechtigung (z.B. schriftliche Vollmacht, Handelsregisterauszug) im Rahmen des Bestellprozesses zu aufwändig wäre und im Massengeschäft zu grösseren Verzögerungen bei der Auszugerstellung führen würde, wird in *Absatz 3* vorgeschlagen, dass die Vertretungsberechtigung der bestellenden Person nicht überprüft wird. Um missbräuchlichen Bestellungen entgegenzuwirken, wird der Strafregisterauszug nur an eine der im UID-Register eingetragenen Adressen und nur zuhanden der Geschäftsleitung versandt. So soll das Risiko minimiert werden, dass der Strafregisterauszug in falsche Hände gelangt. Der Name der Person, die den Strafregisterauszug bestellt hat, wird im Begleitschreiben zum Strafregisterauszug offengelegt. Die Geschäftsleitung hat so die Möglichkeit, die Rechtmässigkeit der Bestellung zu überprüfen.

Die Höhe der zu entrichtenden Gebühr sowie weitere Bemessungsregeln sollen durch den Bundesrat definiert werden (*Absatz 4*).

Aufgrund der Vollzugskompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (vgl. Art. 104) wird der Bundesrat auch die genauen Einzelheiten des Bestellverfahrens erst auf Verordnungsebene präzisieren. Dabei wird er sich am Bestellablauf orientieren, der bereits bei den natürlichen Personen praktiziert wird. Allerdings sind aufgrund der Natur der Sache gewisse Einschränkungen erforderlich:

- Der Privatauszug soll entweder über das Internet oder am Postschalter bestellt werden können. Erfolgt die Bestellung des Auszuges am Postschalter, so kann nur ein Papierauszug bestellt werden. Der Versand an eine Drittperson, d.h. eine Person ausserhalb des Unternehmens (z.B. eine Behörde), kommt aus Sicherheitsgründen nicht in Betracht (Missbrauchsgefahr); man müsste sonst die Vertretungsbefugnis der bestellenden Person überprüfen, was nicht praktikabel wäre.
- Bei einer Bestellung via Internet kann ebenfalls nur ein Papierauszug bestellt werden. Die Abgabe eines elektronischen Auszuges wird für Unternehmen nicht durchführbar sein. Der oben erwähnte Kontrollmechanismus, d.h. ein zwingender Versand an eine der im UID-Register eingetragenen Adressen und nur zuhanden der Geschäftsleitung, würde hier versagen. Die bestellende Per-

son müsste im Rahmen des Bestellvorganges eine Email-Adresse angeben, an welche der Auszug übermittelt werden soll. Für den elektronischen Bezug des Auszuges ist zudem die Angabe eines Passwortes erforderlich. Auch wenn im UID-Register theoretisch Email-Adressen hinterlegt werden können, so kann das Schweizerische Strafregister nicht garantieren, dass der Versand ausschliesslich zuhanden der Geschäftsleitung erfolgen würde. Es hat auch keine Möglichkeit zu überprüfen, wer effektiv Zugang zur angegebenen Email-Adressen hätte. Der Datenschutz könnte im Bereich des elektronischen Versandes von Strafregisterauszügen nicht gewährleistet werden.

#### **2.4.2.3.2 2. Abschnitt: Wahrnehmung des datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts**

##### *Art. 101*

Gemäss *Absatz 1* hat auch ein Unternehmen das Recht zu erfahren, ob es in VOSTRA eingetragen ist (vgl. auch Art. 8 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Bst. b DSG). Dieses Recht kann allerdings eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden (*Abs. 3* i.V.m. Art. 59 Abs. 2). Dies dürfte allerdings nur dann der Fall sein, wenn die Auskunftserteilung den Zweck der Strafuntersuchung gefährden würde (Art. 9 Abs. 2 Bst. b DSG).

Da das Unternehmen als abstraktes Gebilde dieses Recht nicht selbst wahrnehmen kann, regelt *Absatz 2*, wer dies in seinem Namen tun kann. Es kommen die gleichen Personen in Betracht wie schon bei der Bestellung eines Privatauszuges (vgl. Art. 100). Um das Einsichtsrecht geltend zu machen, hat die vertretungsberechtigte Person beim Schweizerischen Strafregister ein Gesuch einzureichen und ihre Legitimation mittels geeigneter Dokumente (z.B. aktueller Handelsregisterauszug, schriftliche Vollmacht) nachzuweisen. Zudem hat sie sich über ihre Identität auszuweisen.

Im Gegensatz zur Privatauszugsbestellung wird die Vertretungsberechtigung im Rahmen der Wahrnehmung des Auskunftsrechts konkret überprüft. Die Erfahrung bei den natürlichen Personen hat gezeigt, dass das vollumfängliche Auskunftsrecht relativ selten, d.h. nur ungefähr alle drei Monate, geltend gemacht wird. Das Gesuchsverfahren unterliegt deshalb – anders als bei der Bestellung von Privatauszügen – keiner zeitlichen Dringlichkeit und muss deshalb nicht ausgesprochen praktikabel gehandhabt werden können. Der Kontrollaufwand, der aufgrund der Legitimationsüberprüfung für die Verwaltung entstehen wird, lässt sich hier eher verantworten als bei der Bestellung eines Privatauszuges.

Die konkrete Auskunftsgewährung in den Räumlichkeiten des Schweizerischen Strafregisters wird sich gleich gestalten wie bei den natürlichen Personen (*Abs. 3* i.V.m. Art. 59 Abs. 4). Stellt die vertretungsberechtigte Person fest, dass Unternehmensdaten nicht korrekt erfasst sind, so können die Ansprüche gemäss Artikel 25 DSG geltend gemacht werden (*Abs. 3* i.V.m. Art. 59 Abs. 5).

#### **2.4.2.4 4. Kapitel: Automatisierte Weiterleitung von Daten aus VOSTRA an das Bundesamt für Statistik**

*Art. 102*

Bezüglich der Meldung von Unternehmensdaten an das BFS zwecks Statistik kann auf die Kommentierung zu Artikel 60 verwiesen werden.

#### **2.4.3 3. Titel: Schnittstelle zum UID-Register**

*Art. 103*

Wie unter Ziffer 1.3.2.2 erwähnt, soll das Schweizerische Strafregister als UID-Stelle direkt mit dem UID-Register über eine Schnittstelle verbunden werden und zwecks Aufgabenerfüllung von erweiterten Einsichtsrechten profitieren. Artikel 103 nennt die Aufgaben, für die VOSTRA bzw. die an VOSTRA online angeschlossenen Behörden die Schnittstelle nutzen können sollen.

Gemäss Artikel 79 sollen Strafdaten über nicht mehr existierende Unternehmen in VOSTRA nicht mehr abgefragt werden können. Für die Erkennung, ob dies der Fall ist, ist der UID-Status des Unternehmens (aktiv/inaktiv) massgebend. Der Statusabgleich zwischen VOSTRA und dem UID-Register erfolgt gemäss *Buchstabe a* über diese Schnittstelle. Der Datenabgleich erfolgt jedoch nicht automatisch, sondern nur auf eine konkret getätigte Abfrage einer Behörde hin. Sucht eine angeschlossene Behörde anhand der UID eines Unternehmens in VOSTRA nach allfällig eingetragenen Strafdaten, so führt VOSTRA zuerst einen Statusabgleich im UID-Register durch. VOSTRA zeigt allfällig über das abgefragte Unternehmen eingetragene Strafdaten aber nur, wenn das Unternehmen einerseits in VOSTRA verzeichnet ist und seine UID andererseits nicht gelöscht, d.h. der UID-Status «aktiv» ist. Ist das Unternehmen zwar in VOSTRA eingetragen, sein UID-Status jedoch «inaktiv», so verhindert VOSTRA eine Einsichtnahme in die betreffenden Unternehmensdaten.

Die Aktualisierung der identifizierenden Merkmale (vgl. dazu Art. 69), die sich seit der Eintragung in VOSTRA unter Umständen geändert haben und im UID-Register laufend nachgeführt werden, erfolgt in VOSTRA nach *Buchstabe b* ebenfalls erst auf konkrete Abfrage einer Behörde hin.

*Buchstabe c* stellt die formell-gesetzliche Grundlage dafür dar, dass die an VOSTRA angeschlossenen Behörden, die in den Artikeln 4–7 genannt werden, die Unternehmensdaten, die im UID-Register verzeichnet sind (insbesondere die UID), für ihre Aufgabenerfüllung bzw. im Rahmen ihrer Online-Abfragerechte (Art. 92–95a) für die Unternehmensidentifizierung nutzen können.

Aufgrund der Vollzugskompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen (vgl. Art. 104) wird der Bundesrat die weiteren Einzelheiten regeln.

#### **2.5 4. Teil: Schlussbestimmungen und Anhang**

*Art. 104* Vollzug

*Artikel 104* enthält eine allgemeine Vollzugskompetenz des Bundesrates zum Erlass von Ausführungsbestimmungen. Sie findet immer dort Anwendung, wo nicht bereits explizite Kompetenzen zum Erlass von Ausführungsvorschriften bestehen.



#### Art. 105 Delegationsbestimmungen

Die Delegationsbestimmungen verweisen auf Regelungsbereiche, die bereits heute auf Verordnungsebene geregelt werden. Zur in *Artikel 105 Buchstabe b* aufgeworfenen Frage der *Protokollierung* sei auf die Ausführungen zu Artikel 24 verwiesen. *Artikel 105 Buchstabe c* spricht die Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantonen an; diese soll wie bisher erfolgen (vgl. Art. 31 VOSTRA-V).

#### Art. 106 Änderung bisherigen Rechts

Die Änderung bisherigen Rechts wird *im Anhang zum Strafregistergesetz geregelt* (vgl. die Ausführungen am Ende von Ziff. 2.5). Es geht um eine Änderung des *BPG* (vgl. Ziff. 1 des Anhangs zum StReG), des *StGB* (vgl. Ziff. 2 des Anhangs zum StReG), der *StPO* (vgl. Ziff. 3 des Anhangs zum StReG), des *TEVG* (vgl. Ziff. 4 des Anhangs zum StReG), des *MSiG* (vgl. Ziff. 5 des Anhangs zum StReG) und des *ZDG* (vgl. Ziff. 6 des Anhangs zum StReG).

#### Art. 107 Übergangsbestimmung im Bereich Strafregister für natürliche Personen

Eine doppelte Urteilsverwaltung nach altem und neuem Recht wäre kaum praktikabel. Deshalb wird im Bereich Strafregister für natürliche Personen in *Absatz 1* der *grundsätzliche Vorrang des neuen Rechts* vorgesehen, auch wenn es um Grundurteile und nachträgliche Entscheide geht, die vor Inkrafttreten des neuen Strafregistergesetzes ergangen sind. Es gibt mit anderen Worten *keine «lex mitior»*. Dieser Grundsatz (der nicht ohne Ausnahmen gilt; vgl. *Abs. 2–5*) hat primär folgende zwei Konsequenzen:

- *Alles bleibt eingetragen, was im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Strafregistergesetzes aufgrund der neuen Voraussetzungen rechtmässig in VOSTRA eingetragen ist.* Insbesondere gelten für alle registrierten Daten die neuen Aufbewahrungsregeln für die Entfernung und das Nichterscheinen in den einzelnen Auszügen.
- *Alle nach Massgabe der neuen Voraussetzungen nicht mehr gerechtfertigten Eintragungen* (z.B. ein Auslandsurteil mit Freiheitsstrafe unter einem Monat, in denen weder eine stationäre therapeutische Behandlung noch ein Berufsverbot angeordnet wurde; vgl. Art. 18 Abs. 1 Bst. d Ziff. 1), *werden im Zeitpunkt des Inkrafttretens automatisch entfernt.*

Heikler ist die Frage, ob auch *Daten* nacherfasst werden sollen, welche im Zeitpunkt des Inkrafttretens *nicht im System eingetragen* sind, *obschon die Eintragungsvoraussetzungen erfüllt sind*. Eine strikte Anwendung des neuen Rechts im Sinne von *Absatz 1* hätte zur Folge, dass eine umfassende *Nacherfassung* erfolgen müsste, falls die neuen Voraussetzungen erfüllt sind. Dies kann beispielsweise *nicht eingetragene altrechtliche Urteile* betreffen (etwa im Bereich der Urteile mit Absehen von Strafe nach Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1, Jugendurteilen mit bestimmten neuen Sanktionen gemäss Art. 17 Abs. 2 Bst. c Ziff. 3) oder *nach bisherigem Recht entfernte Urteile* (etwa Massnahmenurteile bei denen der Fristenlauf infolge Umwandlung früh ausgelöst worden ist), aber auch *nachträgliche Entscheide* (etwa wenn sie bereits mit dem Grundurteil entfernt oder bisher – wie etwa Exequaturentscheide nach Art. 20

Abs. 2 Bst. f – gar nicht registriert worden sind) oder gar nur *Einzeldaten* (etwa Urteilskopien nach Art. 21). Gerade die Nacherfassung altrechtlich entfernter Urteile hätte, da neu viel längere Aufbewahrungsfristen vorgesehen sind (vgl. Art. 29), einschneidende Konsequenzen und wäre mit dem Rückwirkungsverbot kaum vereinbar. In Bezug auf die Nacherfassung sollen deshalb *spezielle Regeln* gelten. Es ist zu unterscheiden zwischen der Nacherfassung von Entscheiden (*Abs. 2 und 3*) und derjenigen von bestimmten Einzeldaten (vgl. dazu *Abs. 4 und 5*).

*Im aktuellen Recht* gibt es keine Regel zur Nacherfassung. Das Problem stellt sich aber weniger akzentuiert, da im Zuge der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches (welcher seit dem 1. Januar 2007 in Kraft ist) die Aufbewahrungsfristen bei langen Strafen eher etwas verkürzt worden sind. Eine Nacherfassung von Urteilen wird bisher (bei strikter Anwendung des neuen Rechts gemäss Ziff. 3 Abs. 1 der Schlussbestimmungen der Revision 2002) als möglich angesehen. Die Nacherfassung betrifft heute aber faktisch ausschliesslich Fälle von Massnahmenurteilen gegen eine schuldunfähige Person (vgl. z.B. Art. 375 Abs. 1 StPO), bei denen sich der Verurteilte noch im Vollzug befindet.

Eine *systematische Nacherfassung* findet bisher nicht statt. Eine solche wäre auch *nicht durchführbar*. Dies gilt erst recht für das neue Strafregisterrecht. Denn nach 10 Jahren werden die entsprechenden Urteilsdossiers meist ins Archiv gegeben und sind dort nur noch mit grossem Aufwand aufzufinden. Aber auch für Urteile, die noch greifbar sind, wäre der Aufwand für die Nacherfassung enorm, da auch sämtliche nachträglichen Entscheide wieder zugeordnet werden müssten. Neben Praktikabilitätsüberlegungen fällt auch folgendes Argument ins Gewicht: Eine Nacherfassung von entfernten Urteilen verträgt sich schlecht mit dem aktuell geltenden Verwertungsverbot, wonach entfernte Urteile dem Betroffenen nicht wieder entgegengehalten werden dürfen. Zudem lässt sich nur schlecht nachkonstruieren, welche Urteile noch nicht registriert und welche bereits entfernt wurden.

Eine *punktueller Nacherfassung*, bei der die eintragende Behörde völlig frei wählen kann, ob sie diese durchführen möchte, kommt ebenfalls nicht in Frage. Es kann nicht sein, dass Strafurteile nur deshalb nacherfasst werden, weil eine Behörde in einem alten Urteil zufällig Hinweise auf bestimmte Vorstrafen findet, die nicht mehr in VOSTRA registriert sind. Zum Einen besteht auch hier das Problem, dass sich so nicht alle für VOSTRA benötigten Informationen rekonstruieren lassen. Zum Anderen haftet dieser Art der Nacherfassung etwas sehr Willkürliches an.

Aus diesem Grund braucht es *spezielle Regeln*, wann eine Nacherfassung erfolgen soll. Auch die vorgeschlagene reglementierte Nacherfassung wird aber nur punktuell erfolgen können. D.h. die registerführenden Behörden suchen nicht aktiv nach solchen Urteilen. Wenn ein entsprechendes Urteil entdeckt wird, welches die Nacherfassungsbedingungen erfüllt, kann es eingegeben werden.

Eine *punktueller Nacherfassung von Urteilen und nachträglichen Entscheiden*, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht in VOSTRA erfasst sind, aber die neuen Eintragskriterien erfüllen, findet nur in folgenden zwei Fällen statt:

- Der *Betroffene befindet sich noch im Vollzug* der Strafe oder Massnahme (*Abs. 2 Bst. a*):

Diese Regel hat rein praktische Gründe. Man wird v.a. dann auf nicht eingetragene Urteile stossen, wenn es darum geht, den *Entscheid betreffend die bedingte Entlassung* in VOSTRA zu registrieren. Dies ist nötig, um andere Behörden

über die Geltung einer entsprechenden Probezeit zu informieren. Der nachträgliche Entscheid kann aber nicht in VOSTRA eingetragen werden, solange das altrechtliche Grundurteil nicht im System erfasst ist. Würde man auf eine Nacherfassung des Grundurteils verzichten, würde eine allfällige Probezeitverletzung unbemerkt bleiben.

Zu einer nachträglichen Eintragung kann es aber auch bei einer *Überstellung aus dem Ausland* kommen. Es kommt häufig vor, dass vor der Überstellung in die Schweiz das Grundurteil nicht gemeldet worden ist.

Da diese Urteile noch in die Gegenwart nachwirken, verstösst eine Nacherfassung nicht gegen das Rückwirkungsverbot.

Praktisch bedeutsam dürften auch Fälle von *nachträglich umgewandelten stationären Massnahmen* sein, bei denen die Entfernungsfrist nach aktuellem Recht zu laufen begonnen hat, obschon sich die betroffene Person noch im stationären Vollzug befindet. Denn bisher läuft die Fristberechnung ab Aufhebung der im Urteil angeordneten Massnahme, auch wenn diese umgewandelt wurde (etwa in eine Verwahrung). D.h. die Entfernungsfrist läuft, obschon eine Person weiterhin verwahrt bleibt.

Es wurde darauf verzichtet, eine besondere Nacherfassungs-Regel für *noch nicht vollstreckte Urteile* vorzusehen. Zwar handelt es sich auch hier um «noch nicht vollzogene Urteile». Es dürfte jedoch nur sehr selten vorkommen, dass Urteile versehentlich nicht eingetragen wurden, bei denen gleichzeitig der Vollzug noch aussteht. Dies könnte eventuell durch leichte Rückstände bei der Eintragung entstehen. Da aber neu auch alle Urteile nacherfasst werden sollen, die höchstens zehn Jahre vor Inkrafttreten dieses Gesetzes gefällt wurden (vgl. nachfolgend *Abs. 2 Bst. b*), sollten entsprechende Probleme beim Inkrafttreten des neuen Rechts nicht entstehen. Diese Konstellation braucht daher nicht speziell geregelt zu werden.

- Es handelt sich um ein *Urteil, das nicht früher als zehn Jahre vor Inkrafttreten dieses Gesetzes gefällt wurde (Abs. 2 Bst. b)*:

Besonders unbillig wäre es, wenn Urteile, die *sowohl die alten als auch die neuen rechtlichen Voraussetzungen erfüllen*, nicht nacherfasst werden könnten. Zu denken ist etwa an folgende Fälle: Altrechtliche Urteile, deren *Eintragungen* unter Geltung des alten Rechts *vergessen* gegangen sind. Altrechtliche Urteile, die *erst unter Geltung des neuen Rechts rechtskräftig* geworden sind und daher unmöglich vorher eingetragen werden konnten. Altrechtliche Urteile, die *kurz vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts rechtskräftig* geworden sind, bei denen aber nicht genügend Zeit für die Eintragung war. Altrechtliche *Auslandurteile*, die erst *mit erheblicher Verzögerung gemeldet* werden und daher erst nach Inkrafttreten des neuen Rechts eingetragen werden können (gemäss aktuellem Staatsvertragsrecht besteht die Pflicht, Urteile mindestens einmal jährlich an den Heimatstaat zu melden; oft wird diese Frist aber nicht eingehalten).

Die Programmierung würde sich aber enorm aufwendig gestalten, wenn VOSTRA bei der Eintragung eines altrechtlichen Urteils, welches im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch nicht eingetragen ist, auch noch prüfen müsste, ob die altrechtlichen Aufbewahrungsregeln erfüllt sind (um nicht gegen das Rückwirkungsverbot zu verstossen). Deshalb wird eine einfacher zu handhabende Regel vorgeschlagen: Eine Nacherfassung soll nur *bis zu demjenigen*

Zeitpunkt erfolgen, bei dem es in Bezug auf die Entfernungsfristen im Vergleich zum alten Recht sicher keine Probleme gibt. Seit der letzten grossen Rechtsänderung (welche am 1.1.2007 in Kraft getreten ist), werden *alle Grundurteile minimal 10 Jahre aufbewahrt*.<sup>175</sup> Unter diesen Voraussetzungen besteht daher keine Gefahr, dass es sich bei Urteilen nach Absatz 2 Buchstabe b um Urteile handeln könnte, die bereits unter altem Recht entfernt worden sind.

Die oben formulierten Regeln gelten jedoch wiederum nicht ohne Ausnahmen. Diese sind in *Absatz 3* geregelt. Nicht nacherfasst werden:

- *Urteile wegen Verbrechen oder Vergehen, bei denen von einer Strafe abgesehen wurde (Abs. 3 Bst a)*: Diese Urteile wurden bisher nicht eingetragen (Art. 9 Bst. b VOSTRA-V). Die Voraussetzung, dass das Urteil nach altem und neuem Recht eintragungspflichtig sein sollte (vgl. oben *Abs. 2 Bst. b*), ist demnach nicht erfüllt.
- *Jugendurteile, die vor dem 1.1.2013 ergangen sind und bei denen nur die ambulante Behandlung oder die offene bzw. private Unterbringung Eintragungsvoraussetzung ist (Abs. 3 Bst. b)*: Vor dem 1.1.2013 (Inkrafttreten der MG-Revision; vgl. Ziff. 1.1.1) werden die vorstehend genannten Jugendurteile nicht in VOSTRA erfasst. Bei Urteilen ab dem 1.1.2013 ergeben sich demgegenüber keine Probleme: Bei ambulanten Behandlungen beträgt die Entfernungsfrist 5 Jahre und bei einer offenen Unterbringung gar 7 Jahre (vgl. auch FN 175).
- *Ausländische Übertretungsurteile, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes ergangen sind*, aber die neuen Eintragungsvoraussetzungen erfüllen (*Abs. 3 Bst. c*): Bei Ausländerurteilen sind die Voraussetzungen der Registrierung nach altem und neuem Recht nicht mehr identisch (vgl. Ziff. 1.3.1.3). Ohne Spezialregelung müssten gestützt auf *Absatz 2 Buchstabe b* Übertretungsurteile, die jünger als zehn Jahre sind, aber nach altem Recht aussortiert oder noch nicht gemeldet worden sind, nacherfasst werden, wenn die Eintragungsvoraussetzungen neu erfüllt sind. Da die entsprechenden Urteilsmeldungen aber vernichtet wurden, wären diese Urteile ohnehin nicht mehr erhältlich. Schon aus diesem Grund soll auf eine Nacherfassung von altrechtlichen ausländischen Übertretungsurteilen verzichtet werden. In einer Übergangsphase wird man sich bei Ausländerurteilen, die zwar *vor* dem Inkrafttreten des neuen Rechts *ergangen*, aber erst *nach* Inkrafttreten des neuen Rechts *gemeldet* worden sind, daher noch die Frage stellen müssen, ob es sich um ein Übertretungsurteil handeln könnte. In dieser Übergangsphase wird man also weiterhin eine aufwendige Transponierung vornehmen müssen.

In *Absatz 4* werden diejenigen Einzeldaten (Urteilsbestandteile) genannt, die zwingend nacherfasst werden *müssen*. In zwei Fällen ist dies unabdingbar:

<sup>175</sup> Allerdings gelten für diejenigen Jugendurteile, welche am 1.1.2013 zusätzlich in VOSTRA eingetragen werden sollen (vgl. die Ausführungen zur MG-Revision in Ziff. 1.1.1 und Art. 107 Abs. 3 Bst. b), kürzere Entfernungsfristen (7 Jahre ab Massnahmenende bei *offener Unterbringung* gemäss Art. 369 Abs. 4 Bst. c nStGB; 5 Jahre ab Massnahmenende bei *ambulanter Behandlung* nach Art. 369 Abs. 4<sup>bis</sup> Satz 2 nStGB). Es ist auch bei diesen Jugendurteilen nicht anzunehmen, dass sie im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Totalrevision (ca. 2017) bereits entfernt worden sind.

- Bei *elektronischen Kopien der Urteilsmeldungen aus dem Ausland nach Artikel 21 Absatz 2* (vgl. *Abs. 4 Bst. a*): Diese Meldungen liegen heute nur in Papierform vor und sollten im System erfasst werden. Vor allem dann, wenn eine Zuordnung der Auslandstaten zu schweizerischen Straftatbeständen nicht möglich ist, können nämlich die einzelnen Deliktswürfe nur aus der Meldung selbst herausgelesen werden. Die Meldungen enthalten daher wichtige Informationen über die begangenen Delikte. Daher braucht es eine entsprechende Nacherfassung dieser Meldungen.
- Bei den *Versichertennummern nach Artikel 50c AHVG*, die gemäss Artikel 14 und 16 Absatz 1 Buchstabe a in VOSTRA eingetragen werden sollen (vgl. *Abs. 4 Bst. b*). Hier sollte eine Nacherfassung erfolgen, da sonst gewisse automatisierte Prozesse nicht funktionieren: z.B. der automatische Abgleich von Namensänderungen mit Infostar (Art. 67). Die für die Zuweisung der Versichertennummer zuständige Stelle (Zentrale Ausgleichsstelle, ZAS) wirkt bei der Erfassung der Versichertennummer in VOSTRA mit. Gemäss Artikel 50g Absatz 2 Buchstabe b AHVG müssen ihr die dafür notwendigen Daten zur Verfügung gestellt werden. Für die Zuweisung der Nummern wurden spezifische Programme entwickelt, welche diesen Prozess erleichtern.

Da die Nacherfassung in den vorstehend genannten Fällen von *Absatz 4* sehr aufwendig sein dürfte, wird eine Übergangsfrist von sechs Monaten gewährt.

Schliesslich werden in *Absatz 5* die registerführenden Behörden ermächtigt, fehlende *elektronische Kopien von bereits eingetragenen inländischen Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden gemäss Artikel 21 Absatz 1* in VOSTRA zu erfassen. Es soll jedoch keine systematische Nacherfassung stattfinden, da der Aufwand dafür zu hoch wäre. Diese Form der Nacherfassung ist weniger bedenklich, da keine bereits entfernten Daten betroffen sind.

#### *Art. 108* Übergangsbestimmungen im Bereich Strafregister für Unternehmen

Da es bisher keine Eintragung von Unternehmensurteilen gab, wird in Artikel 108 vorgesehen, dass das neue Strafregisterrecht im Bereich Unternehmensregister nur für *Grundurteile und nachträgliche Entscheide* gilt, die nach *Inkrafttreten des neuen Rechts ergangen* sind. Massgebend ist das *Urteilsdatum* (ein Abstellen auf das Rechtskraftdatum hätte keinen Sinn gemacht, da nach neuer StPO die Rechtskraft ohnehin auf das Urteilsdatum zurückbezogen wird). Es findet keine Nacherfassung alter Urteile statt.

#### *Art. 109* Referendum und Inkrafttreten

Der Zeitpunkt der Inkraftsetzung wird durch den Bundesrat bestimmt; zumal schwer abschätzbar ist, wie viel Zeit die Neuprogrammierung von VOSTRA in Anspruch nehmen wird.

### *Anhang Ziff. 1 (Änderungen im Bereich Bundespersonalgesetz)*

In Artikel 8 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) soll ein neuer Absatz 4 eingeführt werden, wonach der Arbeitgeber vom Bewerber verlangen kann, einen Auszug aus dem Strafregister beizubringen. Es ist sinnvoll, dass auch ausserhalb von Personensicherheitsprüfungen nach BWIS Leumundsprüfungen durchgeführt werden können. Mit dieser Regelung haben Bundesbehörden gleich lange Spiesse wie private Arbeitgeber.

Zwar ist es aus privatrechtlicher Sicht umstritten, ob Arbeitgeber immer einen Auszug einfordern dürfen. Die Kriterien, welche das Arbeitsrecht entwickelt hat, sind in der Praxis jedoch wenig tauglich (so sei etwa die Frage nach spezifischen Delikten erlaubt; die Frage nach dem Privatauszug in der Regel hingegen nicht). Erstens wird ein Arbeitgeber immer Delikte finden, die einen Konnex zur Arbeit aufweisen (z.B. Drogendelikte etc.), weshalb ein limitiertes Fragerecht letztlich illusorisch ist. Zweitens muss der Arbeitgeber spätestens dann, wenn er einer Antwort misstraut, die Möglichkeit haben, Beweise einzufordern. Der einzige Beweis, der hier zur Verfügung steht, ist der Privatauszug, der zwangsläufig auch Delikte enthalten kann, die für den Arbeitgeber gar nicht von Interesse sind. Genau um diesen Beweis zu führen, ist der Privatauszug mit seinem limitierten Informationsgehalt geschaffen worden. So gesehen sollte es auch für private Arbeitgeber stets möglich sein, direkt nach dem Auszug zu fragen.

Da Behörden ans Legalitätsprinzip gebunden sind und die blossе Kenntnisnahme von besonderem schützenswerten Personendaten eine Form des «Bearbeitens» ist, welche eine Regelung in einem formellen Gesetz verlangt, ist das Personalgesetz entsprechend anzupassen. Zur Einholung eines Privatauszuges besteht indes keine Pflicht (Kann-Bestimmung).

Auf die Einführung einer generellen Ermächtigungsklausel im Strafregisterrecht, welche auch für Anstellungsverhältnisse im kantonalen Bereich Gültigkeit hätte, wurde verzichtet, da die Kantone diese Form der Informationsbeschaffung selber regeln können.

### *Anhang Ziff. 2 (StGB-Änderungen)*

Mit Inkrafttreten des neuen Strafregistergesetzes werden die bisherigen Bestimmungen des StGB zum Strafregister aufgehoben (Art. 365–371, Art. 387 Abs. 3, Ziff. 3 der Schlussbestimmungen der Änderung vom 13. Dezember 2002).

Im Zusammenhang mit dem Nichterscheinen eines Eintrages im Privatauszug (vgl. Art. 43 Abs. 3 Bst. c) ist es von grundlegendem Interesse, dass die Gerichte in Zukunft die Frage der Bewährung bei Probezeitverletzungen nach möglichst einheitlichen Kriterien beurteilen. Daher soll eine wichtige Gesetzeslücke geschlossen und für bedingte und teilbedingte Strafen der Beginn der Probezeit gesetzlich geregelt werden. Bisher fehlt eine entsprechende Bestimmung. Gemäss dem neuen Artikel 44 Absatz 4 VE-StGB wird der *Beginn der Probezeit auf den Zeitpunkt der Eröffnung des vollstreckbaren Urteils* fixiert. Denn es gibt in der Praxis immer wieder Fälle, wo der Richter die Probezeit fälschlicherweise bereits ab Urteilsdatum berechnet, obschon das betreffende Urteil nie mündlich eröffnet worden ist. Dem Betroffenen kann die Probezeitverletzung nur dann vorgeworfen werden, wenn er von der Probezeit Kenntnis hat. Dass bei teilbedingten Strafen ebenfalls der Eröffnungszeitpunkt

massgebend sein soll, rechtfertigt sich dadurch, dass eine verurteilte Person auch während des Vollzugs ein Verbrechen oder Vergehen begehen kann. Das Abstellen auf die Eröffnung des *vollstreckbaren* Urteils stützt sich auf die konstante bundesgerichtliche Rechtsprechung.<sup>176</sup> Die Probezeit läuft beispielsweise bereits ab Eröffnung eines letztinstanzlichen kantonalen Urteils, ungeachtet eines allfällig beim Bundesgericht eingelegten Rechtsmittels.<sup>177</sup> Urteilt das Bundesgericht selber, so ist die bereits ausgestandene Probezeit (zwischen der Eröffnung des Entscheides der Vorinstanz und der Eröffnung des Entscheides des Bundesgerichts) anzurechnen. Gleiches gilt, wenn das angefochtene Urteil vom Bundesgericht an die Vorinstanz zur Neubeurteilung zurückgewiesen wird. Unter Umständen ist gar festzustellen, dass die neue Probezeit infolge Anrechnung bereits verbüsst wurde.

Bisher fehlt die Normierung der gesetzlichen Pflicht, welche Behörde bei einem Auslandsurteil, das in die Probezeit einer bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug fällt, über die Folgen der Probezeitverletzung entscheiden soll. Aus diesem Grund soll Artikel 89 StGB mit Absatz 3<sup>bis</sup> ergänzt werden, der vorsieht, dass die Zuständigkeit für eine Rückversetzung beim Gericht liegt (wobei dies der Richter sein wird, der ehemals die Strafe ausgesprochen hat). In den anderen Fällen (Verlängerung der Probezeit etc.) kann auch die Strafvollzugsbehörde entscheiden. Der Bezug zum Strafregister ergibt sich dadurch, dass dem Schweizerischen Strafregister bereits heute eine entsprechende Meldepflicht auferlegt wird (Art. 20 Abs. 2 VOSTRA-V), ohne dass die Zuständigkeitsfrage im Gesetz geregelt ist.

#### *Anhang Ziff. 3 (StPO-Änderung)*

Der aktuelle Artikel 261 Absatz 1 Buchstabe a StPO knüpft die Frist für die Entfernung von erkennungsdienstlichen Unterlagen an die «Fristen für die Entfernung der Einträge im Strafregister». Diese Fristen sind heute in Artikel 369 StGB geregelt. Aufgrund des neuen Aufbewahrungskonzeptes (vgl. Ziff. 1.3.1.5) werden die «Entfernungsfristen» im Strafregisterrecht aber erheblich verlängert (vgl. Art. 29). Um zu verhindern, dass es bei Inkrafttreten des StReG auch für die Aufbewahrung von erkennungsdienstlichen Unterlagen zu einer Verlängerung der Aufbewahrung kommt, sind die entsprechenden Fristen gemäss Artikel 261 Absatz 1 Buchstabe a StPO neu an die Dauer des Erscheinens eines Eintrages im Behördenauszug 2plus zu knüpfen (vgl. Art. 41 Abs. 3). Die vorgeschlagene Regelung entspricht somit weitestgehend dem geltenden Recht.

#### *Anhang Ziff. 4 (Änderungen im Bereich TEVG)*

Neu soll die für die Durchführung von Sharing-Verfahren notwendige Meldung eines Strafurteils durch eine automatische Weiterleitung via VOSTRA erfolgen (vgl. Art. 63). Die bisher gemeldeten Einziehungen waren Bestandteil eines Strafurteils, welches ohnehin eintragungspflichtig war. Für den sehr unwahrscheinlichen Fall, dass es künftig einmal einen selbständigen Einziehungsentscheid gibt, wird die bisherige Meldepflicht gemäss Artikel 6 Absatz 1 TEVG zwar beibehalten, aber auf

<sup>176</sup> BGE 120 IV 175, 6S.506/2001, 6B.522/2010.

<sup>177</sup> Vgl. zur fehlenden aufschiebenden Wirkung der Beschwerde in Strafsachen Art. 103 Abs. 2 Bst. b des Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005, BGG, SR 173.110.

selbständige Einziehungsentscheide beschränkt. Ferner wird für die Fallsammlung der Sharing-Stelle des BJ in Artikel 8a TEVG (die Strafurteile und damit besonders schützenswerte Personendaten enthält) eine Rechtsgrundlage geschaffen, welche auch die Dauer der Aufbewahrung und die Archivierung regelt. Der Bezug zum Strafregister ergibt sich dadurch, dass eine VOSTRA-Meldung nur dort erfolgen sollte, wo auch die Weiterverarbeitung der Daten klar geregelt ist.

#### *Anhang Ziff. 5 (MStG-Änderungen)*

Die strafregisterbezogenen Bestimmungen des MStG sollen aufgehoben und – soweit sinnvoll – ins Strafregistergesetz überführt werden. Artikel 226 Absatz 1 MStG wird in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 1 integriert. Der Generalverweis in Artikel 226 Absatz 2 MStG auf das Strafregisterrecht des StGB braucht keine Entsprechung im neuen Strafregistergesetz mehr. Gleich verhält es sich mit Ziffer 2 der Schlussbestimmungen der Änderung vom 21. März 2003 (da das neue Strafregistergesetz in Artikel 107 eigene Übergangsregeln kennt).

#### *Anhang Ziff. 6 (Änderung im Bereich Zivildienstgesetz)*

Die VOSTRA-Zugangsrechte der Vollzugsstelle für den Zivildienst sind in Artikel 48 Buchstabe b und in Artikel 52 Buchstabe f geregelt (vgl. die Ausführungen vorne). Dies bedingt verschiedene Anpassungen im Zivildienstgesetz vom 6. Oktober 1995 (ZDG, SR 824.0):

- In Artikel 12 Absatz 2 und Artikel 19 Absatz 3 ZDG wurden die referierenden Hinweise auf das aktuelle Strafregisterrecht gestrichen. Stattdessen wurde nur ein allgemeiner Verweis auf das StReG aufgenommen, der Raum für künftige Änderungen lässt.
- In Artikel 19 Absatz 3 ZDG wurde zusätzlich noch das Einwilligungserfordernis gestrichen, da im gesamten Strafregisterbereich auch sonst nirgends vorgesehen ist, dass für den Zugang zu einem bestimmten Behördenauszug einer Einwilligung des Betroffenen bedarf (vgl. Ausführungen zu Art. 48 Bst. b).
- Die Einwilligung des Betroffenen ist nur noch für das Einholen von ergänzenden Auskünften im Sinne von Artikel 19 Absatz 4 Buchstabe b ZDG erforderlich. Aus diesem Grund ist in Artikel 19 Absatz 5 ZDG die Ablehnung der Datenweitergabe auf Fälle von Artikel 19 Absatz 4 Buchstabe b zu beschränken.

### **3 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantonen soll auch unter Geltung des Strafregistergesetzes beibehalten werden (vgl. dazu die Delegationsbestimmung in Art. 105 Bst. c sowie Art. 31 VOSTRA-V).

#### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

In Bezug auf die personellen und finanziellen Auswirkungen ist zu unterscheiden zwischen dem Aufwand für die *Neuprogrammierung* und demjenigen für den *Be-*



*trieb* der Datenbank (siehe unten). Diesen Aufwendungen stehen allerdings auch Gebühreneinnahmen für die Erstellung von Privatauszügen (auch im Bereich Unternehmensregister) gegenüber. Da im jetzigen Zeitpunkt nicht klar ist, in welchem Umfang künftig entsprechende Auszüge ausgefertigt werden, lassen sich auch die finanziellen und personellen Auswirkungen nur schwer abschätzen. Es ist aber damit zu rechnen, dass den betriebsbedingten Aufwendungen beim Bund (in denen jedoch die Kosten für die Neuprogrammierung nicht enthalten sind) Gebühreneinnahmen in gleicher Grössenordnung gegenüberstehen werden. Die zu erwartende Aufstockung um ca. 4 Stellen beim Schweizerischen Strafregister (welche beim Bundesamt für Justiz budget-erhöhende Lohn- und Infrastrukturkosten von ca. 500 000 Franken mit sich bringen wird) wird somit durch entsprechende Einnahmen auf Bundesebene kompensiert.

Die Kosten für die *Neuprogrammierung von VOSTRA* lassen sich erst nach einer Kostenschätzung durch das ISC-EJPD abschätzen, welche zurzeit noch nicht vorliegt. Sie dürften sich aber in der Höhe von *mindestens zehn Millionen Franken* bewegen. Die benötigten Gelder können nicht durch das ordentliche Informatik-Budget des EJPD für das Strafregister aufgefangen werden. Denn jährlich stehen für VOSTRA ca. 150 000 Franken für kleinere technische Anpassungen zur Verfügung. Um die Neuprogrammierung zu finanzieren, wird das EJPD daher gemäss den gültigen Richtlinien dem Bundesrat rechtzeitig einen Antrag auf zusätzliche IKT-Mittel stellen. Die hohen Kosten entstehen dadurch, dass einerseits der Teil *Unternehmensregister erstmals programmiert* werden muss, da es bisher keine solche Datenbank gibt. Aber auch der Bereich Personenregister kann nicht einfach durch punktuelle Aktualisierungen erneuert werden, da die aktuelle Datenbankstruktur auf *veralteten technischen Grundlagen* beruht, aufgrund derer sich jeweils Neuerungen nur mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand verwirklichen lassen. Durch die vielen im Rahmen dieser Revision getroffenen rechtlichen Anpassungen (mehr Auszüge, neue Datenkategorien, Schnittstellen zu anderen Datenbanken) ist für einen *Neubau* von VOSTRA jetzt der richtige Zeitpunkt. Dabei kann von den bestehenden Erfahrungen und bewährten Funktionalitäten profitiert werden. Allerdings dürfte die Umsetzung eines derart umfangreichen Informatikprojektes mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

Das neue Strafregistergesetz bedingt auch einen erhöhten laufenden Aufwand für den *Betrieb der Datenbank* (z.B. durch die Verwaltung zusätzlicher Nutzer) sowie erhöhte *Informatikinfrastruktur-Kosten* (da insgesamt *mehr Serverleistung* benötigt wird<sup>178</sup>).

Die *Eingabe der Daten* erfolgt vornehmlich durch die Kantone, so dass die Rechtsänderungen in diesem Bereich schon deshalb kaum Auswirkungen auf Bundesebene aufweisen. Zu einem gewissen Mehraufwand dürfte einzig die elektronische Erfassung der *Urteilskopien* im Sinne von Artikel 21 führen. Dieser dürfte aber dadurch kompensiert werden, dass für die Strafzumessung oder das Controlling keine Urteile mehr angefordert werden müssen. Es wird kaum nötig sein, zum Einlesen der Entscheide zusätzliche *Scanner* anzuschaffen. Denn die entsprechenden Urteilskopien dürften in elektronischer Form bereits vorhanden sein und sich direkt aus den ent-

<sup>178</sup> Infolge der Verlängerung der Aufbewahrungsdauer für Urteile, durch die elektronische Erfassung von Entscheidkopien und durch neue Datenkategorien (wie etwa die automatisch protokollierten Abfragen) wird z.B. mehr Speicherplatz benötigt.

sprechenden Datenverarbeitungssystemen der urteilenden Behörden importiert lassen. Die anderen Rechtsänderungen in Bezug auf die Eingabe der Daten haben keine Auswirkungen:

- Aufgrund der leicht modifizierten Eintragungsvoraussetzungen im Bereich Personenregister dürften punktuell *etwas mehr Urteile* eingetragen werden müssen (Verbrechen und Vergehen mit Verzicht auf Strafe; Übertretungsurteile mit gesetzlich vorgesehener Strafschärfung; mehr Jugendurteile). Dies dürfte aber nicht ins Gewicht fallen.
- Bei den *Auslandurteilen* wird die Eintragung vereinfacht (Abstellen auf die Sanktion; ohne Transponierung). Personelle Einsparungen lassen sich durch diese Massnahme aber nicht erzielen, da das Schweizerische Strafregister künftig mit einer grösseren Zahl von gemeldeten Urteilen rechnen muss (infolge der erzielten Verbesserung im internationalen Datenaustausch).
- Künftig müssen auch *Urteile gegen Unternehmen* in VOSTRA eingetragen werden. Diese Urteile sind aber insgesamt nicht zahlreich (erst recht nicht auf Bundesebene).
- Vor der Urteileintragung muss bereits heute eine genaue Identitätsabklärung gemacht werden, um die entsprechenden Daten korrekt im System erfassen zu können (vgl. neu die explizite Vorschrift in Art. 11 Abs. 3). Die konsequente Handhabung dieser Verpflichtung ist mit einem gewissen Aufwand verbunden, der personell aber keine Auswirkungen haben dürfte.

Aufgrund der Eintragung von *automatisch protokollierten Abfragen* gemäss Artikel 24 ist zu erwarten, dass beim Schweizerischen Strafregister künftig mehr Gesuche zur Wahrung des datenschutzrechtlichen Auskunftsrechts nach Artikel 59 und 101 eingehen werden. Da die Auskunft aber nur beim Schweizerischen Strafregister vor Ort erteilt wird, dürfte sich die Zahl der Anfragen in Grenzen halten, da die Reise nach Bern für die Betroffenen mit einem gewissen Aufwand verbunden ist. Es ist mit der Schaffung maximal *einer zusätzlichen Stelle* beim Schweizerischen Strafregister zu rechnen.

Die beim Schweizerischen Strafregister anfallenden Kosten für die Ausfertigung von *Privatauszügen über Unternehmen* dürften durch die entsprechenden Gebühren gedeckt sein. Für die Erstellung dieser Auszüge sind vorerst *1-2 neue Stellen* einzuplanen.

Die Erteilung *neuer Zugangsrechte* bringt den entsprechenden Behörden v.a. eine verlässlichere Datenlage und führt damit zu qualitativ besseren Entscheiden. Wesentliche Einsparungen lassen sich dadurch aber in der Regel nicht erzielen:

- Im Gegenteil, die Erteilung neuer Zugangsrechte hat (insbesondere durch den Anschluss der kantonalen Polizeistellen) eine Vielzahl neuer Nutzer zur Folge. Dadurch steigt für das Schweizerische Strafregister auch der *Aufwand für die Nutzerverwaltung*. Die Aufschaltung der entsprechenden Profile fällt dabei weniger ins Gewicht. Zeitintensiver ist die Prüfung der individuellen Anschlussbegehren, die Schulung neuer Anwender, Vergabe und Wiedererteilung neuer Passwörter und die Aktualisierung der Nutzer infolge personeller Fluktuationen bei den angeschlossenen Ämtern. Das Schweizerische Strafregister wird in diesem Bereich *eine zusätzliche Stelle* schaffen müssen.

- Bei den zugangsberechtigten Behörden dürften sich vereinzelt *Effizienzgewinne* erzielen lassen; personelle Einsparungen sind dadurch aber keine zu erwarten (Beispiel: Zugang der kantonalen Einbürgerungsbehörden zu hängigen Strafverfahren: Wenn einzelne Einbürgerungsverfahren auf Stufe Kanton frühzeitig sistiert werden können, dürften die beim Bundesamt für Migration anhängig gemachten Gesuche leicht abnehmen).
- Die Erteilung neuer schriftlicher Zugangsrechte haben einen Mehraufwand für die registerführenden Behörden zur Folge, welche die entsprechenden Auszüge ausfertigen müssen (vgl. z.B. Behörden im Bereich Pflegekinderaufsicht oder Adoption nach Art. 52 Bst. b–d). Durch die Schaffung von Online-Zugangsrechte (anstelle von schriftlichen Gesuchen) werden die registerführenden Behörden aber auch entlastet (vgl. z.B. die für die Rechtshilfe zuständige Stelle im Bundesamt für Justiz gemäss Art. 46 Bst. c oder der Bundessicherheitsdienst gemäss Art. 47 Bst. b Ziff. 2). In der Tendenz werden die kantonalen Koordinationsstellen eher stärker belastet, das Schweizerische Strafregister etwas entlastet. Wesentliche personelle Konsequenzen sind dadurch nicht zu erwarten.

### **3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

Die Rechtsänderungen im Bereich der *Eingabe der Daten*, welche heute vornehmlich durch die Kantone erfolgt, haben keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone. Einzig die elektronische Erfassung der *Urteilskopien* im Sinne von Artikel 21 dürfte zu einem gewissen Mehraufwand führen, der aber dadurch kompensiert wird, dass die für die Strafzumessung benötigten Urteile künftig direkt aus VOSTRA abgerufen werden können und nicht mehr bei den anderen Behörden bestellt werden müssen (vgl. dazu ausführlich Ziff. 3.1).

Die Effizienzgewinne durch die Erteilung neuer Zugangsrechte auch im kantonalen Bereich dürften sich finanziell und personell nicht auswirken (vgl. dazu ausführlich Ziff. 3.1).

### **3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Diese Vorlage lässt keine volkswirtschaftlichen Auswirkungen erwarten.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008<sup>179</sup> über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

<sup>179</sup> BBl 2008 821

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungsmässigkeit**

Die Rechtsetzungskompetenz des Bundes zum Erlass von Regeln zur Führung eines Strafregisters leitet sich aus der allgemeinen Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete des Strafrechts und des Strafprozessrechts ab (Art. 123 BV). Das Strafregister wurde primär als Hilfsinstrument für die Strafrechtspflege geschaffen.

Die generierten Strafregisterdaten werden von Behörden und Privaten jedoch auch für nicht strafrechtliche Zwecke genutzt. Die entsprechenden Aufgaben, für die Strafregisterauszüge an Behörden abgegeben werden, können dabei sowohl im Bundesrecht als auch im kantonalen Recht definiert sein. Das Recht, Daten für nicht strafrechtliche Zwecke zu nutzen, braucht demnach verfassungsrechtlich nicht nochmals separat abgestützt zu werden.

### **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Es gibt diverse (direkt anwendbare) bilaterale und multilaterale *Rechtshilfeverträge*, die Bestimmungen über die Gewährung von Auskünften aus dem Strafregister und den Austausch von Strafnachrichten mit dem Ausland enthalten. Die Vorlage trägt diesen Vorgaben Rechnung.

### **5.3 Erlassform**

Eine Revision des Strafregisterrechts bedingt primär eine Revision auf formell-gesetzlicher Ebene, da Strafdaten besonders schützenswerte Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes sind. Die aktuelle Strafregisterregelung (Art. 365–371 StGB) enthält nur wenige, aber sehr umfangreiche Bestimmungen, die wenig Gestaltungsspielraum lassen. Das neue Strafregisterrecht weist im Vergleich zur bisherigen Normstruktur einen grösseren Detaillierungsgrad auf. Deshalb soll ein eigenständiges Strafregistergesetz geschaffen werden. Reine Ausführungsbestimmungen sollen weiterhin auf Verordnungsebene geregelt werden.