



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz

per E-Mail an:
info-subventionen@sem.admin.ch

Basel, 15. Februar 2022

Regierungsratsbeschluss vom 15. Februar 2022

Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung; StReV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit am 23. November 2021 bei der Staatskanzlei Basel-Stadt eingegangenem Schreiben haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur neuen Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung, StReV) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst den Vernehmlassungsentwurf zur Verordnung über das Strafregister-Informationssystem (E-StReV) grundsätzlich. Zu den einzelnen Bestimmungen hat er diverse Anmerkungen:

Zugangsrecht kantonalen Bewilligungsstellen Kleinspiele: Ergänzung im StReG

Im Rahmen der Prüfung der Vernehmlassungsunterlagen ist uns aufgefallen, dass Bestimmungen über die Gewährung von Zugangsrechten für die kantonalen Bewilligungsstellen im Bereich der Geldspielgesetzgebung fehlen. Per 1. Januar 2019 ist das Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS, SR 935.1) in Kraft getreten. Darin verankert wurde das Bewilligungs- und Aufsichtswesen über die Kleinspiele, welches durch kantonale Bewilligungs- und Aufsichtsstellen umgesetzt wird (Art. 32 BGS). Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens wird der Leumund der Gesuchstellenden respektive der Veranstaltenden geprüft (Art. 32 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGS).

In Art. 46 lit. k StReG wird den zuständigen kantonalen Stellen für die Bewilligung von privaten Sicherheitsdienstleistungen ein Zugangsrecht erteilt für die Erteilung und den Entzug von Bewilligungen für Sicherheitsunternehmen sowie für die Marktzulassung von Sicherheitsunternehmen. Für die kantonalen Bewilligungsstellen im Bereich der Geldspielgesetzgebung muss ein analoges Zugangsrecht gewährt werden. Der Kanton Basel-Stadt regt daher an, eine entsprechende Ergänzung von Art. 46 StReG zu prüfen. Ausführungsbestimmungen in der E-StReV zum Zugangsrecht der kantonalen Bewilligungsstellen sind (analog zum Bereich der Bestimmung für die Bewilligungsstellen im Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen) wohl nicht erforderlich.

Art. 9 E-StReV

Diese Bestimmung regelt die Zusammenarbeit der registerführenden Stelle mit den «Datenschutzorganen» bei einer Kontrolle. Diese müssen die registerführende «Stelle» im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei der stichprobenartigen Kontrolle unterstützen (Abs. 1), wobei auf die Auslastung der Datenschutzorgane Rücksicht genommen werden muss. In den Erläuterungen (S. 16 f.) wird ausgeführt, dass damit primär die für den Datenschutz verantwortlichen Stellen der Behörden selber gemeint sind. Da jedoch in vielen Kantonen solche nicht vorhanden sind, seien die Datenschutzbeauftragten geeignet, die registerführenden Stelle bei der Kontrolle des Kontrollprozesses zu unterstützen.

Der Einbezug der regelmässig weisungsunabhängigen kantonalen Datenschutzbeauftragten im Sinne einer Pflicht zur Unterstützung der registerführenden Stelle ist abzulehnen. Bei den diesbezüglichen Kontrolltätigkeiten handelt die registerführende Stelle sowie die Behörden als Datenbearbeiter. Solche «betriebsinternen» Kontrollen sind durchaus zu begrüssen und aufgrund der Sensitivität der Daten auch angezeigt. Sie sind jedoch zu unterscheiden von der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit, welche die kantonalen Datenschutzbeauftragten abgestützt auf die kantonalen Datenschutzgesetze wahrnehmen. Diese sehen regelmässig die Kompetenz zur Durchführung von Kontrollen vor. Art. 9 Abs. 1 lit. c E-StReV sieht aber diesbezüglich vor, dass die Datenschutzorgane nur dann eigenständige Kontrollen vornehmen können, wenn überwiegende öffentliche Interessen die Durchführung durch die registerführende Stelle verunmöglichen. Der gesetzliche Auftrag zur Durchführung von datenschutzrechtlichen Kontrollen tritt jedoch neben die hier in der Verordnung vorgesehenen eigenen Kontrollen der Datenbearbeiter. Die Begründung des Einbezugs der kantonalen Datenschutzbeauftragten würde im Umkehrschluss auch bedeuten, dass der eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte keine Rolle bei den Kontrollen hätte, was ebenfalls unzulässigerweise in seine Kompetenzen eingreift.

Bei der gemäss Erläuterungen vorgesehenen Lösung werden aus unserer Sicht somit die Rollen der Datenbearbeiter und der unabhängigen Aufsichtsbehörden in unzulässiger Weise vermischt und in die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung ihrer Datenschutzaufsicht eingegriffen.

Des Weiteren weist der Kanton Basel-Stadt darauf hin, dass die zum Schengen-Acquis gehörende Europäische Richtlinie 2016/680 im Bereich der Strafverfolgung und des Strafvollzugs, zu deren Umsetzung auch die Kantone verpflichtet sind, in Art. 32ff. die Verantwortlichen für die Datenbearbeitung zur Ernennung eines Datenschutzbeauftragten verpflichtet, so dass zumindest in diesem thematischen Bereich die Bedenken des Ordnungsgebers betreffend fehlender Ansprechpartner in den Kantonen entschärft werden sollten.

Der Kanton Basel-Stadt regt deshalb an, dass im Verordnungstext sowie in den Erläuterungen klargestellt wird, dass die unabhängigen Datenschutzaufsichtsstellen nicht von der Mitwirkungspflicht erfasst sind. Des Weiteren sollte unserer Ansicht nach auf das Erfordernis der Ankündigung der Kontrolle verzichtet werden, da eine unangekündigte Kontrolle wirksamer ist.

Art. 6 Abs. 2 E-StReV

In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass sich die «registerführende Stelle als verantwortliches Bundesorgan im Namen aller Behörden, die einen Zugang zu VOSTRA-Daten haben, einloggen und so (in deren Namen) die von Ihnen erfassten Daten weiterbearbeitet». Mit Blick auf die Nachvollziehbarkeit von Zugriffen sehen wir dies kritisch. Auf jeden Fall sollte über die Benutzerkennzeichnung in den Protokollen sichergestellt werden, dass eine Änderung nicht von der Behörde selber, sondern von der registerführenden Stelle vorgenommen wurde. Denn auch wenn die Eintragung von Daten auf einem System erfolgt, die beim Bundesamt für Justiz als «Datenherr» (Erl. S. 12, der Kanton Basel-Stadt regt die Verwendung des Begriffs «Dateneigner» an) verortet ist, erfolgen viele Bearbeitungen durch andere, oftmals auch kantonale Behörden. Diese tragen für die von ihnen vorgenommenen Bearbeitungsschritte die datenschutzrechtliche Verantwortung und eine rechtswidrige Eintragung muss entsprechend von ihnen verantwortet werden. Dass die

registerführende Stelle die Daten abändern kann, ist nicht zu beanstanden, es muss aber Transparenz darüber bestehen.

Der Kanton Basel-Stadt regt nach dem Gesagten an, Art. 6 Abs. 2 E-StReV entsprechend anzupassen.

Art. 7 E-StReV

Die Überschrift von Art. 7 E-StReV ist nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt unpräzise. «Sonderregeln» müssten im Verordnungstext selbst ausgeführt werden und nicht in einem Anhang. Bei den in Art. 7 E-StReV erwähnten «Sonderregeln» handelt es sich aber eher um allgemeine Regeln, die im Anhang 9 aufgeschlüsselt werden.

Der Kanton Basel-Stadt regt deshalb an, eine Präzisierung des Bestimmungsinhalts von Art. 7 E-StReV durch Änderung der Überschrift zu prüfen.

Art. 8 E-StReV

Der Aufbau von Art. 8 E-StReV ist aus Sicht des Kantons Basel-Stadt etwas unübersichtlich, aber letztendlich nachvollziehbar.

Es bleibt folgende Anmerkung: Lit. f von Abs. 1 bestimmt, dass die Nutzer die notwendigen Angaben zur Beurteilung der Voraussetzungen nach lit. a - e schriftlich einreichen. Mitumfasst wird lit. d, die besagt, dass den Nutzern das Recht zur Online-Abfrage nicht entzogen worden ist. Es stellt sich die Frage, ob die Meldung des Entzugs und die Bestätigung des «Nicht-Entzugs» nicht besser durch eine andere Person erfolgen sollen.

Abs. 2 lit. e derselben Bestimmung nimmt dieselbe Fragestellung wieder auf, indem festgelegt wird, dass die Nutzer die Erfüllung von Abs. 1 – und damit wiederum des «Nicht-Entzugs» des Rechts zur Online-Abfrage – selbst schriftlich einreichen müssen.

Der Kanton Basel-Stadt regt daher an, eine entsprechende Umformulierung dieser Bestimmung zu prüfen.

Art. 8 Abs. 4 E-StReV

Der Entzug der Berechtigungen bei wiederholter, vorsätzlicher Nutzung des Abfragerechts für nicht gesetzesmässige Zwecke ist als «Kann-Vorschrift» ausgestaltet, was damit begründet wird, dass die Feststellung der Zweckkonformität nicht immer ganz einfach sei. Dies ist unserer Meinung nach jedoch eine Frage der Sachverhaltsfeststellung. Ist dieser aber so erstellt, dass die Entzugsvoraussetzungen gegeben sind, sollte der Entzug obligatorisch sein.

Art. 10 E-StReV

Der Kanton Basel-Stadt regt an, zumindest in den Erläuterungen ausdrücklich zu erwähnen, dass die Bezüger ab dem Zeitpunkt, ab welchem sie über die Schnittstellen VOSTRA-Daten bezogen und in ihre Fachanwendungen integriert haben, für die Bearbeitung dieser Daten und somit auch für die Sicherstellung der Informationssicherheit verantwortlich sind.

Art. 11 Abs. 2 E-StReV

Der Kanton Basel-Stadt regt an, den Einschub «ergänzt durch angemessene Schutzmassnahmen» nach dem Wort «Grundschutz» zu machen, da der IKT-Grundschutz angesichts der zahlreich bearbeiteten besonderen Personendaten nicht ausreicht.

Art. 12 Abs. 1 E-StReV

Auch wenn diese Bestimmung inhaltlich aus der bestehenden VOSTRA-Verordnung stammt, regt der Kanton Basel-Stadt an zu erläutern, was genau mit der Formulierung «Informatikinfrastruktur der Kantone» gemeint ist. Der Begriff kann sehr weit verstanden werden und könnte potenziell die Organisationsautonomie der Kantone in diesem Bereich deutlich einschränken.

Art. 13 E-StReV

Die Unterscheidung der Protokollierung von Bearbeitungsvorgängen in eine «datenschutzrechtliche» gemäss Art. 13 Abs. 1 E-StReV und eine «Abfrageprotokollierung» gemäss Art. 25 StReG erscheint nicht nachvollziehbar, da auch eine Abfrage eine Bearbeitungsform ist. Ebenso ist der Zweck letztlich gleich, beide Arten der Protokollierung dienen der Überprüfung, ob ein Bearbeitungsschritt den gesetzlichen Vorgaben entspricht und ist somit datenschutzrechtlich motiviert.

Kritisch sieht der Kanton Basel-Stadt den Verzicht auf die Protokollierung gewisser Kategorien von Zugriffen. So werden Zugriffe zu Kontrollzwecken nicht protokolliert, da dazu keine Geschäftsdossiers geführt werden und das Abfragemotiv nicht mehr eruiert werden kann. Der Kanton Basel-Stadt regt an, jeden Zugriff zu protokollieren. Für die angesprochenen Zugriffe scheint eine technische Lösung (Setzen eines Vermerks) realistisch.

Der Kanton Basel-Stadt regt weiter an, bei der Verwendung von Schnittstellen (vgl. Art. 10 E-StReV) vorzugeben, dass die Protokollierung den Anforderungen aus StReG und E-StReV entsprechend auf der Stufe der Fachanwendung bzw. beim Bezüger intern geschieht, wenn für VOSTRA als Bezüger nur eine Fachanwendung ersichtlich ist. Alternativ müsste sich jeder einzelne Benutzer der Fachanwendungen bei VOSTRA authentisieren.

Art. 14 E-StReV

Art. 14 E-StReV setzt Art. 15 StReG um. In der Gesetzesbestimmung ist nur von der Weitergabe *anonymisierter* Personendaten die Rede, was sich auch in der Überschrift von Art. 14 E-StReV spiegelt. Die Bestimmung regelt aber die «Bearbeitung von Personendaten», also einen grösseren Bereich als vom Gesetzgeber vorgesehen. Nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt besteht nur Raum für die Regelung der Weitergabe von (ehemaligen) Personendaten, die bereits von der registerführenden Stelle anonymisiert werden müssen. Diese sollte durch eine wirksame Anonymisierung selber sicherstellen, dass eine personenbezogene Verwendung ausgeschlossen ist. Diesbezüglich ist die Bestimmung insgesamt, besonders aber auch mit Blick auf die Festlegung der Bedingungen der Datenbearbeitung (Abs. 3) missverständlich. Der Kanton Basel-Stadt regt deshalb eine Anpassung an. Aus dem Gesagten folgt auch, dass die Verknüpfung mit anderen Daten zu nicht personenbezogenen Zwecken von der registerführenden Stelle durchgeführt werden muss.

Art. 23 Abs. 7 E-StReV

Da Entscheide im Strafverfahren nicht elektronisch unterzeichnet werden dürfen, ist zur Sicherstellung effizienter Abläufe besonders wichtig, dass elektronische Kopien von Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden nicht mit einer Unterschrift versehen sein müssen.

Art. 25 E-StReV

Gemäss Art. 25 E-StReV werden «automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung» als «Aufgaben-Reports» an Behörden versendet, damit diese die Korrektheit der von ihnen bearbeiteten Informationen prüfen und bei Bedarf mutieren können. Sollten Behörden über kein Online-Zugangsrecht (weder Webapplikation noch Schnittstelle für Fachanwendungen) verfügen, ist die vorgesehene Meldung mit Personendaten aus VOSTRA über einen separaten Kommunikationskanal nachvollziehbar und erscheint notwendig. Bei der Nutzung von separaten Kommunikationskanälen muss aber davon ausgegangen werden, dass zusätzliche (je nach Kanal erheblich höhere) und unnötige zusätzliche Risiken geschaffen werden. Der Inhalt der Meldungen, soll, wenn immer möglich, ausschliesslich Informationen zur Aufgabe enthalten, auf Inhaltsdaten und personenidentifizierende Daten aus VOSTRA sollte möglichst verzichtet werden.

Gemäss Art. 25 StReV generiert VOSTRA automatische Systemmeldungen an spezifische Behörden, die dadurch zu einer bestimmten Datenbearbeitung verpflichtet sind. Die folgenden Literae geben die Bearbeitungsfrist für die Meldungen an. Zur Erreichung einer besseren Lesbarkeit

der betreffenden Bestimmung regt der Kanton Basel-Stadt die Prüfung einer Umstellung der Litterae in dem Sinne, dass die jeweiligen Systemmeldungen nach ihrer zeitlichen Dringlichkeit gegliedert sind (zuerst alle Meldungen, welche «unverzüglich» erfolgen müssen, danach die «wöchentlichen», «monatlich», zweimonatlich», «jährlich» abzusetzenden Meldungen), an.

Art. 28 Abs. 3 E-StReV

Den betroffenen Personen wird bei einer Abfragekontrolle i.S.v. Art. 25 Abs. 3 StReG der Name der zugreifenden Person nicht offengelegt. Begründet wird dies damit, dass es der betroffenen Person darum gehe, Behördenwillkür zu erkennen. Zudem sei die Nichtoffenlegung der Benutzernamen bereits in der Vernehmlassung zum StReG gefordert worden.

Die genaue Festlegung der Motivation von Anfragen Betroffener erscheint uns zu eng. Zwar ist die Aufdeckung von Behördenwillkür selbstredend auch ein wichtiges Anliegen (dies sollte im Übrigen auch von der «datenschutzrechtlichen Kontrolle» aufgedeckt werden), jedoch geschehen in der Praxis oft rechtswidrige Zugriffe auf solche Systeme in gezielter Form, indem etwa ein Benutzer oder eine Benutzerin eine ihr bekannte Person (Nachbar, Arbeitskollegin, etc.) abfragt. Die Offenlegung der Namen würde die Aufdeckung von Missbräuchen deutlich erleichtern.

Gemäss den Erläuterungen (Erl. S. 69) können Nutzerinnen und Nutzer freiwillig in einem freien Textfeld den Kontext der Suche eingeben (vgl. Anhang 6, Ziff. 5.2 E-StReV). Dem Kanton Basel-Stadt erscheint es fraglich, ob die Nutzer davon Gebrauch machen würden. Angesichts der Tatsache, dass Freitextfelder immer ein gewisses Risiko für eine Verwendung von vom Gesetz nicht vorgesehenen Inhalten birgt, regt der Kanton Basel-Stadt an, darauf zu verzichten oder die Begründung als Drop-Down-Menu auszugestalten.

Art. 33 Abs. 1 E-StReV

Fragwürdig erscheint die Verkürzung der Frist zur Eintragung von Schweizerischen Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden von zwei auf eine Woche nach Feststellung des Eintritts der Rechtskraft. Im erläuternden Bericht wird nicht begründet, warum die Frist verkürzt werden soll. Es wird lediglich ausgeführt, dass die Kantone für effiziente Abläufe und personelle Ressourcen zu sorgen haben. Aufgrund dieser Bestimmung würden insbesondere über mehrtägige Feiertage (wie z.B. Ostern und Weihnachten) nur noch wenige Arbeitstage zur Meldung und Eintragung zur Verfügung stehen. Die Verkürzung der Frist schafft keinen ersichtlichen Mehrwert, erfordert dafür aber wohl zusätzliche personelle Ressourcen. Der Kanton Basel-Stadt regt deshalb an, die Frist bei zwei Wochen zu belassen, mindestens aber auf sieben *Arbeitstage* (analog Art. 34 E-StReV) festzusetzen.

Art. 38 E-StReV

Art. 30 StReG führt die Entfernung von Grundurteilen aus VOSTRA aus. Dabei werden verschiedene Fristen aufgeführt, innert denen die Grundurteile entfernt werden müssen. Art. 38 E-StReV klärt ergänzend zu Art. 30 StReG die Frage, wie zu verfahren ist, wenn in einem Grundurteil eine Fristberechnung nach Art. 30 E-StReV nicht möglich ist, weil als einzige anknüpfbare Rechtsfolge «keine Zusatzstrafe» ausgesprochen wurde. Nach Meinung des Kantons Basel-Stadt gehört dies auf Stufe eines formellen Gesetzes. Deshalb spricht sich der Kanton Basel-Stadt für die Streichung von Art. 38 E-StReV und die entsprechende Ergänzung von Art. 30 StReG aus.

Art. 39 E-StReV

Art. 38 StReG bestimmt, nach welcher Zeit Einträge, die sich auf ein Grundurteil beziehen, nicht mehr im Behördenauszug 2 erscheinen. Art. 39 E-StReV führt aus, wie zu verfahren ist, wenn eine Fristberechnung nach Art. 38 StReG nicht möglich ist, weil als einzige anknüpfbare Rechtsfolge «keine Zusatzstrafe» ausgesprochen wurde. Diese Bestimmung müsste nach Einschätzung des Kantons Basel-Stadt auf Gesetzesstufe erhoben werden, so dass die Prüfung der Streichung von Art. 39 E-StReV und die entsprechende Aufnahme der Ausführungen in Art. 38 StReG ange-regt wird.

Art. 42 E-StReV

Die Formulierung in Art. 42 E-StReV, wonach gewisse Systemmeldungen und Daten automatisch aus VOSTRA «entfernt» werden, ist unpräzise, denn es ist nicht klar, was das «Entfernen» von Daten aus VOSTRA genau beinhaltet. Da die registerführende Behörde eine Dokumentationspflicht hat, sollte sichergestellt sein, dass die Daten zumindest angemessen archiviert werden und das «Entfernen» nicht im Sinne einer Datenlöschung zu interpretieren ist.

Aus diesem Grund regt der Kanton Basel-Stadt die Präzisierung der Bestimmung an.

Art. 49 E-StReV

Die Bestimmung ist aus Sicht des Kantons Basel-Stadt zu begrüßen. So kann beispielsweise im Rahmen der Überprüfung von Bewerbenden einfacher festgestellt werden, ob der Originalauszug tatsächlich ohne Grundurteile ausgefertigt worden ist.

Art. 52 Abs. 2 und 3 E-StReV

Diese Bestimmung regelt die Anforderungen an den Nachweis der Identität bei der Bestellung eines Privatauszugs. Abs. 3 erwähnt dabei die Anforderungen für Personen, die über keinen entsprechenden Nachweis verfügen. Dabei ist die Formulierung allgemein gehalten, der Norminhalt selber (Verweis auf die Migrationsbehörden / ZEMIS) sowie die Erläuterungen (Erl. S. 101) erheben jedoch, dass der Bundesrat hier an Ausländerinnen und Ausländer denkt. Aufgrund der fehlenden Ausweispflicht gibt es aber auch Schweizerinnen und Schweizer, die nicht über die Ausweisdokumente gemäss Abs. 2 verfügen. Der Kanton Basel-Stadt regt an, auch für diese eine Ersatzmöglichkeit vorzusehen, bspw. über die Einwohnerkontrollen der Gemeinden.

Art. 56 und 58 E-StReV

Es ist unklar, weshalb die Weiterleitung von Vollzugsdetails an die kantonalen Strassenverkehrsbehörden sowie kantonalen Ausländerbehörden nicht mittels einer elektronischen Schnittstelle, sondern manuell erfolgen muss. Dies im Gegensatz von Vollzugsdetails, welche via Schnittstelle automatisiert an das SEM (Art. 59 E-StReV) oder die kantonalen Waffenbehörden (Art. 60 E-StReV) übermittelt werden.

Der Kanton Basel-Stadt regt deshalb an, eine automatisierte Datenweiterleitung zu prüfen und die entsprechenden Bestimmungen allenfalls anzupassen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin