



## Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Staatskanzlei  
Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Telefon +41 (0)61 267 85 62  
Telefax +41 (0)61 267 85 72  
E-Mail [staatskanzlei@bs.ch](mailto:staatskanzlei@bs.ch)  
Internet [www.bs.ch](http://www.bs.ch)

Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Strafrecht  
Bundesrain 20  
3003 Bern

Basel, 30. Januar 2013

Regierungsratsbeschluss  
vom 29. Januar 2013

### **Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz; StReG); Vernehmlassung des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Kreisschreiben vom 31. Oktober 2012 von Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga wurden dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt der Vernehmlassungsentwurf, der erläuternde Bericht sowie eine Medienmitteilung zum Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz; StReG) unterbreitet. Gerne übermitteln wir Ihnen nachfolgend unsere Stellungnahme, welche sich auf die uns wichtig erscheinenden Punkte beschränkt.

#### **Allgemeines**

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst insgesamt den Vorentwurf für das Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA. Mit der Ausdehnung der Zugangsrechte zu Daten im Strafregister sowie der Verlängerung der Aufbewahrungsfristen der im VOSTRA eingetragenen Daten wird dem erhöhten Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft angemessen Rechnung getragen, was nach Meinung des Kantons Basel-Stadt sinnvoll ist. Insbesondere ist aus rechtsstaatlicher Sicht begrüssenswert, dass die Bearbeitung von Daten über hängige Strafverfahren und über rechtskräftige Strafurteile im elektronisch geführten Strafregister-Informationssystem VOSTRA in einem Gesetz im formellen Sinn verankert werden soll.

Indem mit den verschiedenen Behördenauszügen differenzierte Zugangsprofile geschaffen werden, wird dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung getragen. Dasselbe hat für die Unterscheidung in den Online-Zugriff und den Zugang mittels schriftlichen Gesuchs zu gelten. Diese Differenzierungen werden begrüsst.

Ebenso unterstützt der Kanton Basel-Stadt, dass den Privatpersonen umfassende Auskunftsrechte zustehen, welche sich nicht nur auf VOSTRA im engeren Sinne sondern auch auf die Hilfsdatenbank zur Bestellung von Privatauszügen erstreckt.

Positiv wird die Neuerung aufgenommen, dass künftig auch Verurteilungen mit Absehen von einer Strafe eingetragen werden. Ebenso wie Fälle der Wiedergutmachung (Art. 53 StGB) und der Betroffenheit des Täters durch seine Tat (Art. 54 StGB). Dass auch Urteile gegen schuldunfähige Personen wegen eines Verbrechens oder Vergehens eingetragen werden, wurde bereits seit längerem beantragt und ist aus sicherheitspolizeilichen Erwägungen zu begrüssen. Ebenso ist das Wissen über frühere, auch im Ausland begangene Verurteilungen in einem hohen Grade sicherheitsrelevant, weshalb die Vereinfachung des Eintragungssystems der im Ausland ergangenen Urteile begrüsst wird.

Als äusserst relevant wird die Verlängerung der Entfernungsfristen für Grundurteile im Behördenauszug 1 angesehen und daher begrüsst. Nur wer Zugriff zu umfassenden Informationen, auch betreffend früherer strafbaren Handlungen hat, kann eine im Interesse der Öffentlichkeit fundierte Risikobeurteilung vornehmen.

Ausdrücklich begrüsst wird schliesslich das Vorhaben, ein Strafregister für Unternehmen einzuführen.

### **Elektronische Kopien einzutragender Grundurteile und nachträglicher Entscheide**

Neu sollen alle schweizerischen Urteile und nachträglichen Entscheide im Behördenauszug 1 im Volltext elektronisch erfasst werden. Aus Sicht des Kantons Basel-Stadt sind bereits jetzt genügend Daten aus dem Eintrag ersichtlich, welche ein ausreichendes Bild über die beschuldigte Person vermitteln. Es ist nur in seltenen Fällen der Beizug des Urteils einer Vorstrafe erforderlich, sodass sich der erhebliche Mehraufwand für die elektronische Erfassung nicht rechtfertigt. Zumal viele abgespeicherte Urteile nur gerade das Dispositiv enthalten, weil das Gericht auf eine Urteilsbegründung verzichten konnte. Zudem können Urteile sensible Angaben über die eingetragene Person wie beispielsweise ein forensisch-psychiatrisches Gutachten enthalten, welche besonders schützenswert sind und deshalb nicht derart leicht erhältlich gemacht werden sollen. Dies hat insbesondere für Urteile im Rahmen des Jugendstrafverfahrens zu gelten. Hier werden neben höchst persönlicher Daten und Umstände des Jugendlichen auch solche der Familie erwähnt, was datenschutzrechtlich äusserst heikel ist. Um Behörden im Einzelfall dennoch Aufschluss zum Sachverhalt geben zu können, ist ein Gesuch um Akteneinsicht zweckmässig. Der Abspeicherung sämtlicher Urteile und nachträglicher Entscheide steht der Kanton Basel-Stadt aufgrund des Gesagten ablehnend gegenüber, allerdings befürworten auch einige Stellen im Kanton die vorgesehene Neuerung.

### **Personenidentifizierung mittels Verwendung der Versichertennummer**

Der erläuternde Bericht hält fest, dass ein Verzicht auf die Verwendung der Versichertennummer (AHVN13) ein erhebliches Sicherheitsrisiko bergen würde. Dieses sei gegenüber der Gefahr der missbräuchlichen Verwendung der Versichertennummer (AHVN 13) abzuwä-

gen, wobei gerade die VOSTRA-Datenbank sehr gut gegen Hacking-Attacken geschützt sei. Unter diesem Gesichtspunkt gibt der Kanton Basel-Stadt zu bedenken, dass der AHVN13 in der Verwaltung bereits rege Verwendung findet (Sozialversicherung, Sozialhilfe, Einwohnerregister, Bildungswesen, Steuerwesen etc.), weshalb die Gefahr besteht, dass Daten einfach miteinander verknüpft werden und dadurch ein Missbrauchspotential entsteht.

Der Kanton Basel-Stadt schlägt ausserdem vor, dass der Wortlaut von Art. 11 Abs. 3 VE StReG dahingehend abgeändert wird, dass die eintragende Behörde dann zur Durchführung einer umfassenden Interessenabklärung verpflichtet ist, wenn diese Abklärung nicht von einer anderen (allenfalls auch abfragenden) Behörde innerhalb einer gewissen – noch zu definierenden – Zeitspanne vorgenommen worden ist. So wäre es auch weiterhin möglich, dass im Rahmen eines Strafverfahrens ermittelnde Behörden weiterhin von der Verfahrensleitung dazu angehalten werden können, umfassende Identitätsabklärungen zu den beschuldigten Personen vorzunehmen.

### **Strafregistereinträge im Jugendstrafrecht**

Zunächst weist der Kanton Basel-Stadt darauf hin, dass gemäss Art. 2 JStPO ausschliesslich die Kantone für die Verfolgung und Beurteilung von Jugendlichen zuständig sind. Nach Art. 3 Abs. 2 lit. a und b JStPO sind weder die Bestimmungen der StPO über die Übertretungsstrafbehörden und das Übertretungsstrafverfahren noch die Regeln zur Bundesgerichtsbarkeit anwendbar. Nach Art. 32 JStPO sind einzig die Untersuchungsbehörden zum Strafbefehl respektive die Gerichte für Urteile zuständig. Wo immer der Vorentwurf VOSTRA auf Militärstraf- oder Verwaltungsbehörden im Jugendstrafverfahren hinweist, ist dies unzutreffend.

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst die Ausweitung der Eintragungspflicht nach Art. 17 Abs. 2 VE StReG, allerdings ist die Eintragungspflicht nach wie vor noch nicht umfassend genug. Im Gegensatz zum Erwachsenenstrafrecht ist die Person des beschuldigten Jugendlichen massgebend für die Art eines Strafurteils. Der Entscheid richtet sich viel weniger nach der Tat als nach dem Entwicklungsstand, den persönlichen Bedürfnissen und dem Strafeempfinden des Täters. Je nach dem kann die Strafe für das gleiche Delikt beim einzelnen Jugendlichen ganz unterschiedlich ausfallen. Von der Sanktion kann also nicht primär auf die Schwere des Delikts oder die Rückfallgefahr geschlossen werden. Ausserdem ist Art. 21 JStG zu beachten. Dieser sieht vor, dass von einer Bestrafung abzusehen ist, wenn sie eine früher ausgesprochene oder nun anzuordnende Schutzmassnahme gefährden würde. Auch für bereits in zivilrechtlichen Massnahmen stehende Jugendliche müssen nach Art. 20 Abs. 2 JStG keine strafrechtlichen Schutzmassnahmen angeordnet werden. Aus den genannten Gründen ist es nicht zielführend, den Strafregistereintrag, wie im Vorentwurf vorgesehen, allein an die Sanktion zu knüpfen. Der Kanton Basel-Stadt vertritt deshalb die Meinung, dass alle rechtskräftigen Urteile gegen Jugendliche, welche wegen eines Verbrechens oder Vergehens ergangen sind, eingetragen werden müssen. Nur so ist es für Behörden möglich, eine gewissenhafte Risikoanalyse (Gefährlichkeitsbeurteilung) vorzunehmen. Das Gesagte beruht auf der Annahme, dass keine elektronischen Kopien von einzutragenden Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden im Jugendstrafrecht erfasst werden. Wäre dies der Fall, so müsste einer restriktiveren Eintragungspraxis der Vorzug gegeben werden.

Um einer Stigmatisierung entgegenzuwirken, sollen indes bei Privatauszügen nur Urteile gegen Jugendliche erscheinen, welche wegen der Begehung eines Verbrechens oder Vergehens zu einem Freiheitsentzug oder zu einer Unterbringung geführt haben. Ausserdem müsste Art. 29 VE StReG ergänzt werden, um eine Entfernungsfrist für sämtliche eintragungspflichtige Urteile, welche weder in einen Freiheitsentzug, eine Unterbringung noch eine ambulanten Behandlung gemündet haben. Denkbar wäre eine Entfernungsfrist von sieben Jahren.

Nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt macht die Eintragung von hängigen Verfahren im Jugendstrafverfahren wenig Sinn, richtet sich der Gerichtsstand doch nach dem gewöhnlichen Aufenthalt, sodass in aller Regel ein einziger Kanton für die Strafverfolgung eines Jugendlichen zuständig ist.

### **Zugangsberechtigte Behörden im Einzelnen**

Mit den Art. 46 lit. f und Art. 47 lit. c VE StReG erhalten die kantonalen Polizeistellen Zugriff auf den Behördenauszug 1, wenn die allenfalls in VOSTRA enthaltenen Daten für die Verfolgung von Strafen im Rahmen des Vorverfahrens nach Art. 299 ff. StPO erforderlich sein könnten. Ausserdem erhalten sie Zugriff zum Behördenauszug 2plus, wenn dies für die Erkennung oder Verhütung von Straftaten erforderlich ist. Diese Differenzierung ist grundsätzlich zu begrüssen, allerdings erscheint die praktische Umsetzung der beiden Zugriffsmöglichkeiten schon allein deshalb problematisch, weil die Übergänge zwischen klassischer polizeilicher Tätigkeit und polizeilicher Ermittlung im Vorverfahren im Sinne von Art. 299 ff. StPO fliessend sind. Ein und derselbe Polizist beziehungsweise ein und dieselbe Polizistin können sowohl polizeilich wie auch im Rahmen von staatsanwaltschaftlich delegierten Ermittlungen in einem Strafverfahren tätig sein. Dann müsste ein und derselben Person sowohl der Behördenauszug 1 als auch 2 zur Verfügung stehen. Es wäre im Einzelfall zu entscheiden, welcher Auszug einzusehen wäre. Diese Differenzierung droht jedoch toter Buchstabe zu werden, wenn die Zugriffe nicht bei der Suchanfrage begründet werden müssen und keine effektive Kontrolle der Zugriffe stattfindet. Abweichend von der grundsätzlich positiven Haltung gegenüber der Ausweitung des Zugangsrechts der Polizeistellen wurde diese im Kanton Basel-Stadt denn auch kritisiert. Die Öffnung eines datenspezifisch derart heiklen Registers mit besonders schützenswerten Personendaten für sämtliche kantonalen Polizeistellen läuft dem Zweck des Gesetzes, dass die Behörden gezielt nur jene Daten einsehen dürfen, welche sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben unbedingt brauchen, zuwider. Es wurde deshalb vereinzelt gefordert, dass die kantonalen Polizeistellen im Rahmen der Durchführung von Strafverfahren kein Zugriffsrecht auf VOSTRA erhalten sollten.

Im Zusammenhang mit der Beurteilung, ob von Ausländerinnen oder Ausländern eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit ausgeht und ausländerrechtliche Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen ergriffen werden müssen, erscheint ein Zugriff auf den Behördenauszug 1 und damit auf die schriftlichen Urteilskopien sinnvoll. Gleichzeitig wird begrüsst, dass eine automatische Weiterleitung von neu in VOSTRA eingetragenen Schweizer Grundurteilen und hängigen Strafverfahren, welche ausländische Personen betreffen, vorgesehen ist (Art. 64 VE StReG). Mit dieser Regelung darf indes die im Ausländerrecht

festgelegte Auskunftspflicht der Strafuntersuchungs- und Gerichtsbehörden (Art. 97 AuG i.V.m. Art. 82 Abs. 1 VZAE) nicht abgeschafft werden.

Nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt wird begrüsst, dass künftig die für die Sicherheitsprüfung von Polizistinnen und Polizisten sowie Polizeianwärterinnen und -anwärtern zuständige Stelle Zugang zum Behördenauszug 2plus erhält. Dasselbe gilt für den Zugang zum Behördenauszug 2plus für die kantonale Stelle, welche für die Bewilligung von privaten Sicherheitsdienstleistungen zuständig ist.

Weiter begrüsst der Kanton Basel-Stadt, dass die für die Pflegekinderaufsicht zuständige kantonale Behörde ebenfalls Zugang zum Behördenauszug 2plus erhält. In diesem Zusammenhang ist indes zu klären, dass auch die für die Bewilligung und Aufsicht der Tagesbetreuung zuständigen Behörden Zugang zum Behördenauszug 2plus erhalten. Hierfür sollte zumindest der Bericht zum Vorentwurf dementsprechend ergänzt werden. Sehr positiv ist des Weiteren, dass die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden neu auch über hängige Strafverfahren Auskunft erhalten, wie dies seit langem von den Fachstellen gefordert wird. Bedauerlich ist demgegenüber, dass über die Frage eines Sonderprivatauszugs für den Umgang mit Kindern und schutzbedürftigen Personen erst später beschlossen werden soll.

Keine Erwähnung gefunden haben die Einrichtungen der Behindertenhilfe. Hier würde sich anbieten, zu überprüfen, ob die Aufsichts- und Bewilligungsbehörden für Einrichtungen der Behindertenhilfe nicht ebenfalls Zugriff auf den Behördenauszug 2plus erhalten sollten. Im Sinne der öffentlichen Sicherheit erscheint es dem Kanton Basel-Stadt zudem wichtig, dass das Taxibüro sowie die Rheinpolizei – welche beide Bewilligungen zur Beförderung von Publikum ausstellen – Zugang zum Behördenauszug 2plus erhalten. Auch für die kantonalen und kommunalen Stellen, welche für den Vollzug des Waffengesetzes zuständig sind, ist die Kenntnis über hängige Strafverfahren elementar. Die vorgesehene Lösung, dass ein Privatauszug angefordert werden kann, erscheint deshalb nicht als ausreichend.

Im Zusammenhang mit der Verhängung eines Berufsverbots schlägt der Kanton Basel-Stadt vor, dass der Fristenlauf für die Entfernung des Grundurteils bei der Aussprechung eines Berufsverbots nicht mit der Rechtskraft des Urteils, sondern mit dem Ablauf des Berufsverbots beginnt.

Gemäss der vorgesehenen Regelung wird den für die Einbürgerung zuständigen kantonalen Behörden Zugriff auf den Behördenauszug 2plus gewährt, die kommunalen Einbürgerungsbehörden müssen sich hingegen mit den von den einbürgerungswilligen Personen eingereichten Privatauszügen begnügen. Es ist weder ein Online-Zugriff noch ein Zugang zum Auszug in Papierform vorgesehen. Dies kann dazu führen, dass die kantonalen Einbürgerungsbehörden über weitergehende Informationen verfügen, als die kommunalen Einbürgerungsbehörden. Nach baselstädtischem Recht sind es die Bürgergemeinden, welche die Integration der Bürgerrechtsbewerbenden überprüfen, hierfür sind Kenntnisse von Straftaten und Strafverfahren von grosser Bedeutung. Der im erläuternden Bericht enthaltene Verweis auf Art. 45 des Entwurfs zum totalrevidierten eidgenössischen Bürgerrechtsgesetzes vermag dieser Problematik keine Abhilfe zu schaffen, bezieht sich diese Bestimmung doch gemäss der Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht nur auf

Auskünfte im Einzelfall. Eine standardisierte Anfrage der kommunalen Einbürgerungsbehörden bei den kantonalen Einbürgerungsorganen um den Behördenauszug 2plus würde dem im VE StReG enthaltenen Konzept des Zugangs zu den VOSTRA-Daten zuwider laufen. Wenn der Bund den Bürgergemeinden mit Blick auf deren grosse Zahl und ein potentielles Missbrauchsrisiko keinen Online-Zugriff gewähren will, so sollte nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt zumindest Raum gelassen werden, dass die kantonalen Behörden den Bürgergemeinden einen Auszug in Papierform zukommen lassen können.

### **Koordination der Kontrolltätigkeit**

Gemäss Art. 4 Abs. 2 lit. g VE StReG kontrolliert das Schweizerische Strafregister stichprobenweise oder auf Gesuch hin, ob Daten vorschriftsgemäss bearbeitet und vollständig und richtig nachgeführt wurden. Davon unbenommen bleibt jedoch die Zuständigkeit zur Datenschutzaufsicht. Diese obliegt für Datenbearbeitung durch Bundesorgane dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten und für die Datenbearbeitung durch kantonale Organe dem oder der jeweiligen kantonalen Datenschutbeauftragten. Der Kanton Basel-Stadt schlägt vor, dass ausdrücklich festgehalten wird, dass die Datenschutzaufsicht durch die Datenschutzaufsichtsorgane von Bund und Kantonen von der Regelung von Art. 4 Abs. 2 lit. g VE StReG unbenommen bleibt.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie höflich, die Anliegen des Kantons Basel-Stadt zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

Kopie z.K. an:  
patrik.gruber@bj.admin.ch