

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
annemarie.gasser@bj.admin.ch

Liestal, 22. Februar 2022

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Besten Dank für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung, zum erwähnten Verordnungsentwurf teilen wir Folgendes mit:

A. Grundsätzliche Bemerkungen

Das Strafregistergesetz (StReG) wurde von den eidgenössischen Räten am 17. Juni 2016 verabschiedet. Grundsätzlich begrüssen wir, dass nun die neue Strafregisterverordnung im Entwurf vorliegt, welche die Ausführungsbestimmungen enthält.

Der Bund plant, in der zweiten Jahreshälfte 2022 die kantonalen Mitarbeitenden bezüglich neuer Anwendungsoberfläche (NewVOSTRA) zu schulen und diese neue Datenbank Anfang 2023 in Betrieb zu nehmen. Der Bund geht davon aus, dass die Kantone bis dahin ihre technischen und organisatorischen Vorarbeiten abgeschlossen haben. Dies erscheint uns allerdings nicht realistisch, der zeitliche Druck für die Einführung des neuen Strafregisterrechts ist zu hoch. Wir sind uns durchaus bewusst und auch aus den Unterlagen ist ersichtlich, dass es sich um ein grosses Projekt handelt. Allerdings sind viele Kantone technisch noch nicht so weit, dass die entsprechenden Schnittstellen gebaut und in den Geschäftsverwaltungssoftwares implementiert sind, die eine – wie in Aussicht gestellt und beabsichtigt – raschere Eingabe/Abfrage der Daten per Knopfdruck möglich machen. Auch für unseren Kanton ist der Zeithorizont, insbesondere auch aus der Sicht der Justizvollzugsbehörde, zu knapp bemessen. In Anbetracht dessen, dass das Strafregistergesetz (StReG) und die Strafregisterverordnung (StReV) künftig vorsehen werden, dass mehr Entscheide eingetragen werden sollen, eine höhere und komplexere Regulierungsdichte besteht, verkürzte Fristen zur Eintragung vorgegeben wurden und vermehrt automatisierte Kontrollmeldungen an die eintragenden Behörden zur Datenpflege gesendet werden, die es abzuarbeiten gilt, fragt sich, ob mit der raschen Einführung das System nicht überfrachtet wird. Hinzu kommt, dass bereits jetzt kurz bevorstehende Änderungen des StReG und der StReV vorgesehen sind. Wir bitten Sie daher, den Zeitplan nochmals zu überdenken.

Auf Jahresbeginn 2023 soll ohnehin nur eine Teilkraftsetzung des Strafregistergesetzes ohne Artikel 65 StReG erfolgen und diese Gesetzesbestimmung soll im Zuge eines formellen Gesetzgebungsverfahrens bei erster Gelegenheit aufgehoben werden. Vorgesehen ist zudem die Schaffung eines neuen Artikels 59 Absatz 1 Buchstabe e StReG, der die Meldung von hängigen Strafverfahren an das Personalsystem der Armee PISA erlaubt, sowie die Schaffung eines neuen Artikels 17 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} für die zukünftige Verwendung von Prozesskontrollnummern (PCN). Weiter wurde auf gewisse Automatisierungen von Meldungen (wie z.B. Widerrufsent-scheide) verzichtet, um die Inkraftsetzung von NewVOSTRA auf Beginn des Jahres 2023 nicht zu gefährden. Mit dieser Begründung wurde auch darauf verzichtet, die Meldung von neu eingetragenen hängigen Strafverfahren an Staatsanwaltschaften zu regeln, die bereits ein Strafverfahren führen. Bei gewissen elektronischen Stapelverarbeitungen (sogenannte Batches) steht noch nicht fest, ob diese wirklich täglich umgesetzt werden können, so dass eine Anpassung der entsprechenden Regelungen in der StReV schon jetzt in Aussicht gestellt wird. Grundsätzlich ist nichts gegen einen straffen Zeitplan zur raschen Umsetzung der neuen Rechtsnormen einzuwenden. Ist allerdings schon von Beginn an klar, dass kurz nach Einführung der Rechtsänderungen diese wiederum geändert werden müssen, fragt sich, warum nicht zugewartet wird, bis alles Nötige vorbereitet ist.

Mit der Einführung der webbasierten Datenbank NewVOSTRA auf Jahresbeginn 2023 wird das bisherige VOSTRA abgelöst. Dann werden die registerführenden und die angeschlossenen Behörden für die Nutzung der neuen Datenbank gerüstet sein müssen. Nach dem erläuternden Bericht zur entworfenen Strafregisterverordnung wird die neue Webapplikation NewVOSTRA bis 2023 fertig gebaut sein. Die Entwicklung sollte bis Mitte 2022 abgeschlossen sein, danach ist während eines halben Jahres die Einführung von NewVOSTRA geplant. Die Daten aus dem VOSTRA werden in das NewVOSTRA migriert und das VOSTRA wird nicht mehr benutzbar sein. Demnach wird es keine Übergangsfrist geben, während der beide Applikationen noch genutzt werden können. Stichtag wird nicht der 1.1.2023 (Notwendigkeit von IT-Ressourcen, Kapazität für Fehlerbehebungen, Support) sein, sondern es wurde die Einführung per «Anfang 2023» festgelegt. In den Erläuterungen wird auch festgehalten, dass es sich um ein «agiles Informatikprojekt» handelt und dass bei dessen Start nicht alle Detaillösungen auf dem Tisch lagen und die Erkenntnisse aus dem Informatik- und Gesetzgebungsprozess sich gegenseitig bedingen.

Der vorliegende Entwurf bildet demnach nur die bisher gefundenen Lösungen im Informatikprozess ab. Im Wissen darum, dass die «Tribuna Allianz» sich um eine Lösung bemüht und der Kanton Basel-Landschaft bereits als Pilotkanton gemeldet ist, ist es uns wichtig, festzuhalten, dass der elektronische Datenverkehr zwischen allen involvierten Parteien im Kanton rechtzeitig sichergestellt werden muss. Als Beispiel sei genannt, dass künftig sämtliche Grundurteile und nachträglichen Entscheide als pdf in eine Datenbank eingespielen werden müssen (heute erhält die KOST die Urteile per Mail oder per Post in Kopie) und Strafregisterauszüge und VOSTRA Meldungen als pdf geöffnet und heruntergeladen werden können. Der gesamte Datenverkehr wird also nur noch elektronisch stattfinden (geplant ist eine Erfassung direkt aus den Fachanwendungen der Strafjustiz- und Strafverfolgungsbehörden) und die entsprechenden Voraussetzungen dafür – insbesondere auch aufgrund der geplanten viel kürzeren Eintragungsfristen – müssen rechtzeitig geschaffen werden. Nur mit den nötigen neuen Prozesswegen und Schnittstellen ist es möglich, einen reibungslosen Übergang vom alten zum NewVOSTRA zu gewährleisten.

B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs

Artikel 4 (Widerrufsentscheide): Es wird begrüsst, dass diese Bestimmung als zusätzliche Absicherung aufgenommen worden ist. Es kommt immer wieder vor, dass diese Meldungen interkantonal nicht übermittelt werden. Es ist sehr zu bedauern, dass auf die Automatisierung solcher Meldungen verzichtet wurde, um die Inkraftsetzung von NewVOSTRA auf 2023 nicht zu gefährden.

Artikel 5 (Recht zur Eintragung von Daten): Es soll erst in einem Bearbeitungsreglement für jeden Behördentyp definiert werden, ob und für welchen Datenbereich ein Eintragsrecht besteht. Es wird zwar im erläuternden Bericht dazu festgehalten, dass es sich leicht ableiten lasse, welche Strafdatenbereiche für welche Behördentypen freigeschaltet werden müssen. Dennoch stellt sich uns die Frage, wie die Kantone bereits organisatorische Vorarbeiten treffen sollen, wenn solche Informationen erst später festgelegt werden. So kann die Möglichkeit, ob eine Behörde gewisse Daten selber eintragen kann oder nicht, evtl. ausschlaggebend sein, sich doch für die Lösung einer kantonalen Koordinationsstelle (KOST) zu entscheiden und keine dezentrale Datenerfassung mehr zu betreiben, da nicht effizient.

Artikel 8 (Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug von Online-Zugangsrechten): Im erläuternden Bericht (Seite 18) wird ausgeführt, dass im Sinn der Verhältnismässigkeit die Zahl der an VOSTRA angeschlossenen Nutzer/-innen so gering wie möglich gehalten werden soll. Absatz 1 Buchstabe e führt verschiedene Kriterien auf, an denen sich die Vergabe von Zugangsrechten orientiert. Unter anderem ist zu berücksichtigen, dass erst wenige Nutzer/-innen der betreffenden Behörde online auf VOSTRA zugreifen können (Ziffer 2). Unseres Erachtens kann auf die Nennung dieses Kriteriums verzichtet werden. Massgeblich erscheint hier vielmehr der Umstand Absatz 1 Buchstabe e Ziffer 4, wonach die Organisationsstruktur der Behörde es nicht erlaubt, die Online-Abfragen auf wenige Nutzer/-innen zu zentralisieren. In Verbindung mit den weiteren Kriterien nach Absatz 1 Buchstabe e Ziffern 1 und 3 (Häufigkeit der Zugriffe, Erforderlichkeit schnellen Handelns ausserhalb der Bürozeiten) wird eine sinnvolle Begrenzung der Zugriffsrechte erreicht. Dass darüber hinaus auf die Zahl der zugriffsberechtigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abgestellt werden soll, erscheint hingegen nicht erforderlich. Bei der Entscheidung, wer innerhalb einer Dienststelle Zugang zum VOSTRA (Abfrage und Eintragung) benötigt, sollte nicht nur auf datenschutzrechtliche, sondern auch auf betriebliche Bedürfnisse Rücksicht genommen werden, dies auch mit Blick auf die geplante verkürzte Dauer der Eintragung hängiger Strafverfahren (3 Tage) und Entscheide (1 Woche). Die Einhaltung der Fristen wird unter Umständen eine grosszügigere Verteilung der Eintragsrechte auf Mitarbeitende der Staatsanwaltschaft bedingen, zumal eine Freigabe von neuen Nutzenden nicht von einem Tag auf den Anderen möglich ist (vgl. Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe c).

Absätze 3 und 4: Bei (drohenden) Rückstufungen und (drohenden) Entzügen von Eintrags- und Abfragerechten sollte zwingend eine Meldung an den Arbeitgeber der betroffenen Person erfolgen. Dies einerseits, damit der Betrieb aufrecht erhalten bleiben kann (gerade im Hinblick auf eine eingeschränkte Anzahl Berechtigter), andererseits, damit je nach Fehlverhalten personalrechtliche Massnahmen geprüft werden können. Aus unserer Sicht könnte die Meldung über die Koordinationsstelle erfolgen.

Artikel 9 (Zusammenarbeit mit Datenschutzorganen): Es scheint unklar, wer die zuständigen Datenschutzorgane der Behörde, deren Mitglieder betreffend korrekter Datenabfrage kontrolliert werden sollen, konkret sein sollen. Die Erläuterungen zum Vorentwurf verweisen auf die Kantonalen Datenschutzbeauftragten (Seite 16). Gemäss Artikel 30 Absatz 1^{bis} Buchstabe b SG-DSG ist unter anderem die Datenbearbeitung in hängigen Strafverfahren der Strafrechtspflege sowie in

hängigen Rechtshilfeverfahren von der Aufsicht der Fachstelle für Datenschutz (nach Absatz 1 Buchstabe a) ausgenommen. Weiter ist anzumerken, dass laut Artikel 2 Absatz 3 SG-DSG unter anderem in hängigen Verfahren der Strafrechtspflege sowie in hängigen Rechtshilfeverfahren sich die Rechte und Ansprüche nach dem jeweiligen Verfahrensrecht richten. Es ist davon auszugehen, dass ein entsprechendes strafprozessual-fachliches Detail-Wissen betreffend strafprozessuale Fallführung und entsprechend auch betreffend Zweckkonformität von Abfragen zwar notwendig, aber bei der entsprechenden kantonalen Stelle nicht vorhanden ist.

Aus Sicht der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft kann zudem von einer jährlich mehrfachen, anlasslosen, stichprobeweisen Kontrolle im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 generell abgesehen werden.

Artikel 10 (Nutzung von VOSTRA-Standardschnittstellen): Gemäss erläuterndem Bericht (Seite 18) ist ein Export von VOSTRA-Daten wie zum Beispiel ein Behördenauszug oder einzelne strukturierte Daten in die Zielanwendung (Tribuna) nur zulässig, wenn für die Speicherung der Strafdaten in der externen Fachanwendung eine gesetzliche Grundlage besteht. Dies ergebe sich aus dem allgemeinen Datenschutzrecht. Auch hier ist darauf aufmerksam zu machen, dass das SG-DSG bei hängigen Verfahren keine direkte Anwendung findet (Artikel 2 Absatz 3 SG-DSG, auch Artikel 95 ff. StPO, Artikel 99 Absatz 2 StPO für nicht hängige Verfahren). Im Übrigen muss die gesetzliche, strafprozessuale Aktenführung- und Dokumentationspflicht sowie die Aktenaufbewahrungspflicht hinreichend als rechtliche Grundlage auch für die entsprechende Datenbearbeitung im elektronischen Geschäftsverwaltungsprogramm gelten. Eine zusätzliche rechtliche Grundlage ist nach Auffassung der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft entbehrlich.

Artikel 20 (Eintragung von Sanktionen) in Verbindung mit Artikeln 61 und 69 sowie Anhang 1 Ziffer 6: Einziehungen ab 100'000 Franken müssen mit dem Grundurteil eingetragen werden. Häufig steht der Wert von beweglichen und unbeweglichen Gegenständen erst nach deren Verwertung fest, in diesem Fall lässt er sich bei einer Eintragung lediglich schätzen. Zudem ist oft ein dem Sachurteil nachgelagertes Vollzugsverfahren zur Vollstreckung der Einziehungsmassnahme nötig, das sich über Jahre hinziehen kann (Artikel 439 ff. StPO).

Nach Absatz 1 Buchstabe d ist die in einem Auslandurteil ausgesprochene Landesverweisung nicht eintragungspflichtig. Laut dem erläuternden Bericht (Seite 34) sollte auf eine Eintragung ausländischer Landesverweisungen verzichtet werden, um eine lebenslange Eintragung des Urteils (Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe n Strafregistergesetz) zu vermeiden. Auch wenn sich die Frage des Wiederholungsfalls gemäss Artikel 66b Strafgesetzbuch (StGB) bei ausländischen Landesverweisungen nicht stellt, kann seitens der Strafjustizbehörden ein Interesse an der Information über solche Massnahmen bestehen. Strafgerichte müssen bei ausländischen Tätern in jedem Fall die obligatorische und fakultative Landesverweisung (Artikel 66a und 66abis StGB) prüfen. Sodann ist bei Angehörigen von EU- sowie EFTA-Staaten die Landesverweisung an besondere Voraussetzungen geknüpft und bei Angehörigen von Drittstaaten muss über die Eintragung der Landesverweisung in das SIS befunden werden. In diesem Zusammenhang ist stets auch die Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch den beurteilten Straftäter von Relevanz. Ausländische Entscheide, welche diese Gefahr aufgrund früherer Delinquenz ebenfalls beurteilt und im Ergebnis eine Landesverweisung ausgesprochen haben, können hier für die Entscheidungsfindung relevante Informationen liefern. Daher ist es unseres Erachtens sinnvoll, im VOSTRA diese Information ebenfalls einzutragen. Die verlängerte Dauer der Registrierung des Urteils kann hingenommen werden, zumal mit dem Strafregistergesetz das Verwertungsverbot aufgehoben wird und bereits nach aktueller bundesgerichtlicher Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Ausfällung von strafrechtlichen oder ausländerrechtlichen Massnahmen ein langfristiges Interesse an der Information über frühere Sanktionen anerkannt wird.

Daher wird vorgeschlagen, auf die Regelung von Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe d des Verordnungsentwurfs zu verzichten.

Artikel 21 (Detaillierte Datenstruktur): Im erläuternden Bericht (Seiten 38 f.) wird angeführt, dass im Feld «anrechenbare Haft» nun die Gesamtdauer aller im Dispositiv des Grundurteils angeführten anrechenbaren Haftarten erfasst werden können. Wir gehen davon aus, dass damit u.a. dem Umstand Rechnung getragen wurde, der in Fussnote 94 der Botschaft zum Strafregistergesetz folgendermassen erwähnt wurde: «Bei der Festlegung der Einzelheiten (zur Dauer der Untersuchungshaft) könnte der Bundesrat auch vorsehen, dass der anrechenbare Strafteil bei der Verletzung des Beschleunigungsgebots anzugeben ist – dahinter stehe die Praxis des Kantons Basel-Landschaft, welcher bei Verletzung des Beschleunigungsgebots nicht eine reduzierte Strafe ausgesprochen hat, sondern ein Teil der ordentlich festgesetzten Strafe als verbüsst erklärte.»

Die erwähnte Botschaft zum Strafregistergesetz hält in Ziffer 1.5.3. fest, dass wenige Vollzugsdaten eingetragen werden. In der Vernehmlassung 2009 hätten allerdings mehrere Kantone die Registrierung weiterer Vollzugsdaten gefordert. Damit würden den Vollzugsbehörden aufwendige Abklärungen bei unterschiedlichen Amtsstellen erspart. Zu diesem Zeitpunkt hielt man den Aufwand für die Eintragung solcher Zusatzinformationen als unverhältnismässig hoch. Man würde einen gewissen Spielraum auf Verordnungsebene belassen. Wir möchten an dieser Stelle festhalten, dass offensichtlich den kantonalen Wünschen nachgekommen wurde (z.B. Erfassung Promillegehalt bei SVG-Delikten, Vollzugseintritt und Austritt bei Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverboten (TKR) und flankierende Anordnungen während einer laufenden ambulanten Behandlung (Artikel 22 StReV). Daten hingegen, welche für die Vollzugsbehörden wichtig wären, z.B. wie die Freiheitsstrafe vollzogen wurde resp. wann wurde der Strafvollzug beendet, wie es z.B. im deutschen Strafregisterauszug ersichtlich ist, werden weiterhin nicht eingetragen.

Ausserdem sind wir der Ansicht, dass es aufgrund weitreichender Auswirkungen häuslicher Gewalt und der in solchen Fällen meist unterschiedlichen beteiligten Behörden sinnvoll und dienlich wäre, wenn im VOSTRA ein entsprechender Vermerk angebracht würde. Neben der Risikoabschätzung dienen die Daten auch dazu, kriminalpolitische Tendenzen und damit Schwerpunkte in der Kriminalitätsbekämpfung festzulegen. Mit Blick auf die allgemeinen Bestrebungen der Bekämpfung von Femiziden und der Zunahme von Häuslicher Gewalt auch während der Pandemie erscheint ein entsprechender Vermerk angebracht. Ein entsprechender Vermerk sollte sinnvollerweise bereits bei neu einzutragenden Verfahren in Fällen von Häuslicher Gewalt sichergestellt werden, da es schon in der Anfangsphase dieser Strafverfahren aus Gründen des Opferschutzes wichtig ist, dass eine neue Behörde, die ein Verfahren eröffnen muss, über bereits hängige Verfahren in anderen Kantonen informiert wird. Ein entsprechender Vermerk soll im Anhang 4 vorgesehen werden.

Artikel 22 (Einzutragende nachträgliche Entscheide [NEN] und ihre Struktur): Nach Absatz 1 Buchstabe e wird die endgültige Entlassung aus der vollständig vollzogenen Freiheitsstrafe nur im Zusammenhang mit einem TKR eingetragen. Es wäre wünschenswert, wenn diese Einschränkung wegfallen würde und aus dem Strafregisterauszug ersichtlich wäre, ob noch Vollzüge offen sind.

Im Zusammenhang mit den sehr detaillierten Regelungen, welche der NEN eingetragen werden müssen, wie z.B. «Entscheide betr. flankierender Anordnungen während einer laufenden ambulanten Behandlung» ist anzumerken, dass die Information, dass sich eine Person zur Zeit in der «flankierenden Massnahme innerhalb einer JVA aufhält» spricht, sich im Vollzug befindet und dementsprechend nicht im RIPOL ausgeschrieben werden muss, nicht ersichtlich ist.

Nicht ersichtlich ist leider auch, wenn sich eine Person im Vollzug einer stationären Massnahme befindet. Der Hinweis, wenn kein Massnahmenende einer stationären Massnahme eingetragen ist, davon ausgegangen werden könne, dass die Massnahme nicht beendet sei, somit auch ein allfälliger Verlängerungsentscheid ergangen sein könnte (falls die Dauer seit Grundurteil mehr als 5 Jahre beträgt und somit sich die Person womöglich im Vollzug befindet), überzeugt nur zum Teil. Vor allem im Hinblick darauf, dass nahezu alles im Massnahmenbereich eingetragen werden soll, was möglich ist, nur dieser schwerwiegende Entscheid einer Verlängerung einer Massnahme nach Artikel 59 StGB nicht.

Weiter sieht Absatz 1 betreffend Eintragung nachträglicher Entscheide vor, dass die Bildung einer Gesamtstrafe als Mutation im Grundurteil, dessen Sanktion durch die Gesamtstrafenbildung abgeändert wird, im VOSTRA eingetragen wird (Buchstabe b Ziffer 4, Buchstabe d Ziffer 3, Buchstabe f Ziffer 4). Nach dem erläuternden Bericht (Seite 41) wird das entsprechende Grundurteil, auf das sich die nachträglich angeordnete Gesamtstrafe bezieht, mutiert, indem anstelle der ursprünglich ausgesprochenen Strafe die neu ausgesprochene Gesamtstrafe erfasst wird. Diese Regelung erscheint mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung¹ zur Gesamtstrafenbildung sowie zur retrospektiven Konkurrenz in verschiedener Hinsicht problematisch. Deshalb schlagen wir eine Überarbeitung von Absatz 1 im Sinn folgender Erwägungen vor:

- Bei der nachträglichen Gesamtstrafenbildung wird entweder die Grundstrafe eines früheren Urteils wegen der neu zu beurteilenden Delikte asperiert oder es erfolgt umgekehrt eine Asperation der neu auszufällenden Strafe um die bereits rechtskräftig beurteilten Delikte (je nachdem, ob die früheren oder die neuen Delikte die abstrakt schwerste Straftat umfassen). Dabei ist es dem Gericht verwehrt, auf eine rechtskräftig ausgefallte Sanktion (Grundstrafe) zurückkommen, indem es diese nachträglich abändert oder verschärft. Die Formulierung im Gesetz, wonach die Strafe des Grundurteils durch die Gesamtstrafenbildung "abgeändert" wird, erscheint damit rechtlich unzutreffend.
- Bei der Bildung einer Gesamtstrafe aus einer rechtskräftigen und einer neu auszufällenden Sanktion muss grundsätzlich ersichtlich bleiben, welchen Teil die ursprüngliche Strafe (Grundstrafe) und welchen Teil die vom Zweitgericht ausgefallte Strafe ausmacht.
- Die Mutation einer Strafe des Grundurteils erscheint nur gerechtfertigt, wenn das neue Urteil ausschliesslich eine Zusatzstrafe zu diesem Urteil ausspricht. In diesem Fall muss jedoch aus dem VOSTRA-Eintrag des späteren Urteils hervorgehen, dass hier lediglich eine Zusatzstrafe und keine eigenständige Sanktion ausgesprochen wurde. Dieser Umstand ist für die Würdigung der Vorstrafen bei der Strafzumessung und für die Beurteilung allfälliger Probezeitverletzungen von Bedeutung.
- Hat das Zweitgericht auch Taten zu sanktionieren, die nach dem früheren Urteil begangen worden sind (was insbesondere beim Widerruf des bedingten Vollzugs oder einer bedingten Entlassung der Fall ist), ist es unzutreffend, wenn die Gesamtstrafe als Sanktion der früheren Verurteilung ausgewiesen wird. Ansonsten würde auch sie Delikte umfassen, die ausserhalb des massgeblichen Beurteilungszeitraums liegen. Richtigerweise bleibt die rechtskräftige Verurteilung als Eintrag im Grundurteil bestehen und es wird im VOSTRA sowohl beim alten als auch beim neuen Urteil vermerkt, dass aus beiden Verurteilungen eine Gesamtstrafe gebildet wurde.
- Im Fall der teilweisen retrospektiven Konkurrenz umfasst eine Gesamtstrafe drei Kategorien von Delikten: (1.) bereits rechtskräftig beurteilte Delikte sowie (2.) noch nicht beurteilte Delikte, welche vor dem früheren Urteil und (3.) nach dem früheren Urteil begangen wurden. Sofern für diese Delikte die Voraussetzungen für eine Gesamtstrafe gegeben sind, bildet das Zweitgericht

¹ BGE 142 IV 265, BGE 145 IV 1

zunächst aus den Deliktstypen 1 und 2 eine Gesamtstrafe. Hiervon wird die bereits rechtskräftige Strafe des Grundurteils abgezogen. Die Differenz bildet die neu auszufällende Zusatzstrafe, welche in der Strafzumessungsbegründung gesondert auszuweisen ist. Sodann ist für die Deliktstypen 3 eine (Gesamt-)Strafe auszufallen. Letztere wird schliesslich mit der Zusatzstrafe addiert, was die im neuen Urteil ausgesprochene Sanktion ergibt. Wollte man in solchen Fällen die Strafe des Grundurteils im VOSTRA mutieren, wäre dies nur im Umfang der neu ausgefallenen Zusatzstrafe zulässig. Hier besteht jedoch das Problem, dass die Zusatzstrafe im Dispositiv des späteren Strafurteils nicht separat ausgewiesen wird. Es erfolgt praxisgemäss lediglich der Hinweis, dass die Sanktion in ihrer Gesamtheit teilweise als Zusatzstrafe zum früheren Urteil ausgesprochen wurde. An dieser Stelle bedürfte es einer gesetzlichen Grundlage, welche die Gerichte verpflichtet, die Zusatzstrafe (welche ihrerseits Bestandteil einer Gesamtstrafe bildet) im Dispositiv gesondert auszuweisen. Alternativ könnte man auch in diesen Fällen so verfahren, dass die rechtskräftige Verurteilung als Eintrag im Grundurteil bestehen bleibt und im VOSTRA sowohl beim alten als auch beim neuen Urteil die Bildung einer teilweisen Gesamtstrafe aus beiden Verurteilungen vermerkt wird.

Artikel 23 (Eintragung von elektronischen Kopien von Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden): Es ist zu begrüssen, dass die Entscheide hinterlegt werden und dass diese nicht mit einer Unterschrift versehen sein müssen. Auch wenn das Einscannen vorerst – solange kein automatischer Datenexport über die Schnittstelle möglich ist – einen deutlichen Mehraufwand generieren wird, ist es sinnvoll, direkt auf die Urteile/Entscheide zugreifen zu können. Damit entfällt künftig der nicht zu unterschätzende Aufwand, frühere Urteile erhältlich zu machen.

Die elektronische Erfassung bewirkt für die Strafverfolgungsbehörden eine erhebliche Arbeitserleichterung mit entsprechender Zeitersparnis, sofern diese vollautomatisiert wird. Dagegen würde ein nicht vollautomatisierter Export der Kopien aus dem entsprechend Geschäftsverwaltungsprogramm (Tribuna) einen beträchtlichen zusätzlichen Aufwand verursachen, wenn die Kopien zuerst importiert werden müssten.

Zu bedenken ist, dass die Eintragung vollständiger und ungeschwätzter Urteilskopien im VOSTRA (Absatz 6) den Interessen von Opfern zuwiderlaufen kann, indem beispielsweise Anschriften oder Informationen, die deren Intimbereich tangieren, später in Drittverfahren offengelegt werden. Die Behörden müssen diesbezüglich die nötige Sorgfalt walten lassen.

Artikel 25 (Automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung): Zu Absatz 1 Buchstabe a heisst es im erläuternden Bericht, dass Rückfallmeldungen erfolgen, sobald VOSTRA eine relevante Probezeitverletzung feststellt. Falls Begehungszeiten neuer Delikte in eine Probezeit fallen würden, werden die Behörden informiert. Hier haben wir eine Verständnisfrage: Wie stellt VOSTRA eine relevante Probezeitverletzung fest resp. auf welche Daten wird abgestellt? Wird Rückgriff auf eine Eintragung einer hängigen Strafuntersuchung genommen, so dass die Vollzugsbehörde während der laufenden Probezeit informiert wird, dass der Klient allenfalls deliktisch tätig geworden ist, dementsprechend Vorkehrungen treffen und Kontakt mit der Strafverfolgungsbehörde aufnehmen kann? Oder wird erst informiert, wenn bereits ein Urteil im neuen Verfahren ergangen ist?

An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Vollzugsbehörde, wie auch die Strafverfolgungsbehörden, die ein hängiges Strafverfahren haben, darauf angewiesen wären, über neu anhängige Strafverfahren rasch informiert zu werden. So wie dies mit der Gruppe Verteidigung (Artikel 55 StReV) und den kantonalen Ausländerbehörden (Artikel 58/59 StReV) angedacht ist – mit dem Hinweis im Bericht: «dass jede Veränderung der Datenlage zu melden ist, damit von diesen Stellen umgehend

die notwendigen Entscheide getroffen werden können.». Nichts Anderes beansprucht die Vollzugsbehörde (und auch die Strafverfolgungsbehörde). Wenn ein Klient bedingt entlassen wurde, unter Ansetzung einer Probezeit und z.B. Anordnung von Bewährungshilfe, müsste der Vollzugsbehörde unverzüglich gemeldet werden, ob ein neues Strafverfahren hängig ist, um allfällige Vorkehrungen, in Rücksprache mit der Strafverfolgungsbehörde, treffen zu können.

Zu Absatz 1 Buchstabe f weist der erläuternde Bericht (Seite 61) darauf hin, dass die Erfassung von Vollzugszeiten bei freiheitsentziehenden Sanktionen nur im Ausnahmefall erfolgt (im Rahmen TKR). Wir schätzen es, dass NewVOSTRA die Vollzugsbehörden unterstützen möchte, indem automatisch eine Meldung generiert wird, in welcher steht, dass ein einschlägiges Verbot und eine relevante stationäre Sanktion vorliegen. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass die Vollzugsbehörde aber in ihrem eigenen System einen Hinweis hinterlegen muss, der daran erinnert, die Vollzugszeiten zu einem späteren Zeitpunkt zu erfassen. Hier erlauben wir uns noch einmal den Hinweis: Wenn ein Datenfeld zum Eintrag Strafantritt besteht und auch eines zum Strafaustritt, wieso können diese nicht bewirtschaftet werden, auch im Fall von anderen Strafvollzügen? Wieso ist eine Erfassung von Vollzugszeiten, die häufig hilfreich wären, nicht möglich? Es wäre wünschenswert, wenn dies zumindest für einen späteren Zeitpunkt angedacht würde.

Allgemeine Bemerkungen zu den Artikeln 31–37 StReV (Fristen für die Eintragung von Daten in NewVOSTRA): So sehr eine speditive Bewirtschaftung des Registers zu begrüssen ist, könnten sich die Fristen, je nach Personaldecke der Kantone und Möglichkeiten zur automatischen Weiterleitung/Eingabe versus Einzeleintrag von Hand, als sehr sportlich herausstellen. Die geplante Einführung von verkürzten Fristen für Eintragungen stellt für die Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden eine grosse Änderung und Herausforderung dar. Die Verkürzung der Frist zur Eintragung neuer Verfahren von bisher 2 Wochen neu auf 3 Tage ist gerade im Pickettbetrieb schwierig einzuhalten. Ebenfalls verkürzt wird die Eintragungsfrist von Entscheiden, die neu innert Wochenfrist nach Feststellung des Eintritts der Rechtskraft eingetragen werden müssen (bisher zwei Wochen). Schon heute ist die KOST Stelle Basel-Landschaft regelmässig damit beschäftigt, nach ausstehenden Urteilen bei anderen Behörden nachzufragen. Notwendig wird entsprechend eine Überprüfung der kantonsinternen Abläufe sowie amtsintern die Anzahl der zugangsberechtigten Personen sein. Auch wenn eine rasche Eintragung ins VOSTRA wichtig ist, scheint für eine derartige Verkürzung der Eintragungsfristen keine zwingende Notwendigkeit zu bestehen.

Artikel 34 (Zeitpunkt der Eintragung von hängigen Strafverfahren): In Absatz 4 wird festgehalten: «Die Verfahrensleitung kann die Eintragung eines hängigen Strafverfahrens zurückstellen, solange die Eintragung den Zweck des Strafverfahrens vereiteln würde». Unseres Erachtens ist dieser Absatz obsolet, nachdem extra aufgeführt wurde, dass die Person, welche einen Privatauszug anfordert resp. sich erkundigt, welche Behörde sich nach ihm erkundigt hat, gerade nicht mitgeteilt erhält, wenn die Strafverfolgungsbehörde eine Abfrage/Eintrag generiert hat (Artikel 41 und Artikel 57 StReG).

Artikel 44 (Ausserordentliche Bestimmung eines angemessenen und ausschliesslich fristenrelevanten Vollzugsende-Datums «ABAafV»): Wir gehen davon aus, dass die damals für den Entscheid zuständige Behörde ebenfalls aktiv informiert wird, wie dies auch bei der betroffenen Person vorgesehen ist – nicht «nur» durch Hinterlegung der Verfügung im NewVOSTRA.

Artikel 51 (Prüfung der Erhältlichkeit von Auszügen aus einem ausländischen Strafregister):

Mit der Ampellösung wird der Benutzerin/dem Benutzer ersichtlich gemacht, womit sie oder er rechnen kann und womit nicht (z.B. ist zu erwarten, dass der ausländische Staat ihm diese Informationen mitteilen wird und wenn ja, wie lange man darauf warten muss). Das ist hilfreich und zu begrüssen.

C. Bemerkungen aus datenschutzrechtlicher Sicht

Die Aufsichtsstelle Datenschutz des Kantons Basel-Landschaft (ASD BL) ist sehr skeptisch gegenüber dem beabsichtigten Einbezug der «Datenschutzorgane» (Artikel 9 Entwurf StReV), weil aus ihrer Sicht der Bund damit unstatthaft auf die kantonalen Datenschutzressourcen zugreifen würde.

Weiter beurteilt die ASD BL die Regelungsdichte des Verordnungsentwurfs mit seinen neun Anhängen als ausserordentlich hoch. Dieser regelt die verschiedenen Datenbearbeitungsvorgänge, Berechtigungen, automatisierten Meldeflüsse und organisatorischen Fragen fast bis ins letzte Detail. Dies wird im Interesse der Rechtssicherheit und Transparenz begrüsst, da es sich fast durchwegs um besondere Personendaten handelt und das Strafregister für die betroffenen Personen weitreichende Konsequenzen haben kann. Allerdings stellt die korrekte Bewirtschaftung des Systems hohe Anforderungen an die beteiligten öffentlichen Organe. Der angestrebte Automatisierungsschub, etwa betreffend Meldungen über vorzunehmende Handlungen bei den Behörden, oder die automatische Generierung von Systemdaten birgt ein nicht zu unterschätzendes Datenschutzrisiko.

Im Weiteren bringt die ASD BL zu einzelnen Verordnungsregelungen folgende datenschutzrechtliche Bemerkungen an:

Artikel 6 Absatz 2: Nach den Erläuterungen kann 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 weiterbearbeiten». Dies ist im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit der Zugriffe kritisch zu sehen. Auf jeden Fall muss über die Benutzerkennzeichnung in den Protokollen sichergestellt werden, dass eine Änderung nicht von der Behörde selbst, sondern von der registerführenden Stelle vorgenommen wurde.

Auch wenn die Eintragung von Daten auf einem System erfolgt, das beim Bundesamt für Justiz als Dateneigner verortet ist, erfolgen viele Bearbeitungen durch andere, oftmals auch kantonale Behörden. Diese tragen für die von ihnen vorgenommenen Bearbeitungsschritte die datenschutzrechtliche Verantwortung, sprich eine rechtswidrige Eintragung muss von ihnen verantwortet werden. Dass die registerführende Stelle die Daten abändern kann, ist nicht zu beanstanden, es muss aber Transparenz darüber bestehen. Der Wortlaut von Artikel 6 Absatz 2 sollte entsprechend angepasst werden. .

Artikel 8 Absatz 4: 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 jedoch eine Frage der Sachverhaltsfeststellung. Ist dieser in dem Sinne erstellt, dass die Entzugsvoraussetzungen gegeben sind, sollte der Berechtigungsentzug obligatorisch sein.

Artikel 9 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, wobei auf die Auslastung der Datenschutzorgane Rücksicht genommen werden muss. In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass primär die für den Datenschutz verantwortlichen Stellen der Behörden selbst gemeint sind. Da solche jedoch in vielen Kantonen nicht vorhanden sind, seien die Datenschutzbeauftragten geeignet, die registerführende Stelle beim Kontrollprozess zu unterstützen.

Eine bundesrechtliche Verpflichtung der weisungsunabhängigen kantonalen Datenschutzbeauftragten zur Unterstützung der registerführenden Stelle wird von der ASD BL abgelehnt. Bei den fraglichen Kontrolltätigkeiten handeln die registerführende Stelle sowie die Behörden als Datenbearbeiter. Solche «betriebsinternen» Kontrollen sind zu begrüssen und aufgrund der Sensitivität der Daten angezeigt. Sie sind jedoch von der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit zu unterscheiden, die die kantonalen Datenschutzbeauftragten gestützt auf die kantonalen Datenschutzgesetze wahrnehmen. Das kantonale Recht sieht regelmässig die Kompetenz zur Durchführung von Kontrollen vor, während der Entwurf der bundesrechtlichen Strafregisterverordnung (Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c) regelt, dass die Datenschutzorgane nur dann eigenständige Kontrollen vornehmen können, wenn überwiegende öffentliche Interessen die Durchführung durch die registerführende Stelle verunmöglichen. Der (kantonal)gesetzliche Auftrag zur Durchführung von datenschutzrechtlichen Kontrollen tritt jedoch neben die hier in der (bundesrechtlichen) Verordnung vorgesehenen Kontrollen der Datenbearbeitenden. Die vorgebrachte Begründung für einen Einbezugs der kantonalen Datenschutzbeauftragten würde im Umkehrschluss bedeuten, dass dem Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte keine Rolle bei diesen Kontrollen zukäme, was auch unzulässigerweise in seine Kompetenzen eingreifen würde.

Zusammengefasst ist die vorgesehene Lösung abzulehnen, da sie die Rollen der Datenbearbeitenden und der unabhängigen Aufsichtsbehörden vermischt und zudem in die Kompetenz der Kantone zur Regelung ihrer Datenschutzaufsicht eingreift. Im Verordnungswortlaut und im erläuternden Bericht ist klarzustellen, dass die unabhängigen Datenschutzaufsichtsstellen der Kantone nicht von der Mitwirkungspflicht erfasst sind.

Zum **Artikel 10** wird angeregt, 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 die Sicherstellung der Informationssicherheit voll verantwortlich sind.

Weiter wird zum **Artikel 11 Absatz 2** angeregt, nach dem Begriff «Grundschutz» den Einschub «ergänzt durch angemessene Schutzmassnahmen» anzubringen, da der IKT-Grundschutz angesichts der zahlreich bearbeiteten besonders schützenswerten Personendaten nicht ausreicht.

Auch wenn **Artikel 12 Absatz 1** inhaltlich aus der bestehenden VOSTRA-Verordnung stammt, sollte erläutert werden, was mit der Formulierung «Informatikinfrastruktur der Kantone» konkret gemeint ist. Der Begriff kann sehr weit verstanden werden und würde somit potenziell die Organisationsautonomie der Kantone in diesem Bereich deutlich einschränken.

Artikel 13: Die Unterscheidung der Protokollierung von Bearbeitungsvorgängen in eine «datenschutzrechtliche» Protokollierung gemäss Artikel 13 Absatz 1 der entworfenen Strafregisterverordnung und eine «Abfrageprotokollierung» gemäss Artikel 25 des Strafregistergesetzes erscheint nicht nachvollziehbar, da auch eine Abfrage eine Bearbeitungsform ist. Der Zweck ist letztlich gleich, beide Arten der Protokollierung dienen der Überprüfung, ob ein Bearbeitungsschritt den gesetzlichen Vorgaben entspricht und ist somit datenschutzrechtlich motiviert. Kritisch ist der Verzicht auf die Protokollierung gewisser Kategorien von Zugriffen zu sehen. So werden Zugriffe zu Kontrollzwecken nicht protokolliert, weil dazu keine Geschäftsdossiers geführt werden und das Abfragemotiv nicht mehr eruiert werden kann. Daher sollte jeder Zugriff protokolliert werden, eine technische Lösung scheint realistisch (Setzen eines Vermerks).

Bei der Verwendung von Schnittstellen (Artikel 10) muss vorgegeben werden, dass die Protokollierung der Bearbeitungen gemäss den Anforderungen von Strafregistergesetz und Strafregisterverordnung 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.

Artikel 14 setzt Artikel 15 des Strafregistergesetzes um. Letzterer erwähnt allerdings nur die Weitergabe anonymisierter Personendaten, während die Verordnungsbestimmung mit der «Bearbeitung von Personendaten» einen weiteren Bereich regelt. Es ist nochmals zu prüfen, ob nur Raum für die Regelung der Weitergabe von (ehemaligen) Personendaten, die bereits von der registerführenden Stelle anonymisiert werden müssen. Der jetzige Wortlaut ist zuwenig klar und zu präzisieren.

Nach **Artikel 25** 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 Risiken geschaffen werden. Der Inhalt solcher Meldungen soll wenn immer möglich ausschliesslich Informationen zur Aufgabe enthalten, auf Inhaltsdaten und personenidentifizierende Daten aus VOSTRA soll möglichst verzichtet werden.

Artikel 28 Absatz 3: Den betroffenen Personen wird bei einer Abfragekontrolle gemäss Artikel 25 Absatz 3 des Strafregistergesetzes 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 Strafregistergesetz gefordert worden. Die genaue Festlegung der Motivation von Anfragen Betroffener scheint etwas eng. Zwar ist die Aufdeckung von Behördenwillkür 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 könnte die Aufdeckung von Missbräuchen deutlich erleichtern.

Nach den Erläuterungen (Seite 69) können Nutzer/-innen freiwillig in einem freien Textfeld den Kontext der Suche eingeben (Anhang 6, Ziffer 5.2). Allerdings ist höchst fraglich, ob die Nutzer diese Möglichkeit, die zudem ja zur Kontrolle ihrer Tätigkeit dient, nutzen werden. Angesichts der Tatsache, dass Freitextfelder immer ein gewisses Risiko für eine Verwendung von gesetzlich nicht vorgesehenen Inhalten bergen, sollte darauf verzichtet oder die Begründung als Drop-Down-Menu ausgestaltet werden.

Artikel 52 Absätze 2 und 3 regeln die Anforderungen an den Identitätsnachweis bei der Bestellung eines Privatauszugs. Die Umschreibung der Anforderungen für Personen, die über keinen entsprechenden Nachweis verfügen (Absatz 3), ist allgemein gehalten. Aus dem Norminhalt (Verweis auf die Migrationsbehörden / ZEMIS) sowie den Erläuterungen (Seite 101) ist jedoch zu schliessen, dass ausländische Personen gemeint sind. Aufgrund der fehlenden Ausweispflicht gibt es allerdings auch Schweizer/-innen, die nicht über die Ausweisdokumente gemäss Absatz 2 verfügen. Auch für diese Personen sollte eine Ersatzmöglichkeit vorgesehen werden, beispielsweise über die Einwohnerkontrollen der Gemeinden.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung und für eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Hochachtungsvoll

Thomas Weber
Regierungspräsident

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin