

Antrag des Regierungsrates vom 23. Oktober 2013

5032

**Gesetz
über die in der Direktion der Justiz und des Innern
verwendeten besonderen Personendaten**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 23. Oktober 2013,

beschliesst:

I. Das **Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess** vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geändert:

Titel vor § 150:

B. Rechtshilfe, Datenschutz und Akteneinsicht

§ 151 a. ¹ Staatsanwaltschaften und Jugendanwaltschaften gewähren sich gegenseitig direkten elektronischen Zugriff auf Daten, einschliesslich Personendaten und besonderer Personendaten, von hängigen und abgeschlossenen Verfahren.

Zugriff auf Daten der Staatsanwaltschaften und Jugendanwaltschaften
a. Zugriffsberechtigte

² Zusätzlich gewähren sie diesen Zugriff:

- a. der Kantonspolizei und den kommunalen Polizeien,
- b. der für den Justizvollzug zuständigen Amtsstelle,
- c. der für das Bürgerrechtswesen zuständigen kantonalen Amtsstelle.

§ 151 b. ¹ Der Zugriff ist zulässig, wenn die Daten der berechtigten Amtsstelle wesentliche Aufschlüsse geben können.

b. Umfang des Zugriffs

² Der Regierungsrat stellt sicher, dass

- a. der Zugriff der berechtigten Amtsstelle auf die für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Daten beschränkt ist und
- b. der Untersuchungszweck durch den Zugriff nicht gefährdet wird.

³ Er regelt die Einzelheiten des Zugriffs auf die Daten, erlässt Datensicherheitsvorschriften und regelt die Zugriffsrechte. Für Amtsstellen gemäss § 151 a Abs. 2 lit. b und c beschränkt sie den Zugriff auf Findmittel.

Aktenauf-
bewahrung

§ 151 c. ¹ Staatsanwaltschaften und Jugendanwaltschaften bewahren ihre Akten nach Abschluss des Verfahrens während mindestens 15 Jahren auf. Längere Fristen gemäss Art. 103 StPO bleiben vorbehalten.

² Der Regierungsrat beschränkt durch Verordnung die Zugriffsrechte auf die Akten für die Zeit nach Ablauf von zehn Jahren.

Akteneinsicht

§ 151 d. Die Akten abgeschlossener Strafuntersuchungsverfahren können eingesehen werden:

- a. von Parteien und anderen Verfahrensbeteiligten, wenn diese ein Interesse glaubhaft machen und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen,
- b. von Behörden und Dritten gemäss Art. 101 Abs. 2 und 3 sowie Art. 102 StPO und Art. 15 JStPO.

Aufbewahrung
und Verwen-
dung von Be-
weismitteln

§ 157 a. ¹ Die Verwaltung, Aufbewahrung und weitere Verwendung von Beweismitteln und beschlagnahmten Gegenständen oder Vermögenswerten kann der Kantonspolizei übertragen werden.

² Das Obergericht und der Regierungsrat regeln die Einzelheiten durch eine gemeinsame Verordnung.

II. Das **Straf- und Justizvollzugsgesetz** vom 19. Juni 2006 wird wie folgt geändert:

Bekanntgabe
von Personen-
daten

a. An Amts-
stellen und
Betroffene

§ 26. ¹ Nach rechtskräftiger Verurteilung einer Person und bei Vollzugsanordnungen in hängigen Verfahren stellen Strafverfolgungsbehörden und Gerichte der für den Vollzug zuständigen Amtsstelle auf deren Verlangen sämtliche für den Vollzug erforderlichen Akten zu.

² Mit dem Vollzug Beauftragte sind im Rahmen ihrer Tätigkeit berechtigt, alle über eine Person angelegten Untersuchungs-, Gerichts- und Vollzugsakten einzusehen, sofern dies für ihre konkrete Aufgabenerfüllung geeignet und erforderlich ist.

³ Ärztliche Mitarbeitende der für den Vollzug zuständigen Amtsstelle und in ihrem Auftrag tätige Ärztinnen und Ärzte sind zur Einsichtnahme in die Patientendokumentation und ärztlichen Berichte über Personen, die sich im Straf- oder Massnahmenvollzug befinden, berechtigt, wenn dies für ihre Aufgabenerfüllung notwendig ist.

⁴ Jede Person hat Anspruch auf Zugang zu den über sie geführten Vollzugsakten. Nimmt sie ärztliche Hilfe in Anspruch, hat sie das Recht auf Zugang zu ihrer Patientendokumentation.

Abs. 4 wird zu Abs. 5.

§ 27 a. ¹ Die für den Vollzug zuständige Amtsstelle bewahrt ihre Akten nach Abschluss des Vollzugsverfahrens während 15 Jahren auf. Aktenauf-
bewahrung

² Der Regierungsrat beschränkt durch Verordnung die Zugriffsrechte für die Zeit nach Ablauf von zehn Jahren.

§ 27 b. Die für den Vollzug zuständige Amtsstelle gewährt folgenden Stellen direkten elektronischen Zugriff auf die Vollzugsdaten, einschliesslich Personendaten und besonderer Personendaten von hängigen und abgeschlossenen Verfahren: Zugriff auf
Vollzugsdaten
a. Zugriffs-
berechtigte

- a. den Strafverfolgungsbehörden gemäss § 86 Abs. 1 lit. b und c GOG,
- b. der Kantonspolizei und den kommunalen Polizeien.

§ 27 c. ¹ Der Zugriff ist zulässig, wenn die Daten der berechtigten Amtsstelle wesentliche Aufschlüsse geben können, insbesondere zur Erforschung des Aufenthaltsortes von Personen. b. Umfang des
Zugriffs

² Der Regierungsrat stellt sicher, dass der Zugriff der berechtigten Amtsstelle auf die für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Daten beschränkt ist.

³ Er regelt die Einzelheiten des Zugriffs auf die Vollzugsdaten, erlässt Datensicherheitsvorschriften und regelt die Zugriffsrechte.

III. Das **Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz** vom 25. Juni 1995 wird wie folgt geändert:

§ 9 a. Staatsanwaltschaften und Jugendanwaltschaften gewähren der Opferhilfestelle direkten elektronischen Zugriff auf Daten, einschliesslich Personendaten und besonderer Personendaten, von hängigen und abgeschlossenen Verfahren. Zugriff auf
Daten der
Staatsanwalt-
schaften und
Jugendanwalt-
schaften
a. Grundsatz

§ 9 b. ¹ Der Zugriff ist zulässig, wenn die Daten wesentliche Aufschlüsse für ein hängiges Opferhilfeverfahren geben können. b. Umfang des
Zugriffs

² Der Regierungsrat stellt sicher, dass

- a. der Zugriff der Opferhilfestelle auf die für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Daten beschränkt ist und
- b. der Untersuchungszweck durch den Zugriff nicht gefährdet wird.

³ Er regelt die Einzelheiten des Zugriffs auf die Daten, erlässt Datensicherheitsvorschriften und regelt die Zugriffsrechte.

IV. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

Weisung

I. Die Vorlage in Kürze

§ 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) verlangt für das Bearbeiten besonderer Personendaten aufgrund der Sensibilität dieser Daten eine «hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz». Diese Anforderung bedeutet nicht, dass sämtliche Normen, mit denen die Bearbeitung von besonderen Personendaten geregelt wird, in der Form eines formellen Gesetzes zu erlassen sind, sondern die Regelung auf der formellen Gesetzesstufe darf sich auf die Grundsätze beschränken. Gemäss Weisung des Regierungsrates zum IDG sollen gestützt auf diese Bestimmung im formellen Gesetz die Art und Weise der Datenbearbeitung, der Bearbeitungszweck, die Art der bearbeiteten Daten und das verantwortliche Organ geregelt sein (ABl 2005, 1306).

Für die Art und Weise der Bearbeitung von Personendaten im Rahmen der Geschäftserfüllung besteht eine allgemeine gesetzliche Grundlage in § 44 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR). Zusammen mit den Spezialgesetzen, welche die Aufgaben der Verwaltung festlegen, kann diese Bestimmung eine genügende Rechtsgrundlage gemäss § 8 Abs. 2 IDG bilden. Bei den im Zuständigkeitsbereich der Direktion der Justiz und des Innern bestehenden gesetzlichen Grundlagen wurde deshalb geprüft, ob sie – zusammen mit § 44 OG RR – den Anforderungen von § 8 Abs. 2 IDG genügen.

Bei dieser Prüfung ergab sich ein Bedarf nach zusätzlichen gesetzlichen Grundlagen in folgenden Bereichen:

- Aktenaufbewahrung nach Abschluss der Verfahren im Bereich von Strafvollzug und Justizvollzug, wenn mehr als die zehn Jahre gemäss IDG (vgl. § 5 Abs. 2) vorgesehen werden sollen: § 151c GOG und § 27a des Straf- und Justizvollzugsgesetzes (StJVg).
- Direkter elektronischer Zugriff: Gemäss § 17 Abs. 2 IDG ist keine gesetzliche Grundlage in einem formellen Gesetz notwendig, wenn die Bekanntgabe der Daten an ein anderes öffentliches Organ, das besondere Personendaten verlangt, im Einzelfall erfolgt und die besonderen Personendaten zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben benötigt werden. Für die Fälle, in denen auf besondere Personendaten anderer Amtsstellen direkt zugegriffen werden kann oder die Bekanntgabe nicht auf bestimmte Einzelfälle beschränkt ist, ist deshalb eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Dies soll vorgesehen werden für:

- Daten der Oberstaatsanwaltschaft und der Oberjugendanwaltschaft (Zugriff untereinander, für Polizeien, Strafvollzugsbehörden, Einbürgerungsbehörden und Opferhilfestelle): § 151a GOG und §§ 9a und 9b des Einführungsgesetzes zum Opferhilfegesetz (EG OHG).
- Daten der Strafvollzugsbehörden (Zugriff für Strafvollzugsbehörden und Polizeien): § 27b StJVG.

Auf Gesetzesstufe sollen nur die Grundlagen geregelt werden, wobei ausdrücklich festgehalten wird, dass der Zugriff beschränkt ist (§ 151b GOG und § 27c StJVG). Die Details (insbesondere Datensicherheitsvorschriften, Zugriffsberechtigungen usw.) sollen in einer Verordnung des Regierungsrates geregelt werden (Verordnungskompetenzen in § 151b Abs. 3 GOG und § 27c Abs. 3 StJVG).

- Sonderfragen der Akteneinsicht: Art. 101 f. StPO und Art. 15 der Jugendstrafprozessordnung (JStPO) gelten für abgeschlossene Strafverfahren nicht. Zudem gilt das IDG für gerichtliche Akten nicht. Da es nicht gerechtfertigt ist, unterschiedliche Anforderungen an gerichtliche Akten und an solche von (nicht gerichtlich erledigten) Strafverfahren zu stellen, soll eine Regelung ins GOG aufgenommen werden, welche die Regeln vereinheitlicht (§ 151d GOG).
- Im Bereich des Justizvollzugs ist eine Lücke im Bereich des Akteneinsichtsrechts zu schliessen (vorzeitiger Straf- und Massnahmenvollzug; § 26 StJVG).
- Zentrale Aufbewahrung und Verwendung von Beweismitteln und beschlagnahmten Gegenständen und Vermögenswerten: Die StPO (insbesondere Art. 100 und 192 StPO) geht sinngemäss davon aus, dass sämtliche Beweismittel den Akten folgen und mit diesen der für den entsprechenden Verfahrensschritt zuständigen Strafbehörde übergeben werden. Da es sich um eine organisatorische Frage handelt, kann der Kanton dies aber abweichend regeln (zentrale Aufbewahrungsstelle). Dafür soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden (§ 157 a GOG).

II. Ausgangslage

A. Gesetzliche Grundlagen

§ 8 Abs. 2 IDG verlangt für das Bearbeiten besonderer Personendaten aufgrund der Sensibilität dieser Daten eine «hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz». Diese Voraussetzung

ist erfüllt, wenn die Regelung folgende Elemente enthält: die Umschreibung des verantwortlichen Organs, den Verwendungszweck, die Art der bearbeiteten Daten (Datenkategorien) und die Bearbeitungsmethoden (Weisung des Regierungsrates zu § 8 Abs. 2 IDG; ABI 2005, 1306).

Vergleichbare Anforderungen an die gesetzlichen Grundlagen stellt auch das Bundesrecht. Danach hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten (Art. 13 Abs. 2 BV). Dieser Schutz ist jedoch, wie der Schutz aller Grundrechte, nicht unbeschränkt. Nach Art. 36 Abs. 1 BV bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Bei schwerwiegenden Eingriffen in die verfassungsmässigen Rechte verlangt das Bundesgericht eine klare und ausdrückliche Regelung in einem formellen Gesetz, ein öffentliches Interesse oder den Schutz der Grundrechte Dritter und die Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Zudem darf der Kerngehalt des Grundrechts nicht angetastet werden (BGE 130 I 16 E. 3). Bei leichteren Eingriffen genügen, wenn das Gesetz eine «schlüssige» Delegation enthält, auch Erlasse unterhalb der Gesetzesstufe und sie können auch auf eine Generalklausel abgestützt werden (BGE 122 I 360 E. 5 b bb). Gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesgerichtes, dürfen besonders schützenswerte Personendaten grundsätzlich nur bearbeitet werden, wenn sich die Zulässigkeit aus einer formell-gesetzlichen Grundlage klar ergibt (BGE 122 I 360 E. 5 d). Eine Ausnahme von diesem formellen Erfordernis gilt dann, wenn die Datenbearbeitung für eine in einem formellen Gesetz klar umschriebene Aufgabe unentbehrlich ist, die Rechte der betroffenen Personen nicht gefährdet sind oder die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt oder ihre Daten allgemein zugänglich gemacht hat (a. a. O., E. 5b dd). Vergleichbaren Schutz wie Art. 113 Abs. 2 BV bietet sodann auch Art. 8 Ziff. 2 EMRK (BGE 124 I 176 E. 5).

B. Umfang der Anforderungen an die formell-gesetzliche Grundlage

Die Anforderung an die gesetzliche Grundlage in § 8 Abs. 2 IDG bedeutet nicht, dass sämtliche Normen, mit denen die Bearbeitung von besonderen Personendaten geregelt wird, in der Form eines formellen Gesetzes zu erlassen sind. Dies geht bereits aus dem Text der Bestimmung hervor, der auf eine «hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz» verweist. Dadurch werden die Anforderungen relativiert. § 8 Abs. 2 IDG kommt folglich keine absolute Geltung zu.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang Art. 38 KV. Danach müssen Bestimmungen über die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte in einem formellen Gesetz enthalten sein, weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, können demgegenüber in der Form der Verordnung erlassen werden (Art. 38 Abs. 2 KV). Die Regelung auf der formellen Gesetzesstufe darf sich deshalb auf die Grundsätze beschränken, und die Einzelheiten können auf Verordnungsstufe geregelt werden. Ob Rechtssätze wichtig sind, ist anhand von Kriterien festzulegen. Neben der Schwere des Eingriffs in die Rechtsstellung der Normadressatinnen und -adressaten ist insbesondere die Grundsätzlichkeit der Regelung von Bedeutung: Das Gesetz soll Grundsatzentscheidungen über die grossen Linien der Politik festlegen und die Details dem Ordnungsgeber überlassen (vgl. Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Schuhmacher, Art. 38 N 12 und 15). Das Bundesgericht hat hinsichtlich der Delegation von Rechtsetzungszuständigkeiten die Anforderungen an die erforderliche gesetzliche Grundlage in einer reichen Praxis umschrieben (vgl. etwa BGE 128 I 327 E. 4), die auch nach kantonalem Verfassungsrecht gelten (Schuhmacher, a. a. O., N 40). Eine Delegation ist danach zulässig, wenn:

- das kantonale Recht die Delegation nicht ausschliesst,
- die Grundzüge im formellen Gesetz umschrieben sind, soweit die Rechtsstellung der Rechtsunterworfenen schwerwiegend berührt ist (BGE 128 I 113 E. 3c S. 122; BGE 118 Ia 245 E. 3b S. 247 f., 305 E. 2b S. 310 f., mit Hinweisen),
- die Delegation in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist,
- die Delegation sich auf einen bestimmten, genau umschriebenen Gegenstand beschränkt.

Da das IDG keine weiter gehenden Anforderungen stellt (der Weisung zum Gesetz nichts Entsprechendes zu entnehmen ist, ABl 2005, S. 1306 f.) und auch das Bundesrecht keine Vorgaben macht, die eine Delegation im Bereich des Datenschutzes einschränken würden, darf sich die Regelung auf der Stufe des formellen Gesetzes im Bereich der Datenbearbeitung auf die Grundzüge beschränken. Dies ist bereits wegen der Natur der Regelungsmaterie unabdingbar, da es sich bei der Datenbearbeitung um einen sehr technischen Bereich handelt, der häufigen Änderungen und Anpassungen unterworfen ist. Insbesondere die Datenkategorien und Datensicherheitsvorschriften können dabei auch auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Ergänzend ist festzuhalten, dass auch Normen in Gesetzen, die vor dem Erlass des IDG erlassen wurden, als gesetzliche Grundlage genügen können. Dies folgt aus dem Grundsatz der Gleichrangigkeit von Normen der nämlichen Erlassstufe (BGE 124 I 176 E. 5c).

C. Zeitliche Vorgaben

Gemäss § 41 IDG sind die notwendigen gesetzlichen Grundlagen gemäss § 8 Abs. 2 IDG bis am 1. Oktober 2013 zu schaffen. Diese Frist kann nicht eingehalten werden, da aufgrund der Änderung des ursprünglichen konzeptionellen Ansatzes, die mit dem Datenschutzbeauftragten abgesprochen werden musste, Verzögerungen eintraten.

III. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vorlage wurde den Direktionen des Regierungsrates, der Staatskanzlei, dem Obergericht und dem Datenschutzbeauftragten zur Vernehmlassung zugestellt. Letzterer hatte sich bereits zu einer früheren Fassung geäussert und eine Prüfung der bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Hinblick auf die in der Dierktion der Justiz und des Innern (JI) im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung bearbeiteten besonderen Personendaten im Hinblick auf die Anforderungen von § 8 IDG gefordert. Seine Rückmeldung in der Vernehmlassung wie auch diejenigen der übrigen Vernehmlassungsteilnehmenden waren grundsätzlich positiv, in einzelnen Punkten wurde jedoch der Wunsch nach Präzisierungen und Ergänzungen geäussert. Diesen Wünschen wurde soweit möglich Rechnung getragen.

IV. Übereinstimmung mit den Legislaturzielen und finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage trägt durch die Regelung des Datenaustausches zur Verwirklichung des Legislaturziels 1b (Optimierung der Zusammenarbeit zwischen allen Strafverfolgungsbehörden) des Regierungsrates gemäss den Richtlinien der Regierungspolitik 2011–2015 bei. Sie führt zudem nicht zu zusätzlichen Kosten für den Kanton. Die Projekte zur Sicherstellung des Datenaustausches zwischen den Strafverfolgungsbehörden (Polizei, Staatsanwaltschaft, Jugendanwaltschaft) sind zwar mit Kosten verbunden. Da künftig aber insbesondere die Nacherfassung von Hand durch die Polizei gestützt auf Informationen der Staatsanwaltschaften entfällt, können erhebliche Kosten eingespart werden und auch aufseiten der Staatsanwaltschaften ist mit Effizienzsteigerungen zu rechnen. Die Kosten für die entsprechenden Informatikprojekte (RIS II) wurden bei den beteiligten Direktionen budgetiert.

V. Prüfung der bestehenden gesetzlichen Grundlagen im Hinblick auf die in der JI im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung bearbeiteten besonderen Personendaten

A. Vorbemerkungen

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass lediglich die Bearbeitung von besonderen Personendaten eine formell-gesetzliche Grundlage gemäss § 8 Abs. 2 IDG verlangt. Gemäss Weisung des Regierungsrates zum IDG soll gestützt auf diese Bestimmung im formellen Gesetz Folgendes geregelt sein:

- die Art und Weise der Datenbearbeitung,
- der Bearbeitungszweck,
- die Art der bearbeiteten Daten,
- das verantwortliche Organ.

Die Beurteilung, ob die bestehenden gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung von besonderen Personendaten in der JI ausreichen, setzt eine Prüfung sämtlicher Aufgaben der einzelnen Verwaltungseinheiten voraus.

B. Art und Weise der Datenbearbeitung

1. Allgemeines

Bezüglich der Art und Weise der Bearbeitung der im Rahmen der Geschäftserfüllung bearbeiteten Daten besteht eine allgemeine gesetzliche Grundlage in § 44 OG RR. Diese Rechtsgrundlage ist zwar älter als das IDG. Dies ändert aber nichts daran, dass das Gesetz zusammen mit den Spezialgesetzen, welche die Aufgaben der Verwaltung festlegen, eine genügende Rechtsgrundlage gemäss § 8 Abs. 2 IDG bilden kann (vorn I.B.).

2. In § 44 OG RR geregelte Kriterien

§ 44 OG RR bestimmt in verschiedenen Absätzen die für die Bearbeitung von besonderen Personendaten zulässigen Bearbeitungsmethoden (Art und Weise der Bearbeitung):

- Geschäftsbearbeitung (Abs. 2 lit. a),
- Geschäftskontrolle («Arbeitsabläufe organisieren», «Registrierung, Verwaltung, Indexierung und Überwachung», Abs. 1 und Abs. 2 lit. b),

- Findmittel («festzustellen, ob es Daten über eine bestimmte Person bearbeitet», Abs. 2 lit. c),
- Dokumentenablage («Zugang zur Dokumentation erleichtern», Abs. 2 lit. d, «Registrierung, Verwaltung, Indexierung und Überwachung», Abs. 1 und Abs. 2 lit. b),
- Kommunikation (Abs. 1).

In der JI erfolgt diese Bearbeitung, neben der Bearbeitung mit den in der ganzen Verwaltung verwendeten Datenbearbeitungssystemen (Word, Excel usw.), insbesondere mit dem eigens für sie entwickelten System «RIS» bzw. bei den Statthalterämtern und Bezirksräten mit dem System «Juris». Diese beiden Systeme dienen der Geschäftsverwaltung und Speicherung von Geschäftsdaten und sind mit Suchfunktionen ausgestattet, weshalb sie von besonderer Bedeutung sind.

Gestützt auf die Regelung im OG RR, ist die Verwendung der elektronischen Datenbearbeitung grundsätzlich zulässig. Die Zugriffsrechte und die notwendigen Sicherheitskonzepte können auf Verordnungsstufe geregelt werden.

C. Bearbeitungszwecke, Art der bearbeiteten besonderen Personendaten und verantwortliche Organe

1. Allgemeines

Die Verwaltungseinheiten der JI bearbeiten besondere Personendaten ausschliesslich als Geschäftsdaten (in den einzelnen Geschäften abgespeicherte Daten). Die Geschäftsbearbeitung als solche hat ihre Grundlage in den verschiedensten Sachgesetzen (hinten 2.). Den Zweck der Bearbeitung bestimmt die gemäss Gesetz zu erfüllende Aufgabe. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Daten der Strafverfolgungsbehörden und des Amtes für Justizvollzug, da sie Informationen über administrative und strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen enthalten (vgl. § 3 IDG, der unter den besonderen Personendaten diese Daten ausdrücklich erwähnt). Besondere Personendaten enthalten aber auch andere im Zusammenhang mit der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben bearbeitete Geschäfte. Zudem enthalten auch die innerhalb der JI bearbeiteten Rechtsmittelverfahren besondere Personendaten.

2. Beurteilung der Datenbearbeitung in den einzelnen Verwaltungseinheiten

a. Strafverfolgung

Die der JI zugeordneten Aufgaben der Strafverfolgung werden durch Oberstaatsanwaltschaft, Staatsanwaltschaften, Oberjugendanwaltschaft, Jugendanwaltschaften und Statthalterämter erfüllt. Die Aufgabenerfüllung dieser Organe wie auch der weiteren Strafbehörden (Gerichte und Polizei, d. h. aller Strafbehörden, vgl. Art. 12 f. StPO), die zwingend die Bearbeitung besonderer Personendaten nach sich zieht, ist von den materiellen Strafgesetzen (StGB und Jugendstrafgesetz) sowie den Verfahrensgesetzen (StPO und JStPO) des Bundes geregelt. Diese Gesetze enthalten denn auch Normen zur Datenbearbeitung (vgl. Art. 95 ff. StPO, Art. 3 JStPO in Verbindung mit Art. 89 ff. StPO). Zusätzlich enthalten Spezialgesetze Normen zur Datenbearbeitung (vgl. etwa Art. 8 f. DNA-Profil-Gesetz). Da in diesem Bereich der Bund abschliessend zuständig ist, sind die Kantone nur zum Erlass organisatorischer Normen befugt. § 151 Abs. 1 GOG, der festhält, dass Strafbehörden andere Behörden über von ihnen geführte Verfahren nur gemäss § 17 IDG informieren dürfen, findet deshalb im Verhältnis zwischen den Strafbehörden keine Anwendung (§ 151 Abs. 2 GOG). Die Bezeichnung der zuständigen Organe erfolgt im GOG. Lediglich Mindestvorschriften erlässt das Bundesrecht für die Aktenaufbewahrung nach Abschluss der Verfahren (Art. 103 Abs. 1 StPO). Soll über diese Bestimmungen hinausgegangen und auch von den allgemeinen Regelungen im IDG und im Archivgesetz abgewichen werden, sind entsprechende Bestimmungen im massgebenden Spezialgesetz (GOG) zu ergänzen (hinten V.B.).

b. Justizvollzug

Die Aufgaben der mit dem Justizvollzug beauftragten Stellen und damit der Zweck der Datenbearbeitung, nämlich der Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen, aber auch von ambulanten Massnahmen, ergeben sich aus dem StGB (Art. 74 ff. und 372 ff. StGB sowie Art. 16 f. JStG). Das Straf- und Justizvollzugsgesetz bezeichnet in Ergänzung dazu die zuständigen Organe: Die Aufgaben werden grundsätzlich der JI übertragen, mit der Möglichkeit der Delegation an ein Amt auf Verordnungsstufe (§ 14 in Verbindung mit § 3 StJVg). Die entsprechende Delegation wurde denn auch in der Justizvollzugsverordnung (JVv) vorgenommen (Amt für Justizvollzug, § 2

Abs. 1 JVV). Für den Vollzug jugendstrafrechtlicher Sanktionen sind sodann kraft Bundesrecht die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte zuständig (Art. 42 JStPO; § 33 StJVG).

Die von den Justizvollzugsbehörden zu erfüllenden gesetzlichen Vollzugsaufgaben ziehen zwingend die Bearbeitung besonderer Personendaten nach sich, ist doch die Vollzugsplanung (Art. 75 StGB) und der entsprechend dieser Planung vorgenommene Vollzug ohne Bearbeitung entsprechender Daten ausgeschlossen. Das StGB enthält denn auch verschiedene Arten von besonderen Personendaten, die bearbeitet werden dürfen (Angaben über die notwendige Betreuung und die Beziehungen zur Aussenwelt [Art. 75 StGB], Daten über den Gesundheitszustand [Art. 80 StGB] und Angaben über die Behandlung von psychischen Störungen, der Abhängigkeiten oder der Entwicklungsstörungen [Art. 90 StGB]). In Ergänzung dazu regelt das StJVG die in den Vollzugsakten enthaltenen Daten und die Einsichtsrechte (§ 26 StJVG). Nicht geregelt sind jedoch die Aufbewahrungsfristen für diese Daten, weshalb das StJVG, falls von den allgemeinen Regelungen im Archivgesetz und im IDG abweichende Bestimmungen erlassen werden sollen, diesbezüglich zu ergänzen ist (hinten V.B.).

c. Opferhilfe

Die Aufgaben der Opferhilfe ergeben sich weitgehend aus dem Opferhilfegesetz (OHG; Beratung, finanzielle Leistungen). Der Zweck der Datenbearbeitung ist damit bundesrechtlich geregelt. Das Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz bezeichnet die zuständigen Organe und konkretisiert das Akteneinsichtsrecht der Beratungsstellen gemäss Art. 10 OHG und damit die von diesen zu bearbeitenden besonderen Personendaten (§ 6 EG OHG). In §§ 8 ff. EG OHG werden sodann die Aufgaben der Opferhilfestelle geregelt. § 9 EG OHG legt fest, dass die Opferhilfestelle unter anderem aufgrund der Strafakten über Entschädigung und Genugtuung entscheidet. Die zu bearbeitenden besonderen Personendaten werden mit Bezug auf die Opferhilfestelle also vom EG OHG geregelt. Die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen erscheinen damit als ausreichend.

d. Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt (IST)

Die Aufgaben der IST ergeben sich aus § 17 Abs. 1 des Gewaltschutzgesetzes (GSG). Nach dieser Bestimmung gewährleistet, steuert, koordiniert und überprüft die Interventionsstelle die Zusammenarbeit der mit häuslicher Gewalt befassten Behörden und Bera-

tungsstellen. Dabei ist festzuhalten, dass die Interventionsstelle gestützt auf diese Bestimmung keine allgemeine Überprüfung sämtlicher Vorfälle im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt vornimmt und ihr auch keine Einsicht in besondere Personendaten der betroffenen Behörden zusteht. Gestützt auf § 9 Abs. 2 IDG, dürfen Daten für solcherart nicht personengebundene Zwecke verwendet werden, wenn sie so bald als möglich anonymisiert werden und aus den Auswertungen keine Rückschlüsse auf die betroffenen Personen gezogen werden können. Genau dies ist beim Monitoring durch die IST der Fall: Der Personenbezug wird nur anfänglich gemacht, damit die Daten der beteiligten Amtsstellen überhaupt zusammengetragen werden können. Danach wird dieser beseitigt. Eigene Datenbanken führt die IST nicht. Vielmehr ist die Überprüfung der Zusammenarbeit auf Einzelfälle beschränkt, in denen ihr Daten durch die mit häuslicher Gewalt befassten Behörden gestützt auf § 17 Abs. 2 IDG bekannt gegeben und mit den beteiligten Behörden mündlich besprochen werden, wobei in diesen Fällen Daten nach Möglichkeit anonymisiert weitergegeben werden. Eine Weitergabe nicht anonymisierter Daten ist nur zulässig, wenn dies zur Erfüllung des Auftrages unabdingbar notwendig ist, was eine Prüfung der Interessenlage im Einzelfall bedingt. Eine Bearbeitung besonderer Personendaten darüber hinaus erfolgt nicht, weshalb die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes als ausreichend erscheinen. Soweit die Opferberatungsstellen einbezogen werden, legt § 16 Abs. 2 in Verbindung mit § 15 Abs. 2 GSG fest, welche Daten ihnen übermittelt werden bzw. von ihnen bearbeitet werden dürfen. Auch diesbezüglich besteht somit kein Handlungsbedarf.

e. Zivilstandswesen

Das Zivilstandswesen ist durch das Bundesrecht abschliessend geregelt (vgl. insbesondere Art. 40, 43a, 48 und 103 ZGB sowie Art. 8, 15 ff. Zivilstandsverordnung, ZStV). Das Bundesrecht regelt sowohl den Bearbeitungszweck als auch die zu bearbeitenden besonderen Personendaten. Die zuständigen Organe sind durch die Kantone zu bestimmen. Die gesetzliche Grundlage dazu findet sich in §§ 26 f. EG ZGB. Zusätzliche Regelungen unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes sind nicht zu erlassen.

f. Einbürgerungen

Die Erlangung des Schweizer Bürgerrechts wird einerseits durch das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts (BüG) geregelt. Bei der Einbürgerung im ordentlichen Verfahren wird das Schweizer Bürgerrecht jedoch mit der Einbürgerung in einem Kanton und einer Gemeinde erworben. Das BüG verweist denn bezüglich der Erlangung des Kantons- und Gemeindebürgerrechts auch auf das kantonale Recht. Im Kanton Zürich regeln Art. 20 f. KV, das Gemeindegesetz (GG) und die Bürgerrechtsverordnung (BüV) das Nähere. Ein Spezialgesetz betreffend das Kantons- und Gemeindebürgerrecht fehlt. Der Bearbeitungszweck, nämlich die Beurteilung von Einbürgerungsgesuchen, ergibt sich im Grundsatz aus den bestehenden Rechtsgrundlagen und mit Bezug auf die Art der zu bearbeitenden Daten aus dem BüG und der KV (Art. 14 und 49a Abs. 1 BüG und Art. 20 Abs. 3 KV). Für die Verwendung der Strafreigisterauszüge besteht zudem eine besondere gesetzliche Grundlage in Art. 365 Abs. 2 Bst. g StGB. Mit Bezug auf die verantwortlichen Organe ergibt sich die Zuständigkeit des Kantons aus Art. 15a BüG, wobei die Bezeichnung der Stelle, die für die Erteilung des Kantonsbürgerrechts zuständig ist, auf formell-gesetzlicher Stufe fehlt. Die entsprechende Regelung findet sich lediglich kraft Delegation im Gemeindegesetz auf Verordnungsstufe (§ 31 GG; § 20 Bürgerrechtsverordnung und Anhang 1, lit. A, Ziff. 7 VOG RR). Mit Bezug auf die Erteilung des Gemeindebürgerrechts regelt § 23 GG das Notwendige. Es ist aber zu berücksichtigen, dass für die Bearbeitung gewisser besonderer Personendaten, die gemäss Art. 49a Abs. 1 BüG vom zuständigen Bundesamt zur Erfüllung seiner Aufgaben bearbeitet werden dürfen, eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht fehlt (z. B. besonders schützenswerte Daten über die religiösen Ansichten). Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen betreffend die Einbürgerung genügen der Bearbeitung von besonderen Personendaten deshalb wohl nicht völlig, weshalb eigentlich eine besondere gesetzliche Grundlage geschaffen werden müsste, dies auch, um den Auftrag in Art. 21 Abs. 2 KV zu erfüllen. Auf diesen Mangel hat der Datenschutzbeauftragte des Kantons hingewiesen. Das vom Kantonsrat beschlossene kantonale Bürgerrechtsgesetz vom 22. November 2010 (ABl 2010, S. 2601 ff.) enthielt denn auch rechtliche Grundlagen für die Bearbeitung und Bekanntgabe von besonderen Personendaten. Nach der Ablehnung dieses Gesetzes in der Volksabstimmung vom 11. März 2012 ist mit einem Sachgesetz vorerst jedoch nicht zu rechnen. Der Mangel mit Bezug auf die Rechtsgrundlage wird durch die für das Bürgerrechtswesen zuständige kantonale Amtsstelle dadurch behoben, dass von der gesuchstellenden Person eine Vollmacht eingeholt wird, in

der diese die Amtsstelle ermächtigt, Auskünfte bei Einwohnerkontrollen, Strafuntersuchungsbehörden, Kantons- und Gemeindepolizei, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden, Betreibungsämtern, Steuerämtern und Migrationsamt einzuholen.

g. Namensänderungen

Das Bundesrecht regelt das Recht zur Namensänderung abschliessend (Art. 29 f. ZGB und für internationale Sachverhalte Art. 37 ff. Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht). Dem kantonalen Gesetzgeber steht es nicht zu, die entsprechenden Regelungen – sei es bezüglich des Bearbeitungszwecks, sei es bezüglich der bearbeiteten Daten – zu ergänzen. Das ZGB bestimmt als zuständige Behörde die «Regierung» des Wohnsitzkantons. Die Zuständigkeit der JI ergibt sich aus der Delegation in § 44 Abs. 2 Ziff. 15 EG ZGB. Diese gesetzlichen Grundlagen sind für die Aufgabenerfüllung des Gemeindeamtes ausreichend.

h. Aufsicht über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden

Die JI ist Aufsichtsbehörde über die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden. Sie hat diese Aufgabe an das Gemeindeamt delegiert. Gestützt auf § 72 EG KESR, erhält die Aufsichtsbehörde sämtliche rechtskräftigen Beschwerdeentscheide. Diese Entscheide enthalten besondere Personendaten, weshalb es gemäss § 8 Abs. 2 IDG für deren Bearbeitung einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage bedarf. Der Bearbeitungszweck (Interesse einer angeleglichen Entscheidungspraxis) folgt aus der bundesgesetzlichen Umschreibung der Aufgaben der Aufsichtsbehörde und ergibt sich implizit auch aus § 72 EG KESR. Die Bearbeitung der Daten durch das Gemeindeamt beschränkt sich auf das Erhalten und Aufbewahren. Soweit das Gemeindeamt die wichtigsten Erkenntnisse aus diesen Entscheiden zusammenfasst und öffentlich zugänglich macht, tut es dies in anonymisierter Form. Unter Berücksichtigung von § 44 OG RR besteht damit eine genügende gesetzliche Grundlage für die Aufgabenerfüllung des Gemeindeamtes.

i. Handelsregisterwesen

Das Handelsregisterwesen wird in Art. 927 ff. OR geregelt. Die Bestimmungen regeln den Bearbeitungszweck und die zu bearbeitenden Daten abschliessend. Zusätzliche gesetzliche Grundlagen unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes dürfen von den Kantonen nicht erlassen werden. Durch den kantonalen Gesetzgeber sind lediglich die Stellen, die das Handelsregister führen, und die kantonale Aufsichtsbehörde zu bezeichnen (Art. 927 Abs. 3). Beide Aufgaben werden gemäss Delegation in § 38 OG RR im Anhang 1 lit. A. Ziff. 8 VOG RR der JI zugewiesen.

j. Staatsarchiv

Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die Aufgabenerfüllung durch das Staatsarchiv finden sich im Archivgesetz vom 24. September 1995 geregelt. Dieses Gesetz erfüllt, insbesondere mit den vom Kantonsrat am 1. Juli 2013 beschlossenen Gesetzesänderungen, sämtliche Anforderungen des IDG.

k. Rechtsmittel

Die Direktion ist gestützt auf § 19b Abs. 2 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) zuständig für den verwaltungsinternen Rechtsmittelzug gegen untergeordnete Verwaltungseinheiten. In §§ 19 ff. VRG werden die Aufgaben der Rekursinstanz geregelt. Bearbeitungszweck und zu bearbeitende Daten ergeben sich dabei ausnahmslos aus dem VRG in Verbindung mit dem jeweiligen Spezialgesetz. Zusätzliche gesetzliche Grundlagen unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes für Rekursverfahren sind nicht zu erlassen.

l. Weitere Aufgaben

Im Rahmen der übrigen in der JI erfüllten Aufgaben (Betreuung der Gemeinden durch das Gemeindeamt, Fachstellen für Integration, Gleichstellung und Kultur) werden keine besonderen Personendaten bearbeitet. Zudem verabschiedete der Regierungsrat mit Beschluss vom 28. August 2013 das Statistikgesetz als Rechtsgrundlage für das Statistische Amt zuhanden des Kantonsrates (Vorlage 5011).

3. Exkurs: Bearbeitung von besonderen Personendaten durch verwaltungsexterne, öffentliche Organe

Dem IDG unterstehen die öffentlichen Organe (§ 2 IDG). Dazu gehören – neben den Behörden und den Verwaltungen des Kantons – auch diejenigen der Gemeinden sowie Organisationen und Personen des privaten Rechts, soweit sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Die JI ist, zusätzlich zu den gesetzlichen Grundlagen, welche die Bearbeitung von besonderen Personendaten durch ihre Verwaltungseinheiten regelt, auch für gesetzliche Grundlagen zuständig, welche die Tätigkeit von verwaltungsexternen, öffentlichen Organen regeln. Bei diesen Organen handelt es sich vorab um die Gemeinden mit ihren Behörden und Verwaltungen. Die Gemeinden sind für die Sicherstellung der Gesetzmässigkeit der von ihnen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung bearbeiteten besonderen Personendaten selbst verantwortlich. Eine übergeordnete allgemeine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht im Hinblick auf den Datenschutz erübrigt sich deshalb. Lediglich in einem Teilbereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts wurde eine kantonale gesetzliche Grundlage für einen interkommunalen Datenzugriff geschaffen (vgl. § 74 EG KESR). Mit der Regelung sollte die Datenübertragung innerhalb des Kantons einheitlich gestaltet werden. Dasselbe hätte aber auch durch entsprechende Grundlagen in sämtlichen Gemeindeordnungen erreicht werden können. Der Vollständigkeit halber ist zu ergänzen, dass sich die gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung der besonderen Personendaten im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts im ZGB finden.

Mit Bezug auf die übrigen in diesen Bereich fallenden öffentlichen Organe (etwa Opferhilfestellen und kantonale kirchlichen Körperschaften) konnte kein Bedarf nach zusätzlichen Regelungen ausgemacht werden.

4. Schlussbetrachtung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung besonderer Personendaten durch Verwaltungseinheiten der JI den Voraussetzungen von § 8 Abs. 2 IDG grundsätzlich genügen.

VI. Notwendige Ergänzungen der gesetzlichen Grundlagen im Einzelnen

A. Bekanntgabe von besonderen Personendaten mittels elektronischen Zugriffs (Abrufverfahren)

1. Anforderungen des IDG

§ 17 Abs. 1 lit. a IDG verlangt für die Bekanntgabe besonderer Personendaten durch öffentliche Organe eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz. § 17 Abs. 2 IDG schränkt diese Anforderung ein, indem festgelegt wird, dass eine Grundlage in einem formellen Gesetz dann nicht notwendig ist, wenn die Bekanntgabe der Daten

- an ein anderes öffentliches Organe erfolgt,
- in Einzelfällen erfolgt und
- die besonderen Personendaten vom Organ, dem sie mitgeteilt werden, zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt werden.

Aus dieser Regelung ist zu schliessen, dass für die Bekanntgabe von besonderen Personendaten immer dann eine formell-gesetzliche Grundlage notwendig ist, wenn das andere Organ direkt auf besondere Personendaten anderer Amtsstellen zugreifen kann oder die Bekanntgabe nicht auf bestimmte Einzelfälle beschränkt ist.

Diese Art der Bekanntgabe von Personendaten wird im Bereich der besonderen Personendaten aus den Bereichen der Strafverfolgung und des Strafvollzugs von verschiedenen Amtsstellen gewünscht (Polizei, Gemeindeamt betreffend Einbürgerungen, Opferhilfestelle). Besteht tatsächlich ein durch das öffentliche Interesse gerechtfertigtes Bedürfnis an entsprechenden Datenzugriffen, ist eine gesetzliche Grundlage im entsprechenden Spezialgesetz zu schaffen. Dabei muss sich die gesetzliche Regelung auf die Grundzüge beschränken und für die Einzelheiten ist eine Verordnungskompetenz vorzusehen (vgl. vorn I.B.).

Zu ergänzen ist, dass gestützt auf § 16 Abs. 1 lit. a IDG für die Bekanntgabe der übrigen Personendaten eine «rechtliche Bestimmung» genügt. Die Anforderungen im Bereich der übrigen Personendaten können damit auch ohne besondere Delegationsnorm auf Verordnungsstufe geregelt werden. In Übereinstimmung mit dieser Bestimmung legt § 44 Abs. 3 OG RR fest, dass zu den Personendaten (nicht aber zu den besonderen Personendaten) alle Stellen der kantonalen Verwaltung Zugang haben, soweit sie sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben brauchen.

2. Zugriff auf Daten der Strafverfolgungsbehörden

a. Zugriff anderer Strafverfolgungsbehörden

Art. 95 ff. StPO regelt die Datenbearbeitung für hängige Strafverfahren im Grundsatz und hält fest, dass Daten aus einem hängigen Verfahren zur Unterstützung eines anderen ebenfalls hängigen Verfahrens mitgeteilt werden dürfen (Art. 96 Abs. 1 StPO). Keinerlei Beschränkungen auferlegt die StPO der Datenbekanntgabe innerhalb eines hängigen Verfahrens: Der Datenaustausch zwischen den verschiedenen mit der Strafuntersuchung befassten Strafverfolgungsbehörden vor Abschluss des Hauptverfahrens, d. h. vor Urteileröffnung (vgl. BSK StPO Gerhard Fiolka, Art. 96 StPO N 18 f.), ist deshalb bereits gestützt auf die StPO zulässig. Keine Regelung enthält das Bundesrecht dazu, wie die Datenbekanntgabe zwischen verschiedenen Verfahren der Strafverfolgungsbehörden zu erfolgen hat. Da dies eine organisatorische Frage ist, sind die Kantone zur Regelung zuständig. Für den elektronischen Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Daten sämtlicher hängiger Verfahren, der zur Vermeidung übermässigen Verwaltungsaufwandes unumgänglich ist, ist deshalb eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Die Grundsätze der notwendigen Regelungen sind dabei ins GOG, das für diese Behörden massgebende kantonale Spezialgesetz, aufzunehmen.

Die StPO enthält sodann keine Sonderregelung bezüglich der Bearbeitung von Daten der Strafbehörden nach Abschluss der Verfahren. Diesbezüglich gilt, sofern die kantonalen Spezialgesetze keine Regelung enthalten, allgemeines Datenschutzrecht (vgl. BSK, a. a. O., N 13). Für einen direkten elektronischen Zugriff auf die Daten abgeschlossener Strafverfahren, der für die Strafverfolgungsbehörden im Zusammenhang mit neuen Verfahren unerlässlich ist, ist deshalb ebenfalls eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Auch diese Regelung ist ins GOG aufzunehmen.

b. Zugriff anderer Verwaltungseinheiten

aa. Allgemeines

Art. 96 Abs. 1 StPO regelt nur die Bekanntgabe von Daten innerhalb der Strafverfolgungsbehörden. Zivil- und Verwaltungsbehörden dürfen die Daten gestützt auf Art. 101 Abs. 2 StPO einsehen (BSK, a. a. O., N 11). Wenn dabei auch grundsätzlich an die Bekanntgabe gestützt auf Einzelanfragen gedacht ist, wird durch die Bestimmung ein direkter elektronischer Zugriff anderer Verwaltungseinheiten auf die Daten der Strafverfolgungsbehörden nicht ausgeschlossen. Vorausge-

setzt ist dabei allerdings, dass die Daten, auf die Zugriff gewährt wird, wesentliche Aufschlüsse für ein Verfahren geben können (Art. 101 Abs. 2 StPO). Entsprechende Regelungen sind, da es sich um Daten der Strafverfolgungsbehörden handelt, ins GOG einzufügen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Art. 15 JStPO in Verfahren gegen Jugendliche u. a. eine Einschränkung des Aktenzugangs für die Behörden des Zivilrechts vorsieht. Andere Behörden sind in Art. 15 Abs. 1 JStPO nicht erwähnt, weshalb kraft Verweis in Art. 3 JStPO für diese ebenfalls Art. 101 Abs. 2 StPO gilt.

bb. Justizvollzugsbehörden

In einem eingeschränkten Umfang (beschränkt auf Findmittel) sind die Vollzugsbehörden auf einen elektronischen Zugriff auf die Daten hängiger Strafverfahren angewiesen. So müssen sie sich z. B. vor der Aufhebung einer Massnahme oder vor einer bedingten Entlassung aus dem Vollzug informieren können, ob gegen die betreffende Person ein neues Strafverfahren erhoben wurde oder diese Person gar von den Strafbehörden gesucht wird. Dieser elektronische Zugriff ist gesetzlich im GOG zu regeln.

cc. Für die Einbürgerung zuständige Behörde

Bereits heute wird der Abteilung für Bürgerrechte des kantonalen Gemeindeamtes – in eingeschränktem Mass – Zugriff auf Daten der Strafverfolgungsbehörden gewährt, um die Frage zu klären, ob die gesuchstellende Person die schweizerische Rechtsordnung beachtet. Die Abfrage ist bezüglich der Jugendlichen unverzichtbar, da entsprechende Daten im Strafregister nur in eingeschränkter Weise enthalten sind. Die dafür fehlende gesetzliche Grundlage ist ins GOG einzufügen.

dd. Kantonale Opferhilfestelle

Der kantonalen Opferhilfestelle steht Einsicht in Akten des Strafverfahrens zu (§ 9 EG OHG). Die Akten der Strafverfahren bezieht die Opferhilfestelle in der Form von Einzelanfragen. Allerdings ist sie für die Klärung, bei welcher Strafverfolgungsbehörde sie die Akten beziehen muss, auf die Findmittel bezüglich der Daten der Staatsanwaltschaften und Jugendanwaltschaften angewiesen. Da die kantonale Opferhilfestelle fast ausschliesslich Verfahren bearbeitet, die den Kanton Zürich betreffen, dient ein entsprechender direkter Zugriff einer rationalen Verwaltungstätigkeit. Diese direkte Datenabfrage bei den Strafuntersuchungsbehörden, die auf die Findmittel zu beschränken ist, ist von der allgemeinen Bestimmung im EG OHG nicht abgedeckt, weshalb eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen ist.

3. Zugriff auf Daten des Justizvollzugs

Wie sämtliche besonderen Personendaten können auch die Daten des Justizvollzugs bereits heute den Strafverfolgungsbehörden auf Verlangen mitgeteilt werden (§ 17 Abs. 2 IDG). Um in Fällen von Dringlichkeit keine Zeit zu verlieren und um übermässigen personellen Aufwand zu verhindern, ist den Strafverfolgungsbehörden der direkte Zugriff auf Daten des Justizvollzugs zu gewähren. Zugriff auf diese Daten ist insbesondere erforderlich zur Klärung vorangegangener oder laufender Massnahmen und Strafvollzüge mit Blick auf die Beurteilung der Prognose. Die entsprechende Regelung ist, mit den notwendigen Einschränkungen, ins StJVG einzufügen.

B. Datenaufbewahrung

1. Vorgaben des IDG

Gestützt auf § 5 Abs. 2 IDG, sind Informationen und Findmittel, die das öffentliche Organ für sein Verwaltungshandeln nicht mehr benötigt und sofern Spezialgesetze keine abweichende Regelung enthalten, während zehn Jahren aufzubewahren. Nach Ablauf dieser Frist sind die Informationen, sofern sie nicht vom zuständigen Archiv übernommen werden, zu vernichten. Für den Bereich der JI ist zu prüfen, ob und in welchen Bereichen ein Bedürfnis nach längeren Aufbewahrungsfristen besteht.

2. Aktenaufbewahrung im Bereich der Strafverfolgung

Art. 103 StPO, der die Aufbewahrung der Akten nach Abschluss der Verfahren regelt, legt fest, dass Akten mindestens bis zum Ablauf der Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung aufzubewahren sind. Dieselbe Regelung gilt auch für Verfahren gegen Jugendliche (Art. 3 Abs. 1 JStPO). Dies hat zur Folge, dass Akten aus dem Bereich des Jugendstrafrechts und aus dem Bereich der Verfolgung von durch Erwachsene begangenen Vergehen weniger als zehn Jahre aufbewahrt werden dürfen, wie es der vom IDG festgelegten Regel entsprechen würde. Gerade im Bereich der Strafverfolgung werden Akten im Zusammenhang mit späteren Strafverfahren aber während längerer Zeit benötigt, mindestens bis zur Entfernung des Strafregistereintrages (Art 369 Abs. 7 StGB). Diese Frist beträgt bei Strafbefehlen zehn Jahre nach Rechtskraft, wobei die Frist mit der Vollstreckbarkeit zu laufen

beginnt. Eine gegenüber der Verjährungsfrist verlängerte Aufbewahrungsfrist liegt deshalb im öffentlichen Interesse. Nach Art. 103 StPO ist eine kantonale Verlängerung der Fristen zulässig und erforderlich, weil sonst die Gefahr vorzeitiger Vernichtung drohen würde. Da die Mindestaufbewahrungsfristen auf Bundesebene gesetzlich geregelt sind, ist eine Verlängerung dieser Fristen ebenfalls auf formell-gesetzlicher Stufe zu regeln. Im GOG ist deshalb eine einheitliche Mindestaufbewahrungsfrist von 15 Jahren festzulegen. Dabei sollen die Akten nur während der ersten zehn Jahre uneingeschränkt zugänglich sein. Nach Ablauf von zehn Jahren soll der Zugang nur noch eingeschränkt möglich sein.

3. Aktenaufbewahrung im Bereich des Justizvollzugs

Für Akten aus dem Bereich des Justizvollzugs (darunter fallen auch die Vollzugsakten der Jugendanwaltschaften) enthält das Bundesrecht keine Aufbewahrungsfristen, weshalb im Kanton Zürich die Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren gemäss § 5 Abs. 2 IDG gilt. Wie die Akten der Strafverfolgung sind auch die Akten des Justizvollzugs für spätere Verfahren häufig von grosser Bedeutung. Auch in diesem Bereich müssen frühere Akten mit den darin enthaltenen besonderen Personendaten regelmässig zur Vollzugsplanung und zur Fällung von Entscheiden im Rahmen des Vollzugs (z. B. Entscheid über Fluchtgefahr) beigezogen werden. Das öffentliche Interesse an einer wirksamen Strafvollstreckung spricht damit auch in diesem Bereich für eine längere als die in § 5 Abs. 2 IDG vorgesehene Aufbewahrungsfrist. Auch für diesen Bereich ist deshalb eine Aktenaufbewahrungsfrist von 15 Jahren vorzusehen. Für den Zeitraum, der zehn Jahre überschreitet, sind die Zugangsrechte zusätzlich einzuschränken. Die Regelung ist ins StJVG einzufügen.

C. Sonderfragen der Akteneinsicht

1. Regelung der Einsicht in Akten der Strafuntersuchungsbehörden nach Abschluss des Strafverfahrens

Art. 101 f. StPO und Art. 15 JStPO regeln die Einsicht in Akten der Strafbehörden für laufende Strafverfahren. Auf abgeschlossene Strafverfahren ist die Bestimmung demgegenüber nicht anwendbar, sondern es kommen die datenschutz- und archivrechtlichen Bestimmungen zur Anwendung. Im Kanton Zürich sind die Regeln des IDG auf

gerichtliche Akten nicht anwendbar (§ 2 Abs. 1 IDG). Das Einsichtsrecht in Akten von Strafuntersuchungsverfahren, die nicht mit einem gerichtlichen Verfahren, sondern durch die Staatsanwaltschaft bzw. die Jugendanwaltschaft mit einem Strafbefehl oder durch Einstellung abgeschlossen werden, ist folglich anders geregelt als dasjenige in Strafuntersuchungen, die mit einem gerichtlichen Verfahren abgeschlossen werden. Diese unterschiedliche Behandlung leuchtet zumindest für die Parteien (Art. 104 StPO) und andere Verfahrensbeteiligte (Art. 105 StPO) nicht ein. Die Einsicht in die Akten der Strafuntersuchungsbehörden (Staatsanwaltschaft und Jugendanwaltschaft) soll für diese Personen entsprechend der Einsicht in gerichtliche Akten geregelt werden. Es ist eine Regelung ins GOG aufzunehmen, die inhaltlich den Regeln der StPO bzw. in den Verfahren gegen Jugendliche, soweit besondere Bestimmungen bestehen, denjenigen in der JStPO entspricht.

2. Akteneinsicht der Vollzugsbehörden in Akten der Strafbehörden

Die Vollzugsbehörden sind im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben auf gewisse Daten der Strafbehörden angewiesen. Die Ermächtigung der Strafbehörden, den Vollzugsbehörden Akten rechtskräftiger Verfahren zuzustellen, ist in § 26 StJVG ausdrücklich enthalten. Diese Regelung weist jedoch mit Bezug auf den vorzeitigen Straf- bzw. Massnahmenantritt eine Lücke auf, da in diesen Fällen das Verfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen ist. Diese Lücke ist zu schliessen.

3. Akteneinsicht im Bereich des Justizvollzugs

a. Akteneinsicht von Mitarbeitenden privater Institutionen in Akten des Justizvollzugs

Im Bereich des Justizvollzugs sind die Zugriffsrechte der Mitarbeitenden und Dritter in §§ 26 f. StJVG detailliert geregelt. Da der Vollzug gestützt auf § 17 StJVG und Art. 42 JStPO Privaten übertragen werden kann, ist die Einsicht in die Vollzugsakten für die Mitarbeitenden von mit dem Vollzug beauftragten privaten Einrichtungen oder (im Bereich des Jugendstrafrechts) Privaten gesetzlich zu regeln. Die Formulierung im StJVG ist deshalb offener zu gestalten.

b. Spezialregelung für Akteneinsicht ärztlicher Mitarbeitender

Innerhalb der mit dem Vollzug befassten Verwaltungseinheiten sind häufig verschiedene Ärztinnen und Ärzte sowie Psychiaterinnen und Psychiater mit einer sich im Vollzug befindenden Person befasst. Dies kommt insbesondere beim Wechsel von Vollzugseinrichtungen oder bei Notfällen vor. Dabei handelt es sich sowohl um Mitarbeitende des Vollzugs als auch um externe Personen (z. B. Notfallpsychiaterin oder -psychiater, Notärztin oder Notarzt). Durch eine besondere gesetzliche Regelung soll sichergestellt werden, dass ärztliche Mitarbeitende sowie beigezogene externe Ärztinnen oder Ärzte im Einzelfall Einblick in von früher zuständigen Ärztinnen oder Ärzten erstellte Patientendokumentation nehmen können, ohne dass von diesen eine Entbindung vom Berufsgeheimnis einzuholen ist. Klarzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass neben dem Amt für Justizvollzug auch die Jugendanwältinnen und Jugendanwälte für den Vollzug zuständig sind.

VII. Zentrale Aufbewahrung und Verwendung von Beweismitteln und beschlagnahmten Gegenständen und Vermögenswerten

Beweismittel aller Art (z. B. Tatwerkzeug, Tatspuren) werden in der Regel von der Polizei entweder selbstständig oder im Auftrag der Strafuntersuchungsbehörden (Staatsanwaltschaft, Jugendanwaltschaft oder Übertretungsstrafbehörde) sichergestellt und dann beschlagnahmt, allenfalls untersucht oder ausgewertet und dokumentiert. Nach ihrer Auswertung, Untersuchung und Dokumentation werden die Beweismittel für die weitere Bearbeitung in der Regel nicht mehr im Original benötigt, sondern es genügen die Dokumentation und der dazu erstellte Bericht. Gleiches gilt auch für die weiteren beschlagnahmten Gegenstände und die Vermögenswerte. Ihre konsequente Weitergabe an die Strafuntersuchungsbehörden und die Gerichte – wie sie sinngemäss aus der StPO hervorgeht (insbesondere Art. 100 und Art. 192 StPO) – ist nicht sinnvoll, da die Weiterleitung und Lagerung mit grossem Aufwand verbunden und pannen anfällig ist. Eine Professionalisierung der Verwaltung und die Einrichtung einer zentralen Stelle, die sich mit der Aufbewahrung und Bewirtschaftung von Beweismitteln und beschlagnahmten Gegenständen und Vermögenswerten befasst, bietet zahlreiche Vorteile.

Eine entsprechende Regelung führt dazu, dass die Polizei auch nach Abschluss der polizeilichen Ermittlungen für die Staatsanwaltschaften und Gerichte Daten bearbeitet und zu deren korrekter Verwaltung auch Daten erhält (z. B. Beschlagnahmeverfügungen, Urteile

und Beschlüsse, gemäss denen Asservate usw. freigegeben, vernichtet oder verwertet werden). Da damit auch besondere Personendaten verbunden sein können, bedarf es dazu einer gesetzlichen Regelung. Diese ist im GOG zu schaffen. Selbstverständlich ist sicherzustellen, dass die Auslieferung der Originale an die Gerichte im Einzelfall und auf Anforderung hin jederzeit gewährleistet ist.

VIII. Ausblick: Ergänzung des Verordnungsrechts

Zusätzlich zu den Gesetzesänderungen wird auch das Verordnungsrecht anzupassen sein. Die fehlende Regelung der Einzelheiten der Datenbearbeitung (insbesondere Datensicherheitsvorschriften, Zugriffsberechtigungen usw.) ist gestützt auf die in den einzelnen Gesetzesvorlagen vorgesehenen Verordnungskompetenzen zu ergänzen. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die Beschränkung der Zugriffsrechte zu legen sein.

IX. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

A. Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG):

Titel vor § 150:

Da Bestimmungen in den Abschnitt eingefügt werden, die nicht unter den bisherigen Titel «Rechtshilfe» subsumiert werden können, ist der Titel weiter zu fassen.

§ 151 a. Zugriff auf Daten der Staatsanwaltschaften und Jugendanwaltschaften a. Zugriffsberechtigte

Abs. 1: Vor Abschluss des Hauptverfahrens ist die Datenübertragung zwischen den einzelnen Strafverfolgungsbehörden, die an der Strafverfolgung beteiligt sind, wie erwähnt zulässig (BSK StPO Gerhard Fiolka, Art. 96 StPO N 18 f.). Die elektronische Datenübertragung zwischen den Strafverfolgungsbehörden (z. B. von der Kantonspolizei an die Staatsanwaltschaft) für dasselbe hängige Verfahren ist deshalb gestützt auf Bundesrecht zulässig (vorn VI.A.2.a). Dies gilt auch für den Datenaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den Gerichten. §§ 151 ff. GOG findet in diesem Bereich deshalb keine Anwendung.

Zu regeln für die Strafverfolgungsbehörden ist jedoch der direkte elektronische Zugriff auf die Daten von anderen hängigen sowie abgeschlossenen Verfahren (Abs. 2 lit. a):

- Den Staatsanwaltschaften, Jugendanwaltschaften und Polizeien soll ein Zugriffsrecht auf Daten anderer hängiger, aber auch abgeschlossener Verfahren gewährt werden. Dies ist insbesondere im Zusammenhang mit hängigen Strafuntersuchungen notwendig. Andere hängige, aber auch abgeschlossene Strafverfahren können wesentliche Aufschlüsse für neue Verfahren geben und Kenntnis davon kann Doppelspurigkeiten vermeiden. Das Zugriffsrecht ist allerdings eng zu begrenzen (vgl. Abs. 2): Einerseits sollen nur Zugriffe erlaubt sein, von denen wesentliche Aufschlüsse erwartet werden können (vgl. auch Art. 96 StPO). Andererseits sind die Zugriffe inhaltlich zu begrenzen und sollen nicht auf das ganze Dossier (und insbesondere die darin enthaltenen Aktenstücke) gewährt werden, sondern es ist festzulegen, auf welche Informationen Zugriff gewährt wird (vgl. Abs. 2). Im Rahmen der Zugriffsrechte ist sodann der Personenkreis der Zugriffsberechtigten einzuschränken (§ 151c).
- Für abgeschlossene Verfahren ist der elektronische Zugriff zwischen den Staatsanwaltschaften und den Jugendanwaltschaften insbesondere notwendig, damit die Daten der Polizei entsprechend dem Ausgang des Strafverfahrens ergänzt werden können. Diese Ergänzung (z. B. bezüglich der Tatsache, dass ein Freispruch, eine Einstellung oder eine Verurteilung erfolgt ist und wegen welcher Straftatbestände [rechtliche Würdigung]) ist notwendig, um zu verhindern, dass bei einer Weitergabe der polizeilichen Daten unzutreffende Angaben weitergegeben werden. Bis anhin mussten entsprechende Daten von Hand von der Polizei erfasst werden. Zur Vermeidung dieses übermässigen Verwaltungsaufwandes ist ein automatisierter, elektronischer Datenabgleich notwendig. Festzuhalten ist, dass ein Zugriff auf Dokumenteninhalte (z. B. ein vollständiges Urteil) in diesem Zusammenhang nicht vorgesehen ist. Ein Zugriff auf vollständige Urteile, wie dies in der Vernehmlassung von einem Teilnehmenden gefordert wurde, allein zum Zweck der Qualitätsüberprüfung erscheint nicht als gerechtfertigt.

Zusätzlich ist folgenden Amtsstellen ein direkter elektronischer Datenzugriff auf Daten der Staatsanwaltschaften und Jugendanwaltschaften zu gewähren:

- Abs. 2 lit. b: Die für den Justizvollzug zuständigen Behörden sind im Zusammenhang mit Personen, die sich im Vollzug befinden, über Informationen aus den Strafverfahren angewiesen. Die Informationen sind dabei auf ein Mindestmass zu beschränken. Es genügt, dass die Vollzugsbehörde herausfinden kann, ob ein neues

Verfahren hängig ist. Auf Einsicht in konkrete Aktenstücke ist sie nicht angewiesen, vielmehr sind alle Detailinformationen mit Einzelanfragen zu erheben.

- Abs. 2 lit. c: Die für die Einbürgerungen zuständige Verwaltungseinheit muss im Zusammenhang mit Einbürgerungsgesuchen abklären, ob die fragliche Person die schweizerische Rechtsordnung beachtet. Zwar muss jede einzubürgernde Person eine entsprechende Erklärung unterzeichnen. Es kommt jedoch immer wieder vor, dass Strafuntersuchungen verschwiegen werden. Der Datenzugriff ist insbesondere in Einbürgerungsverfahren gegenüber Jugendlichen von Bedeutung, da Verurteilungen von Jugendlichen nur sehr eingeschränkt ins Strafregister aufgenommen werden (Art. 366 Abs. 3 StGB), weshalb die Einsicht in Strafregisterauszüge für die Abklärung, ob die gesuchstellende Person die schweizerische Rechtsordnung beachtet, nur beschränkt aussagekräftig ist. Die Verwaltungseinheit, die für die Einbürgerungen zuständig ist, muss daher Zugriff auf die Daten der Strafverfolgungsbehörden haben. Da Strafuntersuchungen gegen Jugendliche nicht wie bei Erwachsenen am Tatort, sondern am Wohnort geführt werden, ist diese Regelung zielführend.

Eine gültige gesetzliche Grundlage dafür fehlt, da der Entwurf eines Bürgerrechtsgesetzes, der eine entsprechende Regelung enthalten hätte, in der Volksabstimmung gescheitert ist. Der direkte Zugriff auf die Daten der Strafverfolgungsbehörden ist dabei eng zu beschränken: Notwendig ist lediglich, dass die zuständige Verwaltungseinheit klären kann, ob eine gesuchstellende Person in ein Strafverfahren verwickelt ist oder war. Sämtliche Einzelheiten zum Strafverfahren sind alsdann mittels Einzelanfrage abzuklären.

§ 151 b. b. Umfang des Zugriffs

Die gesetzliche Regelung muss sicherstellen, dass der direkte Datenzugriff nicht uneingeschränkt auf sämtliche Daten gewährt wird, sondern die Zugriffsmöglichkeiten auf diejenigen Daten beschränkt werden, die für die Geschäftserfüllung der zugreifenden Behörde notwendig sind. Der Zugriff ist nur dann zulässig, wenn die abgerufenen Daten der berechtigten Amtsstelle wesentliche Aufschlüsse geben können. Diesbezüglich ist der Gesetzestext, gestützt auf die Anregung des Datenschutzbeauftragten, zu ergänzen. Die Beschränkung des Zugriffs auf das Notwendige hat zur Folge, dass für jede Einsicht, die darüber hinausgeht, eine Einzelabfrage notwendig ist. Im Rahmen dieser Einzelabfrage ist dann abzuklären, ob die zugreifende Behörde zusätzliche Dateninhalte benötigt und der Einsichtnahme keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Art. 101 Abs. 2 StPO).

Abs. 2 lit. a: Es sicherzustellen, dass der Zugriff auf die für die Geschäftserfüllung notwendigen Daten beschränkt wird. Dabei muss der Zugriff – je nach zugreifender Behörde – unterschiedlich sein. Während sich der Zugriff unter den Strafverfolgungsbehörden in beschränktem Umfang auch auf Dokumenteninhalte erstrecken kann, ist den Amtsstellen gemäss § 151a Abs. 2 lit. b kein derartiger Zugriff zu gewähren. Ihr Zugriff wird auf die Suchfunktion zu beschränken sein. Ein Zugriff auf den Inhalt von Dokumenten ist diesen Amtsstellen demgegenüber nicht zu gewähren.

Abs. 2 lit. b: Da bei Strafuntersuchungen z. T. auch Untersuchungshandlungen durchzuführen sind, bevor die betroffene Person davon erfährt (z. B. Telefonkontrollen), ist sicherzustellen, dass derartige Daten auch dem Zugriff von Amtsstellen entzogen werden. Andernfalls könnte der Untersuchungszweck durch den Zugriff gefährdet werden. Für Untersuchungen mit entsprechenden Untersuchungshandlungen sind deshalb besondere Zugriffsrechte vorzusehen.

Abs. 3. Die Einzelheiten des Datenzugriffs sind auf Verordnungsstufe zu regeln. Der Regierungsrat hat die Datensicherheitsvorschriften für die einzelnen Verwaltungseinheiten zu regeln und muss die Zugriffsrechte grundsätzlich festlegen. Dabei sind die Vorgaben der Informatiksicherheitsverordnung vom 17. Dezember 1997 einzuhalten. Durch organisatorische und technische Massnahmen ist sicherzustellen, dass die gesetzlichen Vorgaben auch tatsächlich eingehalten werden. Für die Amtsstellen ausserhalb der Strafverfolgung (§ 15a Abs. 2 lit. b und c) ist der Zugriff auf die Findmittel zu beschränken. Ein direkter elektronischer Zugriff auf Dokumenteninhalte ist ausgeschlossen.

Zu ergänzen ist, dass eine Aufzählung der Datenkategorien auf Gesetzesstufe, in Übereinstimmung mit dem Datenschutzbeauftragten, der die vorgeschlagene Bestimmung grundsätzlich unterstützt, nicht notwendig ist. Aufgrund der Regelungen im StGB und in der StPO ist genügend transparent, um welche Daten es sich handeln kann. Die notwendigen Einschränkungen sind auf Verordnungsstufe vorzunehmen.

§ 151 c. Aktenaufbewahrung

Aufgrund der vom Bundesgesetzgeber vorgegebenen Fristen in Art. 97 Abs. 1 Bst. c in Verbindung mit Art. 97 Abs. 3 StGB gilt in Strafverfahren gegen Erwachsene für Akten aus Strafverfahren eine siebenjährige Aufbewahrungsfrist, wenn sie Taten betreffen, die mit Freiheitsstrafen von weniger als drei Jahren bedroht werden (d. h. Vergehen) und innert dieser Frist kein erstinstanzliches Urteil gefällt wird. Zudem beträgt die Aufbewahrungsfrist lediglich fünf Jahre nach Ab-

schluss eines Strafverfahrens, wenn keine Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr ausgesprochen wurde. Für Akten aus dem Bereich der Jugendstrafrechtspflege sind die Aufbewahrungsfristen noch kürzer: Die Aufbewahrungsfrist, gestützt auf die Verfolgungsverjährungsfrist, dauert längstens fünf Jahre (Art. 36 JStG). Wurde das Verfahren mit einem rechtskräftigen Entscheid abgeschlossen, dürfen die Akten bei Freiheitsentzügen von mehr als sechs Monaten längstens vier Jahre aufbewahrt werden, in allen anderen Fällen nur zwei Jahre (Art. 37 JStG). Dabei handelt es sich bei den Fristen gemäss Art. 97 StGB ausdrücklich um *Mindestfristen*. Im Kanton Zürich gilt für gerichtliche Akten eine Aufbewahrungsfrist von 15 Jahren (vgl. § 21 Abs. 1 Verordnung der obersten kantonalen Gerichte über die Archivierung von Verfahrensakten vom 16. März 2001 [Archivverordnung der obersten Gerichte, LS 211.16]). Neben Gerichtsakten sind aber auch Akten aus früheren Verfahren, die nicht in ein Gerichtsverfahren mündeten, etwa weil sie mit Strafbefehl abgeschlossen wurden, für die Abklärung von neuen Straftaten oder die Beurteilung der beschuldigten Person von erheblicher Bedeutung. Staatsanwaltschaften, Jugendanwaltschaften und Gerichte sind denn auch zum Beizug dieser Akten verpflichtet (Art. 194 Abs. 2 StPO). Entsprechend regelt Art. 194 Abs. 2 StPO die Pflicht der Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, ihre Akten für weitere Strafverfahren zur Verfügung zu stellen, soweit der Herausgabe keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei schweren Verbrechen und Vergehen – insbesondere auch bei jugendlichen Straftäterinnen und -tätern – regelmässig psychiatrische Expertenberichte eingeholt werden, die für spätere Gutachten von Bedeutung sind, vor allem im Hinblick auf die Legalprognose. Zudem erscheint insbesondere im Bereich des Jugendstrafrechts ein lückenloser Beizug sämtlicher Verfahrensakten notwendig. Wenn ein Kind kurz nach Vollendung des 10. Altersjahres straffällig wird und in der Folge bis zur Vollendung des 25. Altersjahres immer wieder strafrechtlich in Erscheinung tritt, liegt es im öffentlichen Interesse, dass die Jugenddelinquenz und die bisherige Entwicklung der Betroffenen während der gesamten Zeitspanne, in der die Jugendanwaltschaften zur Verfolgung von Jugendstraftaten und zur Vollstreckung derselben zuständig sind, dokumentiert ist. Nur eine entsprechende Dokumentation erlaubt es der zuständigen Strafbehörde, die geeignete, erforderliche und verhältnismässige Strafe oder Massnahme anzuordnen.

Das öffentliche Interesse an einer wirksamen Strafverfolgung und -vollstreckung spricht also dafür, dass die Staatsanwaltschaften und die Jugendanwaltschaften ihre Daten länger aufbewahren können, als dies gemäss den bundesrechtlichen Mindestvorschriften möglich wäre. Bei den Jugendanwaltschaften betrifft dies insbesondere auch Akten, die

Übertretungen betreffen. Da für ein effizientes Verwaltungshandeln standardisierte Fristen unumgänglich sind, ist in Kauf zu nehmen, dass im Einzelfall Daten betreffend strafrechtliche Vorkommnisse aufbewahrt werden, auch wenn gegen die betroffene Person während vieler Jahre kein Strafverfahren mehr geführt wurde.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass das aus Art. 369 Abs. 7 StGB folgende Verwertungsverbot für entfernte Strafregistereinträge einer längeren Aufbewahrung nicht entgegensteht und selbstverständlich einzuhalten ist.

Abs. 1: Die Staatsanwaltschaften und Jugendanwaltschaften sollen sämtliche Akten nach Erledigung des Geschäfts während mindestens 15 Jahren aufbewahren. Eine längere Frist nach Art. 103 StPO geht allerdings vor.

Im Gegensatz zu den Akten von Staatsanwaltschaften und Jugendanwaltschaften rechtfertigt sich eine gegenüber Art. 103 StPO verlängerte Aufbewahrungsfrist bei Akten aus Übertretungsstrafverfahren, also Akten von Statthalterämtern und Gemeindebehörden angesichts der geringeren Schwere der verfolgten Delikte (Übertretungen) nicht.

Abs. 2: Die Details der Aufbewahrung sind durch Verordnung zu regeln. Während einer festgelegten ersten Zeitperiode, die mit der Erledigung eines Geschäfts beginnt, sollen die Informationen im Daten-system der JI für die berechtigten Mitarbeitenden der betreffenden Verwaltungseinheit zugänglich sein. Nach Ablauf dieser ersten Frist sollen die Geschäftsinformationen auf eine Archivdatenbank transferiert werden. Dort sollen sie für fünf Jahre verbleiben. Auf diese Archivdatenbank soll nur noch ein eng beschränkter Personenkreis (Archivberechtigte), gestützt auf eine für die Aufgabenerfüllung erforderliche Anfrage, zugreifen können. Dabei sollen sämtliche Zugriffe protokolliert werden. Nach Ablauf der zweiten Phase sind die Informationen entweder an das Staatsarchiv zur Langzeitarchivierung zu übermitteln oder zu vernichten.

§ 151 d. Akteneinsicht

Die Akteneinsicht bei laufenden Verfahren regeln Art. 101 StPO und Art. 15 JStPO. Für die Einsicht nach Abschluss des Strafverfahrens gelten datenschutz- und archivrechtliche Bestimmungen. Dabei gelten im Kanton Zürich für die Akteneinsicht in abgeschlossene Strafverfahren andere Regeln, je nachdem, bei welcher Instanz die Verfahren abgeschlossen wurden. Wurde keine Anklage beim Gericht erhoben, gilt das IDG, andernfalls gelten die vom Obergericht erlassenen Regeln (Verordnung der obersten kantonalen Gerichte über die Information über Gerichtsverfahren und die Akteneinsicht bei Gerichten durch Dritte vom 16. März 2001 [Akteneinsichtsverordnung

der obersten Gerichte; LS 211.15] und Archivverordnung der obersten Gerichte vom 16. März 2001). Enden Strafuntersuchungen also nicht in einem gerichtlichen Verfahren, sondern wird das Verfahren durch die Strafverfolgungsbehörden mit einer Einstellungsverfügung oder Strafbefehl abgeschlossen oder gar nicht erst an die Hand genommen, müssen die Strafuntersuchungsbehörden selbst bei Akteneinsichtsgesuchen von anderen am Verfahren Beteiligten gemäss Art. 105 StPO (z. B. der Privatklägerschaft) allen am Verfahren Beteiligten Gelegenheit zur Stellungnahme geben, da in Strafverfahren regelmässig besondere Personendaten bearbeitet werden. Der Aktenzugang setzt in der Folge eine Interessenabwägung im Sinne von § 23 IDG voraus. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass auch nach den Regeln der StPO und der JStPO bei der Aktenherausgabe an andere Behörden und Dritte eine Interessenabwägung vorzunehmen ist (Art. 101 Abs. 2 und 3 StPO und Art. 15 JStPO). Auch eine Anwendung der Regeln der StPO zieht also keine uneingeschränkte Akteneinsicht nach sich. Zu berücksichtigen ist aber, dass sich die Interessenlage auch für Parteien und andere Verfahrensbeteiligte nach Abschluss der Untersuchung ändert. Es ist deshalb gerechtfertigt, dass diese Personen auch nach Abschluss des Verfahrens ihr Interesse an der Akteneinsicht glaubhaft machen müssen und dieses Interesse gegenüber öffentlichen oder privaten Interessen abgewogen wird. Das Akteneinsichtsrecht von Behörden und Dritten soll sich nach Art. 101 Abs. 2 und 3 sowie Art. 102 StPO und nach Art. 15 JStPO richten. Die Bestimmung ist deshalb gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf zu präzisieren. Damit wird dem Ersuchen des Datenschutzbeauftragten Folge geleistet.

Festzuhalten ist, dass dieses Einsichtsrecht auf die Akten von Strafuntersuchungsverfahren beschränkt sein soll, mithin auf Akten der Strafverfolgungsbehörden gemäss § 86 Abs. 1 lit. b und c GOG. Soweit die polizeilichen Akten nicht ohnehin in die Verfahrensakten eingeflossen sind, rechtfertigt sich für sie eine Gleichbehandlung mit den gerichtlichen Akten nicht.

§ 157 a. Aufbewahrung und Verwendung von Beweismitteln

Abs. 1: Aus der StPO (insbesondere Art. 100 und Art. 192) geht sinngemäss hervor, dass im Verlaufe eines Strafverfahrens sämtliche Beweismittel den Akten folgen und mit diesen der für den entsprechenden Verfahrensschritt zuständigen Strafbehörde übergeben werden sollen. Eine kantonale Regelung der Einzelheiten der Aufbewahrung ist zulässig, da die StPO keine ausdrückliche Bestimmung enthält und es sich um eine rein organisatorische Frage handelt.

Beweismittel aller Art (z. B. Tatwerkzeug, Tatspuren) werden in der Regel von der Polizei entweder selbstständig oder im Auftrag der Straf-

untersuchungsbehörden (Staatsanwaltschaft, Jugendstaatsanwaltschaft oder Übertretungsstrafbehörde) sichergestellt und dann beschlagnahmt, allenfalls untersucht oder ausgewertet und dokumentiert. Mit Abschluss der polizeilichen Ermittlungen gehen diese Beweismittel und weitere etwa zur Sicherstellung von Verfahrenskosten oder Geldstrafen beschlagnahmte Gegenstände und Vermögenswerte an die Strafuntersuchungsbehörden und mit Anklageerhebung an das zuständige Gericht über. Nach ihrer Auswertung, Untersuchung und Dokumentation werden die Beweismittel für die weitere Bearbeitung in der Regel nicht mehr im Original benötigt. Gleiches gilt auch für die weiteren beschlagnahmten Gegenstände und die Vermögenswerte. Ihre Weitergaben an die Strafuntersuchungsbehörden und die Gerichte sind deshalb nicht sinnvoll, insbesondere weil die Weiterleitung und Lagerung mit grossem Aufwand verbunden und überdies pannen anfällig ist, da sie durch zahlreiche Hände führt (z. B. durch Verlust oder Beschädigung). Eine Professionalisierung der Verwaltung und die Einrichtung einer einzigen Stelle, die sich damit befasst, bieten zahlreiche Vorteile. Dabei ist sicherzustellen, dass die Auslieferung der Originale jederzeit gewährleistet ist.

Abs. 2: Die Einzelheiten sind von Obergericht und Regierungsrat in einer gemeinsamen Verordnung zu regeln. Bei der Ausarbeitung der Verordnung gemäss § 157a Abs. 2 E-GOG ist sicherzustellen, dass die in der Strafprozessordnung vorgesehene Hoheit der Gerichte über die Akten, Beweisgegenstände und beschlagnahmten Gegenstände und Vermögenswerte gemäss den Art. 100, 192 und 267 gewahrt bleibt und die Auslieferung der Originale im Einzelfall und auf Aufforderung hin jederzeit gewährleistet ist.

B. Straf- und Justizvollzugsgesetz (StJVG)

§ 26. Bekanntgabe von Personendaten a. An Amtsstellen und Betroffene

Abs. 1: § 26 StJVG enthält die ausdrückliche Ermächtigung der Strafbehörden, den Vollzugsbehörden Akten rechtskräftiger Verfahren zuzustellen. Gestützt auf Art. 236 StPO, kann die Verfahrensleitung der beschuldigten Person bewilligen, Freiheitsstrafen oder freiheitsentziehende Massnahmen vorzeitig anzutreten. Auch in diesen Fällen benötigt die Vollzugsbehörde regelmässig bereits Akten aus dem Strafverfahren, insbesondere im Zusammenhang mit der Vorbereitung eines vorzeitigen Straf- bzw. Massnahmenantrittes. Gleiches gilt bei Anordnungen im Zusammenhang mit Untersuchungshaft. Die Zustellung von Akten ist dabei zur Beurteilung der Risiken einer Inhaftierung erforderlich. Die in § 26 Abs. 1 StJVG festgelegte Pflicht

der Strafbehörden erweist sich damit als unvollständig. Zwar hätten die Justizvollzugsbehörden wohl auch ohne gesetzliche Regelung Anspruch auf Auskunftserteilung gemäss § 17 Abs. 2 IDG. Die Vollzugsbehörden sollen jedoch nicht zu Anfragen gezwungen sein, sondern die Strafbehörden sollen bei entsprechenden Anordnungen zur Übermittlung der notwendigen Akten verpflichtet sein, weshalb die gesetzliche Regelung anzupassen ist.

Abs. 2: Im Bereich des Justizvollzugs sind die Zugriffsrechte der Mitarbeitenden und Dritter in §§ 26 f. StJVg sehr ausführlich geregelt. Dies hat zur Folge, dass mit Bezug auf die mit Vollzugsaufgaben beauftragten Privaten eine Lücke vorliegt. Der Vollzug darf gestützt auf § 17 StJVg Privaten übertragen werden. Da ohne Einsicht in die entsprechenden Akten die Vollzugsaufgabe gar nicht erfüllt werden kann, ist für Private bzw. die Mitarbeitenden von mit dem Vollzug beauftragten privaten Institutionen dieselbe Akteneinsicht wie bei den Mitarbeitenden der Direktion zu gewähren. Die notwendige Klarstellung kann durch eine etwas offenere Formulierung der Bestimmung erreicht werden. Festzuhalten ist, dass auch Private, die mit dem Vollzug beauftragt sind, hoheitliche Funktionen ausüben und dem Amtsgeheimnis unterstehen (Art. 320 StGB).

Abs. 3: Personen, die sich im Vollzug befinden, wechseln häufig von einer Einrichtung in eine andere. Benötigen sie ärztliche Behandlung, sollen ihre Patientendokumentation und von den behandelnden Ärztinnen und Ärzten verfasste Berichte dem zuständigen ärztlichen Personal in der neuen Vollzugsanstalt zur Verfügung stehen. Insbesondere genaue Kenntnisse über die Medikation und deren Gründe sind für das ärztliche Personal unverzichtbar. Dafür ist ein Einblick in die Patientendokumentation und die ärztlichen Berichte nötig. Wäre in jedem Fall eine Zustimmung der betroffenen Person bzw. eine Entbindung vom Arztgeheimnis einzuholen, würde wertvolle Zeit verloren gehen, was die Gesundheit der inhaftierten Person gefährden würde. Der Schutz der inhaftierten Personen ist zudem dadurch gewährleistet, dass die Ärztinnen und Ärzte dem Berufsgeheimnis unterstehen. Ein Widerspruchsrecht im Sinne von § 16 des Gesundheitsgesetzes ist angesichts des Sonderstatusverhältnisses, in dem sich die Personen befinden, nicht vorzusehen. Sie können sich die behandelnden Ärztinnen und Ärzte nicht frei aussuchen und eine Verweigerung würde letztlich dazu führen, dass eine Behandlung entweder nicht vorgenommen werden könnte oder untragbare Risiken (z. B. das Risiko einer Falschmedikation) in Kauf genommen werden müssten. Festzuhalten ist zudem, dass das Einsichtsrecht auf Fälle beschränkt ist, in denen die Kenntnis der Patientendokumentation u. Ä. zur Aufgabenerfüllung notwendig ist. Zudem ist eine Einsicht für die grosse Mehrheit der Therapeutinnen und Therapeuten bereits aufgrund der Formulierung von vornhe-

rein ausgeschlossen, da Therapeutinnen und Therapeuten meist psychologisch und nicht medizinisch geschult sind.

Zusätzlich ist der veraltete Hinweis auf das Datenschutzgesetz aufzuheben.

Abs. 4: Der Begriff «Krankengeschichte» ist entsprechend der Terminologie im Patientinnen- und Patientengesetz durch den Begriff «Patientendokumentation» zu ersetzen.

§ 27 a. Aktenaufbewahrung

Mangels einer Regelung auf Bundesebene gilt für Akten aus dem Bereich des Justizvollzugs die Aufbewahrungsfrist gemäss § 5 Abs. 2 IDG von längstens zehn Jahren. Wie für den Bereich der Strafverfolgung sind auch die Akten des Justizvollzugs für spätere Verfahren häufig von grosser Bedeutung. Auch in diesem Bereich müssen frühere Akten regelmässig zur Fällung von Entscheiden im Rahmen des Vollzugs (z. B. Entscheid über Fluchtgefahr) beigezogen werden. Das öffentliche Interesse an einer wirksamen Strafvollstreckung spricht damit auch in diesem Bereich für eine längere als die in § 5 Abs. 2 IDG vorgesehene Aufbewahrungsfrist.

Es erscheint sinnvoll, diese Fristen an diejenigen für die Aufbewahrung der Akten der Strafverfolgungsbehörden (vorn § 151b GOG) anzupassen. Dies wird insbesondere im Bereich des Vollzugs von Strafen und Schutzmassnahmen gegenüber Jugendlichen deutlich, da diese von der Untersuchungsbehörde (d. h. der Jugendanwaltschaft) vollzogen werden. Unterschiedlich lange Aufbewahrungsfristen lassen sich kaum begründen. Die Fristen sind deshalb einheitlich auf 15 Jahre festzulegen. Für den Zeitraum, der zehn Jahre überschreitet, sind die Zugangsrechte zusätzlich einzuschränken.

§ 27 b. Zugriff auf Vollzugsdaten

a. Zugriffsberechtigte

Abs. 1: Wie sämtliche besonderen Personendaten können auch die Daten des Justizvollzugs bereits heute den Strafverfolgungsbehörden auf Verlangen mitgeteilt werden (§ 17 Abs. 2 IDG). Insbesondere im Zusammenhang mit der Erforschung des Aufenthalts ausgeschriebener Personen sind die Strafverfolgungsbehörden jedoch auf einen direkten Zugriff auf diese Daten angewiesen. Insbesondere in Fällen von Dringlichkeit kann nur durch den direkten Zugriff auf die Daten gewährleistet werden, dass der Aufenthaltsort von Personen festgestellt und diese (wieder) verhaftet werden können. Zudem kann durch den direkten Zugriff unverhältnismässiger Personalaufwand der anfragenden und der Auskunft erteilenden Behörde vermieden werden.

§ 27 c. Umfang des Zugriffs

Die auch in diesem Bereich notwendigen Beschränkungen des Zugriffs entsprechen denjenigen in § 151b GOG.

C. Einführungsgesetz zum Opferhilfegesetz (EG OHG):

§ 9 a. Zugriff auf Daten der Staatsanwaltschaften
und Jugendanwaltschaften

a. Grundsatz

Der kantonalen Opferhilfestelle steht zwar Einsicht in die Akten des Strafverfahrens zu (§ 6 Abs. 1 EG OHG). Dieses Einsichtsrecht ist aber auf den konkreten Einzelfall beschränkt, d. h. nur zulässig in Zusammenhang mit einem laufenden Opferhilfeverfahren. Zur Abklärung ihrer Zuständigkeit ist die Opferhilfe auf eine direkte Datenabfrage bei den Strafuntersuchungsbehörden angewiesen. Andernfalls müssten die notwendigen Angaben bei den Opfern erhoben werden. Diese nehmen jedoch nicht immer am Strafverfahren teil und können deshalb die notwendigen Informationen häufig gar nicht liefern. Zudem sind sie aufgrund ihrer ohnehin bestehenden psychischen Belastung oft nicht in der Lage, die entsprechenden Angaben in der notwendigen Klarheit zu machen und sollten auch von administrativen Belangen möglichst entlastet werden. Zudem kann der Verwaltungsaufwand so minimiert werden. Die Abfrage soll entsprechend derjenigen der für die Einbürgerungen zuständigen Verwaltungseinheit geregelt werden. Auch für die Opferhilfestelle ist der Zugriff nur zulässig, wenn die Daten wesentliche Aufschlüsse in einem Opferhilfeverfahren geben können.

§ 9 b. b. Umfang des Zugriffs

Die Beschränkungen entsprechen denjenigen in § 151b GOG.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Heiniger

Der Staatsschreiber:
Husi