

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes (7. BZRGÄndG)

Der Bundesrat hat in seiner 956. Sitzung am 31. März 2017 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat begrüßt den Gesetzentwurf. Er bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die eine verpflichtende Ausstellung von Europäischen Führungszeugnissen im Sinne des § 30b BZRG-E auch für dauerhaft im Bundesgebiet ansässige Angehörige von Drittstaaten ermöglicht, sofern diese vor ihrer Einreise in das Bundesgebiet in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union wohnhaft waren.

Begründung:

Der Bundesrat hat in seiner 954. Sitzung eine EntschlieÙung für eine baldige Umsetzung eines zentralen internationalen Strafregisterinformationssystems unter Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen gefasst, vgl. BR-Drucksache 118/17 (Beschluss). Hintergrund war, dass der Fall einer in Freiburg getöteten Studentin Verbesserungsbedarf beim Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten offenbart hat. So wurde erst nachträglich bekannt, dass der Tatverdächtige bereits in einem früheren Fall wegen eines versuchten Tötungsdelikts in Griechenland strafrechtlich in Erscheinung getreten war. Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gebietet es, dass derartige Informationen effektiv ausgetauscht werden. Dies gilt nicht nur für die Datenerfassung in einem zentralen Strafregisterinformationssystem, sondern konsequenterweise auch dann, wenn für einen Drittstaatenangehörigen ein Führungszeugnis ausgestellt werden soll. Wenn sich dieser vor seinem Zuzug in das Bundesgebiet bereits über einen längeren Zeitraum in einem anderen Mitgliedstaat der EU aufgehalten hat, ist nicht ersichtlich, weshalb eventuell vor-

handene Einträge in das dortige Strafregister nicht im selben Maße Berücksichtigung finden sollten, wie dies bei einer Person mit EU-Staatsangehörigkeit der Fall wäre. Im Übrigen wird auf die Begründung zu BR-Drucksache 118/17 (Beschluss) verwiesen.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob eine Abfragemöglichkeit einzuführen ist, bei der das Bundesamt für Justiz in Form einer sogenannten "Unbedenklichkeitsbescheinigung" mitteilt, ob bei einem Bewerber für eine Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe ein Tätigkeitsausschluss aufgrund einer einschlägigen Vorverurteilung zum Beispiel wegen sexuellen Missbrauchs von Kindern vorliegt.

Begründung:

Durch das Bundeskinderschutzgesetz (BKisSchG) wurde § 72a SGB VIII neu gefasst. Nach § 72a Absatz 1 SGB VIII dürfen Personen, die wegen Straftaten gemäß den §§ 171, 174 bis 174c, 176 bis 180a, 181a, 182 bis 184g, 225, 232 bis 233a, 234, 235 oder 236 StGB (also grundsätzlich alle Sexual- und Jugendschutzdelikte) vorbestraft sind, nicht mit Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe betraut werden. Die Vorschrift verfolgt das Ziel, einschlägig vorbestrafte Personen (und nur diese - vgl. BT-Drucksache 17/6256, S. 24) von der Wahrnehmung von Aufgaben in der Kinder- und Jugendhilfe fernzuhalten oder auszuschließen und damit Kindeswohlgefährdungen vorzubeugen.

Neben- oder ehrenamtlich tätige Personen, die in Wahrnehmung von Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe Kinder oder Jugendliche beaufsichtigen, betreuen, erziehen oder ausbilden oder einen vergleichbaren Kontakt haben, müssen vor Aufnahme ihrer Tätigkeit und auch danach in regelmäßigen Abständen ein sogenanntes "erweitertes Führungszeugnis" vorlegen. In dieses werden immer alle Eintragungen wegen Sexual- oder Jugendschutzdelikten aufgenommen, selbst wenn diese in einem normalen Führungszeugnis nicht enthalten sind. Daneben sind alle "normalen" Verurteilungen enthalten, die auch im üblichen Führungszeugnis aufgeführt sind und keinen Bezug zur Kinder- und Jugendhilfe haben. Es wird damit eine umfassende Auskunft erteilt, die weit über die ursprüngliche Zielsetzung des § 72a SGB VIII hinausgeht.

Die bisherige Ausgestaltung des erweiterten Führungszeugnisses wird sowohl von vielen Vereinen und Verbänden mit engagierten Ehrenamtlichen als auch von Jugendämtern als wenig praxisnah und zu bürokratisch kritisiert. Im Rahmen einer Sachverständigen-Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 2. Februar 2015 haben sich die Sachverständigen ebenfalls für eine Änderung der bestehenden Regelungen ausgesprochen. Insbesondere hat sich gezeigt, dass vielerorts die Einsichtnah-

me in ein erweitertes Führungszeugnis, die Bewertung dessen Inhalts und der datenschutzrechtliche Umgang mit den erhobenen Daten als große Belastung für die ehrenamtliche Arbeit empfunden werden.

Dieser Kritik Rechnung tragen könnte eine beim Bundesamt für Justiz angesiedelte Abfragemöglichkeit, bei der dem Antragsteller oder Anfragenden in Form einer sogenannten "Unbedenklichkeitsbescheinigung" ausschließlich mitgeteilt wird, ob ein Tätigkeitsausschluss nach § 72a SGB VIII aufgrund einer einschlägigen Vorverurteilung (Katalogstraftaten nach § 72a Absatz 1 Satz 1 SGB VIII) im Bundeszentralregister vorliegt. Nach dem Schutzzweck des § 72a SGB VIII ist es nicht erforderlich, dass Funktionsträger im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe Kenntnis über sonstige Verurteilungen (zum Beispiel Verkehrsdelikte) einer ehrenamtlich tätigen Person erhalten.

3. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 11 Absatz 1 Satz 1 BZRG)

Artikel 1 Nummer 6 ist zu streichen.

Begründung:

Abzulehnen ist die in Artikel 1 Nummer 6 des Gesetzentwurfs vorgesehene Änderung des § 11 Absatz 1 Satz 1 BZRG, wonach Eintragungen zur Schuldunfähigkeit künftig nur noch dann zugelassen werden, wenn die Entscheidung auf einem Gutachten eines medizinischen Sachverständigen aus einem Strafverfahren beruht. Dadurch würden die Möglichkeiten der Eintragung unangemessen eingeschränkt. Ausweislich der Gesetzesmaterialien zu § 11 BZRG sollte die Eintragung möglich sein, sofern "das Gericht oder die Staatsanwaltschaft bei dem Verfahrensabschluss wegen Schuldunfähigkeit von einem zeitnahen Gutachten (aus dem anhängigen oder einem anderen Verfahren) eines in der Psychiatrie erfahrenen medizinischen Sachverständigen ausgegangen und der Tatvorwurf bis zu einem gewissen Grad geklärt" ist (vgl. BT-Drucksache 14/6814, S. 12). Dass es sich bei diesem anderen Verfahren um ein Strafverfahren handeln muss, ergibt sich nicht ohne Weiteres aus der Gesetzesbegründung. Zwar mag ein speziell auf die Frage der Schuldunfähigkeit ausgeichtetes Gutachten aus einem Strafverfahren eine bessere Grundlage für die Beendigung des Verfahrens wegen Schuldunfähigkeit und die daran anknüpfende belastende Eintragung im Bundeszentralregister bilden. In der staatsanwaltschaftlichen Praxis werden Verfahrenseinstellungen wegen fehlender Schuldunfähigkeit häufig aber auch auf psychiatrische Gutachten aus anderen Verfahren gestützt. Zudem ist es - gerade im Bereich der Bagatelldelinquenz - aus fiskalischen Gründen nicht geboten, ein strafrechtliches Schuldunfähigkeitsgutachten auch dann in Auftrag zu geben, wenn bereits eine umfassende psychiatrische Begutachtung des Beschuldigten erfolgt ist. Insoweit obliegt es dem Sachverstand der Justizpraxis, über den Aussagegehalt eines vorliegenden Gutachtens auch im Hinblick auf die Frage der Schuldunfähigkeit zu befinden und darüber zu entscheiden, ob darüber hinaus ein weiteres Schuldunfähig-

keitsgutachten erforderlich ist. Dies erscheint eine hinreichend tragfähige Basis für die Eintragung nach § 11 BZRG. Wollte man in allen Fällen, in denen ein strafrechtlich veranlassenes Gutachten nicht erholt wird, von einer Eintragung absehen, entstünde ein lückenhaftes Bild, wodurch die Dokumentationsfunktion des Bundeszentralregisters geschwächt würde.

4. Zu Artikel 1 Nummer 9a - neu - (§ 20 Absatz 3 Satz 1 BZRG),
Nummer 30 Buchstabe a Doppelbuchstabe ee -neu-
(§ 41 Absatz 1 Nummer 14 -neu- BZRG),
Nummer 48 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb -neu-
(§ 61 Absatz 1 Nummer 7 -neu- BZRG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nach Nummer 9 ist folgende Nummer einzufügen:

'9a. In § 20 Absatz 3 Satz 1 wird die Angabe "§ 41 Abs. 1 Nr. 1, 3 bis 5" durch die Angabe "§ 41 Absatz 1 Nummer 1, 3 bis 5 und 14" ersetzt.'

- b) In Nummer 30 ist dem Buchstaben a folgender Doppelbuchstabe anzufügen:

'ee) In Nummer 13 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer wird angefügt:

"14. den Einstellungsbehörden der Polizeien des Bundes und der Länder für Einstellungsverfahren in den Polizeivollzugsdienst." '

- c) In Nummer 48 ist Buchstabe a wie folgt zu fassen:

- 'a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In dem Satzteil vor ...< weiter wie Vorlage >...

- bb) In Nummer 6 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer angefügt:

"7. den Einstellungsbehörden der Polizeien des Bundes und der Länder für Einstellungsverfahren in den Polizeivollzugsdienst." '

Begründung:

Die Verhinderung sowie Verfolgung von Straftaten gehört zu den Kernaufgaben eines Polizeibeamten. Die den Polizeibeamten in diesem Zusammenhang zustehenden Befugnisse sind oft mit massiven Grundrechtseinschränkungen verbunden. Daher sind Zuwiderhandlungen eines Bewerbers um das Amt eines Polizeivollzugsbeamten gegen Strafvorschriften in besonderem Maße geeignet, Zweifel an der persönlichen Eignung zu begründen.

Mit den vorgesehenen Änderungen sollen die Einstellungsbehörden die Befugnis erhalten, bei Bewerberinnen und Bewerbern für den Polizeivollzugsdienst unbeschränkte Auskünfte aus dem Bundeszentralregister sowie Auskünfte aus dem Erziehungsregister zu erhalten.

Die Zielsetzung der Änderungen repräsentiert ein ähnlich gewichtiges öffentliches Interesse wie die im BZRG aufgeführten Zwecke.

5. Zu Artikel 1 Nummer 30 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb (§ 41 Absatz 1 Nummer 1 BZRG)

Artikel 1 Nummer 30 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb ist wie folgt zu fassen:

'bb) In Nummer 1 werden die Wörter "und Aufsichtsstellen (§ 68a des Strafgesetzbuchs)" durch die Wörter "sowie Aufsichtsstellen nach § 68a des Strafgesetzbuchs und hauptamtlichen Bewährungshelfern" ersetzt.'

Begründung:

Im Zuge des Gesetzesvorhabens sollte § 41 Absatz 1 BZRG-E auch dahingehend erweitert werden, dass hauptamtlichen Bewährungshelfern ein unbeschränktes Auskunftsrecht für Zwecke der Rechtspflege eingeräumt wird.

Zur fachgerechten Wahrnehmung der Überwachungs- und Betreuungsaufgaben der Bewährungshilfe (§ 56d Absatz 3, § 68a Absatz 2 und 3 StGB) gehört nach modernem Verständnis auch die systematische Ermittlung und Einschätzung der beim Probanden bestehenden Gefährdungsmomente und Rückfallrisiken. Diese Risikoanalyse dient vor allem dazu, die Kontroll- und Unterstützungsmaßnahmen der Bewährungshilfe auf die individuellen Bedürfnisse des Probanden abzustimmen.

In Ziffer 4 der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats über die Grundsätze der Bewährungshilfe (CM/Rec(2010)1) heißt es insoweit: "Die Einrichtungen der Bewährungshilfe berücksichtigen die individuellen Eigenschaften, Umstände und Bedürfnisse von Straffälligen in vollem Umfang, um sicherzustellen, dass jeder Einzelfall eine gerechte und ausgewogene Behandlung erfährt". Zu diesem Zweck ist nach den Ziffern 66 ff. der Empfehlungen während der Beaufsichtigung ein fortlaufendes "Einschätzungs- und Bewer-

tungsverfahren" durchzuführen, das "eine systematische und sorgfältige Prüfung des Einzelfalls einschließlich der Risiken, positiven Faktoren und Bedürfnisse, der Interventionen, die diesen Bedürfnissen Rechnung tragen, und der Reaktionen der Straffälligen auf diese Interventionen beinhaltet". Das Einschätzungs- und Bewertungsverfahren soll sodann als Grundlage des Bewährungshilfeplans und der durchzuführenden Interventionen dienen (vgl. Ziffer 74 f.).

Entsprechend diesem Leitbild sieht eine zunehmende Anzahl der in den Ländern geltenden Qualitätsstandards ausdrücklich die Vornahme einer fachlichen Risikoeinschätzung durch den Bewährungshelfer vor, die sich an bestimmten prognoserelevanten Kriterien orientiert. Zu diesen Kriterien gehört als zentraler Gesichtspunkt stets auch die kriminelle Vorgeschichte des Verurteilten sowie der Umfang, die Qualität und der zeitliche Verlauf seiner Vordelinquenz. Die für die Risikoeinschätzung erforderlichen Daten sind anhand der Erkenntnisse aus dem Strafverfahren sowie durch die Beobachtung der Lebensführung systematisch zu ermitteln.

Eine vollumfängliche Erhebung der Vorverurteilungen des Verurteilten ist dem Bewährungshelfer nur anhand eines aktuellen Bundeszentralregisterauszugs möglich. Zwar enthält auch das Anlassurteil im Abschnitt zu den persönlichen Verhältnissen regelmäßig Angaben zu den Vorverurteilungen. Diese Angaben sind jedoch erfahrungsgemäß häufig inaktuell oder unvollständig und können in abgekürzten Urteilen gemäß § 267 Absatz 4 StPO vollständig entfallen.

Nach der geltenden Fassung des § 41 Absatz 1 Nummer 1 BZRG haben zwar Gerichte, Gerichtsvorstände, Staatsanwaltschaften und Aufsichtsstellen gemäß § 68a StGB, nicht aber auch Bewährungshelfer ein unbeschränktes Auskunftsrecht. Eine Erholung des Bundeszentralregisterauszugs durch das Gericht oder die Aufsichtsstelle zur Weiterleitung an die Bewährungshilfe scheidet aus, da auskunftsberechtigte Behörden grundsätzlich nicht zur Weitergabe berechtigt sind (vgl. Götz/Tolzmann, BZRG, 4. Auflage 2000, § 41 Rn. 9). Auch eine Erholung und Weiterleitung von Auskünften durch die oberste Landesbehörde auf Grundlage des § 43 BZRG dürfte nach den dort genannten, engen Voraussetzungen nicht in Betracht kommen und wäre überdies keine praxisgerechte Lösung.

Im Ergebnis besteht damit für die Einführung eines eigenen unbeschränkten Auskunftsrechts hauptamtlicher Bewährungshelfer ein erhebliches sachliches Bedürfnis, da der Bewährungshelfer das jeweils aktuelle Vorstrafenregister für die fachgerechte Wahrnehmung seiner gesetzlichen Aufgaben benötigt und die darin enthaltenen Informationen unter Umständen nicht anderweitig erlangen kann. Demgegenüber ist der mit der Auskunftserteilung verbundene Eingriff in die Persönlichkeitsrechte des Verurteilten nicht zuletzt aufgrund der für hauptamtliche Bewährungshelfer in aller Regel geltenden strafbewehrten Verschwiegenheitspflicht nach § 203 Absatz 1 Nummer 5 StGB (vgl. Fischer, StGB, 64. Auflage 2017, § 203 Rn. 17) als relativ geringfügig anzusehen.

6. Zu Artikel 1 Nummer 30 Buchstabe a Doppelbuchstabe bb₁ -neu- (§ 41 Absatz 1 Nummer 1a -neu- BZRG)

In Artikel 1 Nummer 30 Buchstabe a ist nach Doppelbuchstabe bb folgender Doppelbuchstabe einzufügen:

'bb₁) Nach Nummer 1 wird folgende Nummer 1a eingefügt:

"1a. den Behörden, die die Abschiebungshaft vollziehen, für Zwecke des Vollzugs der Abschiebungshaft einschließlich der Überprüfung aller im Abschiebungshaftvollzug tätigen Personen." '

Begründung:

Nach dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 17. Juli 2014 (C-473/13 und C-514/13, C-473/13, C-514/13) ist ein Mitgliedstaat verpflichtet, abzuschiebende Ausländer, deren Abschiebung sicherzustellen ist, grundsätzlich in einer speziellen Hafteinrichtung dieses Staates in Abschiebungshaft zu nehmen. Dem hat der Gesetzgeber durch eine Änderung von § 62a Absatz 1 Satz 2 AufenthG Rechnung getragen. Der Vollzug der Abschiebungshaft in einer Justizvollzugsanstalt ist daher nicht mehr möglich.

Für spezielle Hafteinrichtungen in diesem Sinne enthält § 41 Absatz 1 Nummer 1 BZRG aber keine Regelung. Die Interessenlage ist jedoch, was die Überprüfung der dort tätigen Personen anbelangt, identisch. Auch Abschiebungshafteinrichtungen müssen gegen die Befreiung von Abschiebungsgefangenen, das Ausspähen der Möglichkeiten dazu, die Beschädigung oder Zerstörung von Sicherheits- und sonstigen Einrichtungen und andere kriminelle oder die Sicherheit gefährdende Handlungen geschützt werden.

§ 41 Absatz 1 Nummer 7 BZRG ist nicht ausreichend, da sich die Auskunft nach dieser Vorschrift auf einen Ausländer beziehen muss.

7. Zu Artikel 1 Nummer 40 Buchstabe d (§ 52 Absatz 1 Nummer 5 BZRG)

Artikel 1 Nummer 40 Buchstabe d ist zu streichen.

Als Folge ist

Artikel 1 Nummer 40 wie folgt zu ändern:

a) Buchstabe b ist zu streichen.

b) In Buchstabe c sind die Wörter 'und der Punkt am Ende durch das Wort "oder" ' zu streichen.

Begründung:

Soweit mit der Regelung in Artikel 1 Nummer 40 Buchstabe d des Gesetzentwurfs eine Öffnungsklausel in § 52 BZRG verankert werden soll, ist dies überflüssig und nicht geeignet, das damit verfolgte Ziel zu erreichen.

Ziel der Regelung ist ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs, einer Aufweichung des Ausnahmetatbestandes entgegenzuwirken und klarzustellen, dass die Statuierung von Ausnahmen allein dem Gesetzgeber obliegt. Es wird hierbei Bezug genommen auf eine entgegenstehende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. November 2013, in welcher festgestellt wurde, dass auch eine bereits getilgte Eintragung Anlass für die Einleitung eines Disziplinarverfahrens sein könne, da sonst eine disziplinarrechtliche Ahndung nicht mehr möglich wäre, wenn der Dienstherr erst nach Tilgung von der Verfehlung Kenntnis erlangt.

Bereits aus dem Zusammenspiel von § 51 Absatz 1 BZRG, der ein umfassendes Verbot der Verwertung getilgter Verurteilungen im Rechtsverkehr regelt, und § 52 BZRG, der enumerativ einzelne Ausnahmen von diesem Grundsatz der Unverwertbarkeit festlegt, ergibt sich, dass die Aufzählung abschließend ist. Es ist damit klar, dass nur der Gesetzgeber weitere Ausnahmen regeln kann. Die beabsichtigte Öffnungsklausel vermag diese Rechtslage weder deutlicher herauszustellen, noch einer überdehnten gerichtlichen Auslegung entgegenzuwirken.

8. Zu Artikel 2 Nummer 4 (Nummer 1132 Anlage JVKostG)

In Artikel 2 Nummer 4 ist das Wort "ersetzt" durch die Wörter 'und im Gebührenbetrag die Angabe "13,00" durch die Angabe "15,00" ersetzt' zu ersetzen.

Begründung:

Die Gebühr für Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister ist seit 2002 unverändert und seit langem nicht mehr kostendeckend. Weder sind die Beschlüsse des Bundesrates in BR-Drucksache 856/10 (Beschluss) und in BR-Drucksache 322/13 (Beschluss) umgesetzt worden, noch sind kostensparende technische Verbesserungen im Verfahrensablauf wie in § 21a des Bundeszentralregistergesetzes bezüglich der Auskunft aus dem Bundeszentralregister getroffen worden.

Daher ist nach über 15 Jahren nunmehr eine geringfügige Erhöhung der Gebühr um zwei Euro erforderlich.

9. Zu Artikel 3 (Änderung der Gewerbeordnung)

Der Bundesrat bittet, bei nächster Gelegenheit das automatisierte Auskunftsverfahren für Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister analog zu § 21a des Bundeszentralregistergesetzes einzuführen und zeitnah die dafür erforderlichen rechtlichen und technischen Voraussetzungen zu schaffen.

Begründung:

Vor rund vier Jahren wurde das automatisierte Auskunftsverfahren aus dem Bundeszentralregister eingeführt. Mit § 21a des Bundeszentralregistergesetzes wurde die erforderliche Rechtsgrundlage für die elektronische Übermittlung von Anfragen eingeführt und eine entsprechende Schnittstelle beim Bundeszentralregister und in den Gewerbekarteisystemen umgesetzt.

Für Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister gibt es eine solche Lösung weder rechtlich noch technisch, Anträge auf Erteilung einer Auskunft müssen noch auf Vordrucken nach § 9 der Gewerbezentralregister-Verwaltungsvorschrift (GZRVwV) gestellt werden. Für den Vollzug wäre die Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens aus dem Gewerbezentralregister analog zu § 21a des Bundeszentralregistergesetzes eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung.