



Bern, den 23.08.2023

Internationaler Austausch von Strafnachrichten. Prüfung eines Beitritts der Schweiz zu ECRIS

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 17.3269, SPK-N,
vom 27.04.2017

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Aufbau des Berichts	3
1.1	Postulat	3
1.2	Vorgeschichte.....	3
1.3	Auftrag.....	4
1.4	Aufbau.....	5
2	Erste Frage: Zweckmässigkeit des Beitritts der Schweiz zu ECRIS	5
2.1	ECRIS	5
2.2	Funktionsweise.....	5
2.3	ECRIS ausserhalb von Strafverfahren	6
2.4	ECRIS-TCN.....	6
2.5	ECRIS in der Praxis	7
2.6	Praktischer Nutzen von ECRIS für die Schweiz	9
2.7	Fazit zur ersten Frage	10
3	Zweite Frage: Standesinitiativen Kanton Tessin.....	10
3.1	Innerstaatliche Rechtsgrundlagen	10
3.2	Systematisches Abfragen von Strafregisterauszügen und FZA	11
3.3	Folgen einer Verletzung des FZA.....	12
3.4	Weitere Überlegungen	12
3.4.1	Datenschutz	12
3.4.2	Reziprozität	13
3.5	Praxis einiger EU-Staaten	13
3.6	Aktuelle Praxis der Schweiz	14
3.7	Fazit zur zweiten Frage	15
4	Zusammenfassung	15

1 Ausgangslage und Aufbau des Berichts

1.1 Postulat

Das Postulat 17.3269 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats (SPK-N) "Internationaler Austausch von Strafnachrichten. Prüfung eines Beitritts der Schweiz zu ECRIS" vom 27. April 2017 hat folgenden Inhalt:

Eingereichter Text: Der Bundesrat wird beauftragt zu prüfen, ob das Anliegen der Standesinitiativen des Kantons Tessin, eine systematische Einholung von Strafregisterauszügen von zuziehenden EU-Angehörigen einzuführen (15.320 und 15.321), durch einen Beitritt zum EU-Programm ECRIS (European Criminal Records Information System) ganz oder zumindest teilweise erfüllt werden kann.

Begründung: Der Grosse Rat des Kantons Tessin fordert die Bundesversammlung mit zwei Standesinitiativen auf, "dafür zu sorgen, dass wieder systematisch und von Amtes wegen sowie ohne nähere Begründung beim Herkunftsland oder bei Drittstaaten Informationen über allfällige Vorstrafen eingeholt werden dürfen, wenn EU-Bürgerinnen und -Bürger eine Aufenthaltsbewilligung für die Schweiz beantragen" (Standesinitiativen Tessin 15.320 und 15.321, "Systematische Vorlage des Strafregisterauszugs bei der Beantragung von Aufenthaltsbewilligungen durch EU-Bürgerinnen und -Bürger"). Der Grosse Rat des Kantons Tessin macht geltend, dass mehrere schwere Straftaten im Kanton Tessin gezeigt haben, dass die Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen ohne Überprüfung des Strafregisters der Antragstellerin oder des Antragstellers die öffentliche Sicherheit gefährdet. Seit dem 2. April 2015 müssen EU-/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger, die im Kanton Tessin eine Bewilligung B oder G beantragen, einen Strafregisterauszug vorlegen. Diese Massnahme hat sich nach Beurteilung des Kantons Tessin in der Praxis bewährt.

Eine direkte Umsetzung der Initiativen würde bedeuten, dass das Ausländergesetz entsprechend geändert werden müsste. Diese Gesetzesänderung würde aber im Widerspruch zu einer Bestimmung in Anhang I zum Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit der EU stehen. Dieses Vorgehen würde Rechtsunsicherheit verursachen. Möglicherweise würde das Bundesgericht in einem Beschwerdefall einen Vorrang des FZA feststellen, was die Gesetzesänderung obsolet machen würde. Die Beziehungen mit der EU würden belastet.

Die Kommission hat sich informieren lassen, dass die EU einen Austausch von Informationen über Strafverfolgungen im Rahmen von ECRIS kennt. Das Anliegen der Tessiner Standesinitiativen könnte durch einen Beitritt der Schweiz zu ECRIS erfüllt werden.

1.2 Vorgeschichte

Am 30. September 2015 hat der Kanton Tessin die Standesinitiativen 15.320 und 15.321 "Systematische Vorlage des Strafregisterauszugs bei der Beantragung von Aufenthaltsbewilligungen durch EU-Bürgerinnen und -Bürger" eingereicht. Diese verlangen, dass systematisch und von Amtes wegen sowie ohne nähere Begründung beim Herkunftsland oder bei Drittstaaten Informationen über allfällige Vorstrafen eingeholt werden dürfen, wenn EU-Bürgerinnen und -Bürger eine Aufenthaltsbewilligung für die Schweiz beantragen.

Am 8. November 2016 hat die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) den beiden Initiativen Folge gegeben, am 20. Januar 2017 tat es ihr die SPK-N gleich. Die Umsetzung der Initiative wurde der Kommission des Nationalrates zugewiesen, welche vorerst die rechtlichen Auswirkungen der Initiativen analysieren liess. Dabei kam die Verwaltung zum Schluss, dass die Anliegen der Tessiner Standesinitiativen unter Umständen durch einen Beitritt der Schweiz zu ECRIS erfüllt werden könnten. Die SPK-N reichte deshalb das Postulat 17.3269, "Internationaler Austausch von Strafnachrichten. Prüfung eines Beitritts der Schweiz zu ECRIS" ein.

Der Bundesrat nahm am 2. Juni 2017 Stellung zum Postulat und beantragte dessen Annahme. In seiner Stellungnahme wies der Bundesrat darauf hin, dass im Rahmen der Prüfung des Postulates nicht nur der Beitrag, den ECRIS zur Verwirklichung der Ziele der beiden Standesinitiativen des Kantons Tessin leisten könnte, sondern auch die Zweckmässigkeit eines Beitritts der Schweiz im Allgemeinen zu prüfen sei.

Der Nationalrat hat das Postulat am 12. Juni 2017 angenommen. Die SPK-N erwartet nun den Postulatsbericht des Bundesrates, bevor sie über das weitere Vorgehen befindet.

Angesichts der laufenden Arbeiten für ein neues Strafregister-Informationsgesetz wurde die Frist für die Einreichung des vorliegenden Berichts mehrfach verlängert. Mit Inkrafttreten des neuen Strafregisterrechts am 23. Januar 2023 ist eine Anbindung an ECRIS und ECRIS-TCN nunmehr auch aus technischer Sicht möglich.

1.3 Auftrag

Zur Erfüllung des Postulats sind im Rahmen dieses Berichts folgende Fragen zu klären:

Erstens: Ist ein Beitritt der Schweiz zur ECRIS zweckmässig? Der Begriff «Zweckmässigkeit» wird im Folgenden als der praktische Nutzen verstanden, welcher sich aus einem Beitritt der Schweiz zu ECRIS für die schweizerischen Straf- und Verwaltungsbehörden ergeben würde.

Zweitens: Kann, anknüpfend an das Anliegen des Kantons Tessin, durch einen Beitritt der Schweiz zu ECRIS die Möglichkeit geschaffen werden, bei Gesuchen von EU-Bürgerinnen und -Bürgern um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung systematisch, von Amtes wegen und ohne nähere Begründung Informationen über allfällige Vorstrafen von diesen Personen beim Herkunftsland oder einem Drittstaat einzuholen?

Diesbezüglich soll insbesondere die Kompatibilität dieses Vorgehens mit dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit¹ (nachfolgend: FZA) geprüft werden.

¹ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen, FZA, SR 0.142.112.681).

1.4 Aufbau

Der vorliegende Bericht soll diese beiden Fragen zunächst erörtern und sie anschliessend in konziser Form einer Beantwortung zuführen. Um die Fragen beantworten zu können, ist es unabdingbar, zunächst kurz darauf einzugehen, worum es sich bei ECRIS handelt und dessen Funktionsweise und Gebrauch in der Praxis zu erläutern. Danach wird auf die Frage der Zweckmässigkeit eines Beitritts der Schweiz zu ECRIS eingegangen.

Die zweite Frage beschäftigt sich sodann konkret mit dem Anliegen des Kantons Tessin und der Möglichkeit einer systematischen Einholung von Strafregisterauszügen im Rahmen von Aufenthaltsbewilligungsverfahren. Auch hierfür ist genauer auf ECRIS und die Möglichkeit, Strafregisterauszüge ausserhalb eines Strafverfahrens einzuholen, einzugehen, ehe die Kompatibilität der systematischen Einholung von Strafregisterauszügen für Aufenthaltsbewilligungserteilungen mit dem FZA erörtert wird. Weiter folgt ein Exkurs ins europäische Datenschutzrecht, in die Frage der Reziprozität und die Handhabung von ECRIS in einigen anderen europäischen Staaten.

2 Erste Frage: Zweckmässigkeit des Beitritts der Schweiz zu ECRIS

2.1 ECRIS

ECRIS ist eine elektronische Vernetzung der Strafregisterdatenbanken aller EU-Mitgliedstaaten, welche seit dem 27. April 2012 in Betrieb ist. Es handelt sich dabei nicht um eine zentrale Datenbank; die Strafregisterdaten sind weiterhin dezentral und ausschliesslich in den einzelnen Mitgliedsstaaten gespeichert.

Ziel von ECRIS ist es, das Verfahren für die Übermittlung von Informationen bezüglich strafrechtlicher Verurteilungen von EU-Bürgerinnen und Bürgern zwischen den Staaten zu vereinfachen und so für einen effizienteren Austausch von Strafregisterinformationen innerhalb der EU zu sorgen. ECRIS soll primär dazu dienen, den im Rahmen eines Strafverfahrens rechtsanwendenden Behörden umfassende Informationen über die Vorstrafen der Bürger der Mitgliedstaaten zu liefern, unabhängig davon, wo diese verurteilt wurden.

2.2 Funktionsweise

Für die Übermittlung von Informationen und Beantwortung von Ersuchen muss jeder Mitgliedstaat eine sogenannte Zentralbehörde schaffen.² Aufgabe dieser Zentralbehörde ist es zum einen, in ihrem Hoheitsgebiet ergangene und im Strafregister eingetragene Strafurteile gegen Staatsangehörige anderer Mitgliedsstaaten so schnell wie möglich den Zentralbehörden dieser Mitgliedsstaaten mitzuteilen.³ Auch spätere Streichungen oder Änderungen von Informationen im Strafregister des Urteilsstaates werden dem Herkunftsmitgliedstaat jeweils unverzüglich übermittelt.⁴ Dies hat zur Folge, dass der jeweilige EU-Mitgliedstaat nicht nur Kenntnis von den Urteilen hat,

² Art. 3 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2009/315/JI des Rates der Europäischen Union vom 26. Februar 2009 über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten, Abl. L 93 vom 7.4.2009, S. 23-32 (nachfolgend: Rahmenbeschluss 2009/315/JI).

³ Art. 4 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2009/315/JI.

⁴ Art. 4 Abs. 3 Rahmenbeschluss 2009/315/JI.

die er selbst gegen seine eigenen Bürgerinnen und Bürger gefällt hat, sondern auch von jenen Urteilen, die andere Mitgliedsstaaten gegen diese Bürgerinnen und Bürger erlassen haben. Zum anderen hat die Zentralbehörde die Pflicht, die ihr übermittelten Informationen zu speichern, damit sie diese weiterleiten kann, wenn sie von der Zentralbehörde eines anderen Mitgliedstaats um Informationen über Verurteilungen ersucht wird.⁵

Jede Zentralbehörde kann die Zentralbehörde des Herkunftsmitgliedstaats der betroffenen Person um Strafregisterinformationen ersuchen. Die Informationen umfassen einerseits die im Herkunftsmitgliedstaat der betroffenen Personen ergangenen und im Strafregister eingetragenen Verurteilungen und andererseits Verurteilungen, welche in anderen Mitgliedstaaten oder in Drittländern ergangen sind und dem Herkunftsstaat übermittelt wurden.⁶ Das Mitteilen dieser Informationen hat unverzüglich zu erfolgen; in jedem Fall innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Eingang des Ersuchens.⁷

2.3 ECRIS ausserhalb von Strafverfahren

Der Informationsaustausch über ECRIS kann auch zu einem anderen Zweck als zur Informationsgewinnung in einem Strafverfahren eingesetzt werden. Da jedoch jede andere Verwendung des Strafregisters die Chancen der verurteilten Person auf soziale Wiedereingliederung beeinträchtigen könnte, ist die Erlangung von Informationen aus dem Strafregister zu anderen Zwecken als einem Strafverfahren nach Massgabe des innerstaatlichen Rechts der betroffenen Mitgliedstaaten beschränkt.⁸

Wird die Zentralbehörde des Herkunftsmitgliedstaats zu anderen Zwecken als einem Strafverfahren um Informationen aus dem Strafregister ersucht, so beantwortet sie das Ersuchen in Bezug auf im Herkunftsmitgliedstaat ergangene Verurteilungen und ihr übermittelte, in Drittländern ergangene und in ihr Strafregister eingetragene Verurteilungen nach Massgabe ihres innerstaatlichen Rechts.⁹ Sind die innerstaatlichen Voraussetzungen für eine Übermittlung erfüllt, so werden die Informationen in der Regel übermittelt.¹⁰ Auf die innerstaatlichen Regeln wird in Ziffer 3.1 noch näher eingegangen.

2.4 ECRIS-TCN

Das European Criminal Records Information System – Third Country Nationals and Stateless Persons (ECRIS-TCN) ist eine Ergänzung zu ECRIS und wird ab Mitte November 2023 in Betrieb sein.¹¹ ECRIS-TCN wird Informationen zu Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die durch ein Strafgericht in einem Mitgliedstaat verurteilt

⁵ Art. 5 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2009/315/JI.

⁶ Art. 7 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2009/315/JI.

⁷ Art. 8 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2009/315/JI.

⁸ E. 15 Rahmenbeschluss 2009/315/JI.

⁹ Art. 7 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2009/315/JI.

¹⁰ ebd.

¹¹ Bericht der Kommission vom 9. Februar 2023 an das Europäische Parlament und den Rat über den Stand der Vorbereitungen für die vollumfängliche Durchführung der VIS-Verordnung im Einklang mit Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2021/1134, S. 5.

wurden, enthalten. Im Gegensatz zu ECRIS handelt es sich bei ECRIS-TCN um ein zentralisiertes System.¹²

Die Zentralbehörden der Mitgliedstaaten werden für jeden verurteilten Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen einen Datensatz im Zentralsystem des ECRIS-TCN anlegen, welcher die alphanummerischen Daten und die Fingerabdruckdaten der verurteilten Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen umfasst.¹³ Bei einer Sucheingabe in ECRIS-TCN werden bei einem Treffer (Übereinstimmung zwischen Suchanfragedaten und im Zentralsystem gespeicherte Daten) auch die Identitätsangaben, auf welche sich der Treffer bezieht, angezeigt.¹⁴

Ein Treffer zeigt damit lediglich an, dass es zwischen der Suchanfrage und den in ECRIS-TCN gespeicherten Daten eine Übereinstimmung gibt und in welchem Mitgliedsstaat Informationen zu Verurteilungen dieser Person zu finden sind.¹⁵ Informationen zu allfälligen Verurteilungen selbst können demnach weiterhin nur aus dem Strafregister des Urteilsmitgliedstaats eingeholt werden, doch werden durch die Abfrage von ECRIS-TCN unnötige Anfragen an alle anderen Staaten, bei denen die Person nicht verzeichnet ist, vermieden werden. ECRIS-TCN bildet damit eine Art "Vorstufe" zu ECRIS, denn das Vorliegen von konkreten Vorstrafen sollte sich weiterhin ausschliesslich aus den Angaben in den Strafregistern der betreffenden Mitgliedsstaaten (also via Einholung über ECRIS) ergeben.¹⁶

ECRIS-TCN darf im Hinblick auf ein Strafverfahren, eine Überprüfung von einem Strafregistereintrag, eine Sicherheitsprüfung, ein Genehmigungs- oder Lizenzverfahren, eine Personaleinstellung, eine Überprüfung ehrenamtlicher Tätigkeiten mit Kontakt zu schutzbedürftigen Personen oder Kindern, einem Visa-, Einbürgerungs- und Migrationsverfahren und Überprüfungen im Zusammenhang mit öffentlichen Anträgen und öffentlichen Auswahlverfahren benutzt werden. Soll ECRIS-TCN ausserhalb von Strafverfahren genutzt werden, muss der entsprechende Nutzungszweck im nationalen Recht des angefragten Mitgliedstaats vorgesehen sein.¹⁷

2.5 ECRIS in der Praxis

Die Nutzung und somit auch die Bedeutung von ECRIS innerhalb der EU hat seit der Einführung im April 2012 stetig zugenommen. Zwar wurde das Ziel, dass alle Mitgliedstaaten über ECRIS miteinander verbunden sind und Informationen gegenseitig austauschen, noch nicht erreicht. Trotzdem wurden Ende 2019 670 von 756 möglichen Verbindungen zwischen den Mitgliedstaaten hergestellt, was 90 % der insgesamt möglichen Verbindungen entspricht.¹⁸ Spanien ist bislang als einziges Land mit

¹² E. 8 Verordnung (EU) 2019/816 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Einrichtung eines zentralisierten Systems für die Ermittlung der Mitgliedstaaten, in denen Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen (ECRIS-TCN) vorliegen, zur Ergänzung des Europäischen Strafregisterinformationssystems und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1726, Abl. L 135 vom 22.5.2019, S. 1-26 (nachfolgend: Verordnung (EU) 2019/816).

¹³ E. 15 Verordnung (EU) 2019/816.

¹⁴ E. 23 Verordnung (EU) 2019/816.

¹⁵ ebd.

¹⁶ E. 31 Verordnung (EU) 2019/816.

¹⁷ Art. 7 Abs. 1 Verordnung (EU) 2019/816.

¹⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Austausch von Strafregisterinformationen zwischen den Mitgliedstaaten über das Europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS), COM/2020/778 (nachfolgend: Kommissionsbericht), S. 4.

allen anderen EU-Mitgliedstaaten verbunden; den meisten restlichen Mitgliedstaaten fehlen immer noch eine oder zwei Verbindungen. Das Vereinigte Königreich bleibt auch nach erfolgtem BREXIT weiterhin an ECRIS angeschlossen.

Dank der Zunahme der erschlossenen Verbindungen zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten werden auch immer mehr Mitteilungen über Verurteilungen ausgetauscht. Während 2013 noch 190'000 Mitteilungen über Verurteilungen über ECRIS versandt wurden, liegt diese Zahl seit einigen Jahren nun bei etwa 310'000 Mitteilungen pro Jahr. Bemerkenswert ist ebenfalls der Anstieg der Informationsersuchen von 130'000 im Jahr 2013 auf 1'030'000 im Jahr 2019. Im selben Zeitraum wurde ein ähnlich starker Anstieg der Antworten, nämlich von 120'000 Antworten auf 990'000 Antworten verzeichnet. Erklärt wird der Anstieg der Ersuchen damit, dass ECRIS auch immer mehr für Informationsbeschaffung ausserhalb von Strafverfahren benutzt wird, was auf eine steigende Visibilität und Beachtung von ECRIS hinweist. Die Differenz zwischen den Ersuchen und Antworten wiederum erklärt sich damit, dass nicht alle Informationsersuchen beantwortet werden, beispielsweise weil innerstaatlich die gesetzlichen Grundlagen für eine Informationserteilung für Zwecke ausserhalb eines Strafverfahrens fehlen (vgl. dazu Ziffer 2.3). Insgesamt wurden im Jahr 2019 über ECRIS 4,2 Millionen Meldungen ausgetauscht. Darunter fallen Mitteilungen, Aktualisierungen, Ersuchen, Antworten, Ablehnungen, andere Antworten sowie der Austausch zusätzlicher Informationen.¹⁹

Mit den Verordnungen (EU) 2019/817²⁰ und (EU) 2019/818²¹ will die EU durch Herstellung von Interoperabilität zwischen den bestehenden EU-Informationssystemen (darunter auch ECRIS-TCN) einen besseren Datenaustausch in den Bereichen Grenze, Migration und Polizei ermöglichen. Beide Verordnungen wurden mit Bundesbeschluss vom 19. März 2021²² von der Schweiz als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands übernommen und die für die Umsetzung dieser Verordnungen notwendigen Anpassungen des Schweizer Rechts sind vorgesehen. Hierbei wurde ECRIS-TCN jedoch nicht berücksichtigt, da diese Zusammenarbeit in den Schengen-Assoziierungsabkommen nicht vorgesehen ist. Zur Herstellung von Interoperabilität sollen die verschiedenen Informationssysteme über sogenannte Zentral-komponenten wie das Europäische Suchportal (ESP) miteinander verbunden werden. Über das ESP können die verbundenen Systeme gleichzeitig abgefragt werden. Damit die Interoperabilität dieser Systeme bestmöglich funktioniert, ist allerdings vorausgesetzt, dass die Staaten an allen verbundenen Informationssystemen teilnehmen. Wenn ein Schengen-Staat an einem EU-Informationssystem wie ECRIS-TCN nicht

¹⁹ Kommissionsbericht, S. 4f.

²⁰ Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1152, ABl. L 249 vom 14.7.2021, S. 15.

²¹ Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 85; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1151, ABl. L 249 vom 14.7.2021, S. 7.

²² Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands, BBl 2021 674.

teilnimmt, werden die Daten, welche dieser Staat in einem anderen EU-Informationssystem erfasst oder aktualisiert, nicht mit den Daten aus dem nicht beteiligten System abgeglichen. Wenn die Schweiz an ECRIS-TCN nicht beteiligt ist, kann dies somit zu lückenhaften Ergebnissen bei Datenabfragen im ESP führen, was Sicherheitsrisiken für die Schweiz wie auch für die anderen Schengen-Staaten zur Folge haben kann.

2.6 Praktischer Nutzen von ECRIS für die Schweiz

Der Austausch von Strafnachrichten zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erfolgt derzeit grösstenteils gestützt auf das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (nachfolgend: Rechtshilfeübereinkommen)²³. Dieses sieht vor, dass jede Vertragspartei eine andere Partei über alle, deren Staatsangehörige betreffenden strafrechtlichen Verurteilungen, die in das Strafregister eingetragen worden sind, benachrichtigt. Gemäss dem Wortlaut des Übereinkommens genügt es, wenn die zuständigen Stellen die entsprechenden Strafnachrichten lediglich einmal jährlich übermitteln.²⁴

Dieses Vorgehen führt dazu, dass Informationen über Strafurteile, welche im Ausland gegenüber Schweizer Bürgern und Bürgerinnen verhängt wurden, wegen der gebündelten Übermittlung der Meldungen aus dem Ausland erst mit einer gewissen Verzögerung in das Schweizerische Strafregister eingetragen werden können. ECRIS hingegen sieht vor, dass die Zentralbehörde des Urteilsmitgliedstaats die Zentralbehörden der anderen Mitgliedstaaten so schnell wie möglich über die im Hoheitsgebiet des Urteilsmitgliedstaats ergangenen und in das Strafregister eingetragenen Verurteilungen von Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten unterrichtet.²⁵

Auch in jenen Fällen, in denen Schweizer Strafjustizbehörden für ein laufendes Strafverfahren oder eine Haftsache direkt um Informationen aus einem ausländischen Strafregister ersuchen, würde eine Teilnahme der Schweiz an ECRIS zu einer erheblichen Beschleunigung des Verfahrens führen. Während das Rechtshilfeübereinkommen nämlich keine Fristen für die Beantwortung solcher Ersuchen kennt, und daher die Gefahr besteht, dass die Ersuchen nicht innert nützlicher Frist beantwortet werden, sieht ECRIS (wie in Ziffer 2.2 bereits erwähnt) für solche Ersuchen eine klar definierte Antwortfrist von höchstens zehn Arbeitstagen ab Eingang des Ersuchens vor.²⁶

Der Strafnachrichtenaustausch zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erfolgt derzeit noch auf dem Postweg. Dieser ist im Vergleich zur elektronischen Übermittlung langsam und ressourcenintensiv. Eine Teilnahme der Schweiz an ECRIS würde einen schnellen, elektronischen und somit medienbruchfreien Informationsaustausch mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ermöglichen. Die elektronische Anbindung an ECRIS (sowie an ECRIS-TCN) ist mit dem Inkrafttreten und der technischen Umsetzung des neuen Strafregisterrechtes am 23. Januar 2023 möglich geworden. Aus technischer Sicht ist für die Anbindung von

²³ Europäisches Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfeübereinkommen, SR 0.351.1).

²⁴ Art. 22 Rechtshilfeübereinkommen.

²⁵ Art. 4 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2009/315/JI.

²⁶ Art. 8 Abs. 1 Rahmenbeschluss 2009/315/JI.

ECRIS an das neue Strafregisterinformationssystem VOSTRA mit einem Entwicklungsaufwand von ca. 500 Personentagen zu rechnen. Weiterer Personenaufwand ergibt sich aus der juristischen Betreuung.

Diesen Kosten stehen Einsparungen gegenüber, welche sich aus dem Wegfallen von Postgebühren und dem speditiveren Verfahrensablauf ergeben. Sämtliche Mitgliedstaaten der EU haben die Delikte, die ihre jeweilige nationale Rechtsordnung kennt, einer ECRIS-Referenzkategorie zugeordnet. Anhand dieser Referenzkategorien wird die Übersetzung der gemeldeten ausländischen Delikte in das Schweizerische Recht mit geringem Zusatzaufwand bewerkstelligt werden können. Damit resultieren aus einer Teilnahme an ECRIS insbesondere auch Zeitersparnisse bei der Übersetzung von ausländischen Delikten in das Schweizerische Recht.

2.7 Fazit zur ersten Frage

Ein Beitritt zu ECRIS kann für die Schweiz viele Vorteile mit sich bringen. Hervorzuheben sind insbesondere die Beschleunigung des Datenaustauschs und die Verringerung des administrativen Aufwandes. Zur Sicherstellung des reibungslosen Datenaustauschs und der Gewährleistung der Interoperabilität der angeschlossenen Systeme, ist zudem der Beitritt zu ECRIS-TCN empfehlenswert. In Verfahren betreffend Drittstaatsangehörige ermöglicht ECRIS-TCN zudem die gezielte Anfrage jener Mitgliedstaaten, in deren Strafregistern die Drittstaatsangehörigen verzeichnet sind und beugt so unnötigen Anfragen an alle anderen Mitgliedsstaaten vor.

In Anbetracht der obenstehenden Ausführungen erachtet der Bundesrat eine Teilnahme der Schweiz an ECRIS (inkl. ECRIS-TCN) als zweckmässig. In diesem Zusammenhang hat die Vorsteherin des EJPD dem Bundesamt für Justiz im Dezember 2022 den Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit der co-federführenden Abteilung Europa des EDA exploratorische Gespräche mit der EU-Kommission aufzunehmen. Allerdings bleibt in diesem Zusammenhang abzuklären, ob die EU zur Aufnahme solcher Gespräche bereit ist und eine Teilnahme der Schweiz an den erwähnten Systemen aus Sicht des EU-Rechts überhaupt möglich wäre.

3 Zweite Frage: Standesinitiativen Kanton Tessin

3.1 Innerstaatliche Rechtsgrundlagen

Wie oben ausgeführt, kann ECRIS auch ausserhalb eines Strafverfahrens genutzt werden. Während der entsprechende EU-Rahmenbeschluss die Nutzung von ECRIS zur Informationsgewinnung für Strafverfahren geregelt hat, verweist er bei einem Einsatz von ECRIS zu anderen Zwecken als in einem Strafverfahren ausschliesslich auf das innerstaatliche Recht. Angeschlossene Staaten müssen in diesen Fällen also selbst regeln, unter welchen Voraussetzungen eine ausländische Anfrage beantwortet wird.²⁷

Dabei können nicht nur die innerstaatlichen Regelungen des ersuchten Staates eine Rolle spielen. Wenn nämlich ein Mitgliedstaat Informationen zu einer Verurteilung

²⁷ Art. 7 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2009/315/JI.

einer seiner eigenen Bürger im Ausland erhält, ist es möglich, dass der Urteilsstaat dabei festlegt, dass die übermittelten Informationen nur zum Zwecke eines Strafverfahrens weitergeleitet werden dürfen.²⁸ Die Zentralbehörde des Herkunftsstaats darf diesfalls diese Informationen im Rahmen einer Strafregisterauszugsanforderung nicht herausgeben, sondern muss dem ersuchenden Staat mitteilen, welcher andere Mitgliedstaat diese Informationen übermittelt hat. Der ersuchende Staat müsste dann neben dem Herkunftsstaat auch den Urteilsstaat zwecks Übermittlung des Strafregisterauszugs kontaktieren, wo wiederum dessen nationale Gesetzgebung ausschlaggebend für eine Beantwortung des Ersuchens ist.²⁹

3.2 Systematisches Abfragen von Strafregisterauszügen und FZA

In Bezug auf das Anliegen des Kantons Tessin bedeutet das Ausgeführte, dass die Schweiz eine neue gesetzliche Grundlage, beispielsweise im Bundesgesetz über die Ausländer und Ausländerinnen und über die Integration³⁰ schaffen müsste, welche es den Migrationsämtern erlauben würde, als Zentralbehörde für eine systematische Abfrage zum Zweck der Einholung von Strafregisterdaten auf ECRIS zuzugreifen.

Eine solche Regelung muss im Einklang mit dem übergeordneten Recht stehen. Dabei ist besonderes Augenmerk auf das FZA zu richten.

Unter bestimmten Voraussetzungen verleiht das FZA Staatsangehörigen der Vertragsstaaten und ihren Familienangehörigen unter anderem ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz.³¹ Gemäss FZA können die Vertragsstaaten für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nur eine abschliessende Liste von Dokumenten verlangen; der Strafregisterauszug figuriert nicht auf dieser Liste.³² Die Pflicht, einen Strafregisterauszug vorzuweisen, würde eine zusätzliche Massnahme darstellen, welche dem FZA widersprechen würde.

Das Aufenthaltsrecht von EU-Bürgerinnen und -Bürgern darf nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit eingeschränkt werden³³, wobei sich der Umfang und die Art der Beschränkungen nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und der Richtlinie 64/221 EWG³⁴ richtet.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, welche vom Bundesgericht übernommen wurde, sind die Gründe für Einschränkungen der Personenfreizügigkeit restriktiv auszulegen.³⁵ So sind generalpräventive Gründe unzulässig und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist zu beachten.

Artikel 3 Absatz 1 und 2 der Richtlinie 64/221 EWG, auf die Artikel 5 Absatz 2 Anhang I FZA verweist, besagt, dass die Gefährdung sich dabei ausschliesslich aus dem

²⁸ ebd.

²⁹ ebd.

³⁰ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG, **SR 142.20**).

³¹ Art. 4-6 FZA, präzisiert durch Anhang I FZA.

³² Art. 6 Abs. 3, Art. 12 Abs. 3 und Art. 24 Abs. 1 Anhang I FZA.

³³ Art. 5 Abs. 1 Anhang I FZA.

³⁴ Richtlinie (EU) 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, ABl. 56 vom 4.4.1964, S. 850-857 (nachfolgend: Richtlinie 64/221/EWG).

³⁵ vgl. BGE **130** II 176 E. 3.4.1.

persönlichen Verhalten der Person ergeben muss und dass strafrechtliche Verurteilungen alleine nicht ohne Weiteres eine solche Massnahme rechtfertigen können. Im Rahmen des Verfahrens auf Erteilung oder Verweigerung der ersten Aufenthaltserlaubnis kann das Aufnahmeland zwar, wenn es dies für unerlässlich hält, den Herkunftsmitgliedstaat und gegebenenfalls die anderen Mitgliedstaaten um Auskünfte über das Vorleben des Antragstellers in strafrechtlicher Hinsicht ersuchen. Diese Anfragen dürfen aber keinen systematischen Charakter haben.³⁶

Die oben genannte Bestimmung lässt keinen Interpretationsspielraum zu. Sie schliesst systematische Konsultationen zwischen den Behörden über Vorstrafen im Zusammenhang mit Anträgen auf eine Aufenthaltsgenehmigung aus.

3.3 Folgen einer Verletzung des FZA

Das FZA ist ein völkerrechtlicher Vertrag und ist durch Bund und Kantone zu beachten³⁷. Die "Schubert-Praxis"³⁸, wonach ein völkerrechtswidriges Gesetz anwendbar ist, wenn das Parlament dieses im Wissen um seine Völkerrechtswidrigkeit erlassen hat, entfaltet im Verhältnis zur EU und den von der Schweiz im Freizügigkeitsrecht staatsvertraglich eingegangenen Pflichten keine Wirkung, so die Rechtsprechung des Bundesgerichts.³⁹

Somit würde eine Gesetzesgrundlage, die das systematische Abfragen von Strafregisterauszügen bei der Bewilligungserteilung vorsieht, nicht angewendet werden können, selbst wenn das Gesetz im Wissen um die Inkompatibilität mit dem FZA verabschiedet würde.

Basierend auf den obigen Erwägungen ist festzustellen, dass ein systematisches Abfragen von Strafregisterauszügen bei Staatsangehörigen von EU-Staaten im Zusammenhang mit deren Aufenthaltsbewilligung gegen das FZA verstossen würde. Es wäre somit nicht möglich, eine Gesetzesgrundlage für die systematische Anfrage wie oben thematisiert einzuführen, ohne dass dies eine Verletzung des FZA zur Folge hätte. Eine solche Verletzung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz würde sich ausserdem negativ auf die Beziehungen Schweiz – EU auswirken.

Eine innerstaatliche Regelung, die gegen das FZA verstösst, ist nicht nur aus völkerrechtlicher Sicht unzulässig, sondern erscheint auch aus aussenpolitischen Gesichtspunkten als problematisch. Entsprechend ist eine solche innerstaatliche Regelung klar abzulehnen.

3.4 Weitere Überlegungen

3.4.1 Datenschutz

Zu berücksichtigen sind auch die datenschutzrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung. Bei den Zentralbehörden, welche der Rahmenbeschluss 2009/315/JI erwähnt, kann es sich entweder um eine Behörde, die

³⁶ Art. 5 Abs. 2 Richtlinie (EU) 64/221/EWG.

³⁷ Art. 5 Abs. 4 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999 (Bundesverfassung, BV, SR 101).

³⁸ vgl. BGE 99 Ib 39.

³⁹ BGE 142 II 35, E. 3.2.

lediglich das Strafregister verwaltet, oder um eine Behörde mit umfassenden Zuständigkeiten handeln.

Diese Zentralbehörden fallen höchstwahrscheinlich als "zuständige Behörden" unter die Richtlinie (EU) 2016/680.⁴⁰ Diese Richtlinie schreibt vor, dass personenbezogene Daten für festgelegte, eindeutige und rechtmässige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zielen nicht zu vereinbarende Weise verarbeitet werden dürfen.⁴¹

Hieraus folgt, dass Daten, welche im Zusammenhang mit einem Strafverfahren übermittelt worden sind ausschliesslich zu diesem Zweck verwendet werden dürfen. Gleiches gilt für Daten, welche für migrationsrechtliche Verfahren übermittelt werden. Wie oben bereits erläutert, richtet sich die Übermittlung von Daten, welche nicht im Rahmen eines Strafverfahrens verwendet werden, nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht des ersuchten Staates.

3.4.2 Reziprozität

Unter Reziprozität versteht man die Gegenseitigkeit, welche die gegenseitige Kooperation grundsätzlich voraussetzt.⁴² Im vorliegenden Fall würde dies bedeuten, dass, selbst wenn die Schweiz gegenüber anderen Staaten das Recht hätte, Strafregistrauszüge im Hinblick auf ein Migrationsverfahren zu verlangen, sie dieses Recht auch der entsprechenden ausländischen Migrationsbehörde in Bezug auf das schweizerische Strafregister einräumen müsste. Es ist offensichtlich, dass andere Länder wenig Interesse an einer einseitigen Verpflichtung haben und früher oder später das gleiche Recht für sich einfordern werden.

Dies hätte zur Folge, dass die Schweiz eine weitere Rechtsgrundlage schaffen müsste, welche es erlaubt, ausländischen Behörden Strafregistrauszüge auch für andere Zwecke wie für die Bewilligung von Aufenthaltserlaubnissen für Schweizer Bürgerinnen und -Bürger zukommen zu lassen. Eine solche würde aber, wie oben bereits dargelegt, gegen die Bestimmungen des FZA verstossen.

3.5 Praxis einiger EU-Staaten

Sowohl Frankreich als auch Österreich bestätigten, dass sie im Rahmen von Migrationsverfahren auf ECRIS zurückgreifen dürfen, um Strafregistrauszüge zu erlangen. Allerdings handle es sich dabei stets um Einzelfälle, eine systematische Prüfung findet nicht statt. Auch die Situation in Belgien lässt auf eine ähnliche Handhabung schliessen. Dies ist nicht weiter erstaunlich, da die Richtlinie 2004/38/EG (nachfolgend: Unionsbürgerrichtlinie)⁴³, welche die Bedingungen für das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht der in der EU ansässigen Bürger und ihrer Familienangehörigen festlegt, dies nicht erlaubt. So besagt Artikel 8 Absatz 3 der Unionsbürgerrichtlinie, dass die Mitgliedstaaten in der Regel nur einen gültigen Personalausweis oder

⁴⁰ Art. 3 Ziff. 7 Bst. a Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. 119 vom 4.5.2016, S. 89-131 (nachfolgend: Richtlinie (EU) 2016/680).

⁴¹ Art. 4 Abs. 1 Bst. b Richtlinie (EU) 2016/680.

⁴² RIEDO/FIOLKA/NIGGLI, Strafprozessrecht sowie Rechtshilfe in Strafsachen, 1. Aufl. 2011, S. 585, Rz. 3653.

⁴³ Richtlinie (EU) 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABl. 158 vom 30.4.2004, S. 77-123 (nachfolgend: Unionsbürgerrichtlinie).

Reisepass als Anmeldebescheinigung verlangen dürfen. Die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers oder seiner Familienangehörigen darf gemäss der Unionsbürgerrichtlinie nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränkt werden.⁴⁴ Wirtschaftliche Gründe sind ausgeschlossen. Die Einschränkungen müssen verhältnismässig sein und auf persönlichem Verhalten basieren, strafrechtliche Verurteilungen alleine können nicht ohne Weiteres Einschränkungen begründen.⁴⁵ Strafregisterauszüge dürfen zwar verlangt werden, wenn dies für unerlässlich gehalten wird, aber diese Anfragen dürfen nicht systematisch gestellt werden.⁴⁶ Ein systematisches Abfragen von Strafregisterauszügen vor der Bewilligung der Aufenthaltserlaubnis über ECRIS würde also gegen die Unionsbürgerrichtlinie verstossen und ist deshalb auch zwischen EU-Staaten nicht möglich.

Noch restriktiver in der Handhabung von ECRIS ausserhalb von Strafverfahren sind die Niederlande. Das dortige innerstaatliche Recht erlaubt keine Strafregisterabfragen für Aufenthaltszwecke, ebenso werden keine gleichlautenden ausländischen Anfragen beantwortet.

3.6 Aktuelle Praxis der Schweiz

Gemäss dem geltenden Strafregisterrecht können die kantonalen Migrationsbehörden ihre Ersuchen um Auszug aus einem ausländischen Register online erfassen, wenn für den gewünschten Zweck in einem Staatsvertrag eine entsprechende Auskunftspflicht des ausländischen Strafregisters vorgesehen ist.⁴⁷ Zuständig für das Weiterleiten dieser Ersuchen an die ausländischen Behörden und die Verarbeitung der Rückmeldungen aus dem Ausland ist das Schweizerische Strafregister.

Ausländischen Behörden gibt das Schweizerische Strafregister auf deren Ersuchen Registerauszüge ab, sofern ein völkerrechtlicher Vertrag oder ein formelles Gesetz dies vorsieht.⁴⁸ Diese Anforderungen sind sehr restriktiv. Vor allem für Behörden ausserhalb der Strafrechtspflege ist es auf dieser Basis kaum möglich, Auszüge aus dem Schweizerischen Strafregister zu erhalten, da kaum entsprechende Rechtsgrundlagen bestehen.⁴⁹ Die bestehenden Staatsverträge enthalten zumeist nur eine Auskunftspflicht betreffend Anfragen von Strafjustiz-, Militärjustiz- und Strafvollzugsbehörden.

Ob bei Ersuchen aus der Schweiz betreffend migrationsrechtliche Verfahren eine Antwort aus dem Ausland zu erwarten ist, bestimmt somit einzig das innerstaatliche Recht des ersuchten Staates. Besteht keine entsprechende Rechtsgrundlage im innerstaatlichen Recht des ersuchten Staates, kann der ersuchte Staat der Schweiz keine Auskünfte erteilen.

Unter diesen Umständen ist es für die von der Schweiz betreffend migrationsrechtliche Verfahren angefragten Staaten, welche über keine entsprechende Rechtsgrund-

⁴⁴ Art. 27 Abs. 1 Unionsbürgerrichtlinie.

⁴⁵ Art. 27 Abs. 2 Unionsbürgerrichtlinie.

⁴⁶ Art. 27 Abs. 3 Unionsbürgerrichtlinie.

⁴⁷ Art. 49 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 46 lit. h Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA vom 17. Juni 2016 (Strafregistergesetz, StReG, SR 330).

⁴⁸ Art. 52 Abs. 1 StReG.

⁴⁹ Botschaft vom 20 Juni 2014 zum Strafregistergesetz BBl 2014 5713ff., S. 5817f.

lage in ihrem innerstaatlichen Recht verfügen, wenig attraktiv, der Schweiz Auszüge zu übermitteln, da die Schweiz im Gegenzug auch keine Auszüge zur Verfügung stellt.

3.7 Fazit zur zweiten Frage

Eine systematische Abfrage von Strafregistereinträgen im Migrationsbereich, wie sie das Anliegen des Kantons Tessin ist, widerspricht dem FZA. Selbst wenn die Schweiz eine nationale Rechtsgrundlage schafft, welche es den kantonalen Migrationsämtern erlauben würde, ausländische Strafregisterauszüge für migrationsrechtliche Zwecke zu verlangen, so wäre die Erteilung von Informationen zu diesem Zweck zum einen vom innerstaatlichen Recht des ersuchten Herkunftsstaates abhängig. Zum anderen müsste bei Informationen, welche der Herkunftsstaat von einem anderen Mitgliedstaat mit einem Vorbehalt betreffend Weiterleitung zu anderen Zwecken übermittelt erhalten hat, ein Gesuch beim entsprechenden Urteilsmitgliedstaat gestellt werden und der Erhalt der Strafregisterinformationen wäre dann abhängig vom innerstaatlichen Recht des Urteilsmitgliedstaates. Ein praktisches Hindernis in diesem Bereich wäre auch die mangelnde Reziprozität. Aus Sicht des Bundesrats ist deshalb die Schaffung einer entsprechenden innerstaatlichen Regelung zur systematischen Einholung von Strafregisterinformationen im Zusammenhang mit der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen von EU-Bürgerinnen und -Bürgern klar abzulehnen.

4 Zusammenfassung

Gemäss den Erkenntnissen des vorliegenden Berichtes unterstützt der Bundesrat den bereits durch die Vorsteherin des EJPD dem Bundesamt für Justiz im Dezember 2022 erteilten Auftrag, in Zusammenarbeit mit der co-federführenden Abteilung Europa des EDA, exploratorische Gespräche mit der EU-Kommission bezüglich einer möglichen Zusammenarbeit im Rahmen von ECRIS und ECRIS-TCN aufzunehmen.

ECRIS würde den Schweizer Behörden ein wirksames und effizientes neues Instrument zur Informationsgewinnung in Strafverfahren zur Verfügung stellen. Es ist zwar möglich, im Rahmen der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis eines EU-Bürgers dessen Strafregisterauszug zu verlangen, doch kann dies nur im Einzelfall und bei besonderen Verdachtsmomenten oder bei Vorliegen spezifischer Hinweise geschehen. Eine systematische Einholung von Strafregisterausügen bei der Beantragung von Aufenthaltsbewilligungen durch EU-Bürgerinnen und -Bürger, wie sie das Anliegen des Kantons Tessin ist, verstösst gegen das FZA und bleibt somit auch mit einem Beitritt zu ECRIS unzulässig.