

# **Risiko Personalauswahl: Das Geheimnis der Strafregisterauskunft**

Mag. Manfred Hoza:

## **Risiko Personalauswahl<sup>[1]</sup>: Das Geheimnis der Strafregisterauskunft** (Langfassung)

**In vielen Wirtschaftszweigen und besonders im Sozialbereich ist verlässliches Personal unbedingt erforderlich, vor allem für die Betreuung von Kranken und Pflegebedürftigen.**

**Das Interesse der privaten Arbeitgeber und öffentlichen Einrichtungen an vertrauenswürdigen Mitarbeitern steht jedoch mitunter im Widerspruch zur gewollten Resozialisierung von Straftätern. Die Probleme, die die gleichzeitige Verfolgung dieser beiden Ziele – einerseits Betreuung durch verlässliche Personen, andererseits Resozialisierung von Straftätern – bei Personalaufnahmen mit sich bringen, werden im folgenden Artikel dargestellt.**

### **Allgemeines**

Viele Personalchefs verlangen von Bewerbern die Vorlage einer Strafregisterbescheinigung<sup>[2]</sup>. Im Interesse der Resozialisierung von Straftätern darf jedoch die Polizei in vielen Fällen keine wahrheitsgemäße Strafregisterbescheinigung ausstellen. So darf z.B. bei Straftätern, die in einer Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher untergebracht werden, kein entsprechender Vermerk in der Strafregisterbescheinigung eingetragen werden. Seit der Einführung der Diversion im Strafrecht werden Straftaten mit einer Strafdrohung von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe nicht mehr zwingend strafrechtlich verfolgt und daher unterbleibt auch bei einer diversionellen Erledigung eine Eintragung im Strafregister. Die Strafregisterbescheinigung ist daher nur sehr beschränkt geeignet, um auf die Vertrauenswürdigkeit eines Bewerbers schließen zu können. Das hat der Gesetzgeber auch erkannt und daher in bestimmten Fällen die Möglichkeit von Sicherheitsüberprüfungen im Sicherheitspolizeigesetz (SPG) festgelegt.

### **Rechtsgrundlagen**

Die Bestimmungen über die Strafregisterauskunft sind im Strafregistergesetz 1968 (StRG) normiert<sup>[3]</sup>. Nach der Rechtsprechung ist die Strafregisterauskunft eine öffentliche Urkunde, welche vollen Beweis dessen begründet, was darin von der Behörde amtlich verfügt oder erklärt wird oder von der Behörde oder Urkundsperson bezeugt wird<sup>[4]</sup>. Der nahe liegende Schluss, dass Strafregisterauskünfte in jedem Fall den Tatsachen entsprechen, wäre jedoch voreilig.

So lautet § 11 Abs 2 StRG "Die in anderen Gesetzen bestehenden Verbote, bestimmte Verurteilungen in Auskünfte oder Bescheinigungen im Sinne der §§ 9 und 10 aufzunehmen, bleiben unberührt." Es fehlt jeder Hinweis, welche "anderen Gesetze" gemeint sind.

Der juristisch gebildete Rechtssuchende findet im § 6 Tilgungsgesetz 1972 (TilgG) unter der Überschrift "Beschränkung der Auskunft" solche Verbote, die im Ergebnis zu einer tatsachenwidrigen Strafregisterbescheinigung führen können. Diese beschränkte Auskunft, die die Resozialisierungschancen der Verurteilten verbessern sollte, war bereits bei ihrer Einführung umstritten.

Im Begutachtungsverfahren zur Regierungsvorlage des TilgG wurde von vielen Zentralstellen des Bundes und der Länder darauf hingewiesen, dass eine solche Beschränkung der Auskunft zum Teil auch die Durchführung jener Bestimmungen, die an bestimmte Verurteilungen Rechtsfolgen knüpfen, erschwert und jene Vorschriften einengt, die eine Prüfung der Verlässlichkeit einer Person auf Grund ihrer Vorstrafen vorsehen. Obwohl diese Einwände als richtig erkannt wurden, meinte der Gesetzgeber im Jahre 1972, dass diese Folgen im Hinblick auf die gesteigerte Resozialisierungsmöglichkeit in Kauf genommen werden können[5].

Nach der Regierungsvorlage sollte die Beschränkung der Strafregisterauskunft nur gegenüber Privatpersonen gelten. Im Bericht des Justizausschusses wurde dies jedoch abgelehnt, da eine solche Bevorzugung der staatlichen Dienststellen gegenüber Privatpersonen und privaten Unternehmungen als nicht gerechtfertigt erachtet wurde. Daher wurde gesetzlich festgelegt, dass im Wesentlichen nur für Zwecke eines gerichtlichen Strafverfahrens unbeschränkte Auskünfte aus dem Strafregister erteilt werden dürfen[6].

## **Historische Entwicklung**

Die nachteiligen Folgen der vom Gesetzgeber bewusst in Kauf genommenen Risiken hatten vor allem die Opfer von Straftaten, die Sozialversicherung, die Krankenanstalten und auch die Sozialhilfe zu tragen. Da die Gesamtzahl der Verbrechenopfer insgesamt und im speziellen jener Opfer, die im Interesse der Resozialisierung von Straftätern Schaden erleiden, in der Kriminalstatistik nicht ausgewiesen werden, kann das Schadensausmaß dieser Folgen nur erahnt werden.

So durften die Sicherheitsbehörden bei Anträgen für einen Waffenpass die Verlässlichkeit eines Antragstellers nicht auf Grund einer vollständigen Strafregisterauskunft überprüfen. Damit war auch manchen verurteilten Gewalttätern die Möglichkeit eröffnet, einen Waffenpass zu erhalten und legal eine Waffe zu führen. Die Auswirkungen dieser Resozialisierungschance sind nicht dokumentiert. Auf Antrag von Parlamentsabgeordneten[7] wurde dieses Sicherheitsrisiko mit dem Strafrechtsänderungsgesetz 1987 vorerst ausgeschaltet[8]. Auch in anderen Bereichen des Verwaltungsrechts hat man zunehmend die Notwendigkeit einer Verlässlichkeitsprüfung einer Person erkannt und daher entsprechende Novellierungen des StRG vorgenommen. Demzufolge wird nun auch den Sicherheitsbehörden zum Zweck der Mitwirkung der gewerblichen Bestimmungen z.B. über das Waffengewerbe, Berufsdetektive, Bewachungsgewerbe usw. sowie zur Durchführung einer Sicherheitsüberprüfung gemäß § 55 Sicherheitspolizeigesetz eine unbeschränkte Strafregisterauskunft erteilt, ebenso den mit Aufgaben der nachrichtendienstlichen Abwehr betrauten militärischen Dienststellen sowie den Passbehörden, den Fremdenpolizeibehörden und den mit der Erteilung, Versagung und Entziehung von Aufenthaltstiteln befassten Behörden.

Im Verfahren um die Verleihung der Staatsbürgerschaft und im Führerscheinentziehungsverfahren ist weiterhin nur eine beschränkte Strafregisterauskunft vorgesehen.[9]

## **Organisation der Evidenthaltung strafrechtlicher Sanktionen**

### **Führung des Strafregisters**

Aus historischen und vor allem aus praktischen Gründen wurde die Führung des Strafregisters der Bundespolizeidirektion Wien (BPD-Wien) übertragen[10]. Die Bestimmungen der

Strafregisterverordnung 1933 waren weitgehend unübersichtlich und kaum mehr anwendbar geworden, sodass anlässlich der Einrichtung eines elektronischen Informationssystems die BPD-Wien die gegenständliche Materie führen sollte.

Diese organisatorische Zuordnung hat jedoch in der Verwaltungspraxis zu Missverständnissen geführt. Eine von der BPD-Wien ausgestellte Strafregisterbescheinigung mit dem gesetzlich vorgeschriebenen Wortlaut "Im Strafregister scheint keine Verurteilung auf" kann Außenstehende zur Annahme verleiten, dass eventuell Verurteilungen von Gerichten in den anderen Bundesländern nicht ausgewiesen sind. Daher wurde die Formulierung abgeändert: "Im Strafregister der Republik Österreich - geführt von der Bundespolizeidirektion Wien - scheint keine Verurteilung auf". Diese Formulierung ist zwar zweckmäßig, aber schlicht gesetzwidrig. Es stellt sich die Frage, wer für die Aufdeckung derartiger schlichter Gesetzwidrigkeiten zuständig ist.

Derzeit werden in Strafregisterangelegenheiten sowohl vom Bundesministerium für Justiz (BMJ) als auch vom Bundesministerium für Inneres (BMI) und der BPD-Wien Anordnungen getroffen, und damit wird ein manchmal zeitaufwändiger Dienstweg erforderlich. Die Erfahrung lehrt, dass ein derartiges Organisationsmodell mit vielen Zuständigen - aber keinen wirklich Verantwortlichen - in Österreich Tradition hat und extrem reformresistent ist<sup>[11]</sup>. Eine Führung des Strafregisters bei einem Ministerium, vorzugsweise beim BMJ, wäre im Interesse der Verwaltungsvereinfachung dennoch überlegenswert.<sup>[12]</sup>

## **Internationaler Datenaustausch**

Gemäß bilateraler Abkommen erfolgt regelmäßig ein Datenaustausch über Verurteilungen mit verschiedenen Staaten, der teils über das BMI und teils über das BMJ abgewickelt wird. In diesen Abkommen sind verschiedene Intervalle für den Strafnachrichtenaustausch vorgesehen (auf Ersuchen, vierteljährlich, halbjährlich, jährlich).<sup>[13]</sup>

Mit EUGH-Urteil vom 11. Februar 2003 in den verbundenen Rechtssachen Hüseyin Gözütok (C 187-01) und Klaus Brügge (C-385/01) wurde im Sinne der Vermeidung einer Doppelbestrafung eine Diversion mit einem Urteil gleichgesetzt. Damit liegt international eine einheitliche Auslegung des Wortes "abgeurteilt" vor.<sup>[14]</sup> Die Diversion ist somit nicht nach ihrer formellen Bezeichnung, sondern nach ihrem Inhalt zu beurteilen. Dies legt nahe, die Diversion auch in den Internationalen Datenaustausch aufzunehmen.<sup>[15]</sup>

Diese EUGH-Entscheidung steht im Spannungsverhältnis zur Überlegung, die Diversion möglichst geheim zu halten und nicht ins Strafregister aufzunehmen. Aus europäischer Sicht könnte jedoch eine Zusammenführung von Verurteilungen und diesen gleichzusetzenden diversionellen Erledigungen dazu beitragen, dass eine Begünstigung von international tätigen Straftätern wegen Unterlassung des Datenaustausches von Diversionen vermieden wird.<sup>[16]</sup>

## **EU-Vorstrafenregister**

Ein EU-weites Vorstrafenregister wurde im Juli 2004 im Zusammenhang mit dem Fall Michel Fourniret in vielen europäischen Medien gefordert und breit diskutiert. Der vorbestrafte Vergewaltiger ist von Frankreich nach Belgien gezogen und konnte dort unbescholten und unbehelligt seine Verbrechenreihe fortsetzen. Für ein EU-weites Register spricht, dass bei Serien- und Rückfalltätern eine verbesserte Strafverfolgung zugleich auch einen präventiven Opferschutz bedeutet. Als Gegenargumente wurden angeführt, dass jeder EU-Staat ein entsprechendes Register führt, das auch grenzüberschreitend abgefragt werden kann. Wenn gegenwärtig nicht im Herkunftsland von Tatverdächtigen nachgefragt wird, würde auch ein zentrales EU-Register nicht genutzt werden.<sup>[17]</sup> Angesichts der zahlreichen bilateralen Abkommen mit unterschiedlichem Inhalt wäre eine europaweite Vereinfachung bzw. Vereinheitlichung des Informationsaustausches erstrebenswert. Die Beschleunigung des Austausches von Informationen aus den Strafregistern zu forcieren, war bereits Thema während

des österreichischen EU-Vorsitzes.[18]

## **Auskünfte aus dem Strafregister**

Nach dem Strafregistergesetz und dem Tilgungsgesetz wird zwischen einer unbeschränkten und beschränkten Strafregisterauskunft unterschieden. Die Öffentlichkeit wird im Internet unter "[www.help.gv.at/Strafregister](http://www.help.gv.at/Strafregister)" und "[www.polizei.gv.at/wien/verwaltung/strafregisterbescheinigung](http://www.polizei.gv.at/wien/verwaltung/strafregisterbescheinigung)" über diese Unterscheidung und den unterschiedlichen Aussagewert nicht informiert. Zur Klarstellung: eine beschränkte Strafregisterauskunft ist oft eine falsche Auskunft, die im Interesse der Resozialisierung von Straftätern ausgestellt werden muss.[19]

Den Gerichten, Staatsanwaltschaften, Sicherheitsbehörden und Sicherheitsdienststellen ist für Zwecke der Strafrechtspflege eine unbeschränkte Auskunft zu erteilen.

In der Gewerbeordnung ist man der beschränkten Strafregisterauskunft dadurch begegnet, indem z.B. bei Anstellung von Personen im Bewachungsgewerbe die Sicherheitsbehörde zu verständigen ist. Diese hat bekannt zu geben, ob die erforderliche Zuverlässigkeit einer Person vorliegt.[20] Die Zuverlässigkeit des Chefs einer Bewachungsfirma wird hingegen nicht auf diese Weise überprüft.

Für Personalchefs bedeutet die Strafregisterbescheinigung mit der Auskunft, dass keine Verurteilungen aufscheinen, die Ungewissheit, ob der Bewerber tatsächlich nicht verurteilt wurde oder im Extremfall bereits vier Verurteilungen vorliegen.

Da bei der Normierung der beschränkten Strafregisterauskunft im Jahr 1971 im allgemeinen strengere Strafen verhängt worden sind, die Entkriminalisierung durch die Außerkraftsetzung des alten Strafgesetzes (StG) und Normierung des neuen Strafgesetzbuchs (StGB) noch nicht stattgefunden hat, war damals eine Beurteilung der Verlässlichkeit einer Person noch leichter möglich. Heute ist zudem durch die Diversionsregelungen praktisch eine Ausweitung der Auskunftsbeschränkung erfolgt. Eine Strafregisterbescheinigung hat daher heute einen deutlich geringeren Aussagewert.[21]

## **Kosten einer Strafregisterbescheinigung**

Die Kosten für eine Strafregisterbescheinigung betragen EUR 28,10, als Gesamtsumme der Eingabegebühr EUR 13,-, der Zeugnisgebühr EUR 13,- und der Verwaltungsabgabe EUR 2,10.[22] Bewerber können sich die Zeugnisgebühr von immerhin EUR 13,- ersparen, wenn sie auf der Strafregisterbescheinigung den Vermerk "Dient nur zur Vorlage bei der Firma X" anbringen lassen. Gewitzte Antragsteller können auch einen mündlichen Antrag einbringen, weil dann auch die Eingabegebühr entfällt. Ebenso gewitzte Beamte werden dann aber eine Niederschrift aufnehmen, um die Antragstellung zu dokumentieren. Hiefür fällt eine Gebühr in gleicher Höhe an.[23]

Personalchefs, die Bewerber auf die Möglichkeit der Kosteneinsparung durch Adressierung der Strafregisterbescheinigung hinweisen, haben jedenfalls die Gewissheit, dass die nur für die eigene Firma ausgestellte Strafregisterbescheinigung nicht auch anderen Firmen vorgelegt werden wird.

## **Risikominimierung bei der Personalaufnahme**

### **Allgemeine Vorsichtsmaßnahmen**

Während aus dem Strafregister nur eine beschränkte Auskunft gesetzlich möglich ist, sind rechtskräftige Verwaltungsstrafen mitzuteilen, wenn diese Daten eine wesentliche Voraussetzung

zur Wahrnehmung der der anfragenden Behörde gesetzlich übertragenen Aufgabe darstellen (§ 8 Abs 4 Z 2 Datenschutzgesetz 2000). Auch Daten über anhängige und/oder eingestellte Verwaltungsstrafverfahren sind mitzuteilen, wenn der Betroffene einer Datenübermittlung schriftlich zustimmt.

Bei Bewerbern, die manchmal fabelhaft eine höhere Qualifikation vortäuschen, können Rückfragen der Sachverhaltsfeststellung dienen. So hat ein Arbeitgeber, dem eine Diplomurkunde einer Fachhochschule vorgelegt wurde, durch Rückfrage herausgefunden, dass der Stellenbewerber kein Studium abgeschlossen hatte. In Reisepass und Führerschein wurde der falsche Titel anstandslos eingetragen.[24]

## **Sicherheitsüberprüfungen[25]**

Eine im Verhältnis zur Strafregisterbescheinigung genauere Auskunft über die Vertrauenswürdigkeit einer Person ist durch eine Sicherheitsüberprüfung gemäß § 55 Sicherheitspolizeigesetz zu erreichen. Diese kann jedoch nur für bestimmte im Gesetz festgelegte Zwecke wie z.B. den Schutz von Daten durchgeführt werden.[26]

Sicherheitsüberprüfungen haben aufgrund von Sicherheitserklärungen zu erfolgen, die ein Bewerber in Beantwortung von Fragen, die in einer Verordnung des BMI festgelegt sind, abzugeben hat.[27] Unterschieden wird hierbei die einfache Sicherheitserklärung, die Sicherheitserklärung für den Zugang zu geheimer und streng geheimer Information und die Sicherheitserklärung von Bezugspersonen.[28] Da in der einfachen Sicherheitserklärung wichtige Fragen wie etwa nach der finanziellen Situation des Bewerbers unterbleiben und nach § 55a Abs. 2 Z 5 SPG nur volljährige Bezugspersonen eine Sicherheitserklärung abzugeben haben, ist auch trotz Sicherheitsüberprüfung ein gewisses Risiko weiter aufrecht.

Vielen Stellenbewerbern dürfte nicht bewusst sein, dass schon in der einfachen Sicherheitserklärung Fragen nach Verwaltungsübertretungen wie Lenken eines Fahrzeugs unter Alkohol- oder Suchtmittelbeeinträchtigung bzw. ohne Lenkberechtigung, Fahrerflucht usw. vorgesehen sind und dass derartige Verwaltungsdelikte die Aussicht auf einen interessanten Arbeitsplatz zunichte machen können.

Die Kosten für die Durchführung einer Sicherheitserklärung sind in der Sicherheitsgebühren-Verordnung (SiGeb-VO)[29] festgelegt, der Pauschalsatz wurde gemäß dem unterschiedlichen Aufwand für die verschiedenen Erklärungen von rund 250 EUR bis rund 750 EUR vorgeschrieben.[30]

## **Besonderheiten bei der Personalaufnahme von Frauen**

Bei der Eheschließung ist nur eine Namensänderung des Mannes dem Strafregisteramt zu melden.[31] Vorbestrafte Frauen haben daher die Chance, durch eine Eheschließung und damit verbundener Namensänderung eine Strafregisterauskunft ohne Eintrag der bisherigen Verurteilungen zu erhalten. Das Strafregisteramt kann jedenfalls nicht garantieren, dass bei verheirateten Frauen alle Eintragungen ins Strafregister unter vorigen Namen in einer aktuellen Strafregisterauskunft aufscheinen.

Während nach dem Namensänderungsgesetz die Änderung eines Familiennamens oder Vornamens allen zuständigen Dienststellen mitzuteilen ist[32], besteht eine derartige gesetzliche Verpflichtung anlässlich einer Eheschließung von Frauen nicht. Die ohnehin geringe Aussagekraft einer Strafregisterbescheinigung ist daher bei Frauen noch geringer. Bei rund 30.000 Eheschließungen im Jahr kann daher angenommen werden, dass einige Frauen bisher erfolgreich ihre Vorstrafen verheimlichen konnten.

Der Gesetzgeber hatte ursprünglich auch übersehen, eine Mitteilungspflicht an das Strafregisteramt bei einer Namensänderung von Männern anlässlich einer Eheschließung anzuordnen. Ein achtzehnmal vorbestrafter Verbrecher, der zwei Wochen nach "Erheiratung" eines neuen Namens bei einem Banküberfall am 26. Juni 1976 in der Salzburger Getreidegasse eine Geisel nahm, galt somit vorerst als unbescholten. Erst durch die Berufserfahrung eines Kriminalbeamten wurde das Vorleben des Geiselnehmers bekannt. Bei Namensänderungen von Männern konnte man mit einiger Berechtigung annehmen, dass in zwanzig Prozent der Fälle Vorstrafen vorgelegen sind.

Im Sinne der ansonsten allseits geforderten Gleichbehandlung von Männern und Frauen wäre die Personenstandsverordnung trotz des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes wohl anpassungsbedürftig. Vorsichtige Personalchefs könnten aber von Frauen Strafregisterbescheinigungen mit allen bisherigen Namen verlangen.

## **Besonderheiten bei der Personalaufnahme von Pflegepersonal**

In den vergangenen Monaten ist das System der privaten Rekrutierung von Pflegepersonal aus den Nachbarstaaten in Diskussion geraten. Bei der offensichtlich dringend notwendigen - aber bislang illegalen Beschäftigung von Pflegekräften aus dem Ausland im Privatbereich - achten die Auftraggeber auf das Wohlergehen ihrer Angehörigen. Daher sind die Betreuten kaum ernsthaft gefährdet, Opfer von unverlässlichem Pflegepersonal zu werden. Dennoch fällt auf, dass der Problembereich Strafregisterauskunft bei ausländischen Pflegekräften nicht angesprochen wird.

Die Erfahrung des täglichen Lebens lehrt, dass insbesondere, alleinstehende Pflegebedürftige immer wieder vom Betreuungspersonal um ihre Ersparnisse gebracht werden<sup>[33]</sup> oder im klassischen Fall der Erbschleicherei sogar zu Tode "gepflegt" werden. Die Aufdeckung solcher Delikte ist nur schwer möglich, vor allem weil der Betreute selbst keine Anzeige mehr erstatten kann.<sup>[34]</sup> Im Pflege- und Betreuungsbereich ist daher trotz Personalmangel besondere Vorsicht bei der Personalaufnahme geboten.

Bleibt bereits der Aussagewert einer Strafregisterauskunft aus Österreich der Bevölkerung weitgehend verborgen, so ist der Aussagewert einer Strafregisterauskunft eines anderen Staates praktisch völlig unbekannt<sup>[35]</sup>. Bei einer allfälligen Öffnung des Arbeitsmarktes für ausländische Pflegekräfte wäre daher vorzusorgen, dass nur verlässliches Personal in Österreich zum Einsatz kommt.

## **Ausblick**

Die vorangeführten Beispiele für Besonderheiten und Risiken bei der Personalaufnahme können nur demonstrativ die Probleme aufzeigen und erheben keinesfalls den Anspruch auf Vollständigkeit.<sup>[36]</sup> In letzter Zeit wurde verstärkt auf das Sicherheitsrisiko durch Mitarbeiter hingewiesen, dabei jedoch vor allem der Bereich der Wirtschaftskriminalität hervorgehoben.<sup>[37]</sup>

Der zunehmenden Kriminalität<sup>[38]</sup> wurde in der Vergangenheit mit einer Entkriminalisierung von Straftatbeständen begegnet. Trotzdem - oder gerade deshalb<sup>[39]</sup> - gibt es zu wenige Haftplätze und dieser Sachzwang führt zu mildereren Strafsanktionen<sup>[40]</sup> und damit zu einem noch geringeren Aussagewert von Strafregisterbescheinigungen.<sup>[41]</sup>

Im Betreuungs- und Pflegebereich wurde das Sicherheitsrisiko durch Mitarbeiter bisher trotz Medienberichten über "Pflegeskandale" nicht ausreichend wahrgenommen. Arbeitgeber von Betreuungs- und Pflegeeinrichtungen haben derzeit keine Möglichkeit, aufgrund einer Strafregisterbescheinigung zu erkennen, ob Bewerber zu Gewalttaten oder Vermögensdelikten neigen. Im Interesse der Schutzbedürftigen in unserer Gesellschaft ist es daher durchaus diskussionswürdig, ob beim Betreuungs- bzw. Pflegepersonal wahrheitsgemäße Strafregisterauskünfte unter Einbeziehung diversionseller Erledigungen von Straftaten zweckmäßig wären. Entscheidungsträger könnten diese Frage im Hinblick auf die eigene Zukunft mit Sorgfalt