



## **Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss**

Anfrage Waeber Emanuel

2017-CE-309

### **Ausstellung von Leumundszeugnissen und Zugang zu Informationen über Betreibungen**

#### **I. Anfrage**

Hiermit wird der Staatsrat gebeten, Informationen über die Praxis der Gemeinden bei der Ausstellung von Leumundszeugnissen und über die Möglichkeiten des Zugangs zu Informationen über Betreibungen vorzulegen.

#### **Ausstellung von Leumundszeugnissen**

Wie lösen die Gemeinden des Kantons Freiburg das Problem des Datenschutzes, wenn Bürgerinnen und Bürger sie um die Ausstellung eines Leumundszeugnisses bitten? Um ein solches zu erhalten, genügt es in den meisten Fällen, eine Wohnsitzbestätigung vorzulegen. Gibt es in unserem Kanton eine gängige Praxis für die Ausstellung von Leumundszeugnissen? Kann sich der Staatsrat vorstellen, diese aus der Gesetzgebung zu streichen und stattdessen nur noch von Straf- und Betreibungsregisterauszügen zu sprechen?

#### **Zugang zu Informationen über Betreibungen**

Wenn eine Person in einen anderen Kanton umzieht, kann die neue Wohngemeinde nicht wissen, ob in dem Kanton, den die Person verlassen hat, Betreibungen gegen diese laufen. Wie sieht in diesem Fall die aktuelle Praxis aus und welche Massnahmen sieht der Staatsrat vor, um diese Informationslücke zu schliessen?

*21. Dezember 2107*

#### **II. Antwort des Staatsrats**

##### **1. Einleitung**

Zunächst gilt es zu definieren, was ein Leumundszeugnis ist und welche Informationen es enthält. Anschliessend ist die Frage zu klären, wie die Gemeinden unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes vorgehen müssen, wenn eine Bürgerin oder ein Bürger die Ausstellung eines Leumundszeugnisses verlangt, und ob dafür eine gängige Praxis existiert. Weiter ist zu klären, ob es denkbar ist, die Anforderung, ein solches Zeugnis vorzulegen (was zurzeit für verschiedene kantonale Bewilligungen und Ausweise erforderlich ist), aus der Freiburger Gesetzgebung zu streichen. Schliesslich wird die Frage der Weitergabe von Informationen über allfällige Betreibungen von Bürgerinnen und Bürgern, die sich in einer neuen Gemeinde niederlassen, behandelt. Die Schlussfolgerung besteht darin, das Leumundszeugnis aus der Freiburger Gesetzgebung zu streichen.

## 2. Definition und Inhalt des Leumundszeugnisses

Der Begriff des guten Leumunds (auf Französisch *bonnes mœurs* oder *bonne réputation*) wird in der Bundesgesetzgebung nicht definiert. Laut Bundesgericht bedeutet ein guter Leumund (in der Regel für eine Person), dass keine Einträge im Strafregister vorliegen. Der gute Leumund kann jedoch auch aufgrund weiterer, nicht im Strafregister enthaltener Faktoren Schaden nehmen. Ein leeres Strafregister ist noch keine Garantie für einen guten Leumund. Der Leumund einer Person muss im Hinblick auf die Tätigkeit, für welche die Person das Zeugnis beantragt, beurteilt werden. Bei der Frage, ob eine Person mit Rücksicht auf ihren Leumund zum Beispiel zu einem bestimmten Beruf zuzulassen ist, muss geprüft werden, ob die Lebensführung dieser Person mit einem Makel behaftet ist, der es rechtfertigt, ihr die Ausübung dieser Tätigkeit zu verbieten. Die Prüfung muss unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit erfolgen. Das Bundesgericht betont jedoch, dass grosse Zurückhaltung geboten sei, wenn die vorgeworfenen Tatsachen strafrechtlich nicht relevant sind.

Momentan wird in der Freiburger Gesetzgebung und Rechtsprechung weder definiert, was ein Leumundszeugnis ist, noch worin sein Inhalt besteht, welche Anforderungen für seine Ausstellung gelten oder welches Verfahren anzuwenden ist, und dies obwohl es in mehreren Gesetzen genannt wird. Da auf kantonaler Ebene keine Regelungen bestehen, unterscheidet sich die Praxis der Gemeinden stark.

## 3. Praxis in den Gemeinden

Wie müssen die Gemeinden unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes vorgehen, wenn eine Bürgerin oder ein Bürger die Ausstellung eines Leumundszeugnisses verlangt, und gibt es dafür eine kantonale Praxis? Gemäss Artikel 60 Abs. 3 Bst. h des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) sind die Gemeinden für die Ausstellung von Leumundszeugnissen zuständig. Inhalt und Verfahren werden im Gesetz hingegen nicht definiert. Die Praxis der Gemeinden ist unterschiedlich. Während sich einige bei der Prüfung der Frage, ob ein Zeugnis ausgestellt werden kann, einzig auf den Strafregisterauszug stützen, beziehen andere ihnen vorliegende Daten (wie allfällige Beschwerden von Einwohnern oder Steuerrückstände) in die Abklärung mit ein. Bei einigen Gemeinden besteht das Leumundszeugnis lediglich in einer Wohnsitzbestätigung, allenfalls mit Angabe der Aufenthaltsdauer. Demnach gibt es im Kanton keine einheitliche Praxis.

Gemäss dem Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) handelt es sich bei den Daten eines Strafregisterauszugs um besonders schützenswerte Personendaten. So besagt Artikel 3 Bst. c Ziff. 4 DSchG, dass (namentlich) Daten über strafrechtliche oder administrative Sanktionen und diesbezügliche Verfahren besonders schützenswert sind. Diese Daten erfordern besondere Schutzmassnahmen (s. Art. 8, 19 Abs. 2 *in fine* und 20 Abs. 1 *a contrario* DSchG). Demnach sind die Gemeinden bei der Bearbeitung der Daten, die im Strafregisterauszug enthalten sind, zu besonderer Sorgfalt verpflichtet.

Gemäss dem Grundsatz der Zweckbindung dürfen Personendaten ausserdem nur zu dem Zweck bearbeitet werden, für den sie beschafft wurden, oder zu einem Zweck, der mit diesem nach Treu und Glauben vereinbar ist (Art. 5 Abs. 1 DSchG). Tatsächlich kann man sich fragen, ob der Grundsatz der Zweckbindung eingehalten wird, wenn die Gemeinden ihnen vorliegende Daten nutzen, die für einen anderen Zweck als die Ausstellung des Leumundszeugnisses gesammelt wurden, beispielsweise wenn sie sich bei ihrem Entscheid über die Ausstellung des Leumundszeugnisses auf Steuerdaten stützen (in einigen Gemeinden wird das Zeugnis verweigert, wenn die

betroffene Person mit den Steuern im Rückstand ist). In solchen Fällen müsste die betroffene Person der Änderung der Zweckbestimmung vorher zustimmen (s. Art. 5 Abs. 2 DSchG).

#### **4. Streichung des Leumundszeugnisses aus der Freiburger Gesetzgebung**

Wie oben erwähnt gibt es keine einheitliche kantonale Praxis für die Ausstellung von Leumundszeugnissen. Es gilt nun zu prüfen, ob es denkbar wäre, das Zeugnis aus den Gesetzen, die ein solches verlangen, zu streichen, und wodurch es ersetzt werden könnte. Um die Situation besser beurteilen zu können, werden im Folgenden die Lösung des Bundes, die Lösungen der anderen Kantone und die Situation in Freiburg analysiert und miteinander verglichen. Anschliessend wird eine Lösung vorgeschlagen.

##### *a) Bundesebene: Beispiel BGFA*

Im Beispiel des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA) hat der Bund darauf verzichtet, von den Kandidatinnen und Kandidaten ein Leumundszeugnis zu verlangen. Obwohl der ursprüngliche Vorschlag bei den persönlichen Voraussetzungen für ein Anwaltspatent einen «guten Leumund» verlangte, wurde diese Anforderung im weiteren Verlauf gestrichen. Der Begriff des guten Leumunds war in den Vernehmlassungsverfahren als veraltet kritisiert worden. Zudem wurde das Argument vorgebracht, dass gewisse Kantone bereits keine Leumundszeugnisse mehr erteilten und dass es für die Anwältinnen und Anwälte dieser Kantone demnach schwierig sei, ein solches Dokument vorzuweisen. Im BGFA wurde das Leumundszeugnis schliesslich durch den Strafregisterauszug sowie die Bescheinigungen, dass gegen die betroffene Person keine Betreibungen laufen und keine Verlustscheine bestehen, ersetzt (Art. 8 BGFA).

##### *b) Beispiele kantonaler Regelungen*

In den Gesetzen der verschiedenen Kantone wird das Leumundszeugnis für Bewilligungen in unterschiedlichen Bereichen verlangt. Beispielsweise ist es für die Ausübung bestimmter Berufe oder eines öffentlichen Amtes erforderlich, für den Betrieb von Spielbanken oder für die Erteilung eines Jagdpatents (s. Tabelle im Anhang).

Von einigen Ausnahmen abgesehen sind die Bedingungen für die Erteilung eines Leumundszeugnisses in den kantonalen Gesetzen nicht geregelt. In den meisten Kantonen vermischt sich das Vorlegen eines Leumundszeugnisses mit der Einreichung eines Strafregisterauszugs oder einer Wohnsitzbestätigung. Die Kantone, die über eine entsprechende Regelung verfügen, haben folgende Lösungen gewählt:

Der Kanton Solothurn verzichtet darauf, Leumundszeugnisse auszustellen. Das Zeugnis wurde durch eine einfache Wohnsitzbestätigung ersetzt (s. Verordnung über das Leumundszeugnis vom 25. August 1987; BGS 131.45). Gemäss der im Kanton Graubünden geltenden Gesetzgebung darf das Leumundszeugnis nur aufgrund eines Strafregisterauszugs ausgestellt werden, wobei darin die ungelöschten Einträge anzuführen sind (s. Verordnung über die Leumundszeugnisse vom 18. August 1992; BR 350.140). Im Kanton Genf enthält das Leumundszeugnis namentlich den Heimatort der betreffenden Person und die Dauer ihres Aufenthalts im Kanton. Es wird aufgrund der Strafregistereinträge ausgestellt oder verweigert (s. Art. 9 und 10 des Gesetzes *Loi sur les renseignements et les dossiers de police et la délivrance des certificats de bonnes vie et mœurs* LCBVM; RS/GE F 1 25).

### *c) Situation im Kanton Freiburg*

Im Kanton Freiburg verlangen verschiedene Gesetze als Vorbedingung für die Erteilung verschiedener Bewilligungen, dass die antragstellende Person ein Leumundszeugnis vorlegt (z. B. Art. 19 Abs. 4 des Gesetzes über die Hundehaltung; Art. 17 Abs. 1 des Gesetzes über die Kantonspolizei; Art. 4 Bst. c des Gesetzes über das Notariat). Allerdings regelt kein Gesetz den Inhalt des Zeugnisses oder die Modalitäten für seine Ausstellung, und die Gemeinden haben – wie oben erwähnt – keine einheitliche Praxis entwickelt. In der aktuellen Situation herrscht eine gewisse Intransparenz was die Informationen angeht, auf deren Grundlage die Gemeinden die Zeugnisse ausstellen.

### *d) Lösungsvorschlag*

Als Lösung wäre es denkbar, das Leumundszeugnis durch den Strafregisterauszug, die Bescheinigung, dass keine Beteiligungen vorhanden sind (ausnahmsweise den Beteiligungsregisterauszug, z. B. bei Beteiligungen wegen eines geringen Betrags), die Bescheinigung, dass keine Verlustscheine vorliegen, oder die Wohnsitzbestätigung zu ersetzen. Die Einforderung jedes dieser Dokumente würde mit Blick auf jene Informationen erfolgen, die für die Ausstellung eines Ausweises oder einer Bewilligung nötig sind. Für die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit ist genau zu prüfen, welche Informationen wirklich notwendig sind, um eine bestimmte Bewilligung zu erteilen. So wäre es beispielsweise unverhältnismässig, für eine Hundehaltungsbewilligung einen Beteiligungsregisterauszug zu verlangen. Dieser Ansatz würde es erlauben, die Informationen, welche die Bürgerinnen und Bürger einreichen müssen, auf das absolut Notwendige zu begrenzen.

Für den Fall, dass eine simple Streichung des Leumundszeugnisses aus dem Freiburger Rechtssystem sich als zu heikel herausstellen sollte, wäre es aus datenschützerischer Sicht wünschenswert, Definition und Inhalt des Zeugnisses gesetzlich zu regeln. Es ist wichtig, dass die Bürgerinnen und Bürger genau wissen, auf welche Informationen sich die Gemeinden bei der Ausstellung eines Leumundszeugnisses stützen (s. z. B. LCBVM/GE).

## **5. Beteiligungsregisterauszug bei einem Kantonswechsel**

Der dritte Teil der von Grossrat Emanuel Waeber eingereichten Anfrage betrifft die systematische Weitergabe von Informationen über allfällige Beteiligungen bei einem Kantonswechsel. Wenn sich eine Person in einer neuen Gemeinde niederlässt, hat diese momentan keinen Zugang zu den Daten des Beteiligungsamtes des Herkunftskantons. Gemäss Artikel 10 Abs. 1 DSchG dürfen Personendaten nur dann bekanntgegeben werden, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht, was in diesem Fall nicht zutrifft.

Artikel 8a Abs. 1 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SchKG; SR 281.1) besagt, dass jede Person, die ein Interesse glaubhaft macht, die Protokolle und Register der Beteiligungs- und der Konkursämter einsehen und sich Auszüge daraus geben lassen kann. Das Einsichtsrecht Dritter erlischt fünf Jahre nach Abschluss des Verfahrens. Wenn nötig könnte die neue Wohnsitzgemeinde die Bürgerinnen und Bürger zum Beispiel auffordern, für diesen Zeitraum einen Beteiligungsregisterauszug der früheren Gemeinde vorzulegen. Allerdings ist eine solche Lösung nur mit Vorbehalt denkbar. Erstens müsste die Gemeinde ein Interesse an der Einsicht in das Register glaubhaft machen. Zweitens kann sie ohne gesetzliche Grundlage keinen systematischen Zugang zu den Informationen verlangen, sondern nur für einen bestimmten Fall. Gemäss dem Grundsatz der Zweckbindung (Art. 5 DSchG) müsste sie zudem bei jedem Antrag belegen, dass die Daten zum Zweck der Erfüllung ihrer Aufgabe bearbeitet werden, und den

Grundsatz der Verhältnismässigkeit einhalten. Es verletzt den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, Bürgerinnen und Bürger systematisch zur Vorlage eines Betreibungsregisterauszugs zu verpflichten.

## **6. Fazit**

Demzufolge wäre es angebracht:

- > das Leumundszeugnis aus der Freiburger Gesetzgebung zu streichen. Die unterschiedliche Praxis der Gemeinden in dieser Angelegenheit führt zu einer Ungleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger. Einerseits würde die Aufhebung der Befugnis zur Ausstellung von Leumundszeugnissen die Gemeinden entlasten, andererseits würde dadurch das – zuweilen wenig transparente – Sammeln von Daten und die Eröffnung von Akten ohne Daseinsberechtigung verhindert. Der Staatsrat wird die entsprechenden Massnahmen ergreifen und die nötigen Gesetzesänderungen vorschlagen;
- > festzuhalten, dass Artikel 8a Abs. 4 SchKG Dritten bei glaubhaftem Interesse das Recht gibt, Einsicht in die Betreibungsregister zu nehmen, was mit dem Datenschutz vereinbar ist. Eine systematische Pflicht zur Vorlage eines Betreibungsregisterauszugs bei einem Wohnsitzwechsel verletzt hingegen die Prinzipien des Datenschutzes.

*27. März 2018*

## **Anhang**

—

Liste der Berufe, für die ein Leumundszeugnis erforderlich ist, nach Kanton

Tabellarischer Vergleich der Personen, die gesetzlich dazu verpflichtet sind, ein Leumundszeugnis vorzulegen, nach Kanton und Bereich<sup>1</sup>:

	Öffentliches Amt	Berufe	Jagd Fischerei Waffen	Hotellerie Handwerk	Hunde	Spielbanken	Verschiedene
<b>AG</b>	Kaminfeger	Privatdetektiv				Betreiber	Bestattungs- unternehmen
<b>AI</b>		Gesundheitsberufe Pfandleihe				Betreiber	
<b>AR</b>	Polizei						
<b>BE</b>	Polizei		Jagd				
<b>BL</b>	Polizei		Fischerei				
<b>BS</b>		Taxi Anwaltsberuf Notariat		Hotellerie	Ausbilder		Bestattungs- unternehmen
<b>FR</b>		Notariat			Halter Ausbilder	Betreiber	
<b>GE</b>		Notariat Anwaltsberuf					
<b>GL</b>		Gesundheitsberufe					
<b>GR</b>		Tierarzt Anwaltsberuf Notariat					
<b>JU</b>	Verantwortliche von Sonderheimen Lehrberufe	Notariat Immobilienmakler Privatdetektiv				Betreiber	Bestattungs- unternehmen Ehevermittlung
<b>LU</b>	Polizei						
<b>NE</b>	Polizei						
<b>NW</b>	Polizei						
<b>OW</b>	Polizei	Gesundheitsberufe				Betreiber	
<b>SG</b>	Polizei					Betreiber	
<b>SH</b>	Polizei			Hotellerie		Betreiber	
<b>SO</b>					Ausbilder		
<b>SZ</b>		Gesundheitsberufe					
<b>TG</b>			Jagd Fischerei	Hotellerie	Ausbilder	Betreiber	
<b>TI</b>		Ingenieur Architekt Treuhand Immobilienuntern. Gesundheitsberufe		Handwerker			Hanfanbau
<b>UR</b>	Polizei	Notariat		Hotellerie		Betreiber	
<b>VD</b>		Gesundheitsberufe Anwaltsberuf dipl. Rechtsagent Notariat					Leiter von Sicherheits- unternehmen
<b>VS</b>			Waffenhalter		Halter		
<b>ZG</b>	Polizei					Betreiber	
<b>ZH</b>							Zulassung Prüfungssession Medizin

<sup>1</sup> Quelle: Resultat einer vergleichenden Analyse der kantonalen Gesetzgebungen.