

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 16. Februar 2011

188. Polizeigesetz, Polizeiorganisationsgesetz und Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess, Änderung (Vernehmlassung)

A. Ausgangslage

Das zürcherische Polizeirecht ist zur Hauptsache im Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG; LS 551.1) und im Polizeigesetz vom 23. April 2007 (PolG; LS 550.1) geregelt. Während das Polizeiorganisationsgesetz in erster Linie die polizeilichen Aufgaben bezeichnet und die Zuständigkeiten von Kantonspolizei sowie Stadt- und Gemeindepolizeien festlegt, regelt das Polizeigesetz schwergewichtig das polizeiliche Handeln.

Das Polizeigesetz wurde darauf ausgerichtet, dass die am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) das polizeiliche Handeln im Rahmen der Strafverfolgung regelt und der Polizeigesetzgebung – abgesehen von allgemeinen Regeln zur Aufgabenerfüllung – nur noch die Regelung des polizeilichen Handelns zwecks Prävention und Gefahrenabwehr obliegt (vgl. Weisung zur Vorlage 4330, S. 23).

Die nachfolgenden Gründe zwingen zu einer Ergänzung des bestehenden Polizeirechts:

- Mit Urteil vom 30. September 2009 (BGE 136 I 87) hat das Bundesgericht die im Polizeigesetz enthaltenen Bestimmungen zur Überwachung des öffentlichen Raums mit technischen Geräten und die Regelung der Aufbewahrung entsprechender Aufzeichnungen aufgehoben. Dabei hat es die Zulässigkeit einer solchen polizeilichen Massnahme nicht grundsätzlich in Abrede gestellt, sondern die ungenügende Konkretisierung der Zweckbestimmung bemängelt. Die dadurch entstandene Gesetzeslücke soll geschlossen werden (nachstehend B Ziff. 1).
- Die Regelung des polizeilichen Handelns im Rahmen der Strafverfolgung ist ab dem 1. Januar 2011 ausschliesslich Sache des Bundes. Dies gilt namentlich auch für die verdeckte Ermittlung. Damit gewinnt die Abgrenzung zum polizeilichen Handeln gemäss kantonalem Polizeirecht an Bedeutung. Zu Letzterem gehört namentlich das Handeln im Vorfeld von Strafuntersuchungen mit dem Zweck der Gefahrenabwehr, der Verhinderung von Straftaten und der Erkennung, ob solche begangen worden sind oder begangen werden sollen. Dazu

gehört vor allem die bis heute nicht ausdrücklich geregelte polizeiliche Observation ausserhalb des geschützten Geheim- bzw. Privatbereichs einschliesslich der unbeschränkt offenstehenden virtuellen Kommunikationsplattformen (vgl. nachstehend B Ziff. 2).

- Im Kanton Zürich wird die Hotelgästekontrolle seit 2008 elektronisch erfasst und der Polizei ebenso zur Verfügung gestellt. Die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen erfordern eine Ergänzung der formell-gesetzlichen Grundlagen für den automatisierten Datenabgleich (vgl. nachstehend B Ziff. 3).
- Mit Beschluss vom 24. November 2010 ist der Kanton Zürich der interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten vom 2. April 2009 (ViCLAS-Konkordat) beigetreten. Um die Möglichkeiten des Konkordates auszuschöpfen, bedürfen das Polizeiorganisationsgesetz und das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG), das am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, einer Ergänzung (vgl. nachstehend B Ziff. 4).

B. Vernehmlassungsentwurf

1. Videoüberwachung

Die Vorlage liefert mit den §§ 32 und 32a einen Ersatz für den vom Bundesgericht aufgehobenen § 32 des Polizeigesetzes vom 23. April 2007. Zusätzlich trifft § 53 Abs. 2 eine neue, an die vom Bundesgericht vorgegebene Höchstfrist angelehnte Regelung zur Löschung.

§ 32 Abs. 1 schafft die Rechtsgrundlage für eine Videoüberwachung ohne Möglichkeit der Personenidentifikation. Eine solche ist namentlich von Bedeutung zur (laufenden) Überwachung stark frequentierter Örtlichkeiten, um beispielsweise ein Stocken des Verkehrsflusses zu erkennen. Die Polizei kann in solchen Situationen anhand der Videoüberwachung einschätzen, ob polizeiliches Handeln erforderlich ist.

§ 32 Abs. 2 schafft die Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung mit der Möglichkeit der Personenidentifikation. Ihre Zweckbestimmung ist enger als die gemäss Abs. 1; sie ist räumlich zu begrenzen und gegenüber der Öffentlichkeit kenntlich zu machen. Überdies muss sie von einer Polizeioffizierin oder einem Polizeioffizier angeordnet werden.

Eine Sonderregelung erfährt sodann die Videoüberwachung zur Gewährleistung der Sicherheit bei Grossveranstaltungen (§ 32a), denn bei solchen Anlässen werden erfahrungsgemäss vermehrt Delikte begangen. Dazu kommt, dass die Einsatzdisposition der Polizei und die Steuerung der Sicherheitskräfte bei Grossanlässen ohne technische Unterstützung heute kaum noch durchführbar sind.

2. Polizeiliche Observation

Der Entwurf schafft in § 32b die Rechtsgrundlage für die bisher im Zürcher Polizeirecht nicht ausdrücklich geregelte Observation ausserhalb der Strafuntersuchung. Diese dient der Gefahrenabwehr und der Verhinderung von Straftaten, aber auch dem Erkennen, ob überhaupt Tatsachen vorliegen, die Anlass für ein strafprozessuales Handeln geben. Im Rahmen derartiger Observationen soll die Polizei auch die Möglichkeit behalten, ohne Bekanntgabe ihrer wahren Identität und Funktion Kontakte aufzunehmen (§ 32c). Solche Kontakte sind nicht zu verwechseln mit der verdeckten Ermittlung und der Fahndung als Massnahmen der neuerdings durch das Bundesrecht geregelten Strafverfolgung. Allerdings werden erst Praxis und Rechtsprechung zeigen, wo die genaue Grenzziehung verläuft.

Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass eine weite Auslegung des Begriffs der «verdeckten Ermittlung» durch das Bundesgericht und eine nur teilweise Übernahme der bisherigen Regelung im Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung in die Schweizerische Strafprozessordnung das präventive polizeiliche Handeln gegen Internetkriminalität, Drogen- und Milieudelikte erschweren. Dieses strafprozessuale Problem kann nur der Bund lösen. Den Handlungsbedarf hat er erkannt, indem er die Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) mit verdeckten polizeilichen Internetrecherchen betraut hat. Der Kanton Zürich setzt sich seit Längerem entschlossen dafür ein, dass mit einer Ergänzung der Strafprozessordnung, konkret mit der Inkraftsetzung eines neuen Art. 286a StPO, eine gesamtschweizerische Regelung getroffen wird.

Die in § 32c erwähnte Kontaktaufnahme zur Gefahrenabwehr und zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten ist nicht zu verwechseln mit der verdeckten Ermittlung und Fahndung im Rahmen der Strafprozessordnung. § 32c ändert daher auch nichts am gesetzgeberischen Handlungsbedarf des Bundes. Dennoch ist er zu überprüfen und gegebenenfalls zu modifizieren oder teilweise aufzuheben, wenn die Lösung des Bundes feststeht.

3. Hotelkontrolle

§ 21 Abs. 4 schafft die Rechtsgrundlage für den systematischen und automatisierten Abgleich der sogenannten Hotelmeldescheine mit den polizeilichen Fahndungssystemen. Vor der Einführung der elektronischen Verarbeitung der Logierinformationen wurden die Meldescheine in den Hotels eingesammelt und ein Teil der Daten einzeln in den Fahndungssystemen überprüft. Die elektronische Erfassung der Meldescheine ermöglicht nun eine automatisierte Überprüfung der Daten. Dieser elektronische Prozess hat den Vorteil, dass Personen, die in den Fahndungssystemen nicht verzeichnet sind, anonym bleiben.

4. ViCLAS

Im Zusammenhang mit dem Beitritt zum ViCLAS-Konkordat muss im kantonalen Recht festgelegt werden, wer zuständig ist für die Meldung des Vollzugs einer Freiheitsstrafe oder Massnahme gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. d in Verbindung mit Art. 13 Abs. 3 des Konkordats. Die Erfassung des Vollzugs einer Freiheitsstrafe oder Massnahme hat zur Folge, dass die Frist von 40 Jahren, während der die Daten im System gespeichert bleiben, für die Dauer des Vollzugs stillsteht und damit um die Dauer des Vollzugs verlängert wird. Die vorgesehene Regelung in § 34b POG lehnt sich an die (neue) Regelung von § 34a POG an, wonach Freisprüche sowie Einstellungen und Nichtanhandnahmen von Strafverfahren der Polizei mitzuteilen sind.

Art. 13 Abs. 1 lit. b des Konkordats sieht vor, dass die allgemeine Datenaufbewahrungsfrist von 40 Jahren in Fällen erheblicher Wiederholungsgefahr verlängert werden kann. Zuständig für den Verlängerungsentscheid ist die nach kantonalem Recht zuständige richterliche Behörde. Bei der Verlängerung der Aufbewahrungsfrist handelt es sich um eine Verfahrensfrage, die zum sonstigen Aufgabenbereich des Einzelgerichts passt. Eine entsprechende Regelung trifft ein (neuer) § 33a GOG.

C. Bezug zu hängigen parlamentarischen Vorstössen

Die Vorlage nimmt das Anliegen der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 112/2009 betreffend Änderung des Polizeigesetzes auf. Sie berücksichtigt dabei, dass der Vorstoss auf dem bisherigen § 32 PolG aufbaut, den das Bundesgericht aufgehoben hat. Weiter macht die Vorlage klar, dass das polizeiliche Handeln im Rahmen der Strafverfolgung nur vom Bund geregelt werden kann. In Erwartung der vorliegenden Vorlage hat die zuständige Kommission des Kantonsrates die Behandlung der parlamentarischen Initiative sistiert.

D. Finanzielle Auswirkungen

Die beantragten Änderungen haben keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Mit der Schaffung der Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung entsteht keine Verpflichtung, entsprechende Geräte tatsächlich zu beschaffen und zu betreiben.

In einem nächsten Schritt ist ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, wozu die Sicherheitsdirektion zu ermächtigen ist.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Sicherheitsdirektion wird ermächtigt, zum Entwurf für eine Änderung des Polizeigesetzes, des Polizeiorganisationsgesetzes und des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

II. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi