

Sitzung vom 15. Juni 2016

586. Motion (Rechenschaftsbericht über verdeckte elektronische Ermittlungs- und Überwachungsmittel)

Die Kantonsräte Manuel Sahli, Winterthur, Daniel Heierli, Zürich, und Jörg Mäder, Opfikon, haben am 4. April 2016 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, eine Gesetzesvorlage für einen jährlichen Rechenschaftsbericht über den Einsatz verdeckter elektronischer Ermittlungs- und Überwachungsmittel bei abgeschlossenen Verfahren auszuarbeiten. Beispiele für solche Überwachungssoftware sind Staatstrojaner (sogenannte GovWare) sowie IMSI-Catcher.

Der Bericht soll Aufschluss über die Häufigkeit des Einsatzes von solchen technischen Überwachungs- und Ermittlungsmethoden geben. Dabei soll er auf den Anlass und die Gründe der Einsätze solcher technischer Überwachungs- und Ermittlungsmittel eingehen (z. B. Straftatbestände), auf die Wirksamkeit der Einsätze sowie Entwicklungen. Auch soll über das Controlling und die Wirksamkeit der Einsätze Auskunft gegeben werden. Die Vergleichbarkeit der Berichte muss gewährleistet sein und Veränderungen im Einsatz sollen begründet werden.

Begründung:

Mit Einzug der Informatik in unseren Alltag verlagern sich auch die Aktivitäten der Polizei und Behörden immer mehr in die Informatik. Während früher jedes Verbrechen und die polizeiliche Ausrüstung der Polizei im Grundsatz sichtbar waren, ist dem zunehmend nicht mehr so.

Dies ändert sich nun in nächster Zeit mit der technischen Entwicklung rasant. Es gibt laufend neue technische Hilfsmittel zur Überwachung von Öffentlichkeit und Privatpersonen. Eine Kontrolle der Öffentlichkeit über diese technischen Mittel fehlt weitgehend, obwohl diese einen massiven Eingriff in die Privatsphäre einer breiten Öffentlichkeit ermöglichen.

Waren Hausdurchsuchungen früher grundsätzlich sicht- und damit für die Öffentlichkeit und die Betroffenen bei deren Einsatz bemerkbar, können diese heute verdeckt über den Computer und Mobiltelefone mittels Einschliessen von Staatstrojanern und sonstigen technischen Hilfsmittel erfolgen. Selbst die Beschaffung des Staatstrojaners im Kanton Zürich wurde im stillen Kämmerchen vollzogen, von dessen Präsenz sollte die Bevölkerung offenbar auch nichts wissen. Auch ergeben sich für die ge-

nerelle Überwachung der Öffentlichkeit mit Weiterentwicklung immer mehr unsichtbarer Methoden wie IMSI-Catcher, mit denen Mobiltelefone ohne Mitwissen der Überwachten überwacht werden können.

Diese rasante technische Entwicklung verlangt nach einer Reaktion der Politik. Die Öffentlichkeit und auch die Politik haben ein Anrecht zu wissen, in welchem Mass welche technischen Mittel eingesetzt werden, damit überhaupt eine öffentliche und politische Meinung darüber gebildet werden kann. Daher braucht es einen jährlichen Rechenschaftsbericht des Regierungsrats über den Einsatz solcher technischen Mittel.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Manuel Sahli, Winterthur, Daniel Heierli, Zürich, und Jörg Mäder, Opfikon, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Die Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) regelt im 5. Titel, 8. Kapitel die Anwendung von geheimen Überwachungsmassnahmen (Art. 269 ff. StPO). Eine Überwachung der Post- und Fernmeldevertretung darf nur im Rahmen eines laufenden Strafverfahrens, auf Anordnung der Staatsanwaltschaft erfolgen. Jeder Einsatz bedarf zudem der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht. Damit sich eine geheime Überwachung als zulässig erweist, müssen strenge, in der StPO klar umschriebene Anforderungen wie dringender Tatverdacht, Vorhandensein einer schweren Straftat gemäss Straftatenkatalog, Subsidiarität und Verhältnismässigkeit gegeben sein. Die Voraussetzungen sind damit wesentlich enger gefasst als bei herkömmlichen Untersuchungsmitteln. Was die in der Motion angesprochene «Government Software» («GovWare») anbelangt, genehmigte das Obergericht des Kantons Zürich (als Zwangsmassnahmengericht) in konkreten, schwere Delikte betreffenden Einzelfällen die von der Staatsanwaltschaft angeordneten Überwachungsmassnahmen mittels Einsatzes besonderer Informatikprogramme. Das Obergericht des Kantons stützte dabei seine Entscheide auf Art. 269 ff. in Verbindung mit Art. 280 f. StPO. Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates (GPK) befasste sich in ihrem kürzlich veröffentlichten Bericht vom 19. Mai 2016 ausführlich mit der im Zusammenhang mit den erwähnten Entscheiden stehenden Beschaffung von «GovWare» durch die Kantonspolizei. Sie bestätigt darin den ordnungsgemässen Ablauf der Beschaffung und anerkennt ausdrücklich die Notwendigkeit von «GovWare», um erfolgreich Strafermittlungen und Überwachungen verschlüsselter Kommunikation durchführen zu können (Be-

richt, S. 11, 12, 14 [KR-Nr. 166/2016]). Zusätzlich vertritt eine klare Mehrheit der Mitglieder der GPK die Auffassung, dass angesichts der Beschaffung im Rahmen laufender Strafverfahren zu Recht keine proaktive Information erfolgte (Bericht, S. 13).

Im Zuge der laufenden Totalrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1) soll der Einsatz von «GovWare» in einem eigenen Artikel in der angepassten StPO geregelt werden (neu Art. 269^{ter} revidierte StPO [rev. StPO] «Einsatz von besonderen Informatikprogrammen zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs», vgl. Referendumsvorlage in BBl 2016, S. 1991). Wie bisher soll dieses Untersuchungsmittel nur unter klaren Rahmenbedingungen und einschränkenden Voraussetzungen zugelassen werden. Darüber hinaus verpflichtet das neue Recht die Staatsanwaltschaften ausdrücklich, eine Statistik über derartige Überwachungen zu führen (vgl. Art. 269^{ter} Abs. 4 rev. StPO). Dasselbe gilt in Bezug auf die Überwachungen durch besondere technische Geräte wie z. B. sogenannte IMSI-Catcher (vgl. Art. 269^{bis} Abs. 2 rev. StPO). Diese Bestimmungen ergänzen die entsprechenden Vorgaben, die der vom Bund betriebene Dienst für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (ÜPF) in Bezug auf die «klassischen» Telefonkontrollen bereits heute zu erfüllen hat (Pflicht zur Statistikführung in Art. 11 Abs. 1 Bst. f und Art. 13 Abs. 1 Bst. j BÜPF bzw. in Art. 16 Bst. k rev. BÜPF vom 18. März 2016). Die genannte Stelle veröffentlicht denn auch jährlich einen Bericht, der Auskunft gibt über die angeordneten Echtzeitüberwachungsmaßnahmen (Mithören von Telefonaten bzw. Mitlesen von E-Mails) bzw. über rückwirkende Überwachungen (Verbindungsnachweise). Das revidierte BÜPF wurde am 18. März 2016 von den eidgenössischen Räten in der Schlussabstimmung angenommen. Die Referendumsfrist läuft noch bis am 7. Juli 2016.

Mit den erwähnten Bestimmungen in der StPO und im BÜPF wird in ausreichendem Mass Transparenz für die Öffentlichkeit im Zusammenhang mit verdeckten elektronischen Ermittlungs- und Überwachungsmitteln geschaffen. Es wäre nicht sinnvoll, die bestehenden und künftigen Bundesregelungen auf kantonaler Ebene zu ergänzen, da sich daraus kein Mehrwert ergibt. Ganz im Gegenteil würde eine zusätzliche kantonale Regelung zur Berichterstattung in diesem Bereich nur zu einer unnötigen «Doppelspurigkeit» führen.

2. Mit der Motion werden detaillierte Angaben zum Einsatz von verdeckten elektronischen Ermittlungs- und Überwachungsmitteln verlangt. Der geforderte Rechenschaftsbericht soll Aufschluss geben über die Häufigkeit der Einsätze, deren Anlass, Gründe und Wirksamkeit sowie über

das Controlling. Zudem sollen darin auch Veränderungen im Einsatz begründet werden. Gegen die Bekanntgabe dieser Informationen sprechen gewichtige öffentliche Interessen. Sie betreffen einsatztaktische Gesichtspunkte, deren Offenlegung die Führung von Strafverfahren gegenüber von schwerstkriminellen stark erschweren, wenn nicht gar vereiteln würde. Wird in der Berichterstattungsperiode lediglich eine geringe Anzahl eines bestimmten Überwachungsmittels angeordnet, liessen die Daten insbesondere Rückschlüsse auf einzelne Strafverfahren zu. Um die Wirksamkeit von geheimen Überwachungsmaßnahmen in künftigen Fällen nicht zu gefährden und damit die Strafverfolgung nicht unnötigerweise zu behindern, müsste die Informationsbekanntgabe daher beschränkt werden (vgl. § 23 Abs. 2 lit. c und lit. e Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 [IDG]; LS 170.4). Die vorliegend zu beachtenden Geheimhaltungsinteressen erlauben es somit nicht, sämtliche von der mit der Motion geforderten Angaben zu veröffentlichen. Die der Öffentlichkeit zugänglich zu machenden Daten könnten nicht über allgemein gehaltene Informationen hinausgehen, die der heute bereits im Bereich der herkömmlichen Telefonkontrollen stattfindenden Berichterstattung des ÜPF entsprechen.

3. Dazu kommt, dass die Betroffenen vor Missbrauch dadurch geschützt sind, dass jeder Einsatz von geheimen Überwachungen der Genehmigungspflicht durch das Zwangsmassnahmengericht untersteht. Zusätzlich ist die Staatsanwaltschaft in Anwendung von Art. 279 Abs. 1 StPO verpflichtet, der überwachten beschuldigten Person spätestens bei Abschluss des Vorverfahrens Grund, Art und Dauer der Überwachung mitzuteilen. Der betroffenen Person steht es offen, Beschwerde gegen die durchgeführte Überwachung zu erheben und damit eine Kontrolle des Eingriffes in die Privatsphäre zu erwirken. Daneben kommen ihr im Strafverfahren auch Parteirechte wie insbesondere das Akteneinsichtsrecht und die Gewährung des rechtlichen Gehörs zu.

Verschiedenste polizeiliche Massnahmen (Observationen, Hausdurchsuchungen usw.) blieben schon seit jeher für die Öffentlichkeit verdeckt. Nun soll diese mit der im neuen Bundesrecht vorgeschriebenen Statistik zu den Überwachungen mittels Einsatzes von besonderen Informatikprogrammen und besonderen technischen Geräten zusätzliche Informationen erhalten. Erweiterte Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten, insbesondere hinsichtlich der künftigen Genehmigung oder Nichtgenehmigung von solchen Massnahmen, werden dadurch allerdings nicht eröffnet. Die inhaltliche Kontrolle der Tätigkeit der Strafbehörden und somit auch der Ermittlungstätigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Rahmen der Voruntersuchung obliegt nämlich den Gerichten. Der Öffent-

lichkeit kann diesbezüglich kein Mitwirken gewährt werden, da ansonsten das rechtsstaatliche Gebot der Unabhängigkeit der Justiz infrage gestellt würde. Daran könnte auch eine kantonale Regelung nichts ändern. Auch unter diesem Gesichtspunkt würde das in der Motion Verlangte keinen zusätzlichen Nutzen bringen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 122/2016 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi