

Antrag des Regierungsrates vom 28. März 2012

4884

Polizeigesetz

**(Änderung vom ;
Polizeiliche Überwachungsmassnahmen, Datenschutz)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. März 2012,

beschliesst:

I. Das **Polizeigesetz** vom 23. April 2007 wird wie folgt geändert:

§ 2. Abs. 1 unverändert.

Geltungsbereich

² Für die polizeiliche Tätigkeit im Rahmen der Strafverfolgung gelten nur § 32 g sowie die Bestimmungen des 3., 5. und 8. Abschnitts. Im Übrigen richtet sich diese polizeiliche Tätigkeit namentlich nach den Bestimmungen der StPO und des GOG.

Abs. 3 unverändert.

§ 3. Abs. 1 unverändert.

Sicherheit und
Ordnung

² Sie trifft insbesondere Massnahmen zur

a. Verhinderung und Erkennung von Straftaten,
lit. b und c unverändert.

³ Stellt sie dabei strafbare Handlungen fest, ermittelt sie nach Art. 306 f. StPO.

§ 4. ¹ Ausgehend von Hinweisen oder eigenen Wahrnehmungen, tätig die Polizei Vorermittlungen, um festzustellen, ob

Vorermittlung
und Vor-
verfahren

a. strafbare Handlungen zu verhindern oder
b. strafbare Handlungen aufzuklären sind.

² Die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der polizeilichen Vorermittlung richtet sich nach diesem Gesetz.

³ Die Polizei wirkt bei der Aufklärung von Straftaten im Vorverfahren gemäss Art. 299 ff. StPO mit und erfüllt dazu die Aufgaben gemäss Strafprozessordnung.

Personen-
kontrolle und
Identitäts-
feststellung

§ 21. Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Die Polizei darf die zur Identifikation von Personen erforderlichen Angaben in den Meldescheinen der Gästekontrolle von Beherbergungsbetrieben zur Gefahrenabwehr, zur Strafverfolgung und zur Vollstreckung von Strafurteilen elektronisch abrufen sowie systematisch und automatisiert in den für die Fahndung bestimmten polizeilichen Systemen überprüfen. Der Regierungsrat regelt das Nähere.

Neuer Titel vor § 32

F. Überwachungsmaßnahmen

Polizeiliche
Observation

§ 32. ¹ Zur Verhinderung und Erkennung von Verbrechen und Vergehen oder zur Gefahrenabwehr kann die Polizei Personen und Sachen ausserhalb des Geheim- oder Privatbereichs im Sinne von Art. 179^{quater} StGB offen oder verdeckt beobachten.

² Eine Polizeioffizierin oder ein Polizeioffizier kann eine polizeiliche Observation mittels technischer Überwachungsgeräte anordnen, wenn

- a. konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte oder
- b. die Abwehr einer drohenden Gefahr sonst aussichtslos wäre oder unverhältnismässig erschwert würde.

³ Dauert eine polizeiliche Observation länger als einen Monat, bedarf ihre Fortsetzung in jedem Fall der Genehmigung durch das Polizeikommando.

⁴ Für die Mitteilung einer Massnahme nach Abs. 2 durch die Polizei an die von einer Observation direkt betroffene Person gilt Art. 283 StPO sinngemäss.

Audio- und
Video-
überwachung
a. Im
Allgemeinen

§ 32 a. ¹ Zur Erfüllung ihres Auftrages darf die Polizei den öffentlich zugänglichen Raum in der Weise mit Audio- und Videogeräten überwachen, dass Personen nicht identifiziert werden können.

² Die weiter gehende Auswertung von Aufzeichnungen durch die Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Verbrechen und Vergehen bleibt vorbehalten.

b. Mit Möglich-
keit der
Personen-
identifikation

§ 32 b. ¹ Zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und zur Verhinderung und Erkennung strafbarer Handlungen, insbesondere zum Schutz von Personen, darf die Polizei den öffentlich zugänglichen Raum in der Weise mit Audio- und Videogeräten überwachen, dass Personen identifiziert werden können.

² Die Überwachung muss von einer Polizeioffizierin oder einem Polizeioffizier angeordnet und örtlich und zeitlich begrenzt werden. Sie setzt voraus, dass

- a. am überwachten Ort Straftaten bereits begangen worden sind oder mit solchen zu rechnen ist und
- b. keine weniger eingreifenden Mittel zur Verfügung stehen.

³ Die Öffentlichkeit ist durch Hinweistafeln, Anzeigen auf Bildschirmen oder in anderer geeigneter Weise auf den Einsatz der Audio- und Videogeräte aufmerksam zu machen.

§ 32c. ¹ Die Polizei kann bei öffentlich zugänglichen Grossveranstaltungen und Kundgebungen Personen offen oder verdeckt in der Weise mit Audio- und Videogeräten überwachen, dass Personen identifiziert werden können.

c. Bei Grossveranstaltungen

² Die Überwachung setzt voraus, dass

- a. sie für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, namentlich für die Einsatzdisposition und die Unterstützung von Sicherheitskräften, erforderlich ist oder
- b. Anzeichen dafür bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte.

§ 32 d. ¹ Zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten können Angehörige der Polizei oder von ihr beauftragte oder mit ihr kooperierende Dritte mit andern Personen Kontakt aufnehmen, ohne ihre wahre Identität und Funktion bekannt zu geben.

Kontaktnahme

² Als Kontaktnahmen nach Abs. 1 gelten auch die Vorbereitung und der Abschluss von Scheingeschäften und Testkäufen.

³ Das Polizeikommando kann die eingesetzte Person mit einer Lege ausstatten. Herstellung, Veränderung und Gebrauch von amtlichen Dokumenten wie Pässe, Identitätskarten und Führerausweise bedürfen der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht.

§ 32 e. ¹ Zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten kann das Polizeikommando mit Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichts ausserhalb eines Strafverfahrens verdeckte Vorermittlerinnen und Vorermittler einsetzen, die unter einer auf Dauer angelegten falschen Identität durch aktives und zielgerichtetes Verhalten versuchen, zu andern Personen Kontakte zu knüpfen und zu ihnen ein Vertrauensverhältnis aufzubauen.

Verdeckte Vorermittlung

² Eine verdeckte Vorermittlung kann angeordnet werden, wenn

- a. hinreichende Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass es zu Straftaten im Sinne von Art. 286 Abs. 2 StPO kommen könnte,

- b. die Schwere dieser Straftaten eine verdeckte Vorermittlung rechtfertigt und
- c. andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder die Vorermittlung sonst aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert wäre.

³ Als verdeckte Vorermittlerinnen und Vorermittler können Angehörige der Polizei oder von ihr beauftragte Personen eingesetzt werden.

⁴ Für die Durchführung der verdeckten Vorermittlung sind im Übrigen Art. 151 und 287–298 StPO sinngemäss anwendbar, wobei an die Stelle der Staatsanwaltschaft das Polizeikommando tritt.

Informations-
beschaffung im
Internet

§ 32 f. ¹ Die Polizei kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit technischen Mitteln im Internet fahnden.

² Eine Polizeioffizierin oder ein Polizeioffizier kann den Einsatz von technischen Mitteln zur Feststellung von verdächtigen Inhalten in einer einem beschränkten Benutzerkreis zugänglichen virtuellen Kommunikationsplattform anordnen, wenn die Abwehr einer drohenden Gefahr oder die Erkennung von Straftaten sonst aussichtslos wäre oder unverhältnismässig erschwert würde. Dies gilt namentlich zur Erkennung folgender Gefahren und Straftaten:

- a. Amokläufe,
- b. Hooliganismus und schwere Ausschreitungen bei öffentlich zugänglichen Grossveranstaltungen und Kundgebungen,
- c. Aufrufe zu Gewalt, zu schweren Sachbeschädigungen mit erheblichem Schadenspotenzial oder zu andern schweren Rechtsgutverletzungen,
- d. schwere Sexualdelikte,
- e. Verhinderung drohender Verbrechen oder Vergehen an Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen und die wegen ihrer Verletzlichkeit besonders gefährdet sind.

Verdeckte
Registrierung

§ 32 g. Die Ausschreibung von Personen und Sachen zwecks verdeckter Registrierung im Sinne von Art. 33 und 34 der Verordnung vom 7. Mai 2008 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro ist zulässig.

Titel vor § 33

G. Wegweisung und Fernhaltung von Personen

Die bisherigen Zwischentitel G.–J. des vierten Abschnitts erhalten die Buchstaben H.–K.

Neuer Titel vor § 51

7. Abschnitt: Information, Datenbearbeitung und Datenschutz

§ 51. Soweit dieses Gesetz nichts anderes regelt, gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG). Anwendung des IDG

§ 51a. Die Polizei ist befugt, im öffentlichen Interesse und im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bevölkerung und Betroffene zu informieren, sofern keine überwiegenden schützenswerten Interessen Privater oder des Gemeinwesens entgegenstehen. Information

§ 52. ¹ Die Polizei ist befugt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Führung ihrer Geschäftskontrolle Daten zu bearbeiten und dazu geeignete Datenbearbeitungssysteme zu betreiben. Datenbearbeitung

² Die Polizei kann Personendaten, einschliesslich besonderer Personendaten, und Persönlichkeitsprofile bearbeiten, soweit es zur Erfüllung der ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben unentbehrlich ist.

³ Die Kantonspolizei und die kommunalen Polizeien gewähren einander Zugriff auf ihre Datenbestände, soweit dies zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben notwendig ist.

⁴ Die Polizei kann Personendaten, einschliesslich besonderer Personendaten, anderen öffentlichen Organen sowie den Organen anderer Kantone oder des Bundes und Dritten unter den Voraussetzungen von §§ 16 und 17 IDG bekannt geben.

⁵ Öffentliche Organe geben der Polizei Personendaten, einschliesslich besonderer Personendaten, im Rahmen ihrer Verpflichtungen zur Leistung von Amts- und Rechtshilfe sowie überdies unter den Voraussetzungen von §§ 16 und 17 IDG bekannt.

§ 52a. Ergreift die Polizei technische Überwachungsmassnahmen, trifft sie Vorkehrungen im Sinne von § 7 IDG, um die missbräuchliche Verwendung von Audio- und Bildmaterial auszuschliessen. Schutz von Audio- und Bildmaterial

§ 53. Abs. 1 unverändert.

² Aufzeichnungen im Rahmen technischer Überwachungsmassnahmen werden gelöscht, sobald sie für die Erkennung oder Verhinderung von Straftaten oder die Gefahrenabwehr nicht mehr benötigt werden, spätestens jedoch nach 100 Tagen, soweit sie nicht weiterhin für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren benötigt werden. Löschen von Aufzeichnungen

§ 54. ¹ Die Kantonspolizei und die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur betreiben gemeinsam ein polizeiliches Datenbearbeitungs- und Informationssystem. Gemeinsames Datenbearbeitungs- und Informationssystem

² Das System dient den beteiligten Polizeien bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zur Dokumentation des polizeilichen Handelns, zum Informations- und Datenaustausch, zur gemeinsamen Datenhaltung und zu statistischen Erhebungen.

³ Das System enthält Daten zu Personen und Sachverhalten, welche die Polizei im Rahmen der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben beschafft und bearbeitet hat.

⁴ Die Betreiber gewährleisten auf Gesuch weiteren kommunalen Polizeien den Zugriff auf das System, soweit dies zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben notwendig ist, insbesondere bei Übernahme kriminalpolizeilicher Aufgaben gemäss § 20 POG.

⁵ Die Hauptverantwortung über den Daten- und Informationsbestand im Sinne von § 5 Abs. 1 IDG trägt die Kantonspolizei.

⁶ Die für die Polizei zuständige Direktion regelt die Zugriffsrechte für die Benutzerinnen und Benutzer.

⁷ Die Löschung von Daten, die sich auf Strafverfahren beziehen, erfolgt nach Ablauf der Aktenaufbewahrungsvorschriften der StPO. Darüber hinaus erfolgt die Löschung von Daten nach Massgabe der vom Regierungsrat festgesetzten Aufbewahrungsvorschriften.

Nachführung
von Daten-
systemen

§ 54 a. ¹ Die Strafbehörden teilen der Polizei zur Nachführung der polizeilichen Datenbearbeitungssysteme Freisprüche sowie Einstellungen und Nichtanhandnahmen von Strafverfahren innert 14 Tagen seit Eintritt der Rechtskraft mit.

² Die oder der Beauftragte für den Datenschutz überwacht die Aktualität und die Nachführung der in den Datenbearbeitungssystemen gespeicherten Daten in der Regel alle zwei Jahre und aus besonderem Anlass.

ViCLAS-
Datenbank

§ 54 b. ¹ Die Polizei meldet der für den Justizvollzug zuständigen Direktion Personen, deren Ermittlungsdaten gemäss Art. 4 der Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten vom 2. April 2009 (ViCLAS-Konkordat) in die ViCLAS-Datenbank aufgenommen werden.

² Diese Direktion teilt der Polizei den Vollzug von Freiheitsstrafen oder stationären Massnahmen gegenüber solchen Personen innert 14 Tagen nach Antritt der Freiheitsstrafe oder Beginn der Massnahme mit.

§ 60. ¹ Der Regierungsrat erlässt Ausführungsbestimmungen insbesondere über Ausführungsbestimmungen

- a. die Zwangsanwendung,
- b. die polizeiliche Bearbeitung von Daten, das Betreiben von entsprechenden Datensystemen und deren Nachführung, den Daten- und Informationsaustausch mit anderen Polizeistellen und Behörden und die Aufbewahrungsdauer der Daten,
- c. den Inhalt der Gästekontrolle von Beherbergungsbetrieben und den elektronischen Abruf der Daten.

Abs. 2 unverändert.

II. Das **Polizeiorganisationsgesetz** vom 29. November 2004 wird wie folgt geändert:

§ 8. ¹ Die kriminalpolizeilichen Aufgaben umfassen die Verhinderung strafbarer Handlungen, die Feststellung von Straftaten und deren Aufklärung nach Massgabe der StPO. Kriminalpolizeiliche Aufgaben

Abs. 2 unverändert.

§ 27. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Über Polizeieinsätze, an denen Kantonspolizei und kommunale Polizeien beteiligt sind, informiert die Kantonspolizei. Abweichende Absprachen bleiben vorbehalten. Gemeinsame Einsätze

Der Titel «VI. Information und Datenbearbeitung» und §§ 33–34 a werden aufgehoben.

Titel vor § 35: VI. Schluss- und Übergangsbestimmungen

§ 35. ¹ Der Regierungsrat erlässt die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Bestimmungen. Diese regeln insbesondere: Ausführungsbestimmungen

lit. a und b unverändert.

lit. c wird aufgehoben.

lit. d und e werden lit. c und d.

Abs. 2 unverändert.

III. Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geändert:

d. Zwangsmassnahmen des Verwaltungsrechts

§ 33. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Das Einzelgericht am Bezirksgericht Zürich

lit. a und b unverändert.

c. ist zuständig für die Verlängerung der Lösungsfrist in Fällen erheblicher Wiederholungsgefahr gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. b der Interkantonalen Vereinbarung über die computergestützte Zusammenarbeit der Kantone bei der Aufklärung von Gewaltdelikten vom 2. April 2009 (ViCLAS-Konkordat).

Als Zwangsmassnahmen-gericht

§ 47. Ein Mitglied des Obergerichts

a. ist unter Vorbehalt der Zuständigkeit von §§ 29 und 33 Zwangsmassnahmengericht gemäss StPO, JStPO, Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG) und Polizeigesetz vom 23. April 2007 (PolG).

lit. b und c unverändert.

IV. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

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 ursprünglich darauf ausgerichtet, dass eine schweizerische Strafprozessordnung das polizeiliche Handeln im Rahmen der Strafverfolgung regelt und der Polizeigesetzgebung – abgesehen von allgemeinen Regeln zur Aufgabenerfüllung – nurmehr die Regelung des polizeilichen Handelns zwecks Prävention und Gefahrenabwehr obliegt (vgl. Weisung zur Vorlage 4330 vom 5. Juli 2006, S. 23).

Namentlich die nachfolgenden Gründe zwingen nun zu einer Ergänzung des bestehenden Polizeirechts:

- Die Regelung des polizeilichen Handelns im Rahmen der Strafverfolgung ist seit dem 1. Januar 2011 ausschliesslich Sache des Bundes. Für das polizeiliche Handeln an der Schnittstelle zwischen Kriminalprävention und Strafverfolgung fehlen einschlägige Bestimmungen in der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0). Diese regelt das polizeiliche Vorgehen zur Erkennung, ob Straftaten überhaupt begangen worden sind oder begangen werden sollen, nicht. Das polizeiliche Handeln im Vorfeld von Strafverfahren bedarf deshalb einer ausdrücklichen Grundlage im Polizeigesetz. Das polizeiliche Vorgehen wird zusätzlich durch die Tatsachen erschwert, dass der Bundesgesetzgeber die bisherige Regelung im Bundesgesetz über die verdeckte Ermittlung (aufgehoben durch die StPO) nicht integral in die Strafprozessordnung übernommen hat und dass das Bundesgericht die der Strafuntersuchung dienende verdeckte Ermittlung weit ausgelegt hat. Es versteht darunter jede Fahndungsmethode, bei welcher der Polizeibeamte nicht als solcher erkennbar ist (näher BGE 134 IV 266 Erwägung 3.6.).
- Mit Entscheid vom 30. September 2009 hat das Bundesgericht die im Polizeigesetz enthaltenen Bestimmungen zur Überwachung des öffentlichen Raums mit technischen Geräten und die Regelung der Aufbewahrung entsprechender Aufzeichnungen aufgehoben (BGE 136 I 87). Dabei hat es die Zulässigkeit einer solchen polizeilichen

Massnahme nicht grundsätzlich in Abrede gestellt, sondern die ungenügende Konkretisierung der Zweckbestimmung bemängelt. Diese Vorlage schliesst die so entstandene Gesetzeslücke.

- Das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) verlangt, dass das Bearbeiten besonderer Personendaten eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz findet, was gewisse Anpassungen im Polizeirecht erfordert.

B. Vernehmlassungsverfahren

Gestützt auf die unter A. genannten Gründe wurde ein Entwurf für die Änderung des Polizeirechts erarbeitet und darüber von Ende Februar bis Ende Mai 2011 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Mit einbezogen waren die Direktionen des Regierungsrates, die Staatskanzlei, der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), das Ober- und das Verwaltungsgericht, die Ombudsperson, der Datenschutzbeauftragte (DSB), die Statthalterkonferenz, die Interessengemeinschaft kommunaler Polizeivorstände des Kantons Zürich (IG PV), das Polizeidepartement der Stadt Zürich (Stadt Zürich), das Departement Sicherheit und Umwelt der Stadt Winterthur (Stadt Winterthur), die Vereinigung kommunaler Polizeichefs, die politischen Parteien, der Zürcher Anwaltsverband und die Demokratischen Juristinnen und Juristen Zürich (DJZ). Es gingen insgesamt 25 Vernehmlassungsantworten ein, davon sechs Verzichtserklärungen.

Der GPV begrüsst die Ergänzung des Polizeirechts mit den vorgeschlagenen Überwachungs- und Ermittlungsmöglichkeiten zur Gefahrenabwehr und vor allem auch mit der Möglichkeit, in der immer stärker von elektronischen Medien geprägten Umwelt virtuelle Kommunikationsplattformen observieren und damit Straftaten rechtzeitig erkennen und verhindern zu können. Die Stadt Zürich begrüsst den Gesetzesentwurf grundsätzlich, sieht aber weiterhin gewisse Lücken, die mit Blick auf die praktischen polizeilichen Bedürfnisse zu füllen seien. Die Stadt Winterthur begrüsst die neuen Regelungen im Grundsatz ebenfalls, ortet aber insbesondere bei den Bestimmungen zur Überwachung des öffentlichen Raums und zur polizeilichen Observation verschiedene offene Fragen und Rechtsunsicherheiten.

Die Vereinigung kommunaler Polizeichefs des Kantons Zürich zeigt sich erfreut über die vorgeschlagenen Ergänzungen des kantonalen Polizeirechts und ist der Auffassung, dass die zurzeit bestehenden Rechtsunsicherheiten damit beseitigt werden.

Der DSB fordert in seiner Vernehmlassung verschiedene Präzisierungen und Konkretisierungen im Sinne des IDG.

Bei den politischen Parteien erachtet die SVP den Vernehmlassungsentwurf als gut, sie ist aber der Auffassung, dass nicht alle Lücken geschlossen werden. Die SP äussert sich in ihrer Vernehmlassung insbesondere zu den einzelnen unter dem Titel Überwachungsmaßnahmen aufgeführten Bestimmungen. Die FDP begrüsst die vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich. Sie erachtet es insbesondere als notwendig, die präventiv-polizeiliche Arbeit klarer vom neuen Strafprozessrecht abzugrenzen. Die CVP begrüsst die vorgeschlagene Ergänzung des kantonalen Polizeirechts ausdrücklich, um die bestehenden gesetzlichen Lücken zu schliessen. Die Gesetzesvorlage stärke die Sicherheit und schaffe auch die notwendige Transparenz für die Öffentlichkeit. Die EVP erachtet den Vernehmlassungsentwurf als nur teilweise gelungen, da die mit dem Bundesgerichtsentscheid zum PolG festgelegten Vorgaben für den sensiblen Bereich der Videoüberwachung nicht vollumfänglich erfüllt seien. Im Übrigen stimmt sie der Vorlage zu. Die EDU erklärt sich mit den vorgeschlagenen Änderungen weitgehend einverstanden, sie unterstützt ein wirksames polizeiliches Handeln zum Zweck der Gefahrenabwehr und der Verhinderung von Straftaten. Die Piratenpartei Zürich äussert sich kritisch zum Vernehmlassungsentwurf und lehnt eine Ausweitung des polizeilichen Aufgabenbereichs ab.

Neben einer Gesamtbeurteilung des Gesetzesentwurfs äussern sich die Vernehmlassungsteilnehmenden hauptsächlich zu den vorgeschlagenen Überwachungsmaßnahmen. So verlangt der DSB eine Präzisierung der Videoüberwachung mit der Möglichkeit der Personenidentifikation, um deren Verhältnismässigkeit überprüfen zu können. Die Stadt Winterthur, der DSB, die EVP und die Piratenpartei fordern in diesem Zusammenhang, dass die Videoüberwachung nicht nur örtlich, sondern auch zeitlich zu begrenzen sei. Die Stadt Zürich, die EVP und die Piratenpartei kritisieren die Zuständigkeitsregelung für die Anordnung der Videoüberwachung. Diese soll durch das Polizeikommando oder allenfalls durch die politisch vorgesetzte Instanz erfolgen. Der GPV und die Vereinigung kommunaler Polizeichefs fordern, dass die Festlegung der Zuständigkeit den Gemeinden überlassen werden soll. Bei der Bestimmung über die technische Überwachung bei Grossveranstaltungen verlangen die Städte Zürich und Winterthur sowie die SVP eine Präzisierung des Begriffs «Grossveranstaltung», während die SP die Formulierung «strafbare Handlungen» eingrenzen will. Die DJZ lehnen die Massnahme ab, weil sie verschiedene Grundrechte berühre. Die Stadt Zürich und die SVP fordern, dass für die polizeiliche Observation die Begriffe der StPO übernommen werden. Die DJZ beanstanden, dass bei der polizeilichen Observation wesentliche prozes-

suale Garantien des Strafverfahrens fehlten, da keine richterliche Genehmigung vorgesehen sei und die Massnahmen nicht auf bestimmte schwerwiegende Delikte beschränkt seien. Zur Möglichkeit der Observation von einem unbeschränkten Benutzerkreis offenstehenden virtuellen Kommunikationsplattformen sind die Bemerkungen kontrovers. Die Vereinigung kommunaler Polizeichefs erachtet solche Observationen als unverzichtbar, während die SVP der Auffassung ist, dass die Kontaktaufnahme mit Tätern in Chatrooms keine Observation, sondern eine verdeckte Ermittlung darstelle. Zur Bestimmung über die Kontaktaufnahme wirft das Obergericht die Frage auf, ob die zum Einsatz gelangenden Polizeiangehörigen als «verdeckte Ermittler» zu qualifizieren seien. Die Stadt Zürich und die SVP fordern in diesem Zusammenhang ausdrücklich die Aufnahme der verdeckten Ermittlung ins PolG. Der Anwaltsverband erachtet dagegen die Regelung der Kontaktaufnahme als unzulässige Lückenfüllung, da sich der Bundesgesetzgeber ausdrücklich dafür entschieden habe, die verdeckte Ermittlung vor einem Strafverfahren nicht in die StPO zu übernehmen. Die DJZ lehnen jedes täuschende Verhalten der Polizei ab, soweit es nicht in den klaren Regeln eines Strafverfahrens geschehe.

C. Grundzüge der neuen Regelung

Nach der Auswertung der Vernehmlassungen wurde der Gesetzesentwurf von Prof. Dr. Niklaus Schmid überarbeitet. Ziel war es, die Schnittstelle zwischen Kriminalprävention und Strafverfolgung noch klarer zu regeln und die gesetzlichen Grundlagen für das polizeiliche Vorgehen zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten zu vervollständigen. Neu wird deshalb § 4 ergänzt, indem das Vorermittlungsverfahren ausdrücklich im Gesetz verankert wird. Die polizeiliche Vorermittlungstätigkeit war bisher im Kanton Zürich nicht geregelt, da stillschweigend davon ausgegangen wurde, diese Tätigkeit werde von der allgemeinen Ermittlungskompetenz der Polizei gemäss den früheren kantonalen Gesetzen wie GVG und StPO miterfasst. Zusätzlich werden die Bestimmungen über die Überwachungsmassnahmen (§§ 32 ff.) präzisiert und ergänzt, wobei neu auch die verdeckte Vorermittlung (§ 32e), die Informationsbeschaffung im Internet (§ 32f) und die verdeckte Registrierung (§ 32g) geregelt werden sollen. Weiter sollen die Bestimmungen über den Datenschutz, die heute teils im PolG und teils im POG enthalten sind, im PolG zusammengeführt werden. Im Einzelnen geht es um folgende Punkte:

- Mit der unter A. (Punkt 1) skizzierten Neuordnung der Regelung des polizeilichen Handelns im Rahmen der Strafverfolgung durch den Bund gewinnt die Abgrenzung zum polizeilichen Handeln gemäss kantonalem Polizeirecht an Bedeutung. Zu diesem gehört namentlich das Handeln zum Zweck der Gefahrenabwehr, der Verhinderung von Straftaten und der Erkennung, ob solche überhaupt begangen worden sind oder begangen werden sollen. Letztere Tätigkeit wird als Vorermittlung bezeichnet, die nun in § 4 PolG ausdrücklich erwähnt wird. Dazu gehört vorab die bis heute nicht ausdrücklich geregelte polizeiliche Observation ausserhalb des Heim- bzw. Privatbereichs.

Zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten sollen sodann in §§ 32d, 32e und 32f PolG die Kontaktnahme, die verdeckte Vorermittlung und die Informationsbeschaffung im Internet geregelt werden. Es ist der Bereich der Erhebungen, die dem auf einem konkreten Tatverdacht beruhenden Strafverfahren vorgelagert sind. Solche Erhebungen gehörten schon vor dem Inkrafttreten der StPO und vor der bundesgerichtlich erfolgten weiten Auslegung der verdeckten Ermittlung zur täglichen polizeilichen Arbeit. Sie sollen nun aber im PolG eine gesetzliche Grundlage erhalten, die diese Aktivitäten auch mit den erforderlichen einschränkenden Leitplanken versieht.

- Die Bestimmungen zur Audio- und Videoüberwachung werden neu gefasst, nachdem das Bundesgericht den ursprünglichen § 32 PolG betreffend Überwachung aufgehoben hat. Beanstandet wurde insbesondere, dass sich aus der Formulierung der Bestimmung keine einigermaßen klaren Zweckausrichtungen ableiten liessen (BGE 136 I 87). Während die Observation nach § 32 eher die Überwachung einzelner, konkret anvisierter Personen oder Vorgänge zum Gegenstand hat, bezieht sich die Audio- und Videoüberwachung nach § 32a mehr auf Vorgänge, die sich in einer breiteren Öffentlichkeit abspielen. Für diese technische Form der Observation sollen entsprechend den Anforderungen von BGE 136 I 87 strengere Vorschriften für deren Anordnung gelten als für die in ihrer Zielrichtung regelmässig eingeschränktere Observation nach § 32.
- Die Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS (POLIS-Verordnung; LS 551.103) regelt den Betrieb und die Benützung des Datenbearbeitungs- und Informationssystems POLIS der Kantonspolizei und der Stadtpolizeien Zürich und Winterthur. In diesem System werden auch besondere Personendaten bearbeitet, weshalb es gemäss § 8 Abs. 2 IDG einer Regelung in einem formellen Gesetz bedarf.

- Im Kanton Zürich wird die Hotelgästekontrolle seit 2008 elektronisch erfasst und der Polizei ebenso zur Verfügung gestellt. Die datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen erfordern in § 21 PolG eine Ergänzung der formell gesetzlichen Grundlagen für den heute üblichen automatisierten Vergleich der Fahndungsausschreibungen mit den Angaben aus der Gästekontrolle.
- In einem § 32g soll das Polizeigesetz sodann um die Regelung der verdeckten Registrierung von Personen und Fahrzeugen erweitert werden. Es handelt sich hier um eine für die internationale Fahndung wesentliche, den betroffenen Personen nicht eröffnete Fahndung, die im Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) vorgesehen ist, jedoch eine Grundlage im kantonalen Recht erfordert.
- 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; Violent Crime Linkage Analysis System) beigetreten. Um die Möglichkeiten des Konkordats auszuschöpfen, bedürfen das Polizeigesetz und das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG; LS 211.1) einer Ergänzung.

D. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage schafft zur Hauptsache eine gesetzliche Grundlage für polizeiliches Handeln, das bereits der geltenden Praxis entspricht bzw. das schon früher zur täglichen Arbeit der Polizei gehörte, aber aufgrund des Inkrafttretens der StPO nun einer Regelung im kantonalen Polizeirecht bedarf. Zudem füllt die Vorlage die Lücke, die nach der Aufhebung der Bestimmung zur Überwachung allgemein zugänglicher Orte durch das Bundesgericht entstanden war. Für Kanton und Gemeinden ist deshalb nach heutiger Beurteilung mit keinen finanziellen Auswirkungen zu rechnen.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Der vorliegende Revisionsentwurf betrifft ausschliesslich das polizeiliche Handeln. Die Gesetzesänderung bewirkt keine administrative Belastung von Unternehmen. Es bedarf demnach keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

F. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Polizeigesetz

§ 2. Geltungsbereich

Das Polizeigesetz (PolG) nimmt in § 2 Abs. 2 die Vorgaben der StPO auf, wonach sich die Tätigkeit der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung nach der StPO richtet (Art. 5 Abs. 1 StPO). Für das Strafverfahren gelten nur die Abschnitte 3, 5 und 8 sowie neu § 32g des PolG. Dass das Polizeirecht auch für das Erkennen von Straftaten Anwendung findet, äussert sich in einer ausdrücklichen Regelung der sogenannten Vorermittlungen in § 4.

§ 3. Sicherheit und Ordnung

Die polizeiliche Tätigkeit zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung umfasst auch das kriminalpräventive Handeln der Polizei (§ 3 Abs. 2 lit. a). Zur polizeilichen Tätigkeit, die sich nach Polizeirecht richtet, gehört nicht nur die Verhinderung von Straftaten, sondern auch das Erkennen, ob solche geschehen sind.

§ 4. Vorermittlung und Vorverfahren

Die StPO regelt das sogenannte Vorverfahren, welches das polizeiliche Ermittlungsverfahren und die staatsanwaltschaftliche Untersuchung umfasst (Art. 299 Abs. 1 StPO). Im Vorverfahren gemäss StPO wird ausgehend von einem bestehenden Verdacht, es sei eine Straftat begangen worden, durch das Tätigen von Erhebungen und das Sammeln von Beweisen festgestellt, ob das Strafverfahren gegen eine beschuldigte Person förmlich einzustellen oder Anklage zu erheben bzw. ein Strafbefehl zu erlassen ist. Voraussetzung für polizeiliche Ermittlungshandlungen gemäss StPO ist demzufolge, dass bereits ein ausreichender Tatverdacht auf eine bereits begangene Straftat vorliegt.

Von diesem Vorverfahren abzugrenzen ist die sogenannte Vorermittlungstätigkeit der Polizei (vgl. dazu Gianfranco Albertini, S. 543 ff. in Albertini/ Fehr/Voser [Hrsg.], *Polizeiliche Ermittlung*, Zürich 2008; auch Nathan Landshut, N 1 ff. zu Art. 306 StPO in Donatsch/Hansjakob/Lieber [Hrsg.], *Kommentar zur schweizerischen Strafprozessordnung*, Zürich 2010). Unter Vorermittlungen versteht man Abklärungen und Massnahmen der Polizei, die auf Verdachtsbegründung ausgerichtet sind oder die auf einem bloss vagen, noch unbestimmten Anfangsverdacht, kriminalistischen Erfahrungswerten oder auf einer blossen Vermutung oder Hypothese gründen, die ohne vorgängige Konkretisierung und Verdichtung (oder Entkräftung) für die Einleitung eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gemäss Art. 306 StPO nicht genügen.

Typisch ist solches Handeln, wenn die Polizei Meldungen aus der Bevölkerung über verdächtige Wahrnehmungen nachgeht. Vorermittlungen ermöglichen der Polizei das Erkennen, dass bestimmte Straftaten begangen worden sind oder gestützt auf einen bereits gefassten Tatenschluss kurz vor der Ausführung stehen könnten. Vorermittlungen bezwecken demnach die Feststellung, ob überhaupt strafprozessual abzuklärende Sachverhalte vorliegen oder nicht, und im bejahenden Fall eine möglichst gute Ausgangslage für das nachfolgende Vorverfahren gemäss StPO zu schaffen oder auch (weitere) Straftaten zu verhindern. Die geschilderte Ausgangslage macht es deshalb erforderlich, die polizeilichen Vorermittlungen in § 4 Abs. 1 lit. a präzisierend zu verankern und in Abs. 2 dem Geltungsbereich des PolG zu unterstellen.

§ 21. Personenkontrolle und Identitätsfeststellung

Die Kantone sehen für ihre dauernde Wohnbevölkerung ebenso wie für Personen, die sich nur vorübergehend im Kanton aufhalten, Meldepflichten vor. Im Kanton Zürich ist gemäss § 35 des Gemeindegesetzes (LS 131.1) meldepflichtig, wer eine meldepflichtige Person aufnimmt. Im internationalen Verhältnis verpflichtet Art. 45 Abs. 1 lit. a des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) die Vertragsparteien, die erforderlichen Massnahmen für Gästekontrollen in Beherbergungsbetrieben zu ergreifen bzw. sicherzustellen, dass ausländische Hotelgäste Meldescheine ausfüllen und sich über ihre Identität ausweisen. Entsprechend müssen Beherbergungsbetriebe eine Gästekontrolle führen und den Meldeschein der Polizei zur Verfügung stellen. Zweck der Meldepflichten zuhanden der Polizei ist unter anderem, ihr die Feststellung des Aufenthaltsorts gesuchter Personen zur Erfüllung ihrer sicherheits- und kriminalpolizeilichen Aufgaben zu ermöglichen.

Seit Mai 2008 können die Beherbergungsbetriebe im Kanton Zürich die Hotelmeldescheine elektronisch erfassen und der Kantonspolizei übermitteln. Hiervon macht bereits ein grosser Teil der Betriebe Gebrauch. Die Polizei überprüft die so eingegangenen Daten seither nicht mehr von Hand und stichprobenweise, sondern gleicht sie täglich automatisch mit den Ausschreibungen in den Fahndungssystemen ab. Diese Vorgehensweise ist nicht nur wesentlich effizienter, sie trägt auch dem Schutzbedürfnis der gemeldeten Personen Rechnung, indem aufgrund des elektronischen Abgleichs die nicht in den Systemen verzeichneten Personen gar nicht sichtbar werden. In der Praxis ergeben sich pro Monat durchschnittlich 200 bis 300 Feststellungen, dass eine in einem Hotel im Kanton Zürich zur Übernachtung angemeldete Person zur Verhaftung, Zuführung oder Aufenthaltsausforschung ausgeschrieben ist. Zu berücksichtigen ist, dass in vielen Fällen

das Interesse an den Daten erst eine gewisse Zeit nach Ausfüllen der Meldescheine aktuell wird. So ist es möglich, dass eine Straftat erst nachträglich bekannt wird und sich die Frage stellt, ob eine aufgrund der Vorgehensweise für die Tat infrage kommende Person in einem bestimmten Zeitraum im Kanton Zürich übernachtet hat.

Mit Abs. 4 soll die heutige Praxis der automatisierten Prüfung der Daten aus den Hotelmeldescheinen eine ausdrückliche formellgesetzliche Grundlage erhalten. Damit wird den Vorgaben des IDG genüge getan. Gleichzeitig ist vorzusehen, die in der POLIS-Verordnung geregelte Aufbewahrungsfrist für die Daten aus der Hotelkontrolle, die heute noch zehn Jahre beträgt (§ 18 Abs. 5 lit. g POLIS-Verordnung), auf drei Jahre zu verkürzen. Dies, obwohl etliche Kantone weiterhin längere Fristen kennen, z. B. Zug (zehn Jahre [§ 14 Verordnung über Datenbearbeitungssysteme für die Polizei; Syst. RS-Nr. 512.15]), St. Gallen (fünf Jahre [Art. 29 Verordnung über das Informationssystem der Kantonspolizei; Syst. RS-Nr. 451.12]) und Appenzell Ausserrhoden (fünf Jahre [Verordnung über die elektronische Bearbeitung von polizeilichen Datensammlungen; Syst. RS-Nr. 521.12]).

Titel vor §§ 32 ff. PolG: F. Überwachungsmaßnahmen

Der 4. Abschnitt des PolG regelt die polizeilichen Massnahmen und ist hierzu in verschiedene Titel unterteilt. Mit dem vorliegenden Revisionsvorschlag sollen unter dem Titel F. verschiedene Überwachungsmaßnahmen in einem Abschnitt vereint werden. Es rechtfertigt sich, hierfür einen eigenen Titel einzuführen und die bisher unter F. geregelten weiteren Massnahmen (Wegweisung, Fernhaltung) in einem nachfolgenden gesonderten Titel zusammenzufassen. Die Bezeichnung aller nachfolgenden Titel G. bis J. ist ebenfalls entsprechend anzupassen (neu H. bis K.).

§ 32. Polizeiliche Observation

Die von der strafprozessualen Observation nach Art. 282 f. StPO (die einen konkreten Tatverdacht voraussetzt) zu unterscheidende polizeiliche Observation dient im Wesentlichen der Erhebung von Informationen und Daten bezüglich einzelner Personen oder Vorgänge. Sie dient dazu, eine Lage zu beurteilen und damit zu ermöglichen, vage Verdachtsmomente zu erhärten oder auszuräumen, bestehende Informationsdefizite auszugleichen oder Gefahren für Personen oder Sachen rechtzeitig zu erkennen. In seiner Botschaft zur Strafprozessordnung hat der Bundesrat darauf hingewiesen, dass der Eingriffscharakter von Observationen noch nicht abschliessend geklärt sei. Jedenfalls berührt die polizeiliche Observation die Grundrechte nur in verhältnismässiger geringfügiger Weise (so Botschaft zur StPO in

BBl 2005, 1253). Nachdem jedoch ihre Anwendung zur Abklärung bereits begangener Straftaten eine formellgesetzliche Rechtsgrundlage erhalten hat (Art. 282 f. StPO), ist es angezeigt, auch ihren Einsatz zur Wahrnehmung polizeilicher Kernaufgaben ausdrücklich zu regeln.

Nach dem Verhältnismässigkeits- und Legalitätsprinzip hat sich die Observation auf ein gezieltes Beobachten ausserhalb des Geheim- und Privatbereichs zu beschränken (Abs. 1). Eine Genehmigung durch das Polizeikommando ist erforderlich, wenn die polizeiliche Observation länger als einen Monat dauern sollte (Abs. 3), was in der Praxis allerdings kaum vorkommt. Wie im Strafverfahren muss die verdeckte Beobachtung durch Angehörige der Polizei auch durch technische Ton- oder Bildaufzeichnungen und deren Übermittlung, also durch technische Überwachungen, unterstützt oder ersetzt werden können (Abs. 2). Für diese technische Form der Observation sollen entsprechend den Anforderungen von BGE 136 I 87 strengere Vorschriften gelten als für die rein personell durchgeführte Observation nach Abs. 1. Es rechtfertigt sich deshalb, die Anordnung der technischen Überwachung gemäss Abs. 2 in die Verantwortung einer Polizeioffizierin oder eines Polizeioffiziers, also eines Mitglieds des obersten Kadern zu legen. Die für eine Anordnung erforderlichen Voraussetzungen entsprechen sinngemäss denjenigen in Art. 282 StPO.

Ebenso wie im Strafverfahren soll auch die Observation im Rahmen der polizeilichen Aufgabenerfüllung gemäss Abs. 4 den «direkt betroffenen Personen» mitgeteilt werden. Der Einfachheit halber kann hierfür auf die klaren Regelungen der StPO (Art. 283) verwiesen werden, die sinngemäss anzuwenden sind. Zu informieren ist vorab die Zielperson der Massnahme. Die Information kann aufgeschoben oder unterlassen werden, wenn die Erkenntnisse nicht zu Beweis Zwecken verwendet werden und der Aufschub oder die Unterlassung zum Schutze überwiegender öffentlicher oder privater Interessen notwendig ist.

Aufbewahrung und Löschung der nach Abs. 2 erfolgten Aufzeichnungen richten sich nach § 53 Abs. 2.

§ 32a. Audio- und Videoüberwachung

a. Im Allgemeinen

Nach Abs. 1 soll der öffentlich zugängliche Raum zur Erfüllung des polizeilichen Auftrags mit Audio- und Videogeräten so überwacht werden können, dass Personen nicht identifiziert werden können. Von Bedeutung sind solche (laufenden) Überwachungen, um zum Beispiel das Geschehen an bestimmten stark frequentierten Örtlichkeiten zu verfolgen. Damit soll ermöglicht werden, situationsgerecht ins Geschehen eingreifen zu können. Es ist denkbar, dass dabei zufällig Vor-

gänge registriert werden, die für die Verfolgung von Vergehen und Verbrechen bedeutsam sind. Abs. 2 sieht deshalb vor, dass die Staatsanwaltschaft die weiter gehende Auswertung der Aufzeichnungen vornehmen darf.

§ 32b. b. Mit Möglichkeit der Personenidentifikation

Die Bestimmung schafft die Möglichkeit, begrenzte Örtlichkeiten mit Audio- und Videogeräten so zu überwachen, dass Personen identifiziert werden können. Dies kann erfolgen, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren und strafbare Handlungen zu verhindern, insbesondere zum Schutz von Personen. Voraussetzung solcher zeitlich zu begrenzender Überwachungen ist, dass am betreffenden Ort schon Straftaten begangen wurden oder mit solchen zu rechnen ist und dass keine Mittel zur Verfügung stehen, die weniger in die Persönlichkeitsrechte eingreifen. Da in diesen Fällen die Möglichkeit der Personenidentifikation besteht, rechtfertigt es sich, die Anordnung der Videoüberwachung einer Polizeioffizierin oder einem Polizeioffizier zu übertragen. Zudem muss die Öffentlichkeit mit geeigneten Mitteln auf den Einsatz der Audio- und Videogeräte aufmerksam gemacht werden. Zu denken ist insbesondere an Hinweistafeln und Anzeigen auf Bildschirmen.

Aufbewahrung und Löschung der nach Abs. 2 erfolgten Aufzeichnungen richten sich nach § 53 Abs. 2.

§ 32c. c. Bei Grossveranstaltungen

Einem ausgewiesenen praktischen Bedürfnis entspricht der Einsatz von Audio- und Videogeräten zur Gewährleistung der Sicherheit bei Grossveranstaltungen. Die Überwachung im Sinne der technisch unterstützten Beobachtung von Personen und Personengruppen auf öffentlich zugänglichem Grund bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen, so etwa bei Sportanlässen oder Manifestationen, ist deshalb ausdrücklich zu regeln. Erfahrungsgemäss werden bei solchen Anlässen vermehrt Delikte begangen. Zudem kann die Einsatzdisposition der Polizei und die Steuerung der Sicherheitskräfte bei Grossanlässen heute kaum noch ohne technische Unterstützung erfolgen. Auch in diesen Fällen dürfen die Aufzeichnungen in der Weise erfolgen, dass Personen identifiziert werden können.

Aufbewahrung und Löschung der erfolgten Aufzeichnungen richten sich nach § 53 Abs. 2.

§ 32d. Kontaktnahme

Der Bundesgesetzgeber ist gegenwärtig daran, für den Anwendungsbereich der StPO einerseits die verdeckte Ermittlung neu zu regeln, andererseits aber auch die Rechtsgrundlagen für die sogenannte verdeckte Fahndung zu schaffen, die ohne Bewilligung des Zwangsmassnahmengerichts zulässig sein soll (vgl. Bemerkung zu § 32e). Die verdeckte Fahndung soll alltägliche Ermittlungs- und Fahndungsmassnahmen vereinfachen, bei denen Angehörige der Polizei im Kontakt mit Privaten davon absehen, ihre polizeiliche Identität und die damit verbundenen dienstlichen Absichten zu früh erkennbar werden zu lassen. Zu denken ist an Situationen, in denen Polizeiangehörige bei Betrugs- oder Erpressungsfällen die Rolle eines Opfers oder bei Abklärungen im Drogen- oder Sexmilieu jene der Kundin oder des Kunden übernehmen.

§ 32d soll ähnlich wie bei der für das Strafverfahren vorgesehenen verdeckten Fahndung eine vereinfachte Form der verdeckten Erhebungen regeln, bei denen nicht wie bei der verdeckten Vorermittlung qualifiziert vorgegangen und somit kein Vertrauensverhältnis zur Zielperson aufgebaut wird. Diese verdeckten Erhebungen werden im PolG als Kontaktnahme bezeichnet, um sie auch begrifflich von der strafprozessualen verdeckten Fahndung abzugrenzen.

Solche Kontaktnahmen erschöpfen sich meist in einem Auftreten mit situations- und milieuangepasster Erscheinung und Ausstattung sowie in der blossen Verheimlichung der Identität. Sie sind nicht auf eine längere Kontaktzeit ausgerichtet und zielen weder auf den Aufbau eines besonderen Vertrauensverhältnisses noch darauf ab, mutmasslich in ein kriminelles Umfeld einzudringen und sich darin über eine gewisse Dauer hinweg aktiv zu bewegen. Vielmehr nehmen die Polizeiangehörigen lediglich punktuelle, kurze Kontakte zu den Zielpersonen auf, etwa, um beim Aufmarsch mutmasslich gewalttätiger Demonstrantinnen oder Demonstranten oder Hooligans die für einen sicherheitspolizeilichen Einsatz notwendigen Informationen zu beschaffen.

Mit Blick auf die Gefahren von strafrechtlich bedeutsamen Angeboten und Kommunikationen im Cyber-Bereich (Inserateseiten mit rechtswidrigen Inhalten wie Aufrufen zu Gewalt, Rassendiskriminierung, Kinderpornografie, Verkauf von Deliktsgut, betrügerische Angebote usw.) ergibt sich eine Notwendigkeit für solche Kontaktnahmen im Rahmen der Internetüberwachungen nach § 32f Abs. 1. Ohne solche Kontaktnahmen mit Mitbenutzerinnen und Mitbenutzern unter dem Einsatz gewisser Täuschungselemente (Einsatz falscher Namen oder auf andere Personen lautende Kreditkarten) ist die Beobachtung zur Verhinderung oder Erkennung von Straftaten selbst in allgemein zugänglichen virtuellen Netzwerken kaum möglich. Diese Netzwerke

stellen nichts anderes dar als polizeinotorische Kriminalitätsmilieus (vgl. auch Erläuterungen zu § 32f).

Abs. 3 räumt dem Polizeikommando die Möglichkeit ein, die Polizeiangehörigen für solche Kontaktnahmen mit einer Legende zu versehen. Sind für die Legendierung amtliche Dokumente erforderlich, braucht es eine Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht.

§ 32e. Verdeckte Vorermittlung

Aus dem Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 12. Mai 2011 zur parlamentarischen Initiative 08.458n betreffend Präzisierung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über die verdeckte Ermittlung (Ziff. 2.2.2.) ergibt sich, dass polizeiliche Ermittlungen vor einem Strafverfahren im kantonalen Polizeirecht zu regeln sind. Das entsprechende Vorgehen fällt nicht als verdeckte Ermittlung unter die Regeln von Art. 286 ff. StPO, da diese strafprozessuale Zwangsmassnahme einen vorbestehenden konkreten Tatverdacht erfordert. Es ist noch offen, wie der Bundesgesetzgeber die von dieser Kommission erarbeiteten Vorschläge umsetzen wird. Deshalb sind §§ 32d und 32e zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, wenn die Lösung des Bundes endgültig feststeht.

Parallel zur auf Bundesebene vorgesehenen Definition der verdeckten Ermittlung in der StPO geht Abs. 1 von § 32e davon aus, dass die verdeckte Vorermittlerin oder der verdeckte Vorermittler nicht nur unter einer auf Dauer angelegten falschen Identität tätig ist, sondern weiter durch aktives, zielgerichtetes Verhalten Kontakte zur Zielperson knüpft und damit ein Vertrauensverhältnis aufzubauen versucht. Darin unterscheidet sich die verdeckte Vorermittlung von der Kontaktnahme nach § 32d, bei der diese Elemente fehlen.

Übereinstimmend mit den strafprozessualen Regeln über die verdeckte Ermittlung sollen die verdeckten Vorermittlungen nur unter sehr einschränkenden Voraussetzungen zulässig sein. Erforderlich ist, dass ein schweres Delikt nach Art. 286 Abs. 2 StPO droht (Abs. 2). Für die Durchführung der verdeckten Ermittlung verweist Abs. 4 ergänzend auf die Bestimmungen der StPO. Danach bedarf der Einsatz der Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht. Analog zu Art. 289 Abs. 4 Bst. a StPO können zum Aufbau und zur Aufrechterhaltung der Legende mit Bewilligung des Zwangsmassnahmengerichts Urkunden hergestellt oder verändert werden.

§ 32f. Informationsbeschaffung im Internet

Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 112/2009 verlangt, dass die einem unbeschränkten Benutzerkreis offenstehenden virtuellen Kom-

munikationsplattformen von der Polizei verdeckt überwacht werden dürfen. Vor dem Hintergrund des bereits erwähnten Bundesgerichtsentscheids BGE 134 IV 266 ist es notwendig, die Beschaffung von allgemein zugänglichen Informationen im Internet ausdrücklich zu regeln und damit die Forderung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 112/2009 zu erfüllen.

Dem Internet kommt heute für die polizeiliche Tätigkeit im Bereich der Strafverfolgung eine zunehmende Bedeutung zu. Das Internet wird auch bei der Vorbereitung und Planung von schweren Störungen der öffentlichen Sicherheit genutzt und enthält demgemäss Informationen, die zur Früherkennung und Verhinderung von schweren Sicherheitsrisiken von entscheidender Bedeutung sein können. Damit die Polizei diese wesentlichen Informationen beschaffen kann, benötigt sie nicht nur die erforderlichen personellen und technischen Mittel, sondern auch entsprechende gesetzliche Grundlagen.

Die Informationsbeschaffung im Internet kann sich zunächst auf allgemein zugängliche Inhalte beziehen (Abs. 1). Zu denken ist an die Internetkommunikation im Vorfeld von Massenveranstaltungen. Nach der polizeilichen Erfahrung, etwa im Zusammenhang mit der Früherkennung und Bekämpfung der Pädophilie im Internet, zeigt sich allerdings, dass die polizeilich bedeutsamen Informationen im Internet zumeist nicht im allgemein zugänglichen Bereich, sondern in geschlossenen Foren bzw. Closed User Groups ausgetauscht werden. Diese geschlossenen Plattformen können teilweise der Privatsphäre zugerechnet werden, auch wenn im Handel für jedermann Programme erhältlich sind, die eine gezielte Suche nach bestimmten Schlüsselwörtern in an sich geschlossenen Foren ermöglichen. Solche Programme, die auch polizeilich eingesetzt werden können, sind ein geeignetes Mittel, um frühzeitig Informationen über die Vorbereitung von Ausschreitungen, Gewaltstraftaten und allgemein über schwere Rechtsgutverletzungen zu gewinnen und die rechtzeitige Vorbereitung der erforderlichen Gegenmassnahmen zu ermöglichen. Abs. 2 erlaubt den Einsatz solcher Suchprogramme in geschlossenen Internetforen. Dabei wird namentlich durch die Aufzählung der Rechtsgutgefährdungen und Straftaten, die nach den Buchstaben a bis e Anlass zu einem solchen Internetmonitoring geben können, klargestellt, dass die Hürden für diese Überwachungs-massnahmen hoch sind.

§ 32g. Verdeckte Registrierung

Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) sieht in Art. 99 die Ausschreibung von Personen, Fahrzeugen, Luftfahrzeugen usw. zur verdeckten Registrierung vor. Sie ermöglicht einen wichtigen

Informationsaustausch zwischen den Staaten und ist damit ein wirksames Fahndungsmittel, das der Erkennung, der Verhinderung und Verfolgung schwerer, grenzüberschreitender Straftaten dient. Zu nennen sind etwa Schleppertätigkeit, Menschen-, Drogen- und Waffenhandel sowie die schwere Bandenkriminalität. Aus der verdeckten Registrierung ergeben sich Erkenntnisse über die Reisetätigkeit und die Bandenzusammensetzung, die für die Bekämpfung schwerer Kriminalitätsformen notwendig sind.

Diese verdeckte Registrierung ist bundesrechtlich nach Art. 33 der Verordnung vom 7. Mai 2008 über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung; SR 362.0) beim Verdacht auf schwere Straftaten zulässig, wenn in der kantonalen Gesetzgebung hierfür die gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Verschiedene Kantone wie Aargau und Thurgau haben bereits die entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen. Es erscheint notwendig, dass der Kanton Zürich als Flughafenstandort und als Kanton mit der höchsten Belastung durch die internationale Kriminalität ebenfalls die gesetzliche Grundlage schafft, die den Einsatz dieses Fahndungsmittels erlaubt. Dabei scheint es zweckmässig, die verdeckte Registrierung im PolG lediglich als zulässig zu erklären und im Übrigen auf Art. 33 und 34 N-SIS Verordnung zu verweisen.

Neuer Titel vor § 51:

7. Abschnitt: Information, Datenbearbeitung und Datenschutz

Heute sind die für das Polizeirecht massgebenden Bestimmungen über die Information und den Datenschutz im PolG und im POG enthalten. Sie sollen nun im PolG zusammengeführt werden, um die Übersichtlichkeit zu verbessern und Doppelspurigkeiten zu beseitigen. Entsprechend ist der Titel des 7. Abschnittes anzupassen.

§ 51. Anwendung des IDG

Diese Bestimmung ist grundsätzlich unverändert. Angefügt wurde lediglich die Abkürzung IDG für das Gesetz über die Information und den Datenschutz.

§ 51a. Information

Diese Bestimmung entspricht dem heutigen § 33 Abs. 1 POG. § 33 Abs. 2 wird zu § 27 Abs. 3 POG (vgl. nachfolgend).

§ 52. Datenbearbeitung

Abs. 1 und 3 entsprechen § 34 Abs. 1 und 2 POG.

Abs. 2 wird an die Terminologie des IDG angepasst. Weiter wird präzisiert, dass eine Datenbearbeitung nur im Rahmen von der Polizei gesetzlich übertragenen Aufgaben zulässig ist.

Abs. 4 und 5 befassen sich mit der Datenweitergabe. Auch hier erfolgt eine Anpassung an die Terminologie des IDG. Im Übrigen soll im Polizeigesetz auf eine gesonderte Regelung der Datenweitergabe verzichtet werden. Diese soll nach den allgemeinen Voraussetzungen von §§ 16 und 17 IDG zulässig sein.

§ 52a. Schutz von Audio- und Bildmaterial

Mit dieser Bestimmung wird der Polizei ausdrücklich die Pflicht auferlegt, Massnahmen im Sinne von § 7 IDG zu treffen, um die missbräuchliche Verwendung von Audio- und Bildmaterial gemäss §§ 32 und 32a–32c zu verhindern.

§ 53. Löschen von Aufzeichnungen

Mit BGE 136 I 87 hatte das Bundesgericht Abs. 2 von § 53 PolG, der die Löschung der Aufzeichnungen elektronischer Überwachungs-massnahmen regelte, als verfassungswidrig aufgehoben. Zunächst sei nicht klar, welchem Zweck die Aufbewahrung diene und wer bzw. auf welchem Weg festgestellt werde, dass die Aufbewahrung für die Zweck-erfüllung nicht mehr erforderlich sei. Zudem sei die subsidiäre Höchstdauer von einem Jahr, soweit die Informationen nicht für anderweitige Verfahren benötigt würden, mit Blick auf das Verhältnismässigkeits-prinzip zu lang. Im Zusammenhang mit der Datenaufbewahrung zur repressiven Strafverfolgung erachtete es eine Aufbewahrungsdauer von 100 Tagen für gerechtfertigt. Die Bestimmung ist deshalb im Lichte dieser Rechtsprechung zu präzisieren. Sie bezieht sich nun auf §§ 32 und 32a–32c. Sie stellt sodann klar, dass solche Aufzeichnungen länger auf-bewahrt werden können, wenn sie weiterhin für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren notwendig sind.

§ 54. Gemeinsames Datenbearbeitungs- und Informationssystem

Mit § 54 erhält das bestehende Polizeiinformationssystem der Kantons-polizei und der Stadtpolizeien Zürich und Winterthur eine Rechts-grundlage auf Gesetzesstufe. Abs. 1, 2 und 4 der Bestimmung entsprechen inhaltlich weitgehend §§ 2, 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 der POLIS-Verordnung. Abs. 3 beschreibt den Inhalt des Systems und Abs. 5 und 6 regeln die Ver-antwortlichkeit und die Zuständigkeit für die Festlegung der Zugriffs-rechte. Für die Löschung von Daten verweist Abs. 7 auf die StPO, soweit sich Daten auf ein Strafverfahren beziehen. Im Übrigen wird die Fest-legung der einzelnen Löschfristen an den Regierungsrat delegiert.

§ 54a. Nachführung von Datensystemen

Diese Bestimmung entspricht vollumfänglich § 34a POG.

§ 54b. ViCLAS-Datenbank

Mit Beschluss des Regierungsrates vom 24. November 2010 ist der Kanton Zürich dem ViCLAS-Konkordat beigetreten. Das Datenbearbeitungssystem ViCLAS wird von der Kantonspolizei Bern für die ganze Schweiz betrieben (Art. 7 ViCLAS-Konkordat). Die Verantwortung für die Einhaltung des Datenschutzes und die Gewährleistung der Datensicherheit liegt bei der Polizeikommandantin oder beim Polizeikommandanten des Kantons Bern (Art. 9 ViCLAS-Konkordat). Als Datenaufsichtsstelle ist diejenige des Kantons Bern zuständig, wobei sich Verfahren und Rechtsschutz nach dem Datenschutzgesetz des Kantons Bern richten (Art. 12 ViCLAS-Konkordat).

Zur vollständigen Umsetzung des Konkordats müssen die Kantone bestimmen, wer zuständig ist für die Meldung des Vollzugs einer Freiheitsstrafe oder Massnahme und für die Meldung von Freisprüchen und von Fällen, in denen ein Verdacht endgültig ausgeräumt ist (Art. 13 Abs. 1 lit. d und e in Verbindung mit Art. 13 Abs. 3 ViCLAS-Konkordat).

Mit § 34a POG, der nun unverändert als § 54a ins PolG übernommen werden soll, ist die in Art. 13 Abs. 1 lit. e des ViCLAS-Konkordats vorgesehene Meldepflicht von Freisprüchen und von Fällen, in denen der Verdacht endgültig ausgeräumt ist, bereits geregelt. Analog soll nun die Meldepflicht über den Vollzug einer Freiheitsstrafe oder Massnahme in einem neuen § 54b festgelegt werden.

§ 60. Ausführungsbestimmungen

Die Übernahme der datenschutzrechtlichen Bestimmungen des POG ins PolG erfordert, dass auch die Delegationsnorm des POG, die dem Regierungsrat den Erlass von Ausführungsbestimmungen in diesem Bereich überträgt, ins PolG aufgenommen wird. Abs. 1 lit. b entspricht § 35 Abs. 1 lit. c POG und hält zusätzlich fest, dass auch über die Nachführung von Datensystemen und über die Aufbewahrungsdauer der Daten Ausführungsbestimmungen zu erlassen sind.

§ 21 Abs. 4, der den elektronischen Abruf von Daten aus der Hotelgästekontrolle regelt, hält fest, dass der Regierungsrat das Nähere regelt. Es ist sinnvoll, dies in Abs. 1 lit. c nochmals ausdrücklich festzuhalten und genauer zu umschreiben.

2. Polizeiorganisationsgesetz

§ 8. Kriminalpolizeiliche Aufgaben

Diese Bestimmung ist inhaltlich unverändert. Sie wird lediglich an die Terminologie von § 3 Abs. 2 lit. a PolG angepasst, indem Verhütung strafbarer Handlungen durch Verhinderung strafbarer Handlungen ersetzt wird.

§ 27. Gemeinsame Einsätze

Abs. 3 entspricht § 33 Abs. 2 POG, dessen erster Absatz zusammen mit §§ 34 und 34a ins PolG übernommen werden soll. Da es sich bei dieser Bestimmung um eine organisatorische Regelung handelt, ist es sinnvoll, diese im POG zu belassen und als dritten Absatz bei § 27 anzufügen.

VI. Information und Datenbearbeitung

Da §§ 33 Abs. 1, 34 und 34a ins PolG übernommen werden und § 33 Abs. 2 bei § 27 angefügt wird, kann das ganze VI. Kapitel aufgehoben werden.

§ 35. Ausführungsbestimmungen

Abs. 1 lit. c ist aufzuheben. Sein Inhalt wird neu in § 60 Abs. 1 lit. b PolG geregelt.

3. Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess

§ 33d. Zwangsmassnahmen des Verwaltungsrechts

Als weitere Folge des Beitritts zum ViCLAS-Konkordat muss die zuständige richterliche Behörde bezeichnet werden, die für die Verlängerung der allgemeinen Daten-Aufbewahrungsfrist von 40 Jahren in Fällen erheblicher Wiederholungsgefahr gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. b des ViCLAS-Konkordats zuständig ist. Vorgesehen sind Verlängerungen um jeweils fünf Jahre.

Die Verlängerung der Aufbewahrungsfrist ist eine Verfahrensfrage. Da das Bezirksgericht Zürich bereits heute nach § 33 Abs. 3 GOG für den ganzen Kanton zentral für eher verwaltungsrechtlich orientierte Entscheide zuständig ist, erscheint es als richtig, durch eine Ergänzung dieser Bestimmung mit einem Buchstaben c die Befugnis zur Verlängerung dieser Lösungsfristen ebenfalls dem Bezirksgericht Zürich zuzuweisen.

§ 47. Als Zwangsmassnahmengericht

Im Zusammenhang mit Überwachungsmassnahmen verlangen §§ 32d und 32e PolG die Genehmigung der entsprechenden Massnahmen durch das Zwangsmassnahmengericht. Diese Zuständigkeit ist durch eine Erweiterung des Wortlauts des Buchstabens a von § 47 GOG dem Obergericht in seiner Funktion als Zwangsmassnahmengericht (und nicht dem Einzelrichter des Bezirksgerichts nach § 33 GOG) zuzuweisen, ist doch das Obergericht bereits jetzt Zwangsmassnahmengericht im Bereich verdeckter Ermittlungen nach Art. 286 ff. StPO.

G. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Husi