

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative Hans-Peter Amrein
betreffend Datenschutz vor Täterschutz:
Änderung des Polizeigesetzes**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 21. Januar 2016,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 208/2014 von Hans-
Peter Amrein wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesände-
rung beschlossen.

***Minderheitsantrag von Markus Bischoff, Isabel Bartal, Rico Brazerol,
Daniel Heierli, Davide Loss und Rafael Steiner:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 208/2014 von Hans-Peter
Amrein wird abgelehnt.*

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Jörg Kündig (Präsident),
Gossau; Bruno Amacker, Zürich; Isabel Bartal, Zürich; Michael Biber, Bachen-
bülach; Markus Bischoff, Zürich; Rico Brazerol, Horgen; Peter Häni, Bauma;
Andreas Hauri, Zürich; Daniel Heierli, Zürich; René Isler, Winterthur; Rolando
Keller, Winterthur; Walter Langhard, Winterthur; Davide Loss, Adliswil; Rafael
Steiner, Winterthur; Daniel Wäfler, Gossau; Sekretär: Emanuel Brügger.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 21. Januar 2016

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Jörg Kündig

Der Sekretär:

Emanuel Brügger

Polizeigesetz

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Justiz und öffentliche Sicherheit vom 21. Januar 2016,

beschliesst:

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

§ 21 Abs. 1 bis 4 unverändert.

⁵ Die Polizei darf die zur Identifikation von Personen erforderlichen Angaben in den Meldescheinen der Gästekontrolle von Beherbergungsbetrieben sowie in den Neuzuzugsmeldungen von Gemeinden 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.

Personen-
kontrolle und
Identitäts-
feststellung

Minderheitsantrag zu Abs. 5 von Michael Biber und Jörg Kündig:

⁵ Die Polizei kann die zur Identifikation von Personen erforderlichen Angaben in den Meldescheinen der Gästekontrolle von Beherbergungsbetrieben sowie in den Neuzuzugsmeldungen von Gemeinden 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.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative wurde am 1. September 2014 von Hans-Peter Amrein und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 30. März 2015 mit 88 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit am 13. April 2015 zu Beratung und Antragstellung zugewiesen. Diese nahm die Beratungen in Anwesenheit der Sicherheitsdirektion an ihrer Sitzung vom 28. Mai 2015 auf. Der Erstunterzeichner erhielt Gelegenheit, sein Anliegen zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde an der Sitzung vom 11. Juni 2015 fortgesetzt und vorläufig abgeschlossen.

2. Die parlamentarische Initiative

Die parlamentarische Initiative verlangt folgende Änderung des Polizeigesetzes vom 23. April 2007:

§ 21. Abs. 1 bis 3 unverändert.

⁴ Die Polizei darf die zur Identifikation von Personen erforderlichen Angaben in den Meldescheinen der Gästekontrolle von Beherbergungsbetrieben sowie in den Neuzugsmeldungen von Gemeinden 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.

3. Beratung in der Kommission

Die Kommission hat mit 6:5 Stimmen bei 1 Enthaltung beschlossen, der parlamentarischen Initiative vorläufig zuzustimmen.

Die zustimmende Kommissionsmehrheit möchte mit der PI die Gefahrenabwehr, die Strafverfolgung und die Vollstreckung von Strafurteilen erleichtern. Dies sei höher zu gewichten als die persönliche Freiheit, bei einer Anmeldung in der Gemeinde nicht in den Fahndungssystemen überprüft zu werden. Es gehe dabei vor allen um Neuzuzüger aus dem Ausland, aus dem Schengen-Raum, da diese ansonsten kaum überprüft würden. Im Übrigen sei die Regelung eine Ermächtigung, dass die Polizei eine Abfrage durchführen dürfe, und keine Verpflichtung einer systematischen Überprüfung. Der Zugriff auf die Fahndungssysteme sei auf einen bestimmten Personenkreis bei der Polizei beschränkt.

Die ablehnende Kommissionsminderheit stellt dagegen fest, dass die PI der Polizei die unbeschränkte Möglichkeit der Überprüfung bei der Anmeldung in der Gemeinde gebe. Damit werde ein Generalverdacht gegen alle zum Ausdruck gebracht, auch gegenüber Schweizerinnen und Schweizern. Die PI sei zudem auch wirkungslos, da Personen, die sich einer Überprüfung entziehen wollten, sich kaum in der Gemeinde anmelden würden. Die Überprüfung bedeute zudem einen unverhältnismässigen Aufwand angesichts der jährlich rund 100 000 Umzüge im Kanton Zürich.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Mit Schreiben vom 11. November 2015 nahm der Regierungsrat im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

1. Wie der Regierungsrat bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 46/2014 betreffend Datenschutz als Täterschutz ausgeführt hat, hält er eine systematische und verdachtsunabhängige Überprüfung aller zugezogenen Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde für unverhältnismässig, da sich diese nicht nur vorübergehend an diesem Ort aufhalten, sondern in der Gemeinde ihren Wohnsitz begründen und damit für sie eine persönliche Meldepflicht gegenüber der Gemeinde besteht. Besteht ein begründeter Verdacht, sind solche Überprüfungen in den polizeilichen Fahndungssystemen jederzeit zulässig, womit der Sicherheit der Bevölkerung genügend Rechnung getragen werden kann. Der Regierungsrat teilt die Minderheitsmeinung Ihrer Kommission, wonach es nicht angezeigt erscheint, Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger, die sich pflichtgemäss in einer Zürcher Gemeinde

anmelden, unter Generalverdacht betreffend strafbare Handlungen zu stellen, unabhängig davon, ob der Zuzug aus dem In- oder Ausland erfolgt.

2. a) Die Situation der Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger in den Gemeinden lässt sich gerade nicht mit derjenigen der Gäste von Beherbergungsbetrieben vergleichen. Die aus dem In- oder Ausland in eine Zürcher Gemeinde ziehenden Personen lassen sich hier nieder, um Wohnsitz oder zumindest Aufenthalt zu begründen. Dabei besteht für sie eine persönliche Meldepflicht gegenüber der Gemeinde (vgl. § 32 Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926; LS 131.1; §§ 3 f. Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister vom 11. Mai 2015 [noch nicht in Kraft]). In- oder ausländische Hotelgäste halten sich demgegenüber bloss vorübergehend, oftmals nur wenige Tage, im Kanton Zürich auf. Wie die Praxis zeigt, steigen auswärtige Personen, die für die Begehung strafbarer Handlungen den Kanton Zürich aufsuchen, am ehesten in einem Beherbergungsbetrieb ab. In derartigen Fällen ist es die bewährte Gästekontrolle, die allenfalls wichtige Hinweise im Rahmen der Strafverfolgung liefern kann. Von einer flächendeckenden Überprüfung sämtlicher Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger, die sich ordnungsgemäss in einer Gemeinde anmelden, sind indessen kaum wesentliche Ergebnisse zu erwarten, die zu einer Verbesserung bei der Verbrechensverhütung oder Verbrechensaufklärung beitragen. Dementsprechend erscheint die Argumentation der Kommissionsminderheit, wonach Personen, die zur Verhaftung, Zuführung oder Aufenthaltsausforschung ausgeschrieben sind, sich nicht ordnungsgemäss in einer Gemeinde anmelden werden, auch plausibel. Hinzu kommt als wesentlicher Unterschied zur Hotelkontrolle, dass es sich bei den Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger um Personen handelt, die hier bleiben und weiterhin wenn nötig kontaktiert werden können.

Im Weiteren ist festzuhalten, dass die heute der Polizei zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausreichend sind. Besteht bei einer zugezogenen Person ein begründeter Verdacht, diese werde gesucht, kann sie gestützt auf die geltenden Bestimmungen jederzeit in den polizeilichen Fahndungssystemen überprüft werden. Der Hinweis der Kommissionsmehrheit, dass es um eine blosser Ermächtigung zur Überprüfung geht, überzeugt nicht; will die Polizei von der Ermächtigung nicht flächendeckend Gebrauch machen, so kommt sie nicht darum herum, wiederum auf das Kriterium des Verdachts abzustellen. In diesen Fällen ist aber schon heute eine Überprüfung erlaubt.

b) Wenngleich die PI eine entsprechende Unterscheidung nicht trifft, zielt sie doch in erster Linie darauf ab, eine rechtliche Grundlage für die vermehrte Kontrolle von Ausländerinnen und Ausländern, insbesondere von aus dem Schengen-Raum einreisenden EU-Bürgerin-

nen und EU-Bürgern, zu schaffen. Dies drängt sich nicht auf, da bereits heute bei Ausländerinnen und Ausländern, die für einen dauerhaften Aufenthalt in die Schweiz ziehen, weitreichende Kontrollmöglichkeiten bestehen.

Handelt es sich um Drittstaatsangehörige (keine EU-/EFTA-Staaten), die ein Einreisebewilligungsverfahren zu durchlaufen haben, führt das kantonale Migrationsamt oder allenfalls die Schweizer Vertretung im Ausland bei der Eingabe des Gesuchs um eine Einreisebewilligung im Zentralen Migrationssystem eine automatische Abfrage im Schengener Informationssystem durch. Wird die betroffene Person polizeilich gesucht oder besteht gegen sie ein Einreiseverbot, zeigt dies das System an. Zudem wird im Regelfall die Vorlage eines Strafregisterauszuges des Heimat- und Herkunftsstaates verlangt. Haben sich die Drittstaatsangehörigen bereits früher während längerer Zeit in der Schweiz aufgehalten, wird überdies über das Strafregisterinformationssystem VOSTRA abgeklärt, ob die betroffenen Personen Vorstrafen aufweisen. Im Rahmen der Ausstellung oder Verlängerung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besteht zudem die Möglichkeit, erneut eine Abfrage im SIS vorzunehmen.

Bei EU-/EFTA-Staatsangehörigen und deren Familienangehörigen wird im Einzelfall, insbesondere wenn es zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit erforderlich ist, ebenfalls die Vorlage eines Strafregisterauszuges verlangt.

Sind aus dem Ausland in die Schweiz einreisende Personen im automatisierten Fahndungssystem RIPOL verzeichnet, wird dies beim Aufruf des ZEMIS angezeigt. Sowohl bei Drittstaatsangehörigen als auch bei EU-/EFTA-Staatsangehörigen erfolgt in diesem Fall eine Information an die Kantonspolizei.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass schon heute in Anwendung der geltenden Bestimmungen im Regelfall eine genügende Überprüfung der Zuzügerinnen und Zuzüger aus dem Ausland erfolgen kann, bereits bevor diese in die Einwohnerregister der Wohngemeinden aufgenommen werden. Aus der Sicht des Regierungsrates würde die verlangte Anpassung des Polizeigesetzes unter sicherheitspolizeilichen Gesichtspunkten keinen massgebenden Mehrwert bringen.

3. Gestützt auf die vorstehenden Überlegungen beantragt der Regierungsrat, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 208/2014 betreffend Datenschutz vor Täterschutz abzulehnen.

5. Antrag der Kommission

Die Kommission nahm die Stellungnahme des Regierungsrates an ihrer Sitzung vom 10. Dezember 2015 zur Kenntnis und schloss die Beratungen zur parlamentarischen Initiative an ihrer Sitzung vom 21. Januar 2016 ab. Da § 21 Polizeigesetz per 1. Januar 2016 geändert und der bisherige Abs. 4 inhaltlich unverändert zu Abs. 5 wurde, war die parlamentarische Initiative entsprechend formal zu ändern. Eine Minderheit möchte die parlamentarische Initiative dahingehend ändern, dass die Polizei die Überprüfungen vornehmen *kann* statt *darf*. Sie sieht darin eine Abschwächung, sodass nicht flächendeckend sämtliche Neuzugewinnen und Neuzugewinner zu überprüfen sind. Die Kommissionmehrheit lehnt diese Änderung ab.

Die Kommission stimmte der formal geänderten parlamentarischen Initiative mit 8 zu 6 Stimmen zu.