

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. April 2023

507. Polizeigesetz (Teilrevision); Vernehmlassung, Ermächtigung

A. Ausgangslage

Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit kennen keine geografischen Grenzen. Um sie erfolgreich abwehren zu können, sind die Sicherheitsbehörden auf einen möglichst einfachen und unbürokratischen Informationsaustausch untereinander angewiesen.

Derzeit gibt es beim Bund und in den Kantonen eine Vielzahl von Datenbanken mit polizeilichen Informationen, die unterschiedlichen Bearbeitungszwecken dienen. Die Möglichkeiten der kantonalen Polizeikorps, untereinander auf diese Daten zugreifen zu können, sind jedoch eng begrenzt. Oftmals ist auch der Informationsaustausch mit den Polizeibehörden des Auslandes noch unzureichend. All dies behindert eine wirksame Kriminalitätsbekämpfung über die Kantons- und Landesgrenzen hinweg. Vor diesem Hintergrund sind zahlreiche Bestrebungen im Gang, die verschiedenen polizeilichen Informationssysteme besser zu vernetzen, sei dies unter den Kantonen, zwischen Bund und Kantonen oder im Schengen-Raum. Die Teilnahme an dieser Vernetzung ermöglicht den Zürcher Polizeikorps eine effektivere und effizientere Bekämpfung verschiedener Deliktsarten, insbesondere im Bereich der seriellen Kriminalität (z. B. bei Einbruchserien, Bestellbetrug und Online-Anlagebetrug). Von besonderer Bedeutung ist sie bei der Deliktprävention, namentlich bei der Abwehr von Straftaten mit extremistischem Hintergrund und bei der Verhinderung von Terroranschlägen.

Auf kantonaler Ebene fehlen die für den beabsichtigten Datenaustausch formell-gesetzlichen Grundlagen. Um sicherzustellen, dass die Polizeikorps des Kantons Zürich die korps- und kantonsübergreifenden Informationssysteme optimal nutzen bzw. betreiben und am Datenaustausch künftiger Systeme teilhaben können, müssen die erforderlichen Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Rechtsetzungsbedarf besteht darüber hinaus insbesondere im Zusammenhang mit Instrumenten, die im Strassenverkehr zum Einsatz kommen. Vor diesem Hintergrund wurden die geltenden Rechtsgrundlagen überprüft. Sie sollen mit Blick auf die gegenwärtigen Entwicklungen angepasst werden.

B. Vernehmlassungsvorlage

Die Gesetzgebungsarbeiten erfolgten unter der Leitung der Sicherheitsdirektion. Die Datenschutzbeauftragte wurde schon früh in die Erarbeitung des Entwurfs zur Änderung des Polizeigesetzes (PolG, LS 550.1) miteinbezogen. Sie ist mit der Vorlage grundsätzlich einverstanden. Mit § 54^{bis} Abs. 4 E-PolG (Abrufverfahren) ist sie insoweit einverstanden, als sich das Abrufverfahren auf die heutige Praxis des polizeilichen Datenaustauschs bezieht bzw. eine Erweiterung derselben in einer Verordnung geregelt werden soll. Eine solche würde der Datenschutzbeauftragten vorgelegt.

Die Vernehmlassungsvorlage umfasst folgende Themenbereiche:

1. Automatisierter Informationsaustausch und Abrufverfahren

Die Polizeibehörden verkehren bereits heute standardmässig auf elektronischem Weg. Die Zusammenarbeit würde sich wesentlich effizienter gestalten, wenn Datenbearbeitungssysteme gemeinsam genutzt oder durch Schnittstellen miteinander verknüpft und Daten im Abrufverfahren abgefragt werden könnten. Zu diesem Zweck laufen verschiedene Arbeiten, welche die kantonalen Polizeidatenbanken vernetzen und damit allen Polizeikörpern der Schweiz das direkte Abrufen polizeilicher Informationen aus den kantonalen, aber auch den miteinbezogenen nationalen Informationssystemen ermöglichen soll. Als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands sollen auch die europäischen Informationssysteme verknüpft werden. Ferner sind verschiedene Kriminalanalyse-systeme im Aufbau, die eine kantonsübergreifende Datenbewirtschaftung und Datenanalyse zulassen sollen, so z. B. im Bereich der seriellen Vermögens- und Gewaltdelikte oder bei Serielikten im Bereich Cybercrime. Diese ermöglichen das Erkennen von Serien, Mustern und Tendenzen, was zu einer deutlich wirksameren Bekämpfung bestimmter Erscheinungsformen von Kriminalität führt. Ohne hinreichende Rechtsgrundlage bliebe dem Kanton Zürich die Teilnahme an solchen Vorhaben verwehrt.

Mit § 54^{bis} E-PolG soll für die Polizei eine allgemeine Grundlage für die elektronische Zusammenarbeit und den Datenaustausch im Abrufverfahren mit anderen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden geschaffen werden. Dabei behalten die einzelnen Behörden die Hoheit über die in ihren Systemen bearbeiteten Personendaten und entscheiden weiterhin autonom darüber, wer darauf Zugriff erhält. Der Datenschutz bleibt dabei gewährleistet. Anwendbar ist das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (LS 170.4) samt dem dazugehörigen Verordnungsrecht.

2. Bildspeichersystem im Strassenverkehr

Der öffentliche Raum, insbesondere der Strassenverkehr, soll grundsätzlich weiterhin in der Weise mit Audio- und Videogeräten überwacht werden, dass Personen nicht identifiziert werden können (vgl. § 32a Abs. 1 PolG). Die Bilder von gestützt auf § 32a Abs. 1 PolG betriebenen Verkehrskameras werden zwar technisch in hoher Auflösung aufgezeichnet, stehen aber zur Beobachtung und Steuerung des Verkehrsgeschehens sowie zur frühzeitigen Erkennung von Gefahren nur in einer Qualität zur Verfügung, die keine direkte Identifizierung von Personen oder Fahrzeugen ermöglicht (vgl. auch § 32c^{bis} Abs. 1 E-PolG). Nach bisherigem Recht ist eine weitergehende (identifikationsscharfe) Auswertung nur möglich zur Aufklärung bereits begangener Verbrechen oder Vergehen (vgl. § 32a Abs. 2 PolG). Neu soll die entsprechende Nutzung der (hochauflösenden) Aufzeichnungen unter einschränkenden Bedingungen auch zu präventivpolizeilichen Zwecken für zulässig erklärt werden (vgl. § 32c^{bis} Abs. 2 E-PolG). Dabei sollen u. a. die Bildaufzeichnungen aus dem Verkehrsmanagement- und Verkehrsüberwachungssystem des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) beigezogen werden können (vgl. § 32c^{bis} Abs. 3 E-PolG).

Mehrere Polizeikorps der Schweiz – so auch die Kantonspolizei Zürich – betreiben bereits seit rund 15 Jahren zusammen mit dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit ein sogenanntes automatisiertes Fahrzeugfahndungs- und Verkehrsüberwachungssystem (AFV). Dabei werden die Kontrollschilder von Fahrzeugen mit einer Kamera erfasst, mittels Texterkennung ausgelesen und automatisch mit einer oder mehreren Datenbanken abgeglichen. Das System dient vor allem dazu, in lokalen Datenbanken verzeichnete und im Polizeifahndungssystem RIPOL (z. B. wegen Diebstahls oder erloschenen Versicherungsschutzes) ausgeschriebene Fahrzeuge sowie Fahrzeuge von Halterinnen und Haltern mit einem Führerausweisenzug zu erkennen. Die bisherigen Erfahrungen in der Praxis haben gezeigt, dass das AFV insbesondere bei Fahndungen einen grossen Mehrwert darstellt. Da das Bundesgericht jedoch die rechtlichen Grundlagen für das AFV in den Kantonen Thurgau und Solothurn als unzureichend einstufte (vgl. BGE 146 I 11), verzichtet die Kantonspolizei heute darauf, dieses System im Kanton Zürich einzusetzen. Es ist mit einer hinreichend detaillierten Regelung im Polizeigesetz (§ 32c^{ter} E-PolG) sicherzustellen, dass das AFV-System im Kanton Zürich wieder eingesetzt werden kann. Auch hier soll u. a. das Bildmaterial aus dem vom ASTRA auf den Nationalstrassen betriebenen Verkehrsmanagement- und Verkehrsüberwachungssystem miteinbezogen werden können (§ 32c^{ter} Abs. 2 E-PolG).

3. Dienstleistungen zugunsten anderer Behörden

Der Markt für spezifisch auf polizeiliche Bedürfnisse zugeschnittene Informatiklösungen ist klein. Viele Anwendungen entstehen deshalb in Eigenentwicklung. Weil die Verwendung einheitlicher Informations- und Kommunikationstechnologien die Zusammenarbeit und die gemeinsame Aufgabenerfüllung vereinfacht, soll die Kantonspolizei anderen Behörden derartige Produkte zur Verfügung stellen können. Die Ermächtigung dazu wird ausdrücklich im Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG, LS 551.1) verankert (vgl. § 29 Abs. 3 E-POG).

4. Einsatz von GPS-Geräten bei Observationen und Informationsbeschaffung im virtuellen Raum

Mit weiteren Anpassungen (§ 32 Abs. 2^{bis} und 4 E-PolG sowie § 32f E-PolG) soll der jüngsten Rechtsprechung des Bundesgerichts Rechnung getragen werden, das sich zu den Anforderungen der Rechtsgrundlagen für den Einsatz von GPS-Geräten bei polizeilichen Observationen und zur Informationsbeschaffung im virtuellen Raum geäußert hat (BGE 147 I 103 E. 17).

GPS-Einsätze bei Observationen sind vor allem im Rahmen von Ermittlungen zu bevorstehenden schweren Straftaten mit mobiler Täterschaft von Bedeutung (z. B. bei Hinweisen auf Einbrechergruppierungen oder bei Erkenntnissen zu radikalisierten Personen mit terroristischen Absichten). Solche Observationen sind anspruchsvoll, weil sich die Täterschaft oftmals konspirativ verhält und damit rechnet, beobachtet zu werden.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben muss die Polizei allgemein zugängliche Informationen im Internet beschaffen können. Falls es zur Erkennung und Abwehr bestimmter schwerer Rechtsgutverletzungen erforderlich ist, muss sie zudem mittels besonderer Informatikprogramme in zugriffsgeschützte Bereiche (sogenannte Closed User Groups) eindringen dürfen, um rechtzeitig die erforderlichen Gegenmassnahmen einleiten zu können. Dabei geht es insbesondere um Situationen, in denen schwerwiegende Straftaten auf Social-Media-Plattformen angekündigt werden (z. B. Bomben- und Amokdrohungen) und die Polizei die Verantwortlichen zeitnah identifizieren muss.

Für den Einsatz entsprechender Massnahmen und Systeme im polizeirechtlichen Bereich werden überwiegend strafprozessuale Voraussetzungen analog für anwendbar erklärt.

5. Anpassungen aufgrund der Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen der EU zum Schengener Informationssystem

Gemäss dem neuen EU-Recht können schutzbedürftige Personen zu ihrem eigenen Schutz präventiv ausgeschlossen werden. Es handelt sich dabei um ein – vor allem im Zusammenhang mit Kindesentführungen – bedeutsames Sicherheitsanliegen, das im PolG nachvollzogen wird (vgl. § 44a E-PolG).

6. Weitere Themenbereiche

Die vorliegende Teilrevision wird darüber hinaus zum Anlass genommen, in einzelnen weiteren Punkten sinnvolle Änderungen und Ergänzungen im PolG vorzunehmen. Insbesondere soll mit einer neuen Bestimmung (§ 32h E-PolG) der Einsatz vertraulicher Quellen auf ein solides rechtliches Fundament gestellt werden, da dieser für die Polizeiarbeit unverzichtbar ist und sich in der polizeilichen Praxis etabliert hat. Mit einer Ergänzung von § 43 PolG soll eine Rechtsgrundlage zur Erhebung einer Gebühr für polizeiliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit Personensicherheitsprüfungen geschaffen werden. Die Rechnungstellungen an Private erfolgen bereits heute, allerdings auf vertraglicher Basis (z. B. gegenüber der Flughafen Zürich AG).

C. Finanzielle Auswirkungen und Regulierungsfolgeabschätzung

Die Vorlage selbst bringt keine neuen Verpflichtungen mit sich und verursacht keine Kosten. Solche können allerdings im Zusammenhang mit der Teilnahme der Kantonspolizei an Systemen zum Datenaustausch mit anderen Behörden bzw. mit dem Betrieb entsprechender Systeme entstehen. Zum voraussichtlichen Umfang dieser Kosten lassen sich noch keine konkreten Aussagen machen.

Eine Regulierungsfolgeabschätzung im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 [LS 930.1] ist vorliegend nicht nötig, da die Vorlage keine direkten administrativen Mehrbelastungen von Unternehmen zur Folge hat.

D. Weiteres Vorgehen

In einem nächsten Schritt ist bei den betroffenen Behörden und Stellen das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, wozu die Sicherheitsdirektion zu ermächtigen ist.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Sicherheitsdirektion wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Polizeigesetzes durchzuführen.

II. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli