



Demokratische
Jurist*innen
Zürich

Sicherheitsdirektion Kanton Zürich
Teilrevision PolG
Neumühlequai 10
8090 Zürich
per E-Mail an: ds@ds.zh.ch

Vernehmlassungsantwort der Demokratischen Jurist*innen Zürich (DJZ) zur Teilrevision des Polizeigesetzes

Zürich, 25. August 2023

Sehr geehrte Damen und Herren

Die DJZ bedanken sich für die Gelegenheit zur Teilnahme an der Vernehmlassung zum Vorentwurf der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich zur Teilrevision des Polizeigesetzes (PolG).

Gerne nehmen wir dazu innert Frist wie folgt Stellung:

Allgemeine Bemerkungen

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision sollen die Grundlagen für weitergehende Teilhabe des Kantons Zürich an korps- und kantonsübergreifenden Informationssystemen und einen vereinfachten Datenaustausch mit kommunalen, kantonalen, nationalen und internationalen Behörden geschaffen werden. Für die Nutzung solcher Informationssysteme sind klare, formell-gesetzliche Grundlagen und Kontrollmechanismen unabdingbar. Der gesetzliche Regelungsbedarf in diesem Bereich ist unbestritten.

Allerdings birgt die Nutzung solcher Informationssysteme, insbesondere im Umgang mit besonderen Personendaten, stets auch Gefahren. Das Erfassen, die Bearbeitung und die Weitergabe besonderer Personendaten stellen einen Eingriff in das in Art. 13 Abs. 1 BV sowie Art. 8 Ziff. 1 EMRK verankerte Recht auf Privatsphäre dar. Es ist zentral, dass dabei die Verhältnismässigkeit des jeweiligen Eingriffs gewahrt wird und konkrete gesetzliche Schranken und Kontrollmechanismen bestehen, um den Schutz vor Missbrauch

persönlicher Daten gemäss Art. 13 Abs. 2 BV zu gewährleisten. Diese Grundsätze dürfen dem Bestreben nach einem umfassenderen Datenaustausch und der Einführung neuer Informationssysteme nicht untergeordnet werden.

Der geplante Ausbau des automatisierten Informationsaustausches sowie das Abrufverfahren, durch welche Polizist:innen nahezu uneingeschränkt Zugriff auf schweizweite und internationale Datenbanken erhalten, ist sowohl aus grundrechtlicher als auch aus datenschutzrechtlicher Perspektive kritisch zu beurteilen. Zur Gewährleistung des Grundrechts- und Datenschutzes braucht es – wie erwähnte – klare gesetzliche Schranken und Kontrollmechanismen.

Zu den einzelnen Artikeln des Vorentwurfs

Zu § 32 Abs. 2^{bis}

Die in § 32 geregelten Massnahmen dienen – anders als die geheimen Überwachungsmassnahmen in der StPO – nicht der Aufklärung begangener Straftaten, sondern dem präventiven Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, also explizit der Verhinderung und Erkennung von noch nicht begangenen Straftaten. Entsprechend müssen für diese Zwangsmassnahmen, die ohne dringenden Tatverdacht angeordnet werden können, im Sinne der Verhältnismässigkeit strengere Voraussetzungen gelten.

Die Erlaubnis des Einsatzes technischer Überwachungsgeräte zur Verhinderung von Straftaten kommt einer Umgehung der Voraussetzung des dringenden Tatverdachts i.S.v. Art. 281 Abs. 4 i.V.m. Art. 269 Abs. 1 lit. a StPO auf eine Straftat i.S.v. Art. 269 Abs. 2 StPO gleich und erweist sich daher als unverhältnismässig – insbesondere, da der Anwendungsbereich, nämlich die «Verhinderung von Vergehen und Verbrechen», sehr unbestimmt bleibt. So hielt auch das Bundesgericht betreffend das Solothurner Gesetz über die Kantonspolizei fest, «[d]ie Observation darf somit nicht im Sinne einer *fishing expedition* zur Entdeckung irgendwelcher Straftaten angeordnet werden, sondern es bedarf konkreter Anhaltspunkte, dass ein Verbrechen oder Vergehen vor der Ausführung steht» (Urteil BGer 1C_39/2021 vom 29. November 2022 E. 5.2).

Die vorgesehene Bestimmung zur polizeilichen Observation ist nach dem Gesagten weder genügend bestimmt noch erfüllt sie die bundesgerichtlichen Anforderungen. Die DJZ lehnen §32 Abs. 2^{bis} daher in dieser Form ab.

Zu § 32 – Polizeiliche Observation

Zu § 32 Abs. 2^{bis}

Die unter Abs. 2^{bis} aufgeführten einschränkenden Voraussetzungen und Zwecke, welche es der Polizei erlauben, die Aufzeichnungen zur Identifizierung von Personen, Fahrzeugen und Kontrollschildern zu verarbeiten, sind zu unbestimmt. So soll bereits die «Verhinderung, Erkennung und Verfolgung von Vergehen» als Voraussetzung für die Nutzung der identifizierenden Verarbeitung der Aufnahmen genügen. Damit wäre es in der Praxis möglich, Personen aus Videoaufnahmen zu identifizieren, ohne dass eine Straftat begangen wurde, geschweige denn gegen diese Personen ein dringender Tatverdacht vorliegt; und dies nicht nur bei schweren Verbrechen, sondern bereits zur Verhinderung von Vergehen. Die geplante Regelung verstösst damit gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Die unter Abs. 2^{bis} aufgeführten Voraussetzungen und Zwecke müssen nach dem Gesagten gesetzlich klarer definiert werden und – im Sinne der Verhältnismässigkeit – strikter sein. Wir fordern, dass die unter Abs. 2^{bis} aufgeführten Voraussetzungen auf Verbrechen oder zumindest Katalogtaten nach Art. 269 Abs. 2 eingeschränkt werden.

Zu § 32c^{bis} Abs. 4

Den automatisierten Informationsaustausch und das Abrufverfahren ohne Einschränkungen und Anforderungen für den Einzelfall beurteilen wir als sehr problematisch. Der uneingeschränkte Zugriff auf zahlreiche bundesweite Datenbanken ohne die Angabe, zu welchem Zweck eine bestimmte Information benötigt wird, birgt erhebliches Missbrauchspotenzial. Es braucht für den Betrieb eines AFV-Systems entsprechend klare formell-gesetzliche Grundlagen und Kontrollmechanismen, die über datenschutzrechtliche Regelungen auf Verordnungsebene hinausgehen müssen. Zudem sind klarer definierte und einschränkende Voraussetzungen und Verwendungszwecke für den Einsatz von AFV-Systemen unabdingbar.

Die unter Abs. 5 geregelten zeitlichen Beschränkungen sowie die Dokumentierung und die Kontrolle des Einsatzes automatisierter Fahndungssysteme und Fahrtenkontrollsysteme im Strassenverkehr sind von hoher Bedeutung für den Umgang mit sensiblen Personendaten. Es braucht klar bestimmte gesetzliche Vorgaben, welche die Kompetenzen und Beschränkungen betreffend die Umsetzung, die Weitergabe und die Kontrolle im Umgang mit diesen sensiblen Personendaten regeln. Die DJZ begrüssen daher die Regelung in Abs. 5 zur Löschung der Aufzeichnungen.

Zu § 32c^{bis} – Nutzung von Videoaufzeichnungen des Strassenverkehrs

In den Ausführungen zu § 32c^{bis} Abs. 1 wird durch die Sicherheitsdirektion festgehalten, dass mit der Verwendung eines AFV-Systems ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) verbunden sei und entsprechend dessen Verwendungszweck hinreichend bestimmt sein müsse. Folglich erstaunt es, dass auch § 32c^{bis} Abs. 2 den Verwendungszweck äusserst unklar definiert. Gestützt auf den darin beschriebenen Zweck («zur Fahndung nach Personen oder Sachen und zur Verhinderung, Erkennung und Verfolgung von Verbrechen oder Vergehen»), wäre es der Polizei faktisch uneingeschränkt erlaubt, jegliche Fahrzeuge sowie Kontrollschilder zu erfassen und auszulesen.

Gemäss §32c^{bis} Abs. 2 kann die Polizei zu den unter Abs. 1 bestimmten, enorm offenen Zwecken, Daten von automatisierten Fahndungssystemen von diversen kommunalen, kantonalen und nationalen Behörden beziehen. Doch damit nicht genug: Die Polizei soll gemäss Abs. 3 die erhobenen Daten analysieren und gar zur Erstellung von Bewegungsprofilen nutzen dürfen. Der Abgleich mit den Ausschreibungen zu Fahrzeugkennzeichen aus RIPOL, SIS und ASF sowie mit polizeilichen Fahndungsaufträgen soll automatisiert stattfinden, auch das Strassenverkehrsamt und weitere Verkehrszulassungsstellen sollen der Polizei entsprechende Daten automatisiert zur Verfügung stellen.

Die Verhältnismässigkeit und das öffentliche Interesse an der Erfassung und dem Abgleich der Daten müssen im Einzelfall oder zumindest für einen bestimmten, sachlich klar begrenzten Zweck bejaht werden können. Der unter §32c^{bis} Abs. 1 ungenügend eingeschränkte Verwendungszweck verunmöglicht es jedoch, ein öffentliches Interesse an den jeweiligen Überwachungsmassnahmen zu bestimmen oder deren Verhältnismässigkeit zu überprüfen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist es indes unabdingbar, dass die Reichweite eines solchen Datenabgleichs im Gesetz sachbezogen eingrenzt wird (BGE 136 I 87 E. 8.3 S: *«Es reicht nicht, mit dem Schlagwort der Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit unbeschränkte Überwachungen zu begründen, die in vielfältigsten Ausgestaltungen unterschiedlichen Zwecken dienen können.»*). Weiter hält das Bundesgericht in BGE 146 I 11 E. 3.3.2 fest, die Reichweite des Datenabgleichs müsse im Gesetz sachbezogen eingegrenzt werden, damit für die Teilnehmenden des Strassenverkehrs vorhersehbar sei, welche Informationen gesammelt, aufbewahrt und mit anderen Datenbanken verknüpft bzw. abgeglichen würden.

Folglich fordern wir, dass in §32c^{bis} Abs. 2 der Verwendungszweck klarer zu bestimmen und auf Verbrechen zu begrenzen ist.

Zu § 32 f – Informationsbeschaffung im virtuellen Raum

Die DJZ begrüßen, dass für die Informationsbeschaffung im virtuellen Raum gemäss § 32 f Abs. 2 eine Genehmigung durch das Zwangsmassnahmengericht verlangt wird. Einige der unter Abs. 2 aufgelisteten Gefahren und Straftaten sind allerdings ungenügend bestimmt. So ist etwa bei den Begriffen «Hooliganismus» (lit. b), «Cyberangriffe» (lit. f) und «Verbrechen oder Vergehen an Einrichtungen» (lit. g) unklar, um welche konkreten Gefahren respektive Straftaten es sich *konkret* handelt, was das Bestimmtheitsgebot verletzt. § 32 f bedarf daher der Nennung konkreter Straftatbestände.

Zu § 43 – Personensicherheitsprüfungen

Zu § 43 Abs. 1 lit c und d

Die Anforderungen für die Überprüfung einer Person auf Sicherheitsrisiken in lit. c und d sind unklar definiert. In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass ein entsprechendes Gesuch der zuständigen Stelle, welches sich zum Zweck des angeforderten Berichts äussert, vorausgesetzt wird, damit ersichtlich ist, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Überprüfung erfüllt sind. Hiermit soll klargestellt werden, dass Sicherheitsüberprüfungen nicht flächendeckend durchgeführt werden können, sondern nur dort, wo es aufgrund besonderer Umstände verhältnismässig erscheint.

Im Vorentwurf bleibt allerdings unklar, woran sich die Beurteilung der Verhältnismässigkeit einer Sicherheitsüberprüfung orientiert. Die Kriterien, die definieren, in welchen Fällen eine Überprüfung zur Gewährleistung der Sicherheit im jeweiligen Bereich erforderlich und verhältnismässig ist, müssen im Gesetz klarer definiert werden. Ansonsten besteht bei der Anwendung der Sicherheitsüberprüfungen die Gefahr von unverhältnismässigen oder gar willkürlichen Grundrechtseingriffen.

Zu § 43 Abs. 3

Die Ergänzung um «öffentlich zugängliche Quellen» (namentlich aus dem Internet) ist kritisch zu beurteilen. Zumindest aber bräuchte es klare Voraussetzungen für diesen Anwendungsbereich, wie etwa die Beschränkung auf fixe Aufklärungssziele. Da es sich hierbei um Zwangsmassnahmen im Rahmen präventiver Sicherheitsüberprüfungen handelt, mithin Grundrechtseingriffe ohne begangenes Delikt oder Tatverdacht vorgenommen werden, ist besondere Zurückhaltung gefordert. Die Ergänzung um «öffentlich zugängliche Quellen» ist entsprechend nicht verhältnismässig und verstösst gegen das Bestimmtheitsgebot. Wir fordern entsprechend die Streichung dieser Ergänzung aus § 43 Abs. 3.

Zu § 54^{bis} Abs. 5

Die in § 54^{bis} Abs. 5 aufgeführten Rahmenbedingungen betreffen Elemente der Ausgestaltung der Datenbearbeitung, welche für eine grundrechtskonforme und datenschutzrechtlich korrekte Umsetzung elementar sind. Diese Bedingungen bedürfen daher einer ausdrücklichen Regelung auf Gesetzesstufe, anstelle einer umfassenden Regelungskompetenz des Regierungsrates auf Verordnungsstufe in diesen wichtigen Bereichen.

Schlussbemerkungen

Abschliessend halten die DJZ fest, dass die Nutzung neuer Informationssysteme und der Zugriff auf schweizweite und internationale Datenbanken stets klare, formell-gesetzliche Grundlagen mit gesetzlichen Schranken und Kontrollmechanismen bedingt. Insbesondere der automatisierte Datenaustausch sowie der nahezu uneingeschränkte Zugang zu bundesweiten Datenbanken auf Abrufverfahren sind in dieser Form unverhältnismässig und nicht zulässig.

Die DJZ haben sich in vorliegender Stellungnahme auf ihre Kernanliegen beschränkt. Der Verzicht auf umfassende, allgemeine Anmerkungen oder auf Anmerkungen zu weiteren einzelnen Artikeln bedeutet nicht, dass die DJZ hiermit einverstanden wären.

Die Demokratischen Jurist*innen Zürich bedanken sich für Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen.

Mit freundlichen Grüssen



Für den DJZ-Vorstand

Leandra Columberg