

Vorab per E-Mail

Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich  
z.H. Frau Esther Fischer  
Neumühlequai 10  
Postfach  
8090 Zürich

Zürich, 1. Juli 2011

**Vernehmlassung zur Ergänzung des Kantonalen Polizeirechts**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Fehr  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Demokratischen Juristinnen und Juristen Sektion Zürich (DJZ) danken Ihnen bestens für die Möglichkeit, nach Ablauf der gesetzten Frist unsere Vernehmlassung zu den vorgeschlagenen Änderungen des PolG, des POG und des GOG einreichen zu können.

Gerne nehmen wir wie folgt Stellung.

**Zu § 32. Videoüberwachung**

Es wird nun eine revidierte Fassung zur Videoüberwachung vorgeschlagen, die dieser Massnahme mehr Konturen verleihen soll. Allerdings kann es unserer Überzeugung nach in Bezug auf Überwachungsmaßnahmen nicht a priori das Ziel sein, die Grenzen dessen auszuloten, was das Bundesgericht zulässt. Vom Gesetzgeber darf vielmehr erwartet werden, dass er sich über den Sinn und Zweck von Überwachungsmaßnahmen und namentlich über dessen Effektivität Gedanken macht, bevor er solche vorschlägt. Dies erscheint namentlich deshalb angezeigt, weil die Effizienz der Videoüberwachung zweifelhaft erscheint.

Die DJZ hat sich zu diesem Punkt in der Vernehmlassung zum PolG und in der Beschwerde gegen das PolG einlässlich geäußert. In der Beschwerde ist dargelegt worden, dass die Effizienz solcher Überwachungsmaßnahmen als fraglich erscheint. Diesen Schluss legen Studien nahe, die die Effizienz von Videoüberwachung und Aufzeichnung von Videoüberwachung hätten belegen sollen, da insgesamt kaum signifikante Wirkungen auszumachen waren. Die Wirksamkeit von Überwachungsmaßnahmen wird im Allgemeinen stark überschätzt bzw. man geht von einer Wirksamkeit aus, die sich bei näherer Betrachtung nicht erhärten lässt (vgl. dazu RUEGG/ FLÜCKIGER/NOVEMBER/KLAUSER, a.a.O.; FRANCISCO KLAUSER: Die Videoüberwachung öffentlicher Räume, Zur Ambivalenz eines Instruments sozialer Kontrolle, Frankfurt 2006; BRANDON C. WELSH/DAVID P. FARRINGTON, Home Office Research Study 252, Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review

[<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors252.pdf>]; MARTIN GILL/ANGELA SPRIGGS, Home Office Research Study 292, Assessing the impact of CCTV [<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/hors292.pdf>]; FRANCISCO KLAUSER: Wachstumsmarkt «Videoüberwachung», Videokameras sind kein Wundermittel gegen Kriminalität, in: NZZ vom 9. Februar 2005; FRANCISCO KLAUSER: Urban Renaissance, Difficulties in revitalizing Public Space by CCTV, Street Prostitution Surveillance in the Swiss City of Olten, Los Angeles 2007, [European Urban and Regional Studies, <http://eur.sagepub.com/>]). Das Bundesgericht musste sich mit diesem Punkt nicht näher befassen, nachdem es die angefochtenen Bestimmungen aus einem anderen Grund kassierte. Es darf nun aber wohl doch erwartet werden, dass sich die Sicherheitsdirektion und der Regierungsrat mit den erhobenen grundsätzlichen Einwendungen befasst und namentlich die Forschung zur Wirksamkeit von Videoüberwachung zur Kenntnis nimmt, bevor sie einen erneuten Vorschlag ins Parlament einbringt. Eine Auseinandersetzung mit der diesbezüglichen Problematik ist bislang nicht erkennbar.

Unter Berücksichtigung der empirischen Befunde zur Videoüberwachung erscheint die Einführung der vorgesehenen gesetzlichen Grundlage als obsolet bzw. es ist vor dem Hintergrund der damit verbundenen Eingriffe in die Grundrechte darauf zu verzichten. Ein Grundrechtseingriff, der den ihm zugeordneten öffentlichen Interessen effektiv gar nicht dient, ist unverhältnismässig. Zu berücksichtigen ist auch die mit der Videoüberwachung einhergehende Bindung von personellen und finanziellen Ressourcen, zumal die Effektivität in der Praxis mitunter auch daran krankt, dass es an einem tauglichen Konzept und den erforderlichen Ressourcen für eine effektive Auswertung der erhobenen Daten gebricht.

Sollte der Regierungsrat trotz der erhobenen Einwände am Vorhaben festhalten, eine gesetzliche Grundlage für die Videoüberwachung zu schaffen, so darf doch zumindest erwartet werden, dass die Sicherheitsdirektion bzw. der Regierungsrat überzeugend darlegen können, weshalb und in wie weit sie der Auffassung sind, dass eine Videoüberwachung die ihr zugeordneten Ziele effektiv erfüllen kann.

Für den Fall, dass an einer derartigen Regelung festgehalten wird, regen wir zudem folgende Ergänzung an: Zumindest im konkreten Fall soll die Polizei zwingend Rechenschaft über die Effektivität der Massnahme ablegen müssen. Diese Voraussetzung erscheint deshalb als gerechtfertigt, weil die Empirie eben gegen die Effektivität und nicht dafür spricht. M.a.W. ist aufgrund der allgemeinen Erfahrung grundsätzlich nicht zu vermuten, dass eine Videoüberwachungsmassnahme geeignet ist, den ihr zugeordneten Effekt zu erfüllen, sondern eben das Gegenteil. Konsequenterweise muss im Einzelfall dargelegt werden können, weshalb diese allgemeine Vermutung für eine konkrete Überwachung ausnahmsweise nicht zutrifft, sondern erwartet werden kann, dass die konkret vorgeschlagene Massnahme den gewünschten Effekt hat. Hierzu wären in der Anordnung Ausführungen zu machen. Zusätzlich wäre die Effektivität in der Praxis periodisch zu überprüfen und zu belegen.

Nur wenn die Effektivität so belegt werden könnte, wäre die Überwachungsmaßnahme rechtmässig. Die Anordnung und die Überprüfung wären jeweils publik zu machen.

Ungenügend erscheint die vorgeschlagene Regelung im Übrigen in Bezug auf die Verhinderung missbräuchlicher Verwendung. Der diesbezügliche Absatz verweist einfach auf § 7 IDG, der ohnehin gelten würde und seinerseits wiederum nur allgemein angemessene organisatorische und technische Massnahmen vorsieht. Damit fehlt jegliche Konkretisierung der Massnahmen auf Gesetzesstufe. Dies ist unverständlich, bedarf es doch in diesem Zusammenhang spezifischer Massnahmen, die sehr wohl in einer gesetzlichen Bestimmung ausformuliert werden könnten. Man scheint sich hier an der Regelung der Stadt St. Gallen orientiert zu haben, die im Entscheid BGE 133 I 77 vom Bundesgericht überprüft worden ist. Zum Einen darf aber nicht übersehen werden, dass die Stadt St. Gallen in diesem Zusammenhang im Verlauf des Verfahrens konkrete Zusicherungen abgegeben hat (Regelung der Zugriffsberechtigung, Sicherung der Daten vor unbefugter Kenntnisnahme, Bearbeitung und Entwendung und Überwachung durch das städtische Datenschutzorgan). Das Bundesgericht führt explizit aus, im Interesse von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit wäre eine Regelung im Polizeireglement angezeigt gewesen, und lässt die angefochtene Bestimmung nur mit erkennbarem Unbehagen stehen und nicht ohne anzumerken, die Stadt St. Gallen werde auf ihre Zusagen behaftet. Die hier zu diskutierende Regelung spricht diese Zusammenhänge nicht an. Zum Andern ist hier regulatorischer Minimalismus eindeutig nicht angesagt. Vielmehr ist in Beachtung des vom Bundesgericht angesprochenen Interesse von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit eine explizite Regelung auf Gesetzesstufe zu schaffen.

### **Zu § 32a. Technische Überwachung bei Grossveranstaltungen**

Diese Massnahme ist abzulehnen, da sie einen übermässigen Grundrechtseingriff nach sich ziehen würde. Die vorgesehene Bestimmung würde verschiedene Grundrechte tangieren. Betroffen wären namentlich die persönliche Freiheit sowie das Recht auf Privatsphäre und auf informationelle Selbstbestimmung. Zudem würde bei Kundgebungen die Meinungs- und Versammlungsfreiheit gründlich durchlöchern; der Anspruch, diese Grundrechte frei von staatlicher Überwachung ausüben zu können, wäre nicht mehr gewährleistet. Wer an einer friedlichen Demonstration teilnimmt, hat den Anspruch, dabei nicht von staatlichen Überwachungsmaßnahmen behelligt zu werden. Zu beachten ist dabei insbesondere auch, dass solche Überwachungsmaßnahmen geeignet sind, Personen von der Ausübung ihrer Grundrechte abzuhalten («Chilling Effect»).

Die Voraussetzungen für die Anordnung der technischen Überwachung in diesem Zusammenhang sind so formuliert, dass sie gemäss Wortlaut der Bestimmung fast nach Belieben angeordnet werden könnte, denn die Polizei wird leicht eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit insinuieren können.

Das Problem ist nun, dass die Massnahme nicht nur mutmassliche Störer betrifft, sondern alle an der Grossveranstaltung beteiligten Personen. Dies fällt namentlich deshalb stark ins Gewicht, weil bei Grossveranstaltungen regelmässig nur ein kleiner Teil der Teilnehmenden als Störer in Frage kommt. Die allermeisten Betroffenen sind also Nicht-Störer, die lediglich aufgrund ihrer – grundrechtlich geschützten – Anwesenheit eine Überwachung in Kauf nehmen müssen. Die vorgeschlagene Bestimmung erweist sich bereits aus diesem Grund als unverhältnismässig und damit nicht grundrechtskonform.

Dies wird auch nicht durch den vorgeschlagenen Abs. 2 abgedeckt. Zum Einen ist der Eingriff in die Grundrechte mit der Überwachungsmassnahme bereits geschehen. Zum Anderen vermag die Bestimmung nicht sicher zu stellen, dass die angefallenen Daten zureichend gefiltert und der Zugang gebührend gegen Missbrauch geschützt wird. Die Regelung ist in zweierlei Hinsicht ungenügend: Es fehlt erstens an einer expliziten Zweckbindung der erhobenen Daten. Damit bleibt unklar, ob die erhobenen Daten auch ausserhalb eines allfälligen Strafverfahrens verwendet werden dürften. Zweitens ist zwar festgehalten, dass die Daten nur weiter bearbeitet werden dürfen, wenn strafbare Handlungen begangen worden sind, dass sie zu vernichten seien, sobald der Grund für die Aufzeichnung weggefallen ist, und dass die Nutzung der Aufzeichnungen in einem Strafverfahren vorbehalten bleibe. Nicht zureichend sichergestellt ist damit aber, dass dann, wenn eine Weiterbearbeitung zulässig ist, weil strafbare Handlungen begangen worden sind, sich die Bearbeitung nur auf die für die Strafverfolgung notwendigen Daten bezieht oder anders gesagt: dass nur Daten von Tatverdächtigen weiter bearbeitet werden, nicht aber von unbescholtenen Nicht-Störern.

Es ist daran zu erinnern, dass die Bearbeitung von Daten, die aus der Beobachtung bei Grossveranstaltungen gewonnen werden, bereits heute in bedeutendem Umfang stattfindet, und zwar immer wieder auch im extralegalen Bereich.

Bezüglich Sportveranstaltungen seien BWIS II bzw. das Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen und namentlich das damit verbundene Informationssystem HOOGAN erwähnt, weiter die Datenbank GAMMA der Stadt Zürich. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang u.a., dass die Registrierung nicht von einem (zweifelsfreien) Nachweis strafbaren Verhaltens abhängt, sondern auch aufgrund mitunter vager Vermutungen oder Indizien möglich ist.

Bei der Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit sind in den vergangenen Jahren einige Vorkommnisse bekannt geworden, die zeigen, dass der zivile Geheimdienst des Bundes (DAP) entgegen den Beteuerungen, die im Anschluss an den ersten Fichenskandal abgegeben worden sind, die Grundrechte mit Füßen getreten hat. Beispiele hierfür sind:

- die Registrierung von Balthasar Glättli, Gemeinderat der Stadt Zürich, im Informationssystem ISIS, die darauf zurückging, dass Balthasar Glättli als Bewilligungsinhaber einer friedlichen Palästina-Demo fungierte;
- die Registrierung mehrerer Basler Grossrätinnen und Grossräte im ISIS;
- die Registrierung der Menschenrechtsaktivistin Anni Lanz im ISIS als mutmassliches Mitglied des schwarzen Blocks mit Bemerkungen über ihr Privatleben.

Es sei zudem auf den Bericht der GPDeI «Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS» vom 21. Juni 2010 hingewiesen (<http://www.parlament.ch/d/organe-mitglieder/delegationen/geschaeftspruefungsdelegation/isis-inspektion/Documents/bericht-gpdel-isis-2010-06-21-d.pdf>). Darin sind etliche weitere Beispiele für unrechtmässige Bearbeitung durch den DAP aufgelistet und es wird gezeigt, dass der DAP die Grundrechte und die gesetzlichen Grundlagen über Jahre systematisch missachtet und dabei Kontrollorgane irreführt hat. Diese jahrelange gesetzwidrige Praxis, die teilweise nahtlos an die Zeit vor dem ersten Fichenskandal anschliesst, die ungenügende Kontrolle der Geheimdienste und das fehlende Einsichtsrecht der Betroffenen hat zur Folge, dass der Grundrechtsschutz von politischer und gewerkschaftlicher Betätigung völlig ungenügend ist (woran im Übrigen auch der Zusammenschluss des zivilen und militärischen Geheimdienstes nichts ändern kann). All dies zeigt die Wichtigkeit, Daten über politische Tätigkeit gar nicht zu erfassen und – soweit sie erfasst sind – durch strikte Zweckbindung auszuschliessen, dass sie in einem anderen Zusammenhang als mit einem Strafverfahren verwendet werden können.

### **Zu §§ 32b. und 32c. Polizeiliche Observation und Kontaktaufnahme**

Es ist zunächst eine Selbstverständlichkeit, dass die Polizei Beobachtungen macht und diese für ihre Tätigkeit verwendet. Die Frage ist nun, wo hier die Grenze zu setzen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es um polizeiliche Tätigkeit im Vorfeld geht, also regelmässig ohne konkreten Tatverdacht oder ohne dass überhaupt eine strafbare Handlung vorgefallen ist. Zudem fehlen auf dieser Stufe wesentliche prozessuale Garantien eines Strafverfahrens. Weder ist eine richterliche Genehmigung vorgesehen, noch besteht die Dokumentationspflicht, wie sie für das Strafverfahren vorgesehen ist. Auch sind die Massnahmen nicht mit Blick auf bestimmte, schwer wiegende Delikte begrenzt.

Vor diesem Hintergrund sind diesbezügliche polizeiliche Kompetenzen abzulehnen, soweit sie mit dem Einsatz von technischen Überwachungs- bzw. Aufzeichnungsgeräten oder mit täuschenden Verhalten von Polizeibeamten verbunden sind. Solche Massnahmen stellen einen schwer wiegenden Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen dar (persönliche Freiheit, Privatsphäre, informationelle Selbstbestimmung und je nach Kontext weitere Grundrechte wie die Wirtschaftsfreiheit, Eigentumsgarantie, Meinungs- und Versammlungsfreiheit) und beschlagen verschiedene Verfahrensgarantien

(Pflicht des Handelns nach Treu und Glauben nach Art. 5 BV, Recht auf ein faires Verfahren nach Art. 6 EMRK). Soweit hier die Auffassung besteht, die bisher im Gesetz geschaffenen Möglichkeiten, namentlich jene der StPO, genügen nicht, ist dies im Rahmen des Strafverfahrens, also einer StPO-Revision, zu regeln.

Es ist daran zu erinnern, dass die Meinung des Gesetzgebers bei der Schaffung der StPO die Meinung war, eine abschliessende Regelung getroffen zu haben, die keinen Raum für Überwachungsmassnahmen im Rahmen der kantonalen Polizeigesetzgebung lässt. Dies ergibt sich eindeutig aus den Materialien.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Polizei dazu tendiert, den der StPO inhärenten Garantien – insb. richterliche Genehmigung und Dokumentationspflicht – auf Kosten der Betroffenen auszuweichen. Es kann nun aber nicht darum gehen, der Polizei zu Lasten der Betroffenen möglichst freie Hand zu lassen und sie von der Einhaltung strafprozessualer Kautelen zu befreien.

Bei der vorgeschlagenen Norm für polizeiliche Observationen wird zwar bezüglich Mitteilung auf Art. 283 StPO verwiesen. Es fehlen aber dennoch weitere Eingriffsvoraussetzungen (insb. Verdacht auf eine Katalogtat, richterliche Genehmigung). Das polizeiliche Handeln im Vorfeld, ohne konkreten Tatverdacht, ohne laufendes Strafverfahren ist informeller als ein Strafverfahren, und es ist mitunter auch nicht ohne Weiteres klar, gegen wen sich die Massnahme eigentlich richtet. Es besteht damit ein geringeres öffentliches Interesse an derartigen Massnahmen, als dies im Rahmen eines Strafverfahrens der Fall ist. Zudem macht die Mitteilung den Eingriff nicht ungeschehen. Damit genügt der Verweis auf die Mitteilung an die Betroffenen gemäss StPO nicht.

Gänzlich abzulehnen ist jedes täuschende Verhalten der Polizei, soweit es nicht in den klaren Regeln eines Strafverfahrens geschieht. Eine Täuschung liegt bereits vor, wenn Kontakte geknüpft werden, ohne dass Identität und Funktion bekannt gegeben werden. Ob darüber hinaus ein Vertrauensverhältnis aufgebaut wird, kann nicht entscheidend sein. Täuschendes Verhalten durch die Polizei zur Verhinderung von künftigen Straftaten ist unverhältnismässig und damit abzulehnen. Davon abgesehen sind entsprechende Massnahmen in der StPO zu regeln.

Abschliessend ersuchen wir Sie, den vorstehend formulierten Bedenken im weiteren Gesetzgebungsverfahren Rechnung zu tragen.

Mit besten Grüssen  
Für den Vorstand der DJZ

Alecs Recher, Geschäftsführung