

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Rechtsgrundlage „POLIS“, eingereicht von Gemeinderat D. Berger (AL)

---

Am 11. Juli 2005 reichte Gemeinderat David Berger namens der Grüne/AL-Fraktion mit 22 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern die folgende Interpellation ein:

*„Ende der 90er Jahre haben Datenschützer und die zuständigen Behörden festgestellt, dass der gemeinsam mit der Kantonspolizei, der Stadtpolizei Zürich und Winterthur betriebenen Datenbank "Polis" die nötige Rechtsgrundlage fehlt. Im Dezember 2003 hat eine Expertengruppe nach längerer Vorbereitungsarbeiten den Entwurf einer Verordnung über den Betrieb von "Polis" der zuständigen Direktion für Sicherheit und Soziales übergeben. Die Verordnung soll zurzeit beim Vorsteher der Direktion für Sicherheit und Soziales liegen. Angesichts der Zahl der in "Polis" erfassten Personendaten (rund eine halbe Million) und Rapporte (rund eine Million) besteht ein hohes öffentliches Interesse an rechtsgenügenden Regeln für den Betrieb von "Polis".*

*Es stellen sich deshalb folgende Fragen:*

- 1. Welche Rechtsgrundlagen und welche Ausführungsbestimmungen auf kantonaler und städtischer Ebene gibt es heute für den Betrieb der Geschäftsdatenbank "Polis"?*
- 2. Wie arbeitet die Stadtpolizei zurzeit mit "Polis"?*
- 3. Welche Reglementierung besteht betreffend dem Datenaustausch mit anderen Polizeistellen (Bund und andere Kantone)?*
- 4. Welche Regelungen bestehen, damit Verfahrenseinstellungen und Freisprüche von anderen Instanzen (z.B. Gerichte) an die Polizei gemeldet werden und die entsprechenden Daten in "Polis" gelöscht werden können?*
- 5. Welche Neuerungen würde die von der Expertengruppe im Jahre 2003 erarbeitete kantonale Verordnung bringen?*
- 6. Welche Anliegen hat die Stadt Winterthur bei der Erarbeitung dieser Verordnung oder im Vernehmlassungsverfahren eingebracht?*
- 7. Wann ist mit der Inkraftsetzung dieser Verordnung zu rechnen?"*

### **Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

Zusammen mit den Polizeikorps von Kanton und Stadt Zürich betreibt die Stadtpolizei Winterthur seit Herbst 2002 das Datenverarbeitungs- und Polizei-Informationssystem POLIS. Dieses dient in erster Linie der Protokollierung und Rapportierung von polizeilich relevanten Vorgängen, aber auch der Unterstützung der polizeilichen Ermittlungstätigkeit bei der Aufklärung von strafbaren Handlungen.

Das System POLIS wird im Kanton Zürich gegenwärtig nur von den drei genannten Polizeikorps betrieben. Dritte haben auf die in POLIS geführten Daten grundsätzlich keinen Zugriff, so auch nicht die Organe der Strafrechtspflege, etwa die Staatsanwaltschaften oder die kantonalen Gerichte. Dies entspricht der gesetzlichen Aufgabenteilung im Strafverfahren, wonach Ermittlungsbehörde, Anklagebehörde und urteilende Behörde grundsätzlich personell und organisatorisch getrennt von einander tätig sind. POLIS erfüllt denn auch nicht den glei-

chen Zweck wie das Zentrale Strafregister, in welchem rechtskräftige Verurteilungen in Strafsachen zentral festgehalten und für berechnigte Interessentinnen und Interessenten einsehbar sind. Im System POLIS wird im Wesentlichen das polizeiliche Handeln im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Straftaten dokumentiert. Rückt eine Polizeipatrouille an einen mutmasslichen Tatort aus, so wird dies im Journal von POLIS festgehalten. Über ihre Feststellungen verfassen die handelnden Polizistinnen und Polizisten entweder einen schriftlichen Bericht oder einen formellen Rapport zuhanden der Strafverfolgungsbehörden, falls der Verdacht besteht, dass eine strafbare Handlung begangen worden ist. Ist für die Rapportierung die förmliche Befragung einer beteiligten Person erforderlich, so wird das - betreffende Befragungsprotokoll ebenfalls elektronisch in POLIS erfasst. Die im System POLIS erfassten polizeilichen Feststellungen enthalten mit anderen Worten keine strafrechtlich abschliessende Beurteilung eines bestimmten Sachverhaltes bzw. Verhaltens bestimmter Personen. Vielmehr dokumentieren diese Aufzeichnungen lediglich deskriptiv die polizeilichen Handlungen und Feststellungen zu Taten und Personen im Zusammenhang mit dem Verdacht einer strafbaren Handlung, ohne damit die rechtliche Würdigung vorwegzunehmen.

Die in POLIS enthaltenen Informationen und der fall- und fahndungsbezogene Datenaustausch stellen auf der einen Seite unentbehrliche Arbeitsinstrumente der Polizei zur Wahrnehmung ihres Sicherheitsauftrages im Dienst der Öffentlichkeit dar. Auf der andern Seite wird damit aber gleichzeitig auch den Grundsätzen der Dokumentationspflicht und Aktenvollständigkeit Rechnung getragen, indem sichergestellt ist, dass sich die Tätigkeit der Polizei jederzeit lückenlos nachvollziehen lässt. Diese Transparenz ist ein grundlegendes Gebot des Gesetzmässigkeitsprinzips und unentbehrlicher Bestandteil jeglichen rechtstaatlichen polizeilichen Handelns.

## **Zu den einzelnen Fragen:**

### Zur Frage 1:

*„Welche Rechtsgrundlagen und welche Ausführungsbestimmungen auf kantonaler und städtischer Ebene gibt es heute für den Betrieb der Geschäftsdatenbank "Polis"?"*

Das kantonale Gesetz über den Schutz von Personendaten vom 6. Juni 1993 (Datenschutzgesetz; DSG) legt als Grundsatz fest, dass Personendaten bearbeitet werden dürfen, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht und das Bearbeiten von Personendaten für die Erfüllung einer Aufgabe geeignet und erforderlich ist (§ 4 Abs. 1 und 3 DSG). Das Datenschutzgesetz gelangt allerdings nur zur Anwendung, solange kein Strafverfahren eröffnet worden ist (§ 3 lit. b DSG). Diese Einschränkung wird hauptsächlich damit begründet, dass die kantonalen Strafprozessgesetze ihrerseits Bestimmungen zum Schutz der Persönlichkeit vorsehen, die nicht zusätzlich durch Datenschutzrecht, das teils auch Prozessrecht ist, überlagert werden sollen.

Der Betrieb von POLIS wird auf kantonaler Ebene grundsätzlich abschliessend geregelt, weshalb für die Stadt Winterthur kein erheblicher Gestaltungsraum für eigene rechtliche Bestimmungen mehr besteht. Die massgebenden Rechtsgrundlagen finden sich primär im Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) und im Polizeiorganisationsgesetz (POG), das auf den 1. Januar 2006 in Kraft treten wird.

§ 72a Abs. 1 und 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes lautet wie folgt:

„Die Polizei forscht nach Straftaten und möglichen Verdächtigen. Sie sammelt die Hinweise, welche geeignet sind, den Entscheid über die Eröffnung einer Strafuntersuchung zu ermöglichen.“

Bei Verdacht auf strafbare Handlungen tätigt die Polizei raschmöglichst die ersten Erhebungen und ordnet die notwendigen Zwangsmassnahmen an, die ohne Gefahr nicht verschoben werden können. Sie sichert insbesondere Beweise, stellt Gegenstände und Vermögenswerte sicher, beobachtet vermutlich beteiligte Personen sowie Sachen, registriert deren Daten und fahndet nach Verdächtigen.“

§ 34 des Polizeiorganisationsgesetzes lautet wie folgt:

„Die Polizei ist befugt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Führung ihrer Geschäftskontrolle Daten zu bearbeiten und dazu geeignete Datenbearbeitungssysteme zu betreiben.“

Gemäss § 35 Abs. 1 lit. c des Polizeiorganisationsgesetzes erlässt der Regierungsrat die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Bestimmungen betreffend die polizeiliche Bearbeitung von Daten, das Betreiben von entsprechenden Datensystemen und den Daten- und Informationsaustausch mit anderen Polizeistellen und Behörden. Auf dieser Grundlage hat der Regierungsrat am 13. Juli 2005 die Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS (POLIS-Verordnung) verabschiedet, die zusammen mit dem Polizeiorganisationsgesetz am 1. Januar 2006 in Kraft treten wird. In dieser Verordnung sind der Zweck und der Inhalt von POLIS festgelegt und Bestimmungen über die Betreiberinnen und weiteren am System beteiligten Polizeien enthalten. Neu kann weiteren Stadt- und Gemeindepolizeien der Zugriff auf POLIS gewährt werden, falls und soweit dies zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben geboten ist. Darüber hinaus finden sich in diesem Erlass für den Datenschutz relevante Regelungen über die Bekanntgabe von Personendaten, die Rechte der Betroffenen sowie den Schutz und die Sicherheit der Daten. Die Stadtpolizei arbeitet bereits seit Monaten nach den Richtlinien der POLIS-Verordnung, obwohl diese wie erwähnt erst auf den kommenden Jahreswechsel in Kraft treten wird. Im Übrigen ist im Entwurf für ein kantonales Polizeigesetz vorgesehen, den polizeilichen Umgang mit Daten ergänzend auch auf Gesetzesstufe zu regeln.

Auf städtischer Stufe besteht zusätzlich eine interne Dienstanweisung des Polizeikommandos, worin die Vergabe der Zugriffsrechte für POLIS und die Verlängerung von Lauffristen näher geregelt wird. Insbesondere wird darin zwischen verschiedenen Berechtigungsstufen unterschieden, die es erlauben, die Zugriffsberechtigung der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter massgeschneidert auf die Bedürfnisse ihrer jeweiligen polizeilichen Funktion zu beschränken. Diese Dienstanweisung wurde erlassen, nachdem im Zusammenhang mit der Einführung von POLIS (vormals: Joufara) ein entsprechender Regelungsbedarf erkannt worden war.

#### Zur Frage 2:

„Wie arbeitet die Stadtpolizei zurzeit mit "Polis"?"

Den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtpolizei wird die Nutzung der Applikation POLIS erst aufgrund einer eingehenden, mehrtägigen Schulung ermöglicht. Dabei wird ausdrücklich auf die Bedeutung des Datenschutzes aufmerksam gemacht und jede einzelne Mitarbeiterin und jeder einzelne Mitarbeiter auf die bestehende Problematik sensibilisiert. Ferner prüft das Polizeikommando den fachgerechten Gebrauch von POLIS mittels regelmässiger Kontrollen, und bei Bedarf werden Korrekturmassnahmen ergriffen.

Die Stadtpolizei nutzt das System POLIS vorwiegend zur Journalführung und Rapportierung. Im Journal wird über die Einsätze und das Ausrücken der Polizistinnen und Polizisten der Stadtpolizei Buch geführt. Sofern ein solcher Einsatz Weiterungen in dem Sinn erforderlich macht, dass darüber ein schriftlicher Bericht oder ein formeller Rapport erstellt werden muss, wird dieser mit Hilfe der von POLIS zur Verfügung gestellten Textverarbeitungssoftware erstellt. Für die Erfüllung dieser Aufgaben werden im System POLIS zwei Datenbanken betrieben: In der Geschäftsdatenbank werden die Daten der einzelnen Dossiers abgelegt (s. dazu

§ 6 der POLIS-Verordnung), und in der Personendatenbank werden die erforderlichen Daten der beteiligten Personen abgelegt (s. dazu § 7 der POLIS-Verordnung). Durch die Führung einer zentralen Personendatenbank soll sichergestellt werden, dass eine klare Zuweisung von einzelnen Geschäften an bestimmte Personen möglich ist.

### Zur Frage 3:

*„Welche Reglementierung besteht betreffend dem Datenaustausch mit anderen Polizeistellen (Bund und andere Kantone)?“*

Die Bekanntgabe von Daten an Polizeistellen von Bund und anderen Kantonen ist in § 10 der POLIS-Verordnung geregelt. Demnach können die in POLIS bearbeiteten Daten auf Anfrage und zwecks Erfüllung gesetzlicher Aufgaben an andere Justiz- und Polizeibehörden weitergegeben werden. Ausdrücklich wird auch darauf hingewiesen, dass die Bekanntgabe von Daten voraussetzt, dass die anfragende Behörde über einen gesetzlichen Anspruch auf Amts- oder Rechtshilfe verfügt (§ 10 Abs. 2 der POLIS-Verordnung). Ausserdem ist die Bekanntgabe von Daten auch mit einem Hinweis zu versehen, wonach die Auskunft vertraulich zu behandeln ist und nicht an weitere Personen oder Stellen weitergegeben werden darf. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass die Daten dem Stand im Zeitpunkt ihrer Erfassung in POLIS entsprechen, also über den Ausgang allfälliger Verfahren keine Auskunft geben. Mit diesen Vorkehrungen wird den diesbezüglichen Anliegen der kantonalen und städtischen Datenschutzbeauftragten Rechnung getragen. Am Rande zu erwähnen bleibt schliesslich, dass auch im geplanten Polizeigesetz Regelungen zum Datenaustausch vorgesehen sind.

### Zur Frage 4:

*„Welche Regelungen bestehen, damit Verfahrenseinstellungen und Freisprüche von anderen Instanzen (z.B. Gerichte) an die Polizei gemeldet werden und die entsprechenden Daten in "Polis" gelöscht werden können?“*

Eine Bestimmung, die sich mit dieser Frage befasst, findet sich zunächst in § 13 Abs. 3 der POLIS-Verordnung. Sie enthält die Regelung, wonach insbesondere in Fällen von Freispruch, Einstellung oder Sistierung des Strafverfahrens die betroffene Person unter Vorlage des entsprechenden, formell rechtskräftigen Entscheids oder des Entscheides über die Sistierung eine ergänzende Eintragung in POLIS erwirken kann. Die Polizei nimmt die Eintragung von Amtes wegen vor, wenn ihr entsprechende Entscheide zugestellt werden. Diese Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Strafverfolgungsbehörden, die solche Entscheide fällen, nach geltender Rechtslage nicht verpflichtet sind, diese der Polizei zu melden.

Die Löschung der in POLIS geführten Daten richtet sich nach § 18 der POLIS-Verordnung. Diese Regelung unterscheidet verschiedene Kategorien von Einträgen und sieht für diese unterschiedliche Löschfristen vor; eine sofortige Löschung von Daten fällt danach auch bei Vorliegen entlastender Entscheide in aller Regel ausser Betracht. Dies ist im Wesentlichen damit zu begründen, dass die Polizei verpflichtet ist, ihr Handeln vollständig zu dokumentieren, wobei die Dokumentation mit Blick auf die weitere polizeiliche Arbeit, aber auch mit Blick auf die Verfahren der Strafverfolgungsbehörden sowie angesichts möglicher künftiger Fragen bzw. Beschwerden über polizeiliches Handeln lückenlos zu erhalten ist (vgl. Weisung des Regierungsrates zur Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS, S. 4 f.).

Zur Frage 5:

*„Welche Neuerungen würde die von der Expertengruppe im Jahre 2003 erarbeitete kantonale Verordnung bringen?“*

Die POLIS-Verordnung wurde wie erwähnt vom Regierungsrat am 13. Juli 2005 beschlossen und wird auf den 1. Januar 2006 in Kraft treten. Die beteiligten Polizeikorps erfüllen die in der POLIS-Verordnung vorgegebenen Richtlinien für die Handhabung des Datensystems indessen, wie ebenfalls schon gesagt, bereits seit längerem, nachdem das bisherige Recht keine entsprechenden Regelungen vorsieht. Namhafte Neuerungen gegenüber der heutigen Praxis ergeben sich somit aus der Inkraftsetzung dieses Erlasses nicht.

Zur Frage 6:

*„Welche Anliegen hat die Stadt Winterthur bei der Erarbeitung dieser Verordnung oder im Vernehmlassungsverfahren eingebracht?“*

Die Stadt Winterthur war mit einem Angehörigen der Stadtpolizei in der kantonalen Expertengruppe vertreten, die mit den Vorarbeiten zum Erlass der POLIS-Verordnung betraut war. In diesem Rahmen wurde seitens der Stadt besonderes Gewicht darauf gelegt, dass eine griffige und zweckdienliche Ordnung des Auskunfts- und Berichtigungsrechts in die Verordnung aufgenommen und das kontrovers diskutierte Thema der Löschfristen nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips ausgewogen und transparent geregelt wird. Im Rahmen seiner Vernehmlassung hat der Stadtrat nebst anderem verschiedene Anregungen des Datenschutzbeauftragten der Stadt Winterthur eingebracht und seine Zufriedenheit mit der in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Regelung der Rechte der Betroffenen sowie der Löschungsfristen geäussert.

Zur Frage 7:

*Wann ist mit der Inkraftsetzung dieser Verordnung zu rechnen?*

Wie bereits verschiedentlich zur Sprache gebracht, wird die POLIS-Verordnung zeitgleich mit dem POG auf den 1. Januar 2006 in Kraft treten.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Sicherheit und Umwelt übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder