

Polizeigesetzgebung im Kanton Zürich

Hans-Peter Tschäppeler | *Das zürcherische Polizeirecht findet sich künftig im bereits in Kraft stehenden Polizeiorganisationsgesetz (POG) und im Polizeigesetz (PolG). Neben einer Klärung der Abgrenzungen zwischen Kantons- und Stadtpolizei wurde auch die Qualitätssicherung der polizeilichen Arbeit und Zusammenarbeit verbessert. Der Artikel zeigt auf, wie die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung zwischen Kantons- und Stadtpolizei entstanden ist und welche Schritte für die Neuregelung nötig waren.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einführung
- 2 Kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich
 - 2.1 Heutige Regelung
 - 2.2 Entstehungsgeschichte der heutigen kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung
- 3 Polizeiorganisationsgesetz (POG)
 - 3.1 Ausgangslage
 - 3.2 Zuständigkeit von Kantonspolizei und kommunalen Polizeien
 - 3.3 Sonstige Regelungsinhalte
- 4 Polizeigesetz (PolG)
 - 4.1 Ausgangslage
 - 4.2 Kurzübersicht zur Gesetzgebungsarbeit
 - 4.3 Geltungsbereich und Verhältnis zur Strafprozessordnung
 - 4.4 Einzelfragen

1 Einführung

Seit dem 1. Januar 2006 steht im Kanton Zürich das Polizeiorganisationsgesetz (POG) vom 29. November 2004 in Kraft (LS 551.1). Gleichzeitig mit dem POG sind auch die folgenden (Ausführungs-)Verordnungen in Kraft getreten:

- Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung vom 6. Juli 2005 (LS 551.01),
- Verordnung über die Entschädigung für gemeindepolizeiliche Aufgaben vom 6. Juli 2005 (LS 551.102),
- Verordnung über das polizeiliche Informationssystem POLIS (POLIS-Verordnung) vom 13. Juli 2005 (LS 551.103).

Gemäss § 1 bezeichnet das POG die polizeilichen Aufgaben, legt die Zuständigkeit von Kantonspolizei und kommunalen Polizeien in den einzelnen Aufgaben fest und schafft die Voraussetzungen für die Zusammenarbeit der Polizeien untereinander und mit Dritten.

Bereits in der Weisung (Antrag vom 22. Januar 2003, Vorlage 4046) kündigte der Regierungsrat an, dass in der neuen (jetzt laufenden) Legislaturperiode die Erarbeitung eines materiellen Polizeigesetzes (PolG) in Angriff genommen werden soll. Zum Entwurf dieses materiellen Polizeigesetzes wurde im Jahr 2005 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt; gestützt darauf entstand die Vorlage (Nr. 4330), die der Regierungsrat am 5. Juli 2006 zuhänden des Kantonsrats verabschiedet hat.

Dass der Kantonsrat die Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung und die Verordnung über die Entschädigung für gemeindepolizeiliche Aufgaben seiner Genehmigungspflicht unterstellt hat (POG § 35 Abs. 1 lit. a und b), weist bereits darauf hin, welches bei der Erarbeitung des POG die politisch heiklen und umstrittenen Themen waren. Aus diesem Grunde werden im Folgenden zuerst die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich sowie deren Entstehungsgeschichte behandelt. Hier liegt der Schlüssel zum Verständnis des übrigen Inhaltes des POG wie auch der Aufteilung der Polizeigesetzgebung auf zwei Gesetze. Dabei konzentriert sich die Darstellung auf jene Meilensteine, deren Kenntnis zum Verständnis der getroffenen Lösung beiträgt.

2 Kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich

2.1 Heutige Regelung

Die kriminalpolizeilichen Aufgaben werden unterteilt in Grundversorgung und Einsatz der Spezialdienste (POG § 8 Abs. 2). Die Spezialdienste (der Kantonspolizei) bearbeiten komplexe Strafrechtsfälle sowie die von den Bundesbehörden delegierten Verfahren (POG § 13 Abs. 2). Gemäss § 13 Abs. 3 liegen komplexe Strafrechtsfälle insbesondere dann vor, wenn besondere Fachkenntnisse oder besondere technische Einrichtungen erforderlich sind, wobei die Verordnung Ausnahmen bei der Bekämpfung der stadtspezifischen Kriminalität regeln soll; eine Ausnahmeregelung, die in der Vorlage des Regierungsrates noch nicht vorgesehen war.

Auf dem Gebiet der Stadt Zürich stellt deren Stadtpolizei die kriminalpolizeiliche Grundversorgung sicher (POG § 21 Abs. 1). Ergänzend wird festgehalten: «Dazu zählen in der Stadt Zürich zur Bewältigung stadtspezifischer Kriminalität auch die Verfahren im Zusammenhang mit der Betäu-

bungsmittelszene, Kinder- und Jugendproblemen und dem Sexmilieu». Auch diese Ergänzung fehlte noch in der Vorlage des Regierungsrates.

Offensichtlich ist es das Anliegen des Gesetzgebers, einerseits klar zu trennen zwischen Tätigkeit der Spezialdienste (der Kantonspolizei) und Sicherstellung der kriminalpolizeiliche Grundversorgung (durch die Stadtpolizei Zürich) und andererseits der Stadtpolizei Zürich gewisse Kompetenzen einzuräumen, die sich nicht mit dieser an sich klaren Abgrenzung decken. Noch deutlicher kommt dies in der Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung zum Ausdruck. Sie wiederholt die Bestimmung des POG, dass die Kantonspolizei im ganzen Kanton die komplexen Strafrechtsfälle und die von den Bundesbehörden delegierten Verfahren bearbeitet (§ 5 Abs. 1).

In den Paragraphen 1 bis 3 der Verordnung werden die komplexen Strafrechtsfälle detailliert umschrieben. Dabei führt § 1 jene Tatbestände gemäss Strafgesetzbuch bzw. Betäubungsmittelgesetz auf, die wegen der Deliktsart als komplex gelten. § 2 bezeichnet als komplex sodann Strafrechtsfälle, bei denen ein besonderes Verfahren stattfindet, z. B. die Untersuchungsführung durch eine spezialisierte Staatsanwaltschaft. § 3 bezeichnet schliesslich jene Strafrechtsfälle als komplex, wo besondere Mittel wie z. B. polizeiliche Ermittlungsgruppen eingesetzt werden.

§ 6 wiederholt, dass die Stadtpolizei Zürich die kriminalpolizeiliche Grundversorgung sicherstellt und listet dann in einem detaillierten Katalog die Delikte auf, die entgegen den Aufzählungen in § 1 und teilweise entgegen dem in § 2 erwähnten Vorgehen oder den in § 3 genannten Mitteln auf dem Gebiet der Stadt Zürich zur Grundversorgung gezählt werden. Diese filigrane Lösung kann wohl nur vor dem politischen und finanziellen Hintergrund der Entstehungsgeschichte verstanden werden.

2.2 Entstehungsgeschichte der heutigen kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung

Im Jahre 2004 konnte die Kantonspolizei Zürich ihr 200-jähriges Bestehen feiern. Die aus diesem Anlass erschienene Jubiläumspublikation von Meinrad Suter (2004) ist zugleich eine Geschichte des «Dualismus» von Stadtpolizei Zürich und Kantonspolizei, speziell im Bereich der Kriminalpolizei. Bereits im 19. Jahrhundert beschäftigte sich die Zürcher Politik mit dem Verhältnis zwischen Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich. In der Praxis entwickelte sich die Situation so, dass (städtische) Kriminalabteilung und (kantonale) Kriminalpolizei nebeneinander existierten. § 23 Abs. 2 der Strafprozessordnung vom 4. Mai 1919 (LS 321) in der bis Ende 2004 massgeblichen Fassung sah vor, dass durch Vereinbarungen zwischen dem Regierungsrat

und den Gemeinden die Ausübung der Kriminalpolizei auf dem Gebiet der Stadt Zürich und Winterthur und ihrer Vororte einheitlich geordnet werden kann. Eine entsprechende Vereinbarung zwischen Regierungsrat des Kantons Zürich und Stadtrat von Zürich wurde letztmals 1970 abgeschlossen. Sie führte im Wesentlichen zu folgender Organisation:

- Im Bereich der Kriminaltechnik erfüllten Kantonspolizei (Kriminaltechnische Abteilung) und Stadtpolizei Zürich (Wissenschaftlicher Dienst) jeweils für das ganze Kantonsgebiet unterschiedliche Aufgaben;
- teilweise auch mit Mitarbeitern der Stadtpolizei Zürich betrieb die Kantonspolizei gewisse für beide Korps kantonsweit tätige Dienste (Registaturen usw.);
- beide Korps verfügten sodann über eigene, nach Delikten gegliederte Strukturen für die kriminalpolizeiliche Ermittlungsarbeit. Ein gemeinsamer Standort (seit 1970) erleichterte den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit.

Für die Kosten ihrer Kriminalabteilung musste die Stadt Zürich seit jeher allein aufkommen, da sie nicht am innerkantonalen zürcherischen Finanzausgleich partizipierte. Dies im Gegensatz zur zweitgrössten Zürcher Gemeinde, der Stadt Winterthur, deren Stadtpolizei zwar bedeutend weniger weit gehende kriminalpolizeiliche Aufgaben erfüllt, die aber vom Finanzausgleich profitiert. Ungeachtet der während Jahrzehnten immer wieder aus organisatorischer Sicht geführten Diskussionen über das Verhältnis zwischen kantonaler Kriminalpolizei und städtischer Kriminalabteilung waren es letztlich finanzielle Gründe, die den Anstoss zur neuen Aufgabenteilung gaben und schliesslich die Polizeigesetzgebung massgeblich prägten.

Ihren Anfang nahm die (erneute) Diskussion mit einer Behördeninitiative des Gemeinderates von Zürich, mit der dieser eine Abgeltung an die Stadt Zürich für zentralörtliche Polizeiaufgaben (insbesondere Kriminalpolizei) verlangte. Um ihr Nachdruck zu verleihen, kündigte der Stadtrat von Zürich mit Schreiben vom 30. Dezember 1992 die Vereinbarung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung. Am 25. Juni 1995 stimmten die Zürcher Stimmberechtigten der Zahlung eines jährlichen Beitrages von 47,5 Mio. Franken für die teilweise Abgeltung zentralörtlicher Polizeiaufgaben, insbesondere auf dem Gebiet der Kriminalpolizei, an die Stadt Zürich zu. Der Beschluss wurde befristet bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Neuregelung des Lasten- und Finanzausgleichs, längstens aber bis 31. Dezember

2000. Zu dieser Neuregelung kam es, als der Zürcher Soverän am 7. Februar 1999 einer Neuregelung des Finanzausgleichs zustimmte. Danach leistet der Staat an die Sonderlasten der Stadt Zürich im Bereich der Ortspolizei einen Beitrag, der so bemessen wird, dass der massgebliche Nettoaufwand in der Stadt pro Einwohner 200% des entsprechenden Nettoaufwandes in den übrigen Gemeinden nicht übersteigt (Finanzausgleichsgesetz, LS 132.1, § 35b Abs. 1.). Ausdrücklich ausgeklammert werden in Absatz 2 Aufwendungen für polizeiliche Aufgaben ausserhalb der Ortspolizei, insbesondere der Kriminal- und Seepolizei. Die bereits früher genehmigten 47,5 Mio. wurden als Artikel II. wie folgt in die Übergangsbestimmungen aufgenommen: «Bis zu einer Einigung von Stadt und Kanton Zürich über die Aufgabenverteilung im Polizeibereich, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 2000, wird an die Aufwendungen der Stadt Zürich für die Kriminalpolizei ein pauschaler Beitrag von 47,5 Mio. Franken ausgerichtet».

In den Erläuterungen zur Abstimmungsvorlage führte der Regierungsrat aus: «Eine weitere Entlastung wird durch eine neue Aufgabenteilung zwischen Kantons- und Stadtpolizei angestrebt, in erster Linie durch die Übernahme der städtischen Kriminalpolizei und der Seepolizei durch den Kanton».

Die weiteren Diskussionen um eine neue kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung mussten sich nun auch an dieser neuen finanzrechtlichen Bestimmung orientieren. Dabei ergab sich rasch ein Konsens, dass mit dem Ausschluss der Abgeltung für die Kriminalpolizei ab dem 31. Dezember 2000 nicht jede kriminalpolizeiliche Ermittlungstätigkeit, sondern nur die Spezialdiensttätigkeit gemeint ist. Vor diesem Hintergrund formulierten Regierungsrat und Stadtrat von Zürich im September 1999 folgende Auftragsum-schreibung für die weitere Projektarbeit:

Die neue Aufgabenteilung soll mögliche Doppelspurigkeiten eliminieren und gegenüber den Strafuntersuchungsbehörden einheitliche Ansprechpartner schaffen. Dazu gibt die Stadtpolizei Teile ihrer Kriminalpolizei ab, behält aber die kriminalpolizeilichen Mittel für die allgemeine Fahndungstätigkeit sowie für die selbstständige Bearbeitung jener Delikte, die nicht durch kantonale Spezialdienste bearbeitet werden. Bei diesem Projekt muss sichergestellt sein, dass die Stadt ihre Sicherheitsverantwortung insbesondere auch in den Bereichen der urbanen Kriminalität (Betäubungsmittel, Sexmilieu, Kinderschutz, Jugenddienst usw.) vollumfänglich wahrnehmen kann und die enge Zusammenarbeit mit anderen städtischen Departementen (vor allem Sozialdepartement, Schul- und

Sportdepartement, Gesundheits- und Umweltdepartement) gewährleistet ist (zitiert in der Antwort des Regierungsrates Nr. 1734 vom 22. September 1999 in Beantwortung der parlamentarischen Anfragen KR-Nr. 242/1999 und 271/1999).

Nachdem der Kantonsrat bereits am 19. April 1999 eine Motion überwiesen hatte, mit der der Regierungsrat eingeladen wurde, ein Polizeigesetz auszuarbeiten, welches die Aufgaben, die Organisation und die Mittel der Kantons- und Gemeindepolizei verbindlich regelt (KR-Nr. 357/1998), drängte sich die Erarbeitung eines Gesetzes auf, in dessen Zentrum die künftige (kriminalpolizeiliche) Aufgabenteilung zwischen Kantons- und Stadtpolizei Zürich stehen sollte. Politische Brisanz und Zeitdruck (Auslaufen der pauschalen Abgeltung für die städtische Kriminalpolizei mit jährlich 47,5 Mio. Franken Ende 2000) sprachen dafür, vorerst ein Polizeiorganisationsgesetz zu schaffen und diesem später ein materielles Polizeigesetz folgen zu lassen. Zusätzliches Argument für die Beschränkung des Gesetzes auf Organisationsfragen war sicher die negative Erfahrung mit einem (umfassenden) Polizeigesetz, das in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1983 verworfen worden war.¹

Im Sommer 2000 einigten sich Regierungsrat und Stadtrat von Zürich auf eine Lösung mit folgenden Hauptpunkten:

Sämtliche spezialisierten Ermittlungsdienste, bei der Stadtpolizei Fachgruppen genannt, werden bei der Kantonspolizei angesiedelt, d. h. es kommt zu einer Zusammenführung bestehender Parallelorganisationen. (...) Weiterhin sollen diejenigen Mittel bei der Stadtpolizei belassen werden, die zur Bewältigung stadtspezifischer Sicherheitsprobleme wie Betäubungsmittelszene, Jugendprobleme, Milieuproblematik notwendig sind. Weil die städtische Kriminalpolizei in ihren Fachgruppen auch solche Aufgaben des Alltages bearbeitet, können die bestehenden Fachgruppen nicht tel quel übernommen werden, sondern sind dementsprechend zu entflechten (Auszug aus einer Medienmitteilung vom 4. Juli 2000).

Mit dieser «Entflechtung» wurden die beiden Polizeikommandos beauftragt, und sie führte zum Resultat, dass 168 Stellen von der Stadtpolizei zur Kantonspolizei übertragen wurden. Mit einer Änderung der Kantonspolizeiverordnung vom 28. April 1999 (LS 551.11) wurde es ermöglicht, den kantonalen Korpsbestand entsprechend zu erhöhen und städtische Polizeiangehörige konnten zur Kantonspolizei wechseln. Damit wurde auf den

1. Januar 2001 eine neue Aufgabenteilung umgesetzt, ohne dass indessen bereits eine Verankerung auf Verordnungs- oder Gesetzesstufe bestand. Zwar war bereits Ende Mai 2000 der Entwurf zu einem Polizeiorganisationsgesetz in die Vernehmlassung gegeben worden. Dieses sah aber noch keine detaillierte Regelung der Aufgabenteilung zwischen kantonaler und städtischer Kriminalpolizei vor. Die Auswertung der Vernehmlassung und die Überarbeitung des Gesetzesentwurfs verzögerten sich unter anderem durch die (am 2. Dezember 2001 verworfene) Volksinitiative «Für eine einheitliche Polizei im Kanton Zürich»,² die das Polizeiwesen im Kanton Zürich völlig umgestaltet hätte. Am 22. Januar 2003 war es dann soweit, dass der Regierungsrat die Vorlage für ein Polizeiorganisationsgesetz (POG) zuhanden des Kantonsrates verabschieden konnte. Die Vorlage hätte sich noch darauf beschränkt, der Kantonspolizei die komplexen Strafrechtsfälle und von den Bundesbehörden delegierte Verfahren, der Stadtpolizei Zürich (auf Stadtgebiet) die kriminalpolizeiliche Grundversorgung zuzuweisen. Erst im Rahmen der parlamentarischen Arbeit wurde der Begriff der von der Stadtpolizei Zürich wahrzunehmenden Grundversorgung erweitert, und es wurde im Detail die Regelung vorgeschlagen, die schliesslich in der Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung ihren Niederschlag gefunden hat. Sie belässt der Stadtpolizei Zürich weit gehende kriminalpolizeiliche Kompetenzen im Zusammenhang mit der Betäubungsmittelszene, Kinder- und Jugendproblemen und dem Sexmilieu. Indem diese Aufgaben der «Grundversorgung» zugeschrieben wurden, blieb die Möglichkeit gewahrt, sie bei der Lastenabgeltung zu berücksichtigen. Wahrscheinlich entsprach diese am 1. Januar 2006 in Kraft getretene gesetzliche Lösung der bereits seit fünf Jahren gelebten Praxis.

3 Polizeiorganisationsgesetz (POG)

3.1 Ausgangslage

Gemäss § 74 des zürcherischen Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (LS 131.1) ist die gesamte Ortspolizei Sache der Gemeinde. Dazu zählt der Gesetzgeber vorab die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und die Sorge für die Sicherheit von Personen und Eigentum gegen Schädigungen und Gefahren jeder Art. Weniger als ein Viertel der zürcherischen Gemeinden – allerdings sind es die grösseren, in denen zusammen rund zwei Drittel der Kantonsbevölkerung wohnen – verfügen über eigene kommunale Polizeien. Auch das POG wollte die Gemeinden nicht verpflichten, eine eigene kommunale Polizei zu gründen. Hingegen drängte es sich auf, Rechtsgrundlagen zu schaffen im Hinblick auf den möglichen Zusammenschluss

für die gemeinsame Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben oder für den Anschluss an eine andere Gemeinde, die über eine eigene Polizei verfügt. Selbstverständlich und bisheriger Praxis entsprechend war die in POG § 3 Absatz 2 getroffene Regelung, die lautet: «Nimmt eine Gemeinde ihre polizeilichen Aufgaben nicht oder nicht umfassend wahr, erfüllt die Kantonspolizei an ihrer Stelle jene kommunalen polizeilichen Aufgaben, für die es einer polizeilichen Ausbildung bedarf». Auf die von den Gemeinden hierfür der Kantonspolizei zu bezahlende Entschädigung wird noch näher einzugehen sein.

In terminologischer Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber unter dem Oberbegriff «kommunale Polizeien» zwischen «Gemeindepolizei» und «Stadtpolizei» unterscheidet. Von Stadtpolizei spricht er, wenn die beiden grossen Polizeikorps der Städte Zürich und Winterthur gemeint sind, die über weiter gehende Kompetenzen verfügen und beispielsweise eigene Notrufzentralen betreiben. Demgegenüber verwendet er den Ausdruck Gemeindepolizei, wenn es um die – meist nur wenige Mitarbeitende zählenden – Polizeien der übrigen Gemeinden geht.

3.2 Zuständigkeit von Kantonspolizei und kommunalen Polizeien

3.2.1 Kriminalpolizei

Der Gesetzgeber liess sich von der schon behandelten Unterscheidung in Grundversorgung und Tätigkeit der Spezialdienste leiten (vgl. Kap. 2.1). Vorbehältlich der speziell geregelten Zuständigkeiten der Stadtpolizeien von Zürich und Winterthur und allfälliger besonderer Vereinbarungen mit übrigen Gemeinden fällt beides in die Zuständigkeit der Kantonspolizei (POG § 13). Dabei kann als «Grundversorgung» jene Tätigkeit der Kantonspolizei bezeichnet werden, die von den (nicht spezialisierten) Mitarbeitenden auf den verschiedenen dezentralen Polizeistellen ausgeübt werden. Während der ganzen Entstehung des POG war unbestritten, dass auf dem Gebiet der Stadt Zürich deren Stadtpolizei die kriminalpolizeiliche Grundversorgung sicherstellt; wie gezeigt, wurde für das Gebiet der Stadt Zürich der Begriff «kriminalpolizeiliche Grundversorgung» sogar erweitert.

Einen anderen Lösungsansatz wählte der Gesetzgeber für die Stadt Winterthur. Deren Stadtpolizei bearbeitet Antragsdelikte mit Ausnahme schwerwiegender Fälle und überschaubare und untergeordnete Offizialdelikte (POG § 21 Abs. 2). Welche Delikte dies im Einzelnen sind, wird ebenfalls in der Verordnung über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung vom 6. Juli 2005 (LS 551.101) aufgeführt. Geht die Tätigkeit der Stadtpolizei Zürich über den sonst geltenden Begriff der «kriminalpolizeilichen Grundversorgung»

hinaus, so nimmt umgekehrt die Stadtpolizei Winterthur nur einen Teil davon wahr. Allerdings bleibt die Möglichkeit gewahrt, ihr auf vertraglichem Weg weitere kriminalpolizeilichen Aufgaben im Rahmen der «normalen» Grundversorgung zu übertragen (POG § 21 Abs. 3). Die Erarbeitung dieser Lösung bot keine Probleme, da sie im Wesentlichen die bisherige Praxis weiterführte. Ebenfalls stellten sich keine besonderen finanziellen Probleme, da die Stadt Winterthur – anders als die Stadt Zürich – traditionell am innerkantonalen Finanzausgleich partizipiert.

Die Kompetenzen der Gemeindepolizeien beschränken sich im Rahmen der Verfolgung von Straftaten auf die Feststellung und Ahndung von Übertretungen (POG § 19). Allerdings würde es das POG erlauben, dass sie mittels Vereinbarung kriminalpolizeiliche Aufgaben im Rahmen der Grundversorgung übernehmen (POG § 20).

3.2.2 Verkehrspolizei

Bei den verkehrspolizeilichen Aufgaben hat der Gesetzgeber eine – im Gesetzestext allerdings nicht ganz leicht zu erkennende – Dreiteilung getroffen:

- In § 18 zählt er die verkehrspolizeilichen Aufgaben der Gemeindepolizei auf. Dazu gehören beispielsweise die Überwachung des ruhenden Verkehrs und des Verkehrs auf Gemeindestrassen. Erwähnenswert ist § 18 lit. e, wonach der Verkehrsunterricht an der Volksschule und am Kindergarten Sache der Gemeindepolizei ist. Auch im Bereich der Verkehrspolizei gilt, dass die Kantonspolizei tätig wird, wenn eine Gemeindepolizei fehlt oder diese gewisse Aufgaben nicht übernimmt. Die Übertragung des Verkehrsunterrichts an die Gemeindepolizeien erfolgte erst im Rahmen der parlamentarischen Beratungen, als aus Spargründen erwogen wurde, den Verkehrsunterricht allenfalls geeigneten Privatpersonen oder privaten Organisationen zu übertragen. Da die Mehrzahl der Gemeinden zumindest bis heute den Verkehrsunterricht nicht selbst erteilen – Ausnahmen bilden die Städte Zürich und Winterthur – führte die Regelung primär dazu, dass die entsprechende Arbeit der Kantonspolizei speziell abgegolten wird (vgl. Kap. 3.3.1).
- Das Gegenstück zu den verkehrspolizeilichen Aufgaben der Gemeindepolizeien bilden jene verkehrspolizeilichen Aufgaben, die zwingend der Kantonspolizei vorbehalten sind (POG § 15). Zu erwähnen ist namentlich die verkehrspolizeiliche Betreuung der Autobahnen und Autostrassen. Diese Regelung war unbestritten und galt schon vor Inkrafttreten

des POG. Umstritten – wie die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung – war demgegenüber die Frage der Seepolizei. Wie gezeigt (vgl. Ziff. 2.2) klammert das Finanzausgleichsgesetz die Seepolizei ausdrücklich von der Abgeltung an die Stadt aus. Nachdem kein Konsens über eine Kantonalisierung der Seepolizei gefunden werden konnte, wurde schliesslich die Lösung getroffen, dass die Stadt Zürich die Kompetenz behält, auf Stadtgebiet seepolizeiliche Aufgaben wahrzunehmen, die bereits im Finanzausgleichsgesetz verankerte Ausklammerung von der Abgeltung indessen wiederholt wird (POG § 15 Abs. 1 lit. c).

- Alle übrigen, das heisst zwischen Zuständigkeit der Gemeindepolizeien und zwingender Zuständigkeit der Kantonspolizei liegenden verkehrspolizeilichen Aufgaben werden in den Städten Zürich und Winterthur von deren Stadtpolizeien wahrgenommen (POG § 23 Abs. 1), in den übrigen Gemeinden von der Kantonspolizei. Allerdings besteht die Möglichkeit, sie ganz oder teilweise den Gemeindepolizeien zu übertragen (§ 20 Abs. 1 lit. b).

3.2.3 Sicherheitspolizei

Schon auf Grund des Gemeindegesetzes (vgl. Kap. 3.1) stehen sicherheitspolizeiliche Aufgaben im Zentrum der gemeindepolizeilichen Zuständigkeiten (POG § 17). Nur wenige (auf dem Gebiet der Städte Zürich und Winterthur deren Stadtpolizei zufallende) Aufgaben sind der Kantonspolizei vorbehalten. Hauptbeispiel ist der Personenschutz (POG § 14).

Allein der Betrieb der Polizeigefängnisse ist für den ganzen Kanton zwingend der Kantonspolizei vorbehalten, und die gleiche Bestimmung bezeichnet sie als erste Ansprechpartnerin der Sicherheitsorgane der Bundesverwaltung. Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass im Bereich des Flughafens Zürich die polizeilichen Aufgaben Sache der Kantonspolizei sind (POG § 16).

3.3 Sonstige Regelungsinhalte

3.3.1 Entschädigung an die Kantonspolizei für die Erfüllung gemeindepolizeilicher Aufgaben

Hier geht es um die bereits erwähnte Entschädigung von Gemeinden ohne oder ohne genügende Gemeindepolizei an die Kantonspolizei (vgl. Kap. 3.1). Bis zum Inkrafttreten des POG beschränkte sich die Kantonspolizei darauf, Vereinbarungen mit grösseren Gemeinden abzuschliessen, die über keine eigene Gemeindepolizei verfügten. In kleineren Gemeinden (in der Regel

bis ca. 5'000 Einw.) erfüllte die Kantonspolizei die anfallenden polizeilichen Aufgaben ohne Entschädigung. Bereits der Gesetzesentwurf aus dem Jahr 2000 sah vor, dass Gemeinden, die ihre polizeilichen Aufgaben nicht oder nicht umfassend erfüllen, der Kantonspolizei eine pauschale Entschädigung leisten. Obwohl damit nun auch die kleineren Gemeinden «zur Kasse gebeten» werden sollten, fand der Vorschlag Unterstützung in der Vernehmlassung und in der parlamentarischen Beratung. Die Entschädigungsansätze sind allerdings eher bescheiden; so zahlen nun Gemeinden mit bis zu 2'999 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Kopf und Jahr Fr. 5.– an die Kantonspolizei. Der Betrag erhöht sich für grössere Gemeinden und erreicht bei mehr als 9'000 Einwohnerinnen und Einwohnern Fr. 12.50. Er reduziert sich oder entfällt, wenn die Gemeinde über eine eigene, genügend starke Gemeindepolizei verfügt, wobei als Massstab eine Polizeistelle auf 3'000 Einwohnerinnen und Einwohnern gezählt wird.

Mit dem POG und der zugehörigen Verordnung über die Entschädigung für gemeindepolizeiliche Aufgaben wurden die bisherigen Vereinbarungen grundsätzlich gegenstandslos. Vorbehalten bleibt die Möglichkeit der Gemeinden, mit der zuständigen Direktion spezielle Vereinbarungen über von der Kantonspolizei zu erbringende Leistungen abzuschliessen (POG § 3 Abs. 3). Die Entschädigung für solche speziellen Leistungen wäre auf dem Vereinbarungsweg zu regeln. Bis heute sind indessen keine derartigen Vereinbarungen abgeschlossen worden. Schon hingewiesen wurde schliesslich darauf, dass der Aufwand für die Erteilung des Verkehrsunterrichts von der Kantonspolizei speziell in Rechnung gestellt wird.

Der Entschädigung aller Gemeinden ohne eigene Gemeindepolizei an die Kantonspolizei steht eine explizite Gegenleistung gegenüber: POG § 11 verpflichtet die Kantonspolizei, Interventions- und Unterstützungselemente zur Bewältigung ordentlicher und ausserordentlicher Ereignisse bereitzustellen und bei deren Einsatz die besonderen Bedürfnisse der Gemeinden zu berücksichtigen.

3.3.2 *Qualität der polizeilichen Ausbildung*

Fragen der Abgrenzung zwischen Kantonspolizei und kommunalen Polizeien, speziell zwischen kantonaler und stadtzürcherischer Kriminalpolizei, beherrschten die politische Diskussion um das POG. Bedauerlich wäre es, wenn deswegen der Blick auf verschiedene Bestimmungen verloren ginge, die im weitesten Sinne der Qualitätssicherung und der verbesserten Zusammenarbeit innerhalb der vielgestaltigen zürcherischen Polizeilandschaft

dienen. Beispielhaft sind die Bestimmung zur Qualität der polizeilichen Ausbildung und die Bestimmungen zur polizeilichen Zusammenarbeit (vgl. Kap. 3.3.4).

Gemäss POG § 4 Absatz 1 sorgen Kanton und Gemeinden dafür, dass die Angehörigen ihrer Polizei über eine ihren Aufgaben entsprechende Ausbildung verfügen. Nachdem sich bereits in der Phase der Erarbeitung des POG die Schaffung eidgenössischer Fähigkeitsausweise abzeichnete, hat der Gesetzgeber indessen bewusst darauf verzichtet, bestimmte Anforderungen zu umschreiben.

3.3.3 *Private Sicherheitsdienste und Hilfskräfte*

Erst in der Beratung der parlamentarischen Kommission wurde § 6 in das POG aufgenommen, der sich mit der Tätigkeit privater Sicherheitsdienste befasst. Eine Bewilligungspflicht wurde nicht eingeführt. Hingegen kann die zuständige Direktion unter vom Gesetz genannten Voraussetzungen Personen verbieten, im privaten Sicherheitsgewerbe tätig zu sein. Private Sicherheitsdienste verfügen über keine polizeilichen Kompetenzen. Dies ergibt sich aus POG § 5, der sich mit von Kanton und Gemeinden angestellten oder beauftragten Hilfskräften und Dritten befasst und polizeiliche Zwangsmassnahmen und strafprozessuale Ermittlungshandlungen den Angehörigen der Polizei vorbehält. Einzig Transport und Betreuung von bereits arretierten Personen können durch Hilfskräfte und beauftragte Dritte erfolgen. Dürfen schon von Kanton und Gemeinden beauftragte Dritte keine polizeilichen Zwangsmassnahmen ausüben, so gilt dies erst recht für private Sicherheitsdienste, die nicht im öffentlichen Auftrag handeln.

3.3.4 *Zusammenarbeit*

Verschiedene Bestimmungen befassen sich mit der Zusammenarbeit zwischen Kantonspolizei und kommunalen Polizeien sowie der kommunalen Polizeien untereinander. Programmatischen Charakter hat sicher POG § 24, der lautet: «Die Kantonspolizei und die kommunalen Polizeien unterstützen sich gegenseitig bei der Aufgabenerfüllung». Ausdrücklich verpflichtet sodann POG § 26 die Kantonspolizei, die Koordinationsbestrebungen der Gemeinden im Rekrutierungs-, Ausbildungs- und Beschaffungswesen zu unterstützen. Sodann sollen Kantonspolizei und kommunale Polizeien die Voraussetzungen für korpsübergreifende Laufbahnmöglichkeiten schaffen (POG § 26 Abs. 2), und die Kantonspolizei hat Stellen in Aufgabenbereichen, die in ihre ausschliessliche Kompetenz fallen, auch geeigneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus kommunalen Polizeikorps zu öffnen (POG § 26

Abs. 3). Der letztgenannte Absatz verdankt seine Entstehung der Tatsache, dass auf Grund der neuen kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung gewisse kriminalpolizeiliche Tätigkeiten nur noch bei der Kantonspolizei ausgeübt werden können.

Ebenfalls dem Ziel einer einvernehmlichen Zusammenarbeit dienen in POG § 25 verankerte Mitteilungsverpflichtungen über relevante Ereignisse. Und der Vollständigkeit halber sei hingewiesen auf Bestimmungen über die Einsatzleitung bei Grossereignissen und gemeinsamen Einsätzen (POG §§ 27 u. 28).

3.3.5 *Datenbearbeitung*

Bereits seit einigen Jahren führen die Kantonspolizei und die Stadtpolizeien von Zürich und Winterthur das Datenbearbeitungs- und Informationssystem POLIS. Die Schaffung des POG bot Gelegenheit, auf Gesetzesstufe eine Rechtsgrundlage für dieses System zu verankern (POG § 34), auch wenn von der Sache her eine Verankerung im (materiellen) Polizeigesetz scheinbar näher liegend gewesen wäre. Die Verankerung im POG ist aber durchaus vertretbar, da es auch um Fragen der Zusammenarbeit geht, weil das System von drei Polizeikorps gemeinsam betrieben wird. Noch in der Vorlage des Regierungsrates vom Januar 2003 war nicht vorgesehen, den Zugriff auf das System für kommunale Polizeien zu öffnen. Erst im Verlauf der parlamentarischen Arbeit wurde eine entsprechende Möglichkeit gesetzlich vorgesehen, mit der wichtigen Einschränkung immerhin, dass dies zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben notwendig ist. Offensichtlich hatte der Gesetzgeber kommunale Polizeien vor Augen, die über die Feststellung und Ahndung von Übertretungen hinaus auf dem Vereinbarungsweg kriminalpolizeiliche Aufgaben im Rahmen der Grundversorgung übernehmen (vgl. Kap. 3.2.1). § 3 der POLIS-Verordnung vom 13. Juli 2005 (LS 551.103) bringt dies zum Ausdruck, indem ausgeführt wird: «Die Betreiber gewähren auf Gesuch weiteren kommunalen Polizeien den Zugriff auf POLIS, soweit dies zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben notwendig ist, insbesondere bei Übernahme kriminalpolizeilicher Aufgaben gemäss § 20 des Polizeiorganisationsgesetzes». Hinzuweisen ist darauf, dass weder Mitarbeitende der betreibenden Polizeikorps Kantonspolizei Zürich, Stadtpolizei Zürich und Stadtpolizei Winterthur noch allenfalls solche weiterer kommunaler Polizeien einen generellen Datenzugriff haben. Vielmehr besteht der Zugriff nur so weit, als er zur Erfüllung der jeweiligen gesetzlichen Aufgaben nötig ist, wofür die zuständige Direktion Benutzergruppen und Zugriffsrechte regelt (POLIS-Verordnung § 15). Über die genaue Umschreibung des Systeme-

minhalts hinaus enthält die Verordnung datenschutzrechtlich wichtige Bestimmungen zu den Rechten der Betroffenen (§§ 12 und 13) sowie zu Schutz und Sicherheit der Daten (§§ 14–18). Es ist darauf hinzuweisen, dass eine staatsrechtliche Beschwerde gegen die Verordnung beim Bundesgericht hängig ist.

4 Polizeigesetz (PolG)

4.1 Ausgangslage

Polizeiorganisationsgesetz (POG) und Polizeigesetz (PolG) zusammen sollen künftig gemeinsam das zürcherische Polizeirecht normieren. Der enge Zusammenhang kam schon fast symbolhaft zum Ausdruck, als am gleichen Tag die vom Kantonsrat zu genehmigenden, auf das POG abgestützten Verordnungen über die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung und über die Entschädigung für gemeindepolizeiliche Aufgaben, die ebenfalls auf das POG abgestützte, aber nicht genehmigungspflichtige POLIS-Verordnung sowie der Vernehmlassungsentwurf für das Polizeigesetz den Medien vorgestellt wurden. Die Aufteilung des kantonalen Polizeirechts auf zwei Gesetze ist im Übrigen nicht einmalig; zu verweisen ist neustens auf den Kanton Zug, wo Anträge des Regierungsrates für ein Polizeigesetz und ein Polizeiorganisationsgesetz vom 21. Februar 2006 vorliegen. In seinem Konzeptbeschluss vom 3. September 2003 zur Schaffung eines Polizeigesetzes hat der Zürcher Regierungsrat zur Aufteilung auf zwei Gesetze überdies ausgeführt: «Diese Zweiteilung entspricht jener des Gerichtsverfassungsgesetzes einerseits und der Straf- und Zivilprozessordnung andererseits».

Anders als beim POG erfolgte die gesamte Arbeit am Polizeigesetz gemäss der Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren in der kantonalen Verwaltung (Rechtsetzungsverordnung) vom 29. November 2001 (LS 172.16; vgl. dazu Schuhmacher (2004, 87 ff.)). Zentral ist der bereits erwähnte Konzeptbeschluss des Regierungsrates vom 3. September 2003 (RRB Nr. 1284, abrufbar unter <http://www.ds.zh.ch> «Polizeigesetz»). Der Regierungsrat führt darin aus, dass im Gegensatz zu anderen Kantonen zusammenfassende gesetzliche Bestimmungen über Massnahmen fehlen, welche die kantonalen und kommunalen Polizeikräfte zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die Abwehr von Gefahren und die Beseitigung von Störungen vornehmen können. Ausdrücklich hält er fest, dass das Polizeigesetz auf bewährten Praktiken polizeilichen Handelns aufbauen soll, und führt wörtlich weiter aus:

Es gilt nicht das Rad bzw. Polizeirecht neu zu erfinden, sondern, auf den auf verschiedenen Stufen bestehenden geschriebenen und ungeschriebenen Regelungen sowie der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofes aufbauend, jene Grundsätze und Bestimmungen zusammenzufassen, die als materielles Polizeirecht auf Gesetzesstufe zu erlassen sind. Ferner können sich die Arbeiten an einem Polizeigesetz an den neueren Polizeigesetzen anderer Kantone, insbesondere an deren Inhalt und Aufbau, sowie an den Rechtsetzungsarbeiten des 1983 abgelehnten kantonalen Polizeigesetzes orientieren.

Zur Schnittstelle zu anderen Erlassen führt der Regierungsrat weiter aus: «Als eines der wichtigsten Koordinationsanliegen sind bei der Ausarbeitung eines Polizeigesetzes die Gesetzgebungsarbeiten im Bereich der Strafprozessordnung auf kantonaler und eidgenössischer Ebene zu berücksichtigen».

Vor diesem Hintergrund hält der Regierungsrat im RRB Nr. 1284 schliesslich fest, dass sich der Gesetzesentwurf zu folgenden Themenbereichen äussern soll:

- Zweck und Ziel
- Geltungsbereich des Gesetzes
- Grundsätze polizeilichen Handelns
- polizeiliche Massnahmen und Mittel
- Gefahrenabwehr durch Private
- Polizeiliche Daten
- Rechtsschutz.

Als der Regierungsrat die Gefahrenabwehr durch Private, namentlich den Einsatz privater Sicherheitsdienste als Regelungsinhalt für das Polizeigesetz bezeichnete, war noch nicht abzusehen, dass die parlamentarische Kommission bei der Beratung des POG einen entsprechenden Paragraphen in dieses einfügen würde (vgl. Kap. 3.3.3). Die Vorlage zum Polizeigesetz (PolG) sieht vor, einzig diesen Paragraphen aus dem POG ins Polizeigesetz zu übernehmen; im Übrigen soll das in Kraft stehende POG nicht angetastet werden.

4.2 Kurzübersicht zur Gesetzgebungsarbeit

Gemäss RRB Nr. 1284 wurde eine Expertengruppe unter der Leitung der zuständigen Sicherheitsdirektion (damals Direktion für Soziales und Sicherheit) mit der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs beauftragt. In dieser waren

die Justizdirektion (Generalsekretariat und Oberstaatsanwaltschaft), Kantonspolizei, die Stadtpolizeien von Zürich und Winterthur sowie der Gemeindepräsidentenverband vertreten; als wertvoll erwies sich zudem die Mitwirkung von Prof. Dr. Tobias Jaag, Universität Zürich. Ein erster interner Arbeitsentwurf wurde von Prof. Dr. Niklaus Schmid, emeritierter Professor an der Universität Zürich, überarbeitet und anschliessend von der Expertengruppe weiter bearbeitet. Mit Beschluss vom 13. Juli 2005 (RRB Nr. 1046) ermächtigte der Regierungsrat die Sicherheitsdirektion, ein Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf für ein Polizeigesetz durchzuführen. Vernehmlassungsentwurf und Erläuterungen können ebenfalls über die Homepage der Sicherheitsdirektion abgerufen werden (<http://www.ds.zh.ch>).

Gestützt auf die eingegangenen, umfangreichen Vernehmlassungsantworten wurde der Entwurf unter Federführung der Sicherheitsdirektion überarbeitet. Die so überarbeitete Fassung wurde vom Regierungsrat am 5. Juli 2006 zuhanden des Parlaments verabschiedet. Vor diesem zeitlichen Hintergrund orientieren sich die folgenden Ausführungen an dieser Vorlage (Nr. 4330). Paragraphenzahlen beziehen sich dementsprechend auf diese Vorlage; auch sie findet sich auf der Homepage der Sicherheitsdirektion.

Positiv zu vermerken ist, dass die langwierigen Auseinandersetzungen zwischen Kanton und Stadt Zürich bei der Erarbeitung des POG keine Fortführung in der Vernehmlassung zum Polizeigesetz fanden. Die (vor allem politisch) kontroversen Stellungnahmen kreisen vielmehr um die unvermeidliche Grundfrage, welches Mass an Einschränkungen dem Individuum zur Wahrung der Sicherheit zugemutet werden darf.

4.3 Geltungsbereich und Verhältnis zur Strafprozessordnung

Gemäss § 72 Kap. 1 des zürcherischen Gerichtsverfassungsgesetzes in der seit dem 1. Januar 2005 geltenden Fassung (LS 211.1) werden die Organe des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden, soweit sie im Bereich der gerichtlichen Polizei tätig sind, explizit als Strafverfolgungsbehörden bezeichnet. Dementsprechend sind die polizeilichen Handlungen im Rahmen der Strafverfolgung in der Strafprozessordnung (StPO) vom 4. Mai 1919 geregelt (LS 321). Beispielhaft erwähnt seien die polizeiliche Vorführung (StPO § 49 ff.) und die vorläufige Festnahme (StPO § 54 ff.).

Aus polizeilicher Sicht wäre es durchaus verlockend (und für den Polizeialltag äusserst praktikabel) gewesen, das polizeiliche Handeln im Rahmen der Strafverfolgung wie bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in einem Gesetz zu regeln und die entsprechenden

Bestimmungen aus der Strafprozessordnung in das Polizeigesetz zu übernehmen. Soweit für den Verfasser ersichtlich, kennt allerdings kein Kanton eine derartige Lösung. Sie verbot sich namentlich auch mit Blick auf ein künftiges, einheitliches Strafprozessrecht (Botschaft des Bundesrates vom 21. Dezember 2005, BBI 2006 1085). Dieses sieht detaillierte Bestimmungen zum polizeilichen Handeln im Rahmen der Strafverfolgung vor. Es erwies sich als Glücksfall, dass sich mit Prof. Schmid, der bereits den Vorentwurf für eine eidgenössische Strafprozessordnung ausgearbeitet hatte, der beste Kenner dieser Materie für die Mitarbeit am Polizeigesetz gewinnen liess. So konnte ein Gesetzesentwurf erarbeitet werden, der das polizeiliche Handeln im Rahmen der Strafverfolgung ausklammert und dabei bereits Rücksicht nimmt auf die mögliche künftige Regelung in einer eidgenössischen Strafprozessordnung.

Ungeachtet der scheinbar klaren Abgrenzung hat sich indessen gezeigt, dass die Geltung gewisser Regeln einzig davon abhängt, dass die Institution «Polizei» handelt. Zu denken ist beispielsweise an die Verpflichtung eingesetzter Polizeiangehöriger, sich als solche durch das Tragen der Uniform oder das Vorweisen eines Ausweises zu legitimieren. Entsprechend bezeichnet das Polizeigesetz denn gewisse Bestimmungen explizit auch als im Rahmen der Strafverfolgung anwendbar (PolG § 2, Abs. 2). Mit Ausnahme dieser (wenigen) generell geltenden Bestimmungen wurde versucht, die Normen des Polizeigesetzes auch terminologisch klar abzugrenzen von jenen der kantonalen und der künftigen eidgenössischen Strafprozessordnung. So wurde beispielsweise das «strafprozessual besetzte» Wort «Festnahme» vermieden und wird die Terminologie «Gewahrsam» verwendet (PolG § 25).

Probleme stellten sich bei der Formulierung der Kriterien für Massnahmen, die sich auf die Strafprozessordnung oder das Polizeigesetz abstützen können, für die betroffene Person indessen faktisch die gleiche Auswirkung haben. Als Beispiel sei hier die Hausdurchsuchung erwähnt, im einen Fall etwa zur Suche nach angeschuldigten Personen oder Gegenständen, die zur Entdeckung der Wahrheit führen können (StPO § 89), im andern Fall zur Abwehr einer erheblichen Gefahr (PolG § 37 Abs. 1 lit. a). Klar will der Gesetzgeber verhindern, dass unter dem Titel «Gefahrenabwehr» die Schwelle für strafprozessual zulässige Massnahmen überschritten wird.

Mit Inkrafttreten des Polizeigesetzes dürfte das polizeiliche Handeln im Rahmen der Gefahrenabwehr detaillierter geregelt sein als jenes im Rahmen der Strafverfolgung. Mit Blick auf die schon erwähnte eidgenössische Strafprozessordnung soll das kantonale Strafprozessrecht indessen nicht

mehr als unbedingt nötig ergänzt werden. Die Vorlage beschränkt sich deshalb im Wesentlichen auf Ergänzungsvorschläge zu den Themen «Personenkontrolle» und «Einsatz von Bild- und Tonaufnahmegeräten».

4.4 Einzelfragen

4.4.1 Polizeiliche Massnahmen

Die einzelnen polizeilichen Massnahmen bilden den Hauptinhalt des künftigen Polizeigesetzes. Für die polizeiliche Praxis sollte dies keine nennenswerten Änderungen bringen. Wie erwähnt (vgl. Ziff. 4.1), wollte der Regierungsrat auf bewährten Praktiken polizeilichen Handelns aufbauen. Neu wird indessen sein, dass Eingriffe, die heute zum Teil auf unterster Normenstufe, nämlich in polizeiinternen Reglementen, geregelt waren, endlich eine Verankerung auf Gesetzesstufe erhalten. Beispielhaft sei hier der Schusswaffeneinsatz erwähnt (PolG § 17).

4.4.2 «Selbstverständliches»

Von zentraler Bedeutung für das polizeiliche Handeln ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Zwar gilt dieser für jedes Verwaltungshandeln, dennoch kommt ihm im Rahmen der polizeilichen Tätigkeit eine besondere Bedeutung zu, sind deren Folgen doch nicht selten faktisch irreversibel und kann im Nachhinein bloss noch die allfällige (Un-)Zulässigkeit festgestellt und über Schadenersatz befunden werden. Deshalb wurde bereits bei der Erarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs intensiv diskutiert, ob so «Selbstverständliches» wie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit explizit in das Gesetz aufgenommen werden soll. Auch wenn das Polizeigesetz kein «Lehrbuch» für die Polizeischule darstellt, sprachen gute Gründe (und die Polizeigesetze anderer Kantone) dafür, an der bereits im Vernehmlassungsentwurf vorgesehenen Regelung (§ 10) festzuhalten. Gleiches gilt für andere Bestimmungen, die auch ohne explizite Erwähnung gelten würden, jedoch für das polizeiliche Handeln von besonderer Bedeutung sind (z. B. Grundsatz der Gesetzmässigkeit, PolG § 8).

4.4.3 Datenschutz

Bereits aus dem RRB Nr. 1284 geht hervor, dass dem Datenschutz besondere Bedeutung zukommt. Wie gezeigt (vgl. Ziff. 3.3.5), wurde schon im POG die Rechtsgrundlage für das System «POLIS» verankert.

Im Rahmen des Polizeigesetzes galt es, Bestimmungen zu schaffen, die dem Datenschutz bei der polizeilichen Gefahrenabwehr Rechnung tragen. Explizit wird dafür auf das kantonale Datenschutzgesetz vom 6. Juni 1993

(LS 236.1) verwiesen (PolG § 49). Vom Anwendungsbereich dieses Gesetzes ausgeklammert sind hängige Verfahren der Zivil-, Verwaltungs- und Strafrechtspflege. Ausserhalb der Strafverfolgung findet es indessen uneingeschränkt Anwendung. Keiner Änderung bedürfte das Polizeigesetz, wenn das kantonale Datenschutzgesetz durch das kantonale Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) abgelöst wird, das sich derzeit noch in der parlamentarischen Beratung befindet (Vorlage 4290 vom 9. November 2005). Neu wird dann nur sein, dass dieses Gesetz auch für den Bereich der Strafverfolgung gilt.

4.4.4 *Wegweisungsartikel*

Umfangreiche Vernehmlassungsantworten sind zum «Wegweisungsartikel» eingegangen. Dazu ist vorab darauf hinzuweisen, dass der Artikel schon in der Vernehmlassungsvorlage unterschiedlichste und zum Teil unbestrittene Sachverhalte erfasst. Als unbestritten erwiesen hat sich beispielsweise die (immer wieder praktizierte) Wegweisung von Personen, wenn Einsatzkräfte wie Polizei, Feuerwehr oder Rettungskräfte behindert oder gefährdet sind, wenn die wegzuweisenden Personen selber ernsthaft und unmittelbar gefährdet sind oder zur Wahrung der Rechte von lebenden oder toten Personen, insbesondere zur Wahrung der Pietät. Als äusserst umstritten erwies sich in der Vernehmlassung indessen die Wegweisung von Personen, die «begründet Anstoss oder Furcht bewirken». Schon die klare Forderung der Polizeiverantwortlichen der Städte Zürich und Winterthur sprach dafür, auch in die definitive Vorlage einen Wegweisungsartikel aufzunehmen. Abgestellt werden soll aber nun darauf, ob andere Personen unberechtigterweise an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raumes gehindert werden (PolG § 33 Abs. 1 lit. b).

4.4.5 *Abstimmung mit künftigen Gesetzgebungsvorhaben*

Es wurde darauf hingewiesen, dass das Polizeigesetz bereits auf die mögliche künftige eidgenössische Strafprozessordnung abgestimmt wurde. Es ist indessen nicht zu verkennen, dass darüber hinaus derzeit eine rege Gesetzgebungstätigkeit im Bereich Polizei und Strafverfolgung stattfindet. Neben der schon erwähnten eidgenössischen Strafprozessordnung und dem ebenfalls erwähnten (kantonalen) IDG zu nennen sind die vorgesehene Verordnung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS) im Rahmen des Gesetzgebungsprojektes BWIS I (Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit), womit dem Hooliganismus begegnet werden soll, und das künftige Bundesgesetz über die

Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG). Mit der Beratung und dem Inkrafttreten des Polizeigesetzes zuzuwarten, bis Klarheit über alle anderen Gesetzgebungsarbeiten besteht, hiesse indessen wohl den «Sankt-Nimmerleins-Tag» abwarten. Viel mehr ist zu hoffen, dass das PolG rasch beraten und in Kraft gesetzt werden kann, da erst dann – zusammen mit dem schon in Kraft stehenden POG – der Kanton Zürich über eine zeitgemässe Rechtsgrundlage für das Polizeirecht verfügt.

Anmerkungen

- 1 Abstimmungsvorlage: ABl 1983, S. 1185 ff.
- 2 ABl 2001, S. 1453 ff.

Literatur

- Meinrad Suter, 2004, Kantonspolizei Zürich 1804 – 2004, Zürich.
- Schuhmacher, Christian, 2004, Das Rechtsetzungsverfahren im Kanton Zürich, *LeGes* 2004/1, S. 87 – 110.
- Zürcher Gesetzessammlung 1981 (am 1. Januar 1981 in Kraft stehende Erlasse des Kantons Zürich).
- Zürcher Gesetzessammlung (Loseblattsammlung, LS).

Résumé

A l'avenir, le droit régissant la police dans le canton de Zurich sera ancré dans deux actes législatifs, soit la loi sur l'organisation de la police, qui est déjà en vigueur, et la loi sur la police. Les discussions concernant la répartition des tâches, en particulier de police de sûreté, entre la Police cantonale et la Police de la Ville de Zurich sont une des raisons qui ont conduit à créer tout d'abord une loi sur l'organisation de la police. Ces discussions ont surtout porté sur les aspects financiers de la répartition des tâches (compensation des charges). La loi sur l'organisation de la police n'a pas seulement permis de délimiter clairement les compétences, mais elle a aussi contribué à améliorer l'assurance-qualité du travail de la police et la collaboration. La nouvelle loi sur la police, qui devrait être débattue tout prochainement au parlement, n'entend pas révolutionner le domaine puisqu'elle a pris pour modèle d'autres lois cantonales récentes sur la police. Elle tient compte du nouveau Code de procédure pénale fédéral et renonce par conséquent à réglementer le secteur des tâches de poursuite pénale incombant à la police.