

# Interessengemeinschaft kommunaler Polizeivorstände des Kantons Zürich

---

Kontaktadresse:

Departement Sicherheit und Umwelt  
Stadthaus  
Postfach  
8402 Winterthur

Telefon 052 / 267 58 12  
Fax 052 / 267 58 99  
e-mail: [mark.bona@win.ch](mailto:mark.bona@win.ch)  
internet: [www.igpv.ch](http://www.igpv.ch)

Herr  
Regierungsrat  
Dr. Ruedi Jeker  
Direktion für Soziales und Sicherheit  
des Kantons Zürich  
Kaspar Escher-Haus  
8090 Zürich

Winterthur, 28. Oktober 2005

## Stellungnahme zum Entwurf für den Neuerlass eines Polizeigesetzes

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Namens des leitenden Ausschusses der Interessengemeinschaft kommunaler Polizeivorstände (IG PV) danke ich Ihnen für die Zustellung des Entwurfs samt Beilagen für den Neuerlass eines Polizeigesetzes. Gerne lassen wir uns dazu wie folgt vernehmen:

### 1. Einleitende Bemerkungen

Der Ausschuss der IG PV begrüsst es grundsätzlich sehr, dass als Rechtsgrundlage für das polizeiliche Handeln zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ein kantonales Polizeigesetz erlassen werden soll. Zwar verfügen zahlreiche Städte und Gemeinden unserer Interessengemeinschaft bereits heute über zeitgemässe Polizeiverordnungen, welche in vielen Bereichen nur unwesentlich vom vorliegenden Gesetzesentwurf abweichen. Gleichwohl befürworten wir es vor allem aus rechtsstaatlichen Überlegungen, wenn insbesondere die polizeilichen Zwangsmassnahmen zur Gefahrenabwehr, die für die Betroffenen oft mit empfindlichen Grundrechtseingriffen verbunden sind, analog den strafprozessualen Zwangsmassnahmen auf Kantonsebene eine gesetzliche Grundlage erhalten. Auf diese Weise wird nicht nur das im Kanton seit langem bestehende Regelungsdefizit des Polizeirechts überkommunal einheitlich behoben; darüber hinaus wird auch das unlängst verabschiedete kantonale Polizeiorganisationsgesetz (POG) sachgerecht ergänzt. Wünschenswert wäre jedoch aus kommunaler Sicht eine klärende Grenzziehung zwischen dem kantonalen Polizeirecht einerseits und der ortspolizeilichen Regelungskompetenz der Gemeinden andererseits, die sich aus Art. 100 der neuen Kantonsverfassung und § 74 des Gemeindegesetzes ergibt.

Insgesamt ist der vorliegende Entwurf aus Sicht unserer Interessengemeinschaft als ein fortschrittliches Regelwerk zu beurteilen, welches mit seinem Detaillierungsgrad sowohl dem Gebot der hinreichenden Normbestimmtheit als auch dem praktischen Anliegen des Polizeialltags nach flexiblen, anpassungsfähigen Bestimmungen ausgewogen Rechnung trägt. Mit ihm erhalten unsere Polizeikorps ein zweckdienliches Instrument zur Verfügung gestellt, um die immer anspruchsvoller werdende Gefahrenabwehr zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auch in Zukunft optimal gewährleisten zu können.

## 2. Kommentare zu einzelnen Bestimmungen

### § 2 Geltungsbereich

Zu Abs. 2 schlagen wir folgende redaktionelle Änderung vor: Im Übrigen richtet sich die polizeiliche Tätigkeit nach den Bestimmungen *des* Gerichtsverfassungsgesetzes es und der Strafprozessordnung.

### § 4 Gefahrenabwehr

Unklar ist, in welchem Verhältnis Abs. 1 und Abs. 2 zueinander stehen. Nach Abs. 1 ergreift die Polizei Massnahmen, um unmittelbar drohende Gefahren für Menschen abzuwehren und entsprechende Störungen zu beseitigen. Nach Abs. 2 hilft die Polizei Menschen, die unmittelbar an Leib und Leben bedroht oder anderweitig in Not sind. Unseres Erachtens stellt die Hilfeleistung nach Abs. 2 ein blosser Anwendungsfall von Abs. 1 dar. Denn hilft die Polizei einem Menschen, der im Sinn von Abs. 2 unmittelbar an Leib und Leben bedroht ist, so geschieht dies, um eine unmittelbar drohende Gefahr im Sinn von Abs. 1 von ihm abzuwehren. Gleiches gilt, wenn eine Person anderweitig in Not ist, zumal es sich gemäss den Erläuterungen um ernsthafte Notlagen existenzieller Art handeln muss. Auch in diesem Fall erfolgt die polizeiliche Hilfeleistung, um eine unmittelbar drohende Gefahr für einen Menschen abzuwehren. Sollte Abs. 2 demgegenüber einen weiteren, über den Abs. 1 hinausgehenden Anwendungsbereich haben, so wäre dies im Gesetzestext, zumindest aber in den Erläuterungen, näher zu präzisieren.

### § 7 Schutz privater Rechte

Die Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche zählt nicht zu den Polizeiaufgaben, sondern ist den ordentlichen Zivilgerichten vorbehalten, die bei zeitlicher Dringlichkeit im summarischen Verfahren auch kurzfristig Massnahmen anordnen können (§§ 110 und 224 der Zivilprozessordnung). Eine Pflicht der Polizei, gleichsam stellvertretend für die an sich zuständigen Gerichtsinstanzen in die privatrechtliche Rechtsgestaltung einzugreifen, ist daher nicht zuletzt unter dem Gesichtswinkel der Gewaltenteilung als sehr problematisch einzustufen. Hinzu tritt, dass bei einem allfälligen unverhältnismässigen Eingreifen der Polizei mit Schadenersatzforderungen zu rechnen wäre, was es nach Möglichkeit zu vermeiden gilt. Aus praktischen Überlegungen sollte die Polizei aber doch berechtigt sein, in besonders dringlichen Fällen zum Schutz von privatrechtlichen Ansprüchen tätig zu werden. Wir regen deshalb an, die vorliegende Bestimmung in eine „Kann-Vorschrift“ abzuändern.

### § 12 Einsatzleitung

In formaler Hinsicht sind wir der Meinung, dass es sich hier weniger um eine Regelung des materiellen Polizeirechts als vielmehr um eine organisatorische Bestimmung handelt, die bereits aus systematischen Gründen nicht in ein Polizeigesetz aufgenommen werden sollte. Abgesehen davon, erachten wir es auch nicht als sinnvoll, wenn bei jedem gemeinsamen Ein-

satz öffentlicher Dienste die Polizei die Einsatzleitung übernimmt. Dies zum einen deshalb, weil erfahrungsgemäss in den wenigsten Fällen derartiger Zusammenarbeit verschiedener Organisationen eine gemeinsame Einsatzleitung überhaupt erforderlich ist. Vielfach handelt es sich dabei um Brand- oder andere Schadenereignisse, bei welchen sich der polizeiliche Einsatz bspw. auf die Verkehrsregelung beschränkt, während die Hauptaufgabe der Brandbekämpfung oder Personenrettung bei der Feuerwehr liegt. Andererseits sollen bei grösseren Ereignissen, die mit gemeindeeigenen Mitteln bewältigt werden können, die kommunalen Behörden gestützt auf § 74 des Gemeindegesetzes im Rahmen der Gemeindeautonomie selber darüber entscheiden können, wem sie die Einsatzleitung übertragen wollen (Ziviler Gemeindeführungsstab, Katastrophen- oder Krisenstab). Liegt hingegen ein eigentliches Grossereignis vor, zu dessen Bewältigung die örtlichen kommunalen Dienste nicht genügen, übernimmt in der Regel die Kantonspolizei die Einsatzleitung (vgl. § 28 Abs. 1 POG). Gleiches dürfte für ausserordentliche Lagen oder Katastrophen von überkommunaler Tragweite gelten; entsprechendes ist jedoch nicht im vorliegenden Entwurf, sondern in einem kantonalen Erlass zum Bevölkerungsschutz zu regeln. § 12 ist daher ersatzlos zu streichen.

### *§ 15 Hilfspflicht der Polizei*

Hier schlagen wir folgende sprachliche Verbesserung vor: Werden Personen durch einen Polizeieinsatz verletzt, muss den Verletzten, soweit es nötig ist und die Umstände es zulassen, Beistand geleistet und ärztliche Hilfe verschafft werden.

### *§ 21 Wegweisung und Fernhaltung*

Grundsätzlich begrüssen wir die Aufnahme eines Wegweisungs- und Fernhaltungsartikels in den vorliegenden Entwurf. Wegweisung und Fernhaltung sind wirkungsvolle und dennoch verhältnismässige Instrumente, um präventiv gegen potentielle Störer/innen vorgehen zu können, noch bevor diese die öffentliche Sicherheit und Ordnung beeinträchtigt haben. Insofern stellen Wegweisung und Fernhaltung die notwendige Ergänzung zu den strafprozessualen Zwangsmassnahmen gegenüber Personen dar, die bereits ein Delikt begangen haben.

Hinsichtlich der einzeln aufgeführten Anwendungsfälle sind wir allerdings der Meinung, dass lit. d in der vorliegenden Fassung rechtsstaatlich kaum haltbar ist: Soll es für die Wegweisung einer Person genügen, dass diese „begründet“ Anstoss oder Furcht bewirkt, so wird damit nicht auf hinreichend bestimmbare, objektive Kriterien im Sinn des Gefahren- oder Störungsbegriffs abgestellt, sondern auf die subjektive Wahrnehmung des Publikums. Diese kann aber erfahrungsgemäss von Fall zu Fall und je nach individuellem Empfinden der jeweiligen Betroffenen sehr verschieden sein. Insofern wird vorliegend an zu unbestimmte Rechtsbegriffe angeknüpft, was für die Rechtsanwendung wiederum ein allzu weiter behördlicher Ermessensspielraum und damit die Gefahr eines rechtsungleichen Vollzugs zur Folge hat. Hinzu tritt, dass die Anwendungsvoraussetzungen nach unserem Dafürhalten zu niederschwellig formuliert sind und aus diesem Grund der Schwere der in Frage stehenden Grundrechtsbeeinträchtigung nicht gerecht werden. Aus dem Gesetzeswortlaut sollte sich hinreichend bestimmt ergeben, dass nicht jedes subjektiv als anstössig oder Furcht einflössend empfundene Verhalten als Anlass für eine Wegweisung oder Fernhaltung genügen kann, sondern dass die diesbezüglichen Voraussetzungen höher angesiedelt sind. Diesem Erfordernis wird nach unserer Auffassung mit der Formulierung in lit. d nicht Genüge getan, bleibt doch insbesondere unklar, inwiefern der Begriff „begründet“ in diesem Zusammenhang als qualifizierendes Merkmal zu verstehen ist. Wir regen daher an, die Vollzugsanforderungen in dieser Bestimmung zu erhöhen und sie zugleich an einem objektivierten Massstab zu orientieren, anstatt an der subjektiven Wahrnehmung des Publikums. Dies könnte etwa in der Weise geschehen, dass für die Rechtsanwendung analog zu § 27 lit. a des Entwurfs eine – auch für aussen stehende Dritte erkennbare – unzumutbare Belästigung des Publikums durch ein aktives Handeln vorausgesetzt wird.

Ferner ist es uns ein grundsätzliches Anliegen, dass die einschlägigen Erfahrungen, welche andere Städte, mitunter auch Winterthur, mit analogen Wegweisungs- und Fernhaltebestimmungen gemacht haben, im Vollzug berücksichtigt werden. Insbesondere muss der Grundsatz der Verhältnismässigkeit in Bezug auf die örtliche und zeitliche Geltung einer Wegweisungs- oder Fernhaltmassnahme stets gewahrt bleiben.

Schliesslich regen wir an, in § 21 lit. d geschlechtsneutrale Ausdrücke für Passanten, Anwohner und Geschäftsinhaber zu wählen.

#### § 27 Polizeilicher Gewahrsam a) Voraussetzungen

Werden in dieser Bestimmung die Voraussetzungen für den polizeilichen Gewahrsam abschliessend aufgezählt, so ist sie mit einem zusätzlichen, in der Praxis wichtigen Anwendungsfall zu ergänzen: Gemäss § 30 vollzieht die Polizei Vor- und Zuführbefehle von anderen Amtsstellen. In Erfüllung dieser Amts- und Vollzugshilfe muss es ihr gestattet sein, Personen vorübergehend in Gewahrsam zu nehmen, wenn eine sofortige Zuführung an die zuständige Amtsstelle nicht möglich ist. Dies ist in der Praxis häufig der Fall, wenn die zuzuführende Person nur ausserhalb der Öffnungszeiten der ersuchenden Amtsstelle anzutreffen ist.

#### § 28 b) Durchführung

§ 28 regelt zwar die Durchführung des polizeilichen Gewahrsams, enthält aber leider keine Bestimmungen zur Frage der Hafterstehungsfähigkeit. Vor allem bei Personen, welche unter dem Einfluss von Alkohol oder anderen Drogen stehen oder anderweitig gesundheitlich angeschlagen sind, stellt sich in der Praxis oft die schwierige Frage, ob, wie weit und in welchem Verfahren die Polizei die Hafterstehungsfähigkeit abklären (lassen) muss. Es wäre daher zu begrüssen, wenn im Entwurf – mindestens aber in den Erläuterungen – entsprechende Richtlinien enthalten wären. Diese dienen einerseits dem Schutz und der Gesundheit der festgenommenen Personen und andererseits der Entlastung der Polizei.

Das Recht auf Bestellung eines Anwalts bzw. einer Anwältin in § 28 Abs. 2 ist aus Gründen mangelnder Praktikabilität insbesondere bei sicherheitspolizeilichem Gewahrsam ersatzlos zu streichen.

#### § 31 Zuführung von Unmündigen und Entmündigten

In Abs. 1 ist für den Begriff „Inhaber“ eine geschlechtsneutrale Formulierung zu wählen.

#### § 35 Durchsuchung von Personen

In Abs. 2 lit. c regen wir folgende Ergänzung an: (...) sicherzustellende Tiere oder Sachen (...).

#### § 37 Durchsuchung von Räumlichkeiten

Liegen entsprechende Anhaltspunkte vor, sollte die Polizei auch die Möglichkeit haben, Räume ohne Einwilligung des oder der Berechtigten nach *vermissten* Personen zu durchsuchen. Für diesen Anwendungsfall erweist sich die vorliegende Bestimmung indessen als zu eng. Wir regen deshalb für den Wortlaut von lit. b folgende Änderung an: (...) dass sich dort eine Person befindet, nach welcher gefahndet wird.

### § 39 Sicherstellung / Voraussetzungen

Gegenstand einer Sicherstellung kann neben einer Sache auch ein Tier sein. Wir ersuchen daher, den Wortlaut entsprechend zu ergänzen. Ferner zählt § 39 die Voraussetzungen für eine polizeiliche Sicherstellung abschliessend auf. Unseres Erachtens ist diese Bestimmung freilich zu einschränkend formuliert und bildet für die folgenden, im Polizeialltag häufigen Fälle keine bzw. eine nur ungenügende Rechtsgrundlage für eine Sicherstellung:

#### - *Abschleppen und Sicherstellung von Fahrzeugen*

Die Polizei steht häufig vor dem Problem, dass Fahrzeuge verkehrsbehindernd oder -gefährdend, weit über die zulässige Parkzeit hinaus oder ohne vorschriftsgemässe Kontrollschilder auf öffentlichem Grund abgestellt sind. Selbst korrekt abgestellte Fahrzeuge können zum Sicherheitsproblem werden, wenn sie öffentliche Arbeiten wie unaufschiebbare Strassenreparaturen, Rettungseinsätze etc. behindern. In diesen und ähnlichen Fällen muss die Polizei die Möglichkeit haben, Fahrzeuge abzuschleppen und an einem geeigneten Ort sicherzustellen, sofern die verantwortliche Person nicht oder nicht rechtzeitig erreicht werden kann. Die hierzu erforderliche Rechtsgrundlage ist in das Polizeigesetz aufzunehmen. Andernfalls ist mindestens in den Erläuterungen darauf hinzuweisen, unter welchem anderen Rechtstitel die Polizei Fahrzeuge abschleppen und sicherstellen darf.

#### - *Sicherstellung von Demonstrationmaterial*

An Kundgebungen fallen regelmässig Teilnehmer/innen mit einschlägigem Demonstrationmaterial auf, welches von einer unfriedlichen Absicht zeugt, an sich aber weder verboten noch in seiner normalen Anwendung gefährlich ist. Dazu gehören nebst Schlag- und Wurfgegenständen auch Vermummungsmaterial, Schutzbrillen, Handschuhe etc. Um die Sicherheit anlässlich von Demonstrationen gewährleisten und Ausschreitungen verhindern zu können, muss die Polizei die Möglichkeit haben, solch einschlägiges Demonstrationmaterial ihren Besitzerinnen und Besitzern abzunehmen und für die Dauer der Demonstration sicherzustellen. Gleiches gilt für Sportveranstaltungen und andere Grossanlässe.

### § 41 Verwertung und Vernichtung

Verwertet die Polizei einen sichergestellten Gegenstand, so wird sie den daraus erzielten Erlös in Anwendung von § 59 in der Regel zur Deckung der Verwertungs- und Aufbewahrungskosten verwenden dürfen. Demgegenüber gibt der Entwurf keinen Aufschluss darüber, was mit einem allfälligen Verwertungsüberschuss zu geschehen hat, wenn die an der verwerteten Sache berechtigte Person nicht bekannt ist. Sodann würden wir es begrüessen, wenn sich der Entwurf auch zum Verwertungsverfahren äussern würde, namentlich in Bezug auf die Frage, ob die Verwertung durch freihändigen Verkauf oder in einem qualifizierten Verfahren erfolgen kann bzw. muss.

### § 43 Legitimation

Obwohl die vorliegende Bestimmung einen entsprechenden Umkehrschluss erlaubt, befürworten wir einen ausdrücklichen Hinweis darauf, dass die Uniform als Legitimation für polizeiliche Amtshandlungen gilt. In mehreren kommunalen Polizeiverordnungen ist bereits eine analoge Regelung enthalten.

### § 44 Polizeiliches Handeln in der dienstfreien Zeit

Polizeiangehörige sollten in ihrer dienstfreien Zeit zwar zu dienstlichem Handeln berechtigt, nicht aber dazu verpflichtet sein; andernfalls würde ihnen im strafrechtlichen Sinn eine Garantenstellung aufgebürdet. Dies hätte zur unerwünschten Folge, dass sich unsere Beamtinnen und Beamten sogar in ihrer Freizeit stets der Gefahr einer strafrechtlichen Verantwortlichkeit

aussetzen würden, falls sie bei Vorliegen einer polizeilichen Handlungspflicht untätig blieben. Zum Schutz unserer Polizeiangehörigen ist Abs. 2 dieser Bestimmung daher ersatzlos zu streichen.

#### *§ 58 Kostenersatz für polizeiliche Leistungen*

Die Möglichkeit, polizeiliche Dienstleistungen in Rechnung stellen zu können, ist zu begrüßen. Allerdings sollte nach dem Verursacherprinzip grundsätzlich immer Kostenersatz verlangt werden können, falls eine Person polizeiliche Massnahmen in ausserordentlichem Mass verursacht. § 58 Abs. 1 ist dementsprechend offener zu formulieren, so dass nebst den erwähnten Anwendungsfällen nach § 58 Abs. 1 lit. a – c insbesondere auch für folgende, im Polizeialltag häufigen Massnahmen eine Entschädigung verlangt werden kann: Polizeieinsätze, welche in überwiegendem privatem Interesse erfolgen, wie Suchaktionen nach Vermissten; Polizeiliche Transporte, insbesondere im Rahmen eines FFE; Kosten, welche im Rahmen von Amts- und Vollzugshilfe entstehen, beispielsweise für polizeiliche Zustellungen oder den Einzug von Kontrollschildern. Selbstredend muss in begründeten Einzelfällen von einer Kostenaufgabe abgesehen werden können, wie dies in § 58 Abs. 2 bereits für bestimmte Veranstaltungen vorgesehen ist.

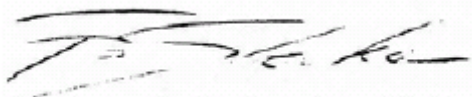
#### *§ 156 Abs. 2 StPO*

Nach Art. 55 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) ist es zwar grundsätzlich dem kantonalen Recht überlassen, die Behörden zu bestimmen, welche für die Anordnung von Massnahmen zur Feststellung der Fahrunfähigkeit zuständig sind. Dieser Verweis auf das kantonale Recht gilt freilich nur eingeschränkt, wird doch der Vollzug entsprechender Vortests zur Beweissicherung teils bereits auf Bundesebene den Polizeien zugewiesen (vgl. 138 der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr, VZV). Für diesen Aufgabenbereich würde sich daher eine Zuständigkeitsregelung im kantonalen Recht an sich erübrigen, wovon die vorgeschlagene Gesetzesanpassung offenbar auch ausgeht. Als Erleichterung für die Rechtsanwendung würden wir es aber gleichwohl begrüßen, wenn § 156 Abs. 2 StPO nicht nur die Blutprobe, sondern sämtliche im Strassenverkehrsrecht vorgegebenen Massnahmen auflisten würde. Diesem Anliegen wäre bspw. mit folgendem Wortlaut Rechnung getragen: Die Polizei kann gestützt auf das Strassenverkehrsrecht *des Bundes zur Beweissicherung Blut-, Urin-, Speichel-, Schweiß-, und Atemluftproben anordnen.*

Zum Schluss bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und hoffen, dass Sie, sehr geehrter Herr Regierungsrat, unsere Anliegen und Vorschläge bei der weiteren Bearbeitung der Gesetzesvorlage berücksichtigen werden.

Freundliche Grüsse

**Interessengemeinschaft kommunaler Polizeivorstände des Kantons Zürich**



Felix Stocker, Vizepräsident

Dem Ausschuss der IG PV gehören an: Felix Stocker (Vizepräsident, SVP, Gossau), Ilse Kaufmann (SVP, Bülach), Esther Maurer (SP, Zürich), Christoph Hiller (FDP, Meilen), Reto Saxer (EVP, Dietikon).