

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 15. Januar 2003

66. Schriftliche Anfrage von Balthasar Glättli betreffend Stadtpolizei, Rapportwesen. Am 25. September 2002 reichte Gemeinderat Balthasar Glättli (Grüne) folgende Schriftliche Anfrage GR Nr. 2002/372 ein:

Im Zusammenhang mit dem gemeinsam mit dem Kanton betriebenen polizeilichen Rapportsystem RW2 (beim Kanton Jofara genannt) und anderen polizeilichen Datensammlungen bedürfen verschiedene offene Fragekomplexe der Klärung. Ich bitte den Stadtrat höflich zur umfassenden Beantwortung der folgenden Fragen.

Ablauf Optimierung RW2 bezüglich Zugriffsjournal

1. Wann und von welchen Stellen wurde die fehlende Journalisierung der Zugriffe auf die Daten von RW2 als problematisch erkannt?
2. Wann wurden welche Anstrengungen unternommen, das Problem zu lösen (z. B. Kontakte zum Hersteller oder anderen Dienstleistern bezüglich Offerten, Kontakte zum Kanton usw.)?
3. Wann wurden effektiv die Vorabklärungen über Aufwand und Kosten in Auftrag gegeben und mit welchem Resultat schlossen sie ab? Welcher Leistungsumfang/welche Anforderung^en wurden genau gefordert?
4. Mit welchem Resultat schlossen die Vorabklärungen ab?
5. Offenbar wird gemäss Pressemeldungen eine Implementierung der Journalisierung in Angriff genommen. Stimmt dies, und wenn JA: Wann und von wem wurde dieser Auftrag gegeben, welches ist der Zeitplan zur Umsetzung? Wenn NEIN: warum nicht? Wurden die GPK und der DS-Beauftragte informiert?

Ursprüngliche Systembeschaffung RW2

6. Nach welchen Kriterien wurde das System RW2 beschafft? Wie lautete die Ausschreibung? Welches waren die betrieblichen Grundanforderungen? Wer spezifizierte die spezifischen Anforderungen bezüglich des Datenschutzes und wie lauteten diese? Wie und wann wurde dabei der Datenschutzbeauftragte involviert?
7. Weshalb wurde ein gemeinsames System zusammen mit dem Kanton betrieben? Wurde je die Möglichkeit evaluiert, z. B. aus Kostengründen ein gleiches System wie der Kanton zu betreiben, aber mit vollständig getrennter Datenhaltung (also zwei getrennte Installationen)?

Problematik Zugangsregelung (Rechte)

8. Ist es zutreffend, dass grundsätzlich alle Rapporte für alle Personen von Stadt- und Kantonspolizei, die zum System Zugang haben, abfragbar und einsehbar sind? Wieviele und welche Polizeikräfte haben einen solchen Zugang? Welche anderen Stellen haben mit wievielen Benutzeraccounts Zugang (inkl. Systemunterhalt)? Wieviele Rapporte über wieviele Personen sind im System gespeichert, wieviele Rapporte und Personen kommen im Schnitt pro Jahr neu im System dazu, wieviele Rapporte und Personen werden im Schnitt gelöscht?
9. Welche grundsätzlichen Möglichkeiten zur Einschränkung der Zugriffsberechtigung bestehen im System, d. h., wie fein granular können welche Rechte (suchen, lesen, schreiben, ändern usw.) auf welche Benutzerkreise und Einzelbenutzer zugeteilt werden?
10. Welche dieser grundsätzlichen Möglichkeiten zur Zugriffsbeschränkung werden praktisch genutzt, in welchen Fällen?
11. Trifft es insbesondere zu, dass neben Ermittlungen, welche Verdächtige aus einem der beiden Polizeikorps betreffen, auch Untersuchungen/Rapporte zu Vorfällen im Zusammenhang mit Prominenten gesondert behandelt werden? Wenn JA: Nach welchen Kriterien wird eine solche Sonderbehandlung zugestanden? Welche Reglemente/Dienstanweisungen

gibt es dazu, und was genau besagen diese im Wortlaut? Was ist der Zusatzaufwand, welches sind die Einschränkungen, die durch eine solche Sonderbehandlung entstehen? Weshalb wird diese Sonderbehandlung nicht allen Verdächtigen zugestanden?

12. Welche Anstrengungen wurden bislang unternommen, um eine präzisere Rechtezuteilung im System zu ermöglichen? Wurden entsprechende Anforderungen präzisiert (wenn ja: welche?, wenn nein: warum nicht?) und Vorabklärungen unternommen oder Offerten eingeholt?

Problematik Fristen

13. Trifft es zu, dass weiterhin Rapporte zu Delikten weit über das potentielle Verjährungsdatum hinaus im System verbleiben? Trifft es zu, dass beispielsweise Verzeigungen wegen Übertretungen oder Vergehen wie Falschparkieren mehrere Jahre im System gespeichert bleiben und während dieser Zeit von allen Polizeiangehörigen abgefragt werden können?

14. Wenn die Problematik der Fristen noch nicht vollständig gelöst ist: Welche Anstrengungen wurden wann unternommen, um diesen Missstand zu beseitigen? Welche Anforderungen wurden wann präzise formuliert? Welche Offerten wurden eingeholt? Welche Aufträge wurden daraufhin erteilt? Wann ist eine Umsetzung der Lösung geplant?

Falls keine konkrete Umsetzung in Sicht ist: wie begründet der Stadtrat die Untätigkeit in diesem vom Datenschutzbeauftragten gerügten Bereich? Sollte die Umsetzung wegen fehlender Kooperation des Kantons nicht möglich sein: welche Schritte unternimmt die Stadt, um dennoch eine den Datenschutzbestimmungen genügende Lösung zu erreichen? Wurde in diesem Zusammenhang die Möglichkeit evaluiert, das System in eine Installation für den Kanton und eine Installation für die Stadt aufzutrennen?

Problematik Korrektur falscher Anschuldigungen

15. Beim medizinischen Informationssystem ist es empfohlene Praxis, zwar sämtliche Diagnosen zu archivieren, aber eine revidierte Diagnose sehr deutlich sichtbar mit einer allfällig früheren falschen Diagnose zu verknüpfen. Warum sind im RW2 keine entsprechenden Mechanismen vorhanden, welche verhindern, dass die Korrektur einer falschen Deliktsvermutung (z. B. nach einem Freispruch) klar und deutlich markiert wird und dass es nicht möglich ist, den Originalrapport mit der Deliktsvermutung ohne Hinweis auf die widerlegte Vermutung anzuschauen/auszudrucken usw.?

16. Mit welcher Begründung wird die Korrektur bei einer Beschuldigung nicht automatisch nachgetragen, insbesondere wenn ein gerichtlicher Freispruch erfolgte? Kann hier nicht die konkludente Einwilligung der Betroffenen vorausgesetzt werden, dass falsche Daten über sie gelöscht oder zumindest mit einer korrigierenden Anmerkung versehen werden?

Problematik Rechtsgrundlagen

17. Aufgrund welcher Rechtsgrundlagen wird das RW2 geführt? Aufgrund welcher Rechtsgrundlagen lässt sich ein gemeinsamer Betrieb mit weitgehend transparentem Datenaustausch zwischen Kantons- und Stadtpolizei rechtfertigen? Aufgrund welcher Rechtsgrundlagen lässt sich der Betrieb dieser sensitiven Datenbanken in einer privatrechtlichen AG rechtfertigen?

Problematik Zukunft eid/europäisches Polizeiinformationssystem

18. Inwieweit, aufgrund welcher Kriterien und mit welchen Rechtsgrundlagen werden Daten mit weiteren Polizeistellen ausgetauscht? Welche Erweiterungen werden in diesem Zusammenhang geplant? Sind Integrationen oder erleichterte Datenaustauschvorgänge mit anderen kantonalen, eidgenössischen oder europäischen Polizeiinformationssystemen geplant?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Ablauf Optimierung RW2 bezüglich Zugriffsjournal

Gestützt auf einen Hinweis des städtischen Datenschutzbeauftragten erteilte der Chef Rechtsdienst der Stadtpolizei Ende 2000 dem In-

formatikdienst der Stadtpolizei den Auftrag, eine Offerte für eine Journalisierung des Rapportsystems RW2 einzuholen. Ende 2000 wurde die Herstellerfirma eingeladen, eine Kostenschätzung für die Realisierung eines Loggings aller Zugriffe auf die RW2-Datenbank abzugeben. Erste Abklärungen ergaben, dass eine Realisierung sowohl technisch wie auch finanziell erhebliche Aufwendungen nach sich ziehen würde. Aus Kostengründen wurde das Projekt daraufhin sistiert. Der städtische Datenschutzbeauftragte wurde am 27. Februar 2001 über den Entscheid informiert (vgl. Interpellation Schoch GR Nr. 2000/461 vom 27. September 2000, StRB Nr. 526 vom 21. März 2001).

Im Sommer 2002 wurde die Angelegenheit wieder aufgegriffen und aus Vertretern der Stadtpolizei Zürich, der Kantonspolizei Zürich, der Stadtpolizei Winterthur und der Herstellerfirma eine Arbeitsgruppe gebildet. Diese erarbeitete ein Konzept, das die Anforderungen für eine Journalisierung der Zugriffe auf die Daten von RW2 beschreibt. Im Konzept sind die Anforderungen Zugriffseinschränkungen, Zugriffsbegründungen und Logging spezifiziert. Der Auftrag für die technische Abklärung und die Offerte wurden von den Informatikdiensten der Stadtpolizei und der Kantonspolizei Zürich erteilt. Das Konzept ist zurzeit bei den beteiligten Stellen in der Vernehmlassung. Nach durchgeführter Vernehmlassung wird eine Offerte gemäss den Submissionsvorschriften eingeholt, und es kann ein Zeitplan für die Umsetzung erstellt werden.

Ursprüngliche Systembeschaffung RW2

Das System wurde in einem Evaluationsverfahren beschafft. Das Projektteam erstellte einen Anforderungskatalog an das System. Dieses sollte Journalführung, Rapportierung, Recherche und Archivierung beinhalten. Die Anforderungen an den Datenschutz wurden durch das Projektteam mit den zu dieser Zeit üblichen Datenschutzstandards spezifiziert. Auf Verlangen des Datenschutzbeauftragten wurden im Jahr 2000 Unterlagen zuhanden des städtischen Registers der Datensammlungen erstellt.

Aus Kosten- und Effizienzgründen wird das System gemeinsam mit dem Kanton betrieben. Ein gleiches System wie der Kanton, aber mit vollständig getrennter Datenhaltung, wurde bisher nicht in Betracht gezogen. Eine separate Lösung der Stadtpolizei, insbesondere eine Auftrennung in zwei Installationen, würde zu einem massiven Informationsverlust zwischen Kantons- und Stadtpolizei und damit zu einem erheblichen Sicherheitsvakuum und zu Doppelspurigkeiten führen. Das eine Polizeikorps könnte nämlich nur mit erheblichem Aufwand und zeitlich stark verzögert erfahren, dass in einer bestimmten Sache bereits das andere Polizeikorps tätig geworden ist. Arbeiten verschiedene Polizeikorps im gleichen Gebiet, wie dies seit der Inkraftsetzung von «urban kapo» noch vermehrt der Fall ist, ist der Betrieb einer gemeinsamen Datenbank aus Gründen der Effizienz somit unabdingbar.

Problematik Zugangsregelung (Rechte)

Grundsätzlich können alle vereidigten Polizeiangehörigen der Stadtpolizeien von Zürich und Winterthur sowie der Kantonspolizei aufgrund ihrer Aufgabe und der zugeteilten Zugriffsberechtigungen Rapporte erstellen und für die Ermittlungstätigkeit im Archiv abge-

legte Polizeiakten lesen. Bei der Stadtpolizei Zürich haben etwa 1600 Personen Zugang zum Rapportsystem RW2. Andere Stellen als die Polizei haben keinen Zugriff.

Im System sind 950 000 Rapporte und 540 000 Personen gespeichert und es kommen durchschnittlich pro Jahr neu 230 000 Rapporte und 60 000 Personen hinzu.

Die Archivierung und Pflege der Daten im Zentralsystem obliegt der Kantonspolizei Zürich. Die Stadtpolizei löscht nur ausnahmsweise Rapporte. Stellen Personen ein Gesuch um Löschung oder Berichtigung der Polizeiakte wegen eines in der Zwischenzeit ergangenen Freispruchs oder einer Einstellungsverfügung, wird in der Regel ein Nachtrag zum ursprünglichen Rapport erstellt, was etwa 20 Rapporte pro Jahr betrifft.

Die Zugriffsrechte werden durch den Administrator pro User erteilt, d. h. jeweils bei der Aufschaltung bzw. Einrichtung des Systems für einen Polizeiangehörigen. Folgende Berechtigungen können pro Benutzer erteilt werden:

- Journal lesen
- Journal schreiben
- Journal drucken
- Rapporte schreiben
- Rapporte kontrollieren
- Rapporte verfügen
- Recherchieren
- Projekte definieren
- Rapporte persönlich
- Administrator 1
- Administrator 2

Alle aufgelisteten Rechte werden genutzt.

Es kann vorkommen, dass aus ermittlungstaktischen Gründen einzelne Rapporte nur einem beschränkten Personenkreis zugänglich gemacht werden. Häufig handelt es sich um Rapporte, die Angehörige der Stadt- oder Kantonspolizei als Verdächtige betreffen. Ein Reglement oder eine Dienstanweisung dazu gibt es nicht. Eine Sonderbehandlung von Prominenten existiert bei der Stadtpolizei nicht.

Sodann ist anzumerken, dass eine Rechtezuteilung im obgenannten neuen Konzept definiert wird.

Problematik Fristen

Da es sich beim RW2 nicht um ein Strafregister, sondern um ein polizeiliches Arbeits- und Dokumentationsmittel handelt, bleiben die Rapporte über die Verjährungsfristen hinaus im System (Mindestaufbewahrungsdauer 5 Jahre). Nach dem Erreichen dieser Frist werden die Rapporte automatisch gelöscht. Berechtigte User können im Archiv die Rapporte einsehen, solange sich diese dort befinden. Dies ist unter anderem für die Rapporterstattung (Mehrfachtatbestände, Wiederholungsfälle usw.) sowie für die Erstellung von Leumundsberichten usw. zwingend notwendig.

Am 14. Januar 2002 wurde mit den Datenschutzbeauftragten von Stadt und Kanton Zürich, einem Vertreter der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich und Vertretern der Stadt- und Kantonspolizei Zürich eine Sitzung betreffend Datenschutz im Rapportwesen

durchgeführt. Die beiden Datenschützer vertraten dabei die Meinung, dass das System RW2 derzeit auf einer ungenügenden Rechtsgrundlage basiere und dass die Aufbewahrungsdauer sowie die Zugriffsmöglichkeiten zu überprüfen seien. Die Schaffung einer kantonalen Verordnung wurde als anzustrebendes Vorgehen betrachtet. Es wurde beschlossen, eine auf kantonaler Ebene anzusiedelnde Arbeitsgruppe einzusetzen. Vorgängig soll das Einverständnis des beteiligten Regierungsrates und der beteiligten Regierungsrätin (Justiz, Soziales und Sicherheit) eingeholt werden. Die Federführung liegt bei der Direktion für Soziales und Sicherheit. In der Arbeitsgruppe wird das Departementssekretariat des Polizeidepartements von einem juristischen Mitarbeiter, die Stadtpolizei vom Chef Rechtsdienst vertreten. Es ist vorgesehen, eine erste Sitzung Anfang 2003 durchzuführen.

Sinnvoll kann nur eine gemeinsame Lösung mit der Kantonspolizei sein. Eine separate Lösung der Stadtpolizei, insbesondere eine Trennung in zwei Installationen, würde – wie bereits erwähnt – zu einem massiven Informationsverlust zwischen Kantons- und Stadtpolizei und damit auch zu einem erheblichen Sicherheitsvakuum in der Stadt Zürich und zu Doppelspurigkeiten führen.

Problematik Korrektur falscher Anschuldigungen

Das Fällen von Urteilen und der Erlass von Einstellungsverfügungen in Strafverfahren liegt in der Kompetenz der Justiz. Die Polizeibehörden als Exekutive erhalten weder die Urteile der Gerichte noch die Einstellungsverfügungen der Untersuchungsbehörden, sofern sie nicht z. B. als Geschädigte direkt betroffen sind. Sie können deshalb auch keine Nachträge selbstständig, d. h. ohne Mitwirkung der Betroffenen, vornehmen. Vorstösse der Stadt Zürich bei der Direktion der Justiz und des Innern zur Änderung dieser Situation wurden bis heute nicht berücksichtigt. Stellen Personen ein Gesuch um Löschung oder Berichtigung der Polizeiakte wegen eines in der Zwischenzeit ergangenen Freispruchs oder einer Einstellungsverfügung, wird ein Nachtrag zum ursprünglichen Rapport erstellt. Damit ist für alle Polizeiangestellten, welche den Rapport einsehen, auf den ersten Blick ersichtlich, dass sich der ursprüngliche Verdacht nicht bewahrheitet hat. Eine Löschung des Rapportes erfolgt in der Regel nicht, da es sich beim RW2 nicht um ein Strafregister, sondern um ein polizeiliches Arbeits- und Dokumentationsmittel handelt.

Problematik Rechtsgrundlagen

Das RW2 stützt sich auf §§ 21ff. Strafprozessordnung und § 74 Gemeindegesetz des Kantons Zürich. Nach Ansicht des Stadtrates sollten die rechtlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene verbessert werden. Die bereits erwähnte, von der Direktion für Soziales und Sicherheit eingesetzte Arbeitsgruppe, nimmt sich dieses Themas schwergewichtig an.

Die Rechtsgrundlage für die Auslagerung des Betriebs in eine privatrechtliche AG ist das kantonale Gesetz über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen vom 23. August 1999 (SR 172.71).

Problematik Zukunft eidg./europäisches Polizeiinformationssystem

Gestützt auf die Verordnung über das automatisierte Fahndungssystem vom 19. Juni 1995 (Ripol-Verordnung) werden nur Daten an das Ripol-Fahndungssystem des Bundes übermittelt. Erweiterungen

sind in diesem Zusammenhang keine geplant. Datenaustauschvorgänge mit kantonalen, eidgenössischen oder europäischen Polizeinformationssystemen sind nicht vorgesehen.

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber
Dr. Martin Brunner