



Kanton Zürich  
Gemeindeamt



## Entscheid

vom 26. Februar 2019/UG

### **Entscheid über die Bekanntgabe von Daten aus der kantonalen Einwohnerdatenplattform an die Kantonspolizei des Kantons Zürich**

Gesuchsteller:	Kantonspolizei Zürich
Gesuchseinreichung:	12. Oktober und 20. Dezember 2018
Bezüger:	<p>Die Kantonspolizei Zürich ist eine Verwaltungseinheit mit Amtsstruktur der Sicherheitsdirektion (§ 59 Abs. 1 i.V.m. Anhang 2 Ziffer 2.1 lit. a Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [VOG RR, LS 172.11]). Sie erfüllt die Aufgaben Kriminal-, Sicherheits-, Verkehrs-, Regional- und Flughafenpolizei, für welche die Sicherheitsdirektion zuständig ist (§ 58 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 B. Ziffer 1 VOG RR). Innerhalb des gesamten Aufgabenbereichs verfügt sie grundsätzlich über selbstständige Entscheidkompetenzen (§ 66 i.V.m. Anhang 3 Ziffer 2.1 VOG RR).</p> <p>Sie begehrt einen Datenbezug aus der kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP) für ihre Aufgabenerfüllung in ihrem gesamten Aufgabenbereich.</p> <p>Es liegt ein zulässiger Datenbezüger nach § 23 Abs. 1 lit. b Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG, LS 142.1) vor.</p>
Aufgaben des Bezügers:	<p>Über alle Zuständigkeitsbereiche der Kantonspolizei lassen sich verschiedene Fallgruppen der bedeutendsten Anwendungsfälle der Aufgabenerfüllung bezeichnen. Der Gesuchsteller hat folgende Fallgruppen spezifiziert und genauer umschrieben:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Leumundsbericht und Amtsstellenerhebungen;</li><li>– Strafverfahren und Aufträge (Strafanzeigen, Ermittlungen im Auftrag Staatsanwaltschaften);</li><li>– Ereignisse:</li></ul>



- Aussergewöhnlicher Todesfall,
- Verkehrsunfall mit Körperverletzung,
- Verkehrsunfall mit Todesfolge,
- Brand,
- Brandermittlungen,
- Hausdurchsuchungen,
- Verhaftungen;
- Anwendungen des gemeinsamen Datenbearbeitungs- und Informationssystem (POLIS);
- Neuzuzugsmeldungen.

Bei der Prüfung der vom Gesuchsteller beziehbaren Datenkategorien kann auf die Umschreibungen dieser Fallgruppen genauer eingegangen werden.

Zuständigkeit:

Das Gemeindeamt ist für die Prüfung und den Entscheid über eine Datenbekanntgabe aus der KEP an zulässige Datenbezügler zuständig (§ 12 Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister [MERV, LS 142.11] i.V.m. § 17 Abs. 1 lit. a Organisationsverordnung der Direktion der Justiz und des Innern [JIOV, LS 172.110.1] und § 66 Abs. 1 und Anhang 3 Ziffer 1.1 lit. g VOG RR).

## **1. Nachweis der Voraussetzungen für die Datenbekanntgabe aus der KEP**

### **a. Bezeichnung der Identifikatoren und Merkmale**

Mit Eingabe vom 12. Oktober 2018 bezeichnete die Kantonspolizei im Formular A-3a: Bezeichnung der Identifikatoren und Merkmale sowie der Rollen der Zugriffsberechtigten Identifikatoren und Merkmale, die sie aus der KEP beziehen will (§ 11 Abs. 1 lit. c MERV). Der Gesuchsteller hat vier Rollen spezifiziert. Mit elektronischer Eingabe des Gesuchstellers vom 20. Dezember 2018 wurden drei der vier bezeichneten Rollen ersetzt oder geändert und die dafür benötigten Datenkategorien neu bezeichnet. Im Weiteren wurde mitgeteilt, dass auf ein gemeinsames Gesuch zusammen mit den kommunalen Polizeien verzichtet wird und dafür im Folgenden separate Gesuchseingaben erfolgen werden. Nach dem Gesagten liegen dem Gesuch die folgenden vier Rollen zugrunde:

- Kapo SB;



- POLIS Personenabfragen;
- Fahndungen;
- Nachrichtenbeschaffung.

Das verwendete Formular des Gemeindeamtes befindet sich in einem Entwurfsstand. Die darin erfassten Datenkategorien sind jedoch grundsätzlich aus der KEP beziehbar (§ 22 Abs. 1 i.V.m. § 11 Abs. 2 und 3 MERG i.V.m. Art. 6 Registerharmonisierungsgesetz [RHG, SR 431.02] und § 7 MERV).

Der Datenbezüger plant, dass die Mehrheit der Mitarbeitenden der Kantonspolizei Zürich über die Rolle POLIS-Personenabfragen oder Kapo SB verfügen werden. Mit elektronischer Eingabe vom 20. Dezember 2019 hat der Gesuchsteller die bezeichneten Rollen genauer umschrieben und im Formular A-3a präzisiert dargelegt, wie der Datenraum rollenspezifisch beschränkt werden kann:

- Gewisse Grundaufgaben kommen allen Sachbearbeitenden der Kantonspolizei zu, dafür wurde die Rolle Kapo SB bezeichnet. Zu diesen Grundaufgaben zählen beispielsweise Strafanzeigen bearbeiten, Aufträge der Staatsanwaltschaft ausführen und Strassenverkehrsdelikte verfolgen.
- Werden zur Erfüllung dieser Grundaufgaben die korrekten und vollständigen Personendaten benötigt, sollen diese Daten mittels WebServices aus dem POLIS bezogen werden, welches dafür mittels Schnittstelle an die KEP anzuschliessen bleibt. Heute werden dafür die Gemeinden teilweise telefonisch angefragt, was dadurch vereinfacht werden kann. Für diesen Datenbezug aus der KEP wurde die Rolle POLIS Personenabfragen bezeichnet.
- Daneben sind bestimmte Angestellte mit Spezialaufgaben betraut. Diese werden bereits heute in spezialisierten Abteilungen der Verwaltungseinheit Kantonspolizei organisiert. Dazu zählen insbesondere Fahndungsaufgaben und Datenbeschaffungen zum Vollzug des Nachrichtendienstgesetzes (NDG, SR 121), wozu die spezifischen Rollen Fahndungen und Nachrichtenbeschaffung bezeichnet wurden. Gemäss Eingabe des Gesuchstellers verfügt die Abteilung für Fahndungsaufgaben innerhalb der Kantonspolizei über einen stark eingeschränkten Mitarbeiterkreis.
- Dementsprechend sollen die Angestellten, welche die Rollen Fahndungen und Nachrichtenbeschaffung ausüben, über erweiterte, angepasste Zugriffsrechte auf die KEP verfügen. Insbesondere sollen ihnen alle Abfragearten offenstehen, während für die Rolle POLIS Personenabfragen bloss die Personensuche für Einzelabfragen benötigt wird und die Rolle Kapo SB ohne Listenabfragen und ohne elektronischer Datenexport aus Abfragen auskommt. Über die Möglichkeit, Listenabfragen zu erstellen und



deren Resultate exportieren und weiterverarbeiten zu können, sollen die von der Kantonspolizei bezeichneten Rollen Fahndungen und Nachrichtenbeschaffung verfügen können. Innerhalb der Rolle Fahndungen beschränkt sich die Befugnis für diese spezifischen Abfragearten auf Angestellte der Fahndungsabteilung und der Abteilung kriminalpolizeiliches Datenmanagement, die neben den Rollen Kapo SB oder POLIS Personenabfragen auch noch über die Rolle Fahndungen verfügen. Für die Rolle Nachrichtenbeschaffung bleibt zu beachten, dass die nachrichtendienstlichen kantonalen Vollzugsbehörden im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung keine eigenen Datensammlungen führen dürfen (Art. 46 Abs. 1 NDG).

#### b. Bezeichnung der Organisationseinheit

Die Datenbekanntgabe soll an den Gesuchsteller (Kantonspolizei Zürich) erfolgen (§ 11 Abs. 1 lit. b MERV; Formular A-2a). Gemäss 52 Abs. 3 Polizeigesetz (PolG, LS 550.1) gewähren sich Kantonspolizei und kommunale Polizeien gegenseitig Zugriff auf Datenbestände, soweit dies zur Erfüllung ihrer polizeilichen Aufgaben notwendig ist. Dies gilt im Rahmen von § 54 Abs. 4 PolG auch für den Datenzugriff kommunaler Polizeien auf das von der Kantonspolizei und der Stadtpolizeien Zürich und Winterthur betriebene POLIS. Dabei hat die Sicherheitsdirektion die Zugriffsrechte für die Benutzerinnen und Benutzer zu regeln (§ 54 Abs. 6 PolG). Da gemäss Aktennotiz des Gesuchstellers vom 13. Dezember 2018 für die Aufgaben der kommunalen Polizeien – insbesondere für die Polizeien der Städte Zürich und Winterthur – separate Eingabe erfolgen werden, bleiben für die Beschneidung der Zugriffsrechte von der Kantonspolizei an die kommunalen Polizeien die folgenden Entscheide des Gemeindeamtes über die Bekanntgabe von Daten aus der kantonalen Einwohnerdatenplattform an die kommunalen Polizeien zu beachten.

#### c. Bezeichnung der gesetzlichen Grundlage für die Bearbeitung der Daten

Für diejenigen Identifikatoren und Merkmale, welche der Gesuchsteller aus der KEP beziehen will, wurden im Formular A-2a gesetzliche Grundlagen für die Aufgabenerfüllung bezeichnet, für welche die Daten benötigt werden (§ 11 Abs. 1 lit. a MERV).

Die Aufgaben der Polizei und die Art und Weise ihrer Erfüllung sind Gegenstände des kantonalen Polizeigesetzes (§ 1 PolG). Die gesetzlichen Grundlagen für den Datenbezug des Gesuchstellers ergeben sich daher in erster Linie aus diesem Gesetz. Der Gesuchsteller ist insbesondere zur Personenkontrolle und Identitätsfeststellung, auch im Rahmen erkenntungsdienstlicher Massnahmen befugt (§§ 21–22 PolG). Der Gesuchsteller darf zudem polizeiliche Berichte zu Personen erstellen (Leumundsberichte und Amtsstellenerhebungen, § 43 PolG) und Personennachforschungen betreiben (§ 44 PolG). Für die polizeiliche Tätigkeit im Rahmen der Strafverfolgung kommt ergänzend die Strafprozessordnung des Bundes hinzu (StPO, SR 312.0).



Für die Rolle POLIS Personenabfragen bleibt insbesondere § 54 PolG und die POLIS-Verordnung zu beachten (LS 551.103). Dabei betreiben die Kantonspolizei und die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur das POLIS gemeinsam, wobei die inhaltlichen Datenkategorien der Personendatenbank bestimmt umschrieben sind (§ 7 POLIS-Verordnung).

Für die Rolle Fahndungen bleibt insbesondere § 21 Abs. 5 PolG und die Verordnung über die polizeiliche Überprüfung von Neuzuzugsmeldungen (VpÜN, LS 550.12) zu beachten. Für die Identifikation von Personen erforderlichen Angaben in den Neuzuzugsmeldungen von Gemeinden ist die Polizei befugt, zur Gefahrenabwehr, zur Strafverfolgung und zur Vollstreckung von Strafurteilen Daten elektronisch abzurufen sowie systematisch und automatisiert in den für die Fahndung bestimmten polizeilichen Systemen zu überprüfen. Die Rolle Fahndungen unterscheidet sich zur Rolle Kapo SB ausschliesslich in der Notwendigkeit der Abfragearten, jedoch nicht bei den begehrten Datenkategorien. Im Folgenden kann bei der Prüfung der beziehbaren Datenkategorien der Rolle Fahndungen weitgehend auf die Begründungen bei der Rolle Kapo SB abgestellt werden.

Für den Datenbezug für die Rolle Nachrichtenbeschaffung bleibt v.a. die Bundesgesetzgebung über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und über den Nachrichtendienst massgebend.

Erkennungsdienstlich erhobene Daten sind grundsätzlich zu vernichten, sobald die Identität der Person festgestellt wurde oder der Grund für die Erhebung der Daten weggefallen ist (§ 22 Abs. 2 PolG).

## **2. Prüfung**

### **2.1. Aus der KEP beziehbare Datenkategorien**

Von den im Formular A-3a bezeichneten Datenkategorien sind alle aus der KEP beziehbar, da dafür in § 22 Abs. 1 i.V.m. § 11 Abs. 2 und 3 MERG eine hinreichende gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Weitere Kategorien werden derzeit nicht begehrt.

### **2.2. Von der Kantonspolizei beziehbare Datenkategorien**

#### **Identifikation**

Die Datenkategorien der Identifikatoren amtlicher Name, Vornamen, Geburtsdatum und Geschlecht benötigt die Kantonspolizei insbesondere für die Personenkontrolle und Identitätsfeststellung, auch im Rahmen erkennungsdienstlicher Massnahmen (§§ 21–22 PolG; Art. 215, 217 und 219 StPO). Zudem sind sie notwendiger Inhalt der Personendatenbank des POLIS und deren Daten dienen der Identifikation von Personen im Rahmen von Neuzuzugsmeldungen (§ 7 Abs. 1 lit. a, d und e POLIS-Verordnung; § 21 Abs. 5 PolG). Der Datenbezug aus der KEP zur Überprüfung von zuziehenden Personen wird in zeitlicher



Hinsicht bereits mit § 2 VpÜN auf einen Zeitraum von sechs Monaten nach Meldung der Niederlassung oder des Aufenthalts zuziehender Personen und in sachlicher Hinsicht für eine systematische und automatisierte Überprüfung nach § 3 und für eine stichprobenweise Überprüfung nach § 4 VpÜN beschränkt. Für die Rolle Nachrichtenbeschaffung besteht nach Art. 24 i.V.m. Art. 5 insb. Abs. 4 NDG über die Identifikation und Befragung von Personen für die Nachrichtenbeschaffung und -bearbeitung eine hinreichende Grundlage zum Bezug von Daten der Kategorien dieser Identifikatoren.

Damit sind die erwähnten Identifikatoren für alle spezifizierten Rollen beziehbar.

### **Namen**

Aus der Gruppe Namen benötigt die Kantonspolizei im Weiteren Aliasname, Rufname, lediger Name, andere amtliche Namen und Vornamen, Name im ausländischen Pass, amtlicher Name Vater/Mutter, Geburtsort/Geburtsland und Todesdatum für die Personenkontrolle und Identitätsfeststellung, auch im Rahmen erkennungsdienstlicher Massnahmen (§§ 21–22 PolG), um bei der Erfüllung der erwähnten Aufgaben insbesondere Zweifelsfälle identifizieren zu können. Zudem sind diese Datenkategorien mit der Rechtsgrundlage über den Inhalt der Personendatenbank nach § 7 Abs. 1 lit. a POLIS-Verordnung sinn- und zweckgemäss abgedeckt, wenn von dieser Bestimmung auch nicht alle begehrten Datenkategorien im präzisen Wortlaut wiedergegeben werden (für die Kategorien der Untergruppe Zusätzliche Personendaten vgl. § 7 Abs. 1 lit. a, d, k und v POLIS-Verordnung). Ebenso ist die Bekanntgabe von Daten diese Kategorien u.a. notwendig für die Beschaffung von Personendaten (Art. 95 StPO) und die Aufklärung von Straftaten im Vorverfahren (§ 4 Abs. 3 PolG insbesondere i.V.m. Art. 299 ff. StPO). Für die Rolle Nachrichtenbeschaffung besteht wie für die Merkmalsgruppe Identifikation für die Nachrichtenbeschaffung und -bearbeitung eine hinreichende Grundlage zum Bezug von Daten der Kategorien der Merkmalsgruppe Namen.

Aufgrund der bezeichneten Rechtsgrundlagen für die Aufgabenerfüllung sind Daten der erwähnten Kategorien für die bezeichneten Rollen beziehbar.

### **Staatsangehörigkeit**

Aus der Gruppe Staatsangehörigkeit will die Kantonspolizei für alle Rollen die Merkmale Staatsangehörigkeit, Status Staatsangehörigkeit, Heimatort (für Schweizer Staatsangehörige), Ausländerkategorie, Ausländerausweis gültig bis und Name im ausländischen Pass beziehen, wobei für die Rolle POLIS-Personenabfragen auf den Bezug der Kategorie Status Staatsangehörigkeit verzichtet werden soll.

Der Bezug des Merkmals Vornamen und Name im ausländischen Pass wird bereits unter der Gruppe Namen II berücksichtigt.



Gemäss § 3 Abs. 1 VpÜN darf die Polizei Daten von zuziehenden Personen in den polizeilichen Fahndungssystemen bei bestimmten sachlichen Gründen systematisch und automatisiert überprüfen. Dabei ist u.a. die Staatsbürgerschaft eines Drittstaates, der besondere Bezug zu einem Staat oder die Staatenlosigkeit in bestimmten Fällen von Bedeutung (§ 3 Abs. 2 lit. a, b und f VpÜN). Für die Beurteilung hinreichender sachlicher Gründe zur Überprüfung von zuziehenden Personen bedarf die Kantonspolizei daher Daten der Kategorien Staatsangehörigkeit. Für die stichprobenweise zusätzliche Prüfung von Daten zuziehender Personen aus besonderen Gründen nach § 4 VpÜN bedarf die Kantonspolizei zudem Daten der Kategorie Heimatort von Schweizer Staatsangehörigen, weil die namentlich erforderlichen besonderen Gründe sich insbesondere auf Gemeindegebiete der Schweiz beziehen (vgl. § 4 Abs. 2 VpÜN). Für die Rolle POLIS Personenabfragen wird auf die Bekanntgabe der Kategorie Status Staatsangehörigkeit verzichtet. Für die übrigen Kategorien der Gruppe besteht für diese Rolle gemäss § 7 Abs. 1 lit. f und q POLIS-Verordnung eine hinreichende Grundlage.

Die übrigen Rollen benötigen die Datenkategorien der Gruppe Staatsangehörigkeit in Zusammenhang mit in- und ausländischen Personen bei (inter-)nationalen Sachverhalten für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Erhebung von Daten dieser Kategorien über die Staatsangehörigkeit dienen beispielsweise der Klärung der persönlichen Verhältnisse beschuldigter Personen (Art. 308 Abs. 2 Strafprozessordnung [StPO, SR 312.0]) oder der Erhebung von Berichten und Auskünften über Personen bei Vorgängen, die im Strafverfahren bedeutsam sein können (Art. 195 StPO). Im Übrigen bedarf die Kantonspolizei dieser Daten – wie auch anderer Daten der Einwohnerkontrollen – für den Vollzug bundesnachrichtendienstlicher Aufgaben als erste Ansprechpartnerin der Sicherheitsorgane der Bundesverwaltung (§ 14 Abs. 3 Polizeiorganisationsgesetz [POG, LS 551.1] i.V.m. Art. 20 Abs. 1 lit. f NDG).

### **Zivilstand**

Aus der Merkmalsgruppe Zivilstand benötigt die Kantonspolizei die Merkmale Zivilstand, Trennung und Auflösungsgrund, wobei für die Rollen Kapo SB, Fahndungen und Nachrichtenbeschaffung alle Datenkategorien dieser Gruppe begehrt werden. Für die Rolle POLIS Personenabfragen wird von der Kantonspolizei ausschliesslich die Datenkategorie Zivilstand begehrt.

Der Bezug von Daten dieser Kategorien dienen der Polizei in Ausübung der Rolle Kapo SB u.a. zur Erstellung von Leumundsberichten und Amtsstellenerhebungen wie auch der Erhebung von Berichten und Auskünften und der Klärung persönlicher Verhältnisse von Personen im Strafprozess, wobei die erwähnten Aufgaben in einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn verankert sind (§ 43 PolG i.V.m. Art. 195 und Art. 308 Abs. 2 StPO u.a.). Für die Klärung von Gründen zur Strafbefreiung und zur Verfahrenseinstellung sowie die Klärung von bestimmten strafbaren Handlungen gegen Leib und Leben können dabei auch die Er-

gänzungen Zivilstand (Trennung, Auflösungsgrund) eine Rolle spielen (vgl. Art. 55a, 123, 126, 180 Schweizerisches Strafgesetzbuch, [StGB, SR 311.0]). Die Datenkategorie Trennung ist zudem für bestimmte Anwendungsfälle der Aufgabenerfüllung bei Ereignissen notwendig, beispielsweise um betroffene Personen zeitnah identifizieren und mögliche Angehörige benachrichtigen zu können. Dafür sind auch Daten der Merkmalskategorie Trennung relevant, die im Ereignisfall – ohne aufwändige Rücksprachen – möglichst automatisiert abzufragen sind, damit ganztägig eine rasche Informationsbeschaffung und direkte, sachdienliche Benachrichtigung betroffener Personen durch die Polizei gewährleistet werden kann (§ 51a PolG). Für die Rolle POLIS Personenabfragen besteht für den Bezug von Daten der Kategorie Zivilstand gemäss § 7 Abs. 1 lit. g POLIS-Verordnung eine ausdrückliche Grundlage. Die Kategorien Trennung und Auflösungsgrund werden für diese Rolle nicht begehrt. Für die Rolle Fahndungen benötigt die Kantonspolizei alle Kategorien dieser Merkmalsgruppe (vgl. Eingabe vom 20. Dezember 2018 und Email vom 16. Januar 2019 des Gesuchstellers mit Detailbegründung zum Bezug aller Zivilstandsdaten). Die Daten können u.a. der Identifikation von Personen im Rahmen von Neuzuzugsmeldungen dienen (§ 21 Abs. 5 PolG). Eine der Kernaufgaben des Nachrichtendienstes des Bundes ist die Informationsbeschaffung und -bearbeitung (Art. 6 Abs. 1 NDG), wobei er zur Erfüllung seiner Aufgaben Informationen und insbesondere Personendaten aus öffentlichen und nicht öffentlich zugänglichen Informationsquellen beschaffen kann (Art. 5 Abs. 1 NDG) und er diejenigen Beschaffungsmassnahmen auszuwählen hat, die zur Erreichung seiner Beschaffungsziele am wenigsten in die Grundrechte betroffener Personen eingreift (Art. 5 Abs. 3 NDG; zur Löschung personenbezogener Daten vgl. Art. 5 Abs. 7 NDG). Grundsätzlich sind die nachrichtendienstlichen kantonalen Vollzugsorgane auch befugt, besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile zu bearbeiten (Art. 44 Abs. 1 NDG). Zur Erfüllung seiner Aufgaben nach Art. 6 NDG betreibt der Nachrichtendienst des Bundes mehrere Informationssysteme, wofür für jedes dieser Systeme u.a. der Katalog der in diesen Systemen registrierbaren Personendaten geregelt ist (Art. 47 Abs. 1 und 2 NDG). Die nachrichtendienstliche Gesetzgebung versteht unter Personendaten auch der Familienstand sowie Angaben zur Art der Beziehung von Familienangehörigen (vgl. Anhang 1 Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes [VIS-NDB, SR 121.2] über den gemeinsamen Katalog der Personendaten für nachrichtendienstliche Systeme), worunter sich gemeinhin auch die Datenkategorien der Merkmalsgruppe (Ergänzungen) Zivilstand verstehen lassen. In diesem gesetzlichen Rahmen kann dieser Rolle auch der Bezug von Personendaten aus der Merkmalsgruppe Zivilstand gewährt werden.

### **Adressdaten**

Aus der Merkmalsgruppe Adressdaten benötigt die Kantonspolizei für die Rollen Kapo SB, Fahndungen und Nachrichtenbeschaffung alle beziehbaren Kategorien dieser Gruppe, für





die Rolle POLIS Personenabfragen ausschliesslich die Kategorien Zustell- und Wohnadresse.

Daten der Kategorien der Merkmalsgruppe Adressdaten werden insbesondere für die Rolle Kapo SB für die Beschaffung von Personendaten im Rahmen der Strafrechtspflege (Art. 95 StPO), der Abklärung der persönlichen Verhältnisse im Vorverfahren (Art. 161 StPO), der Strafverfolgung bestimmter Personen, für weitere Erhebungen über die Identität der einzunehmenden Personen (Art. 143 Abs. 3 StPO), für ergänzende Ermittlungen (Art. 312 StPO) und für die Zustellung von Entscheiden im strafrechtlichen Verfahren (Art. 85 und 87 StPO) u.a. benötigt, um den Aufenthalts- und Wohnort betroffener Personen feststellen zu können (vgl. § 44 PolG über die Personennachforschung). Für die Kategorie Wohnadresse besteht für die Rolle POLIS Personenabfragen gemäss § 7 Abs. 1 lit. j POLIS-Verordnung eine ausdrückliche Grundlage, wonach der Inhalt der Personendatenbank des POLIS Daten zum Wohnsitz (PLZ/Ort, Strasse/Nr., Stadtkreis, Kanton, Nation und Adresszusatz) enthalten kann. Sinn- und zweckgemäss wird davon auch die Zustelladresse mitefasset. Gemäss §§ 2–3 VpÜN darf die Polizei zuziehende Personen im bestimmten Rahmen in den polizeilichen Fahndungssystemen überprüfen. Damit besteht für die Rolle Fahndungen eine hinreichende Grundlage für den Bezug der Adressdaten. Die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung und -bearbeitung (Art. 6 Abs. 1 NDG) der kantonalen Vollzugsorgane von Personendaten beinhaltet auch die Beschaffung und Bearbeitung von Adressdaten (Anhang 1 Ziffer 15 VIS-NDB).

### **Religionszugehörigkeit**

Aus der Merkmalsgruppe Religionszugehörigkeit begehrt die Kantonspolizei Daten aus der Kategorie Konfession einzig für die Rolle Nachrichtenbeschaffung. Die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung und -bearbeitung der kantonalen Vollzugsorgane (Art. 6 Abs. 1 und Art. 9 NDG i.V.m. § 14 Abs. 3 POG) schliesst auch besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile mit ein (Art. 44 Abs. 1 NDG). Für die Kantonspolizei als kantonales Vollzugsorgan steht diese Befugnis unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, dass dies zur Erfüllung der ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben unentbehrlich ist (§ 52 Abs. 2 PolG). Eine solche Datenbearbeitung soll demnach nur im Rahmen von der Polizei [formell]gesetzlich übertragenen Aufgaben zulässig sein (vgl. ABI 2012, S. 678 und § 8 Abs. 2 IDG). Ausgeschlossen ist die Informationsbeschaffung und -bearbeitung von Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit in der Schweiz (Art. 5 Abs. 5 NDG). Damit wird das im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) verankerte grundsätzliche Verbot bestätigt, in der Schweiz Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit zu sammeln (Art. 23b BWIS; Botschaft zum Nachrichtendienstgesetz vom 19. Februar 2014, S. 2235).

Welche besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofile bearbeitet werden dürfen regelt abschliessend und ausschliesslich das Bundesrecht. Solche Daten dürfen bearbeitet werden, soweit sie für die Beurteilung des Grades der Gefährlichkeit notwendig sind, wie Informationen über den Gesundheitszustand, über Verurteilungen oder hängige Verfahren, über Mitgliedschaften in Parteien, Gesellschaften, Vereinen, Organisationen und Institutionen sowie Angaben über deren leitende Organe (Art. 23b Abs. 2 Bst. c BWIS). Davon nicht umfasst sind Daten der Kategorie Konfession der Merkmalsgruppe Religionszugehörigkeit. Im Weiteren ist insbesondere für Personensicherheitsprüfungen – als eine der vorbeugenden polizeilichen Massnahmen – festgehalten, dass über die Ausübung verfassungsmässiger Rechte – wozu die Religionszugehörigkeit zu zählen ist (vgl. RUDIN, Praxiskommentar zum IDG, § 3 N. 21) – keine Daten erhoben werden (Art. 20 Abs. 1 Satz 2 BWIS). Der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich hat in seiner Stellungnahme auf Anfrage des Verbands Zürcher Einwohnerkontrollen festgehalten, dass unter der Merkmalskategorie Konfession die Einwohnerkontrollen nur die fünf im Kanton Zürich staatlich anerkannten Kirchen und Religionsgemeinschaften (Evangelisch-reformierte Landeskirche, Römisch-katholische Kirche, Christkatholische Kirche, Israelitische Cultusgemeinde, Jüdische Liberale Gemeinde) im Einwohnerregister erfassen dürfen und müssen. Für die Erfassung weiterer Konfessionen bestehe keine Rechtsgrundlage und eine Erfassung sei auch nicht verhältnismässig. Gehört eine Person einer anderen als den aufgelisteten Konfessionen an oder ist sie konfessionslos, ist sie im Einwohnerregister als Konfession: unbekannt zu erfassen (VZE-Newsletter 2016/1 über die Konfessionserfassungen in den Einwohnerregistern). Der Gesuchsteller hat in seinem Gesuch zur Datenbekanntgabe zur Merkmalsgruppe Religionszugehörigkeit für alle eingangs erwähnten Fallgruppen seiner Aufgaben eine Reihe von Rechtsgrundlagen aufgezählt. Davon können einzig diejenigen für die Rolle Nachrichtenbeschaffung massgebend sein, soweit sie überhaupt die materielle Aufgabenerfüllung dieser Rolle zum Gegenstand haben und keine Vollzugsvorschriften darstellen (§ 11 Abs. 1 lit. a MERV). Die Angaben des Gesuchstellers erschöpfen sich jedoch auf einzelne formellgesetzliche Bestimmungen des NDG und BWIS. In der Folge hat der Datenbezüger mit Email vom 10. Januar 2019 auf Nachfrage weitere Informationen zugestellt, die sich jedoch im Wesentlichen erneut in der Nennung einzelner Bestimmungen dieser Gesetze erschöpft, ohne dass der Zweck des gewünschten Bezugs näher begründet wird.

Nach dem Gesagten ermangelt es einer formellgesetzlichen Grundlage für den Bezug der Datenkategorie Konfession (§ 25 Abs. 1 MERG). Inwiefern Daten dieser Kategorie für die Aufgabenerfüllung verhältnismässig wären, ist ebenso wenig erstellt. Nach erfolgter Prüfung des Gesuchs bleibt der Datenbezug in sachlicher Hinsicht zu beschränken (§ 12 Abs. 2 MERV).



## Beziehungen

Aus der Merkmalsgruppe Beziehungen begehrt die Kantonspolizei für alle bezeichneten Rollen alle beziehbaren Merkmale, mit Ausnahme des Merkmals Haushalt, das für die Rolle POLIS Personenabfragen nicht begehrt wird.

Gemäss § 11 Abs. 2 PolG wahrt die Polizei bei ihrer Aufgabenerfüllung die Informationsbedürfnisse der gesetzlichen Vertretung der Minderjährigen. Ebenso hat sie in gewissen Fällen Angehörige oder Familiengenossen zu benachrichtigen (§ 26 Abs. 2 PolG). Nimmt sie eine minderjährige oder unter umfassender Beistandschaft stehende Person in Gewahrsam, hat sie unverzüglich eine für die elterliche Sorge, Obhut oder Vormundschaft oder für die Beistandschaft verantwortliche Person oder Stelle zu benachrichtigen (§ 26 Abs. 3 PolG). Zudem ist sie auch bestimmten Informationspflichten unterworfen, insbesondere im Rahmen von Strafverfahren und Ereignissen (vgl. z.B. Benachrichtigung von Angehörigen bei der vorläufigen Festnahme auch im Rahmen von Fahndungen (Art. 214 Abs. 1 Bst. a StPO; zum Angehörigenbegriff vgl. Art. 110 Abs. 1 StGB). Zum erforderlichen Schutz einer beschuldigten oder geschädigten Person oder ihrer Angehörigen haben Strafbehörden die Sozialbehörden sowie die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden über eingeleitete Strafverfahren sowie über Strafentscheide zu informieren (Art. 75 Abs. 2 StPO). Im Weiteren bedarf die Polizei auch bei der Zuführung von minderjährigen und unter umfassender Beistandschaft stehenden Personen über die verfügbaren Beziehungsdaten (§§ 28 f. PolG). Im Weiteren bedürfen die Strafbehörden über Daten von Angehörigen, Ehe oder Partnerschaft beispielsweise in gewissen Konstellationen bei der Prüfung des Rechts für einen Strafantrag (Art. 30 Abs. 4 StGB), bei der Prüfung von Informationsrechten Angehöriger nach Art. 92a StGB, bei der Prüfung objektiver Tatbestandsmerkmale (Art. 215 StGB, Art. 118 Abs. 2 i.V.m. Art. 97 Abs. 2 Ausländer- und Integrationsgesetz [SR 142.20]) oder bei der Prüfung der persönlichen Verhältnisse und bestimmter Strafmilderungsgründe (Art. 27 und Art. 208 Abs. 2 StGB). Die aufgezählten Rechtsgrundlagen erfüllen auch das Erfordernis der formellgesetzlichen Grundlage für den Bezug von Daten aus der Kategorie Beziehungen III (KESB-Massnahmen mit Beziehungsdaten gemäss Meldungen nach Art. 449c ZGB). Das Merkmal Haushalt wird gemeinhin benötigt, um für die Rollen Kapo SB, Fahndungen und Nachrichtenbeschaffung erfahren zu können, wo und bei wem ein Kind lebt und ob die Eltern zusammenleben. Ebenso wird das Merkmal Haushalt benötigt zur Bestimmung von Familiengenossen wie sich aus der Begriffsdefinition von Art. 110 Abs. 2 StGB ergibt, wonach Familiengenossen Personen sind, die in gemeinsamem Haushalt leben. Familiengenossen sind objektive Tatbestandsmerkmale gewisser Straftatbestände (vgl. insb. Art. 137–139, 143, 146 f. und 254 StGB). Für die Rolle Nachrichtenbeschaffung besteht im Nachrichtendienstgesetz des Bundes eine formellgesetzliche Grundlage für eine besondere Auskunftspflicht einzelner aufgezählter Behörden, worunter auch die Einwohnerkontrollen fallen



(Art. 20 lit. f NDG). Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung geht diese Pflicht soweit, als zur Erfüllung der Aufgaben des Nachrichtendienstes erforderlich. Zu prüfen bleibt, ob dies auch für Beziehungsdaten der Einwohnerkontrollen gilt. Eine der Kernaufgaben des Nachrichtendienstes des Bundes ist die Informationsbeschaffung und -bearbeitung (Art. 6 Abs. 1 NDG), wobei er zur Erfüllung seiner Aufgaben Informationen und insbesondere Personendaten aus öffentlichen und nicht öffentlich zugänglichen Informationsquellen beschaffen kann (Art. 5 Abs. 1 NDG) und er diejenigen Beschaffungsmassnahmen auszuwählen hat, die zur Erreichung seiner Beschaffungsziele am wenigsten in die Grundrechte betroffener Personen eingreift (Art. 5 Abs. 3 NDG; zur Löschung personenbezogener Daten vgl. Art. 5 Abs. 7 NDG). Unter Personendaten fallen in der nachrichtendienstlichen Gesetzgebung auch Daten über Beziehungen zwischen Personen und Ereignissen, sowie die Identität von Bezugspersonen/Familienangehörigen inklusive Angaben zur Art der jeweiligen Beziehung (Anhang 1 Ziffer 17 und 25 VIS-NDB). In diesem gesetzlichen Rahmen kann dieser Rolle auch der Bezug von Personendaten aus der Merkmalsgruppe Beziehungen gewährt werden.

Nach dem Gesagten bestehen hinreichende Grundlagen für den Bezug der Beziehungsdaten, soweit diese vom Datenbezügler begehrt werden.

### **2.3. Beschränkung des Datenbezugs auf einzelne Rollen**

Der Datenbezug für die Rolle POLIS Personenabfragen dient der Anbindung der Fachapplikation polizeiliches Datenbearbeitungs- und Informationssystem (POLIS gemäss § 54 PoIG) an die KEP (elektronisches System; vgl. Begründung MERV, S. 19 zu § 14 MERV). Der Bezug der Daten soll gemäss Aktennotiz des Gestuchstellers vom 13. Dezember 2018 mittels WebServices und Konfiguration einer Schnittstelle vom POLIS direkt aus der KEP erfolgen. Dabei erfolgt die Abfrage der Daten aus der KEP durch eine IT-Fachanwendung mittels technischem User statt direkt durch einen spezifischen Benutzer. Gemäss dem Rollenbeschrieb der Kantonspolizei erfolgen die notwendigen Beschränkungen der Datenräume und die Zuordnung der Rollen auf einzelne Personen durch die einzelnen Polizeikorps selber. Jedes Korps – vorliegend die Kantonspolizei – übernimmt individuell die Verantwortung für den Datenschutz, die Einhaltung der Zugriffsrechte und die Verwendung der Daten. Da die konkrete Anbindung der POLIS-Fachapplikation an die KEP durch den Datenbezügler erfolgen soll, bleibt ein verwaltungsrechtlicher Vertrag auszuarbeiten, um die Rechte und Pflichten gemäss § 14 Abs. 2 MERV dem Datenbezügler zu übertragen (vgl. Begründung MERV, S. 19 zu § 14), soweit die Zugriffsrechte für die Benutzerinnen und Benutzer des POLIS nicht bereits nach § 54 Abs. 6 PoIG durch die Sicherheitsdirektion geregelt sind. Dabei sind auch die Meldearten aufgaben- und rollenspezifisch angemessen zu konfigurieren. Die Aufgabe des Gemeindeamtes besteht lediglich darin, bezugsberechtigte Personen der Kantonspolizei in der KEP zur Benutzung der Fachapplikation – mittels Konfiguration eines entsprechenden Personenfilters – freizuschalten. Dafür wird sie vom Datenbezügler regelmässig



eine Liste derjenigen Personen erhalten, die im Dienst der Kantonspolizei stehen und über POLIS eine Bezugsberechtigung erhalten sollen.

Die Kantonspolizei nimmt ihre Aufgaben für alle bezeichneten Rollen auf ihrem Zuständigkeitsgebiet, die das Gebiet des ganzen Kantons Zürich umfasst, wahr. Aus diesem Grund – und im Gegensatz zu den in § 23 Abs. 1 lit. a MERG aufgezählten, interkommunal organisierten Behörden – verzichtet bereits das Gesetz im Wortlaut auf eine ausdrückliche Beschränkung des örtlichen Datenbezugs bei kantonalen Behörden und Verwaltungsstellen (§ 23 Abs. 1 lit. b MERG). Eine örtliche Beschränkung des Datenbezugs der Kantonspolizei erweist sich damit als nicht zweckmässig (§ 12 Abs. 3 MERV).

Erst die Praxis des Datenbezugs aus der KEP durch die Kantonspolizei wird zeigen, ob tatsächlich zu allen aus der KEP der Kantonspolizei bekanntgegebenen Datenkategorien im erwarteten Ausmass tatsächlich Daten bezogen werden. In der Folge wird das Gemeindeamt den Datenbezug zwei Jahre nach der Datenbekanntgabe überprüfen und diesen soweit notwendig weiter einschränken (§ 12 Abs. 1 MERV). Zur Überprüfung dient die Auswertung der Protokolle nach § 15 Abs. 1 MERV über den Datenzugriff der Kantonspolizei. Im Anschluss daran werden die von der Kantonspolizei auf Dauer aus der KEP abrufbaren Datenkategorien nach § 23 Abs. 4 MERG im Anhang zur MERV aufgeführt.

### **3. Liste der Datenbezüger und der von ihnen bezogenen Datenkategorien**

Das Gemeindeamt führt in einer Liste alle Datenkategorien, die der Kantonspolizei aus der KEP bekanntgegeben werden (§ 1 Abs. 1 MERV i.V.m. § 23 Abs. 5 MERG).

### **4. Verfügbarkeit der KEP**

Die KEP ist grundsätzlich während 7 Tagen x 24 Stunden verfügbar. Die Abteilung Einwohnerdienste betreibt für die Datenbezüger einen First-Level-Support. Der Kontakt erfolgt entweder über ein Ticketsystem, per E-Mail oder Telefon. Die Betriebszeiten richten sich nach den Bürozeiten des Gemeindeamtes Zürich.



***Das Gemeindeamt entscheidet:***

- I. Der Kantonspolizei werden aus der KEP folgende Identifikatoren und Merkmale bekanntgegeben:
- Amtlicher Name,
  - Vornamen,
  - Geburtsdatum,
  - Geschlecht,
  - Aliasname,
  - Rufname,
  - Lediger Name,
  - Andere amtliche Namen
  - Vornamen und Name im ausländischen Pass,
  - Amtlicher Name Vater,
  - Amtlicher Name Mutter,
  - Geburtsort / Geburtsland,
  - Todesdatum,
  - Staatsangehörigkeit,
  - Status Staatsangehörigkeit,
  - Heimatort,
  - Ausländerkategorie,
  - Ausländerausweis gültig bis,
  - Name im ausländischen Pass (unter Gruppe Staatsangehörigkeit II),
  - Zivilstand,
  - Trennung,
  - Auflösungsgrund,
  - Zustelladresse,
  - Wohnadresse,
  - Niederlassung oder Aufenthalt in der Gemeinde,
  - Meldegemeinde,
  - Zuzugsdatum,
  - Herkunftsort (Herkunftsgemeinde, Status Herkunftsstaat und Herkunftsstaat),
  - Wegzugsdatum,
  - Zielort (Zielgemeinde, Status Zielstaat und Zielstaat),
  - Umzugsdatum,
  - Aufenthaltsadresse,
  - Gebäude-ID: EGID,



- Haushaltsart,
  - Amtliche Wohnungsnummer,
  - Wohnungs-ID-EWID,
  - Ehepartner und eingetragene Partner,
  - Eltern mit Angabe der Kinder bei bestehendem Sorgerecht,
  - Kinder mit Angabe Name und Adresse sorgeberechtigter Personen inkl. Angabe gemeinsamer elterlicher Sorge,
  - Haushalt (Teilangabe aus EGID/EWID),
  - KESB-Massnahmen mit Beziehungsdaten gemäss Meldungen nach Art. 449c ZGB.
- II. Für die von der Kantonspolizei bezeichnete Rolle POLIS Personenabfragen bleiben die von den übrigen Rollen beziehbaren Daten der Kategorien Status Staatsangehörigkeit, Trennung, Auflösungsgrund, Kategorien der Merkmalsgruppen Meldeverhältnis und Haushalt und der Kategorie Haushalt aus der Merkmalsgruppe Beziehungen nicht beziehbar.
- III. Das Gemeindeamt konfiguriert den Datenzugriff und die Melde- und Abfragearten in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei. Es kann diese Pflicht mit verwaltungsrechtlichem Vertrag auf die Kantonspolizei übertragen.
- IV. Das Gemeindeamt überprüft nach zwei Jahren ab der ersten Datenbekanntgabe an die Kantonspolizei die Beschränkung der Datenbekanntgabe.
- V. Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen, von der Mitteilung an gerechnet, bei der Direktion der Justiz und des Innern mit Rekurs angefochten werden (§ 19b Abs. 2 lit. b Ziffer 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz, LS 175.2). Die Rekurschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.
- VI. Mitteilung:
- Kantonspolizei Zürich, Kasernenstrasse 29, Postfach, 8021 Zürich,
  - Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, Neumühlequai 10, Postfach 8090 Zürich.

  
Amtsleiter