Urteilskopf

138 I 256

24. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. B. gegen Stadt Zürich und Statthalteramt des Bezirkes Zürich (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 1C_439/2011 vom 25. Mai 2012

Regeste (de):
Speicherung von Personendaten im zürcherischen Polizei-Informationssystem POLIS; Art. 13 Abs. 2 BV, Art. 8 EMRK.

Betroffene Grundrechte (E. 4).

Speicherung und Löschung von Personendaten im Polizei-Informationssystem POLIS (E. 5).

Die Speicherung von Personendaten hält im vorliegenden Fall vor Bundesverfassung und Konvention stand: Der Grundrechtseingriff wiegt nicht schwer (Vernichtung der erkennungsdienstlichen Daten, Anmerkung über Einstellung der Strafuntersuchung), das öffentliche Interesse an der Aufklärung der Straftat überwiegt (rascher Zugriff auf vorhandene Daten im Falle von neuen Hinweisen und Erkenntnissen; E. 6).

Regeste (fr):
Sauvegarde de données personnelles dans le système d'information de la police zurichoise POLIS; art. 13 al. 2 Cst., art. 8 CEDH.

Droits fondamentaux touchés (consid. 4).

Sauvegarde et suppression de données personnelles dans le système d'information POLIS (consid. 5).

En l'espèce, la sauvegarde de données personnelles est conforme à la Constitution fédérale et à la CEDH: l'atteinte aux droits fondamentaux n'est pas grave (destruction des données signalétiques, mention du classement de l'enquête pénale) et l'intérêt public à l'élucidation de l'infraction est prépondérant (accès rapide aux données disponibles en cas de nouvelles indications et découvertes; consid. 6).

Regesto (it):
Memorizzazione di dati personali nel sistema d'informazione della polizia zurighese POLIS; art. 13 cpv. 2 Cost., art. 8 CEDU.

Diritti fondamentali toccati (consid. 4).

Memorizzazione e cancellazione di dati personali nel sistema d'informazione della polizia POLIS (consid. 5).

Nel caso concreto, la memorizzazione di dati personali non viola la Costituzione federale e la CEDU: l'ingerenza nei diritti fondamentali non è grave (distruzione di dati d'identificazione, annotazione dell'abbandono del procedimento penale) e l'interesse pubblico alla risoluzione del reato prevale (accesso rapido ai dati disponibili nel caso di nuovi segnalazioni e conoscenze; consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 256

BGE 138 I 256 S. 256

An einem Abend im Dezember 2000 führte eine unbekannte Täterschaft unter Gebrauch von Schusswaffen und Einsatz von Messern einen Angriff auf ein Restaurant im Zürcher Stadtkreis 12; mehrere Personen wurden erheblich verletzt. Am folgenden Tag nahm die Stadtpolizei Zürich in dieser Angelegenheit B. fest. Er wurde verdächtigt, im Zusammenhang mit dem Eintreiben einer offenen Geldforderung gegenüber dem

BGE 138 I 256 S. 257

Restaurant-Betreiber als Hintermann an der fraglichen Straftat beteiligt gewesen zu sein. Die Stadtpolizei erhob erkennungsdienstliche Daten und erfasste ihn im Polizei-Informationssystem POLIS. Tags darauf wurde er aus der Haft entlassen. Die Bezirksanwaltschaft Zürich stellte die gegen ihn gerichtete Strafuntersuchung wegen Körperverletzung und wegen Nötigung mit zwei Verfügungen vom 3. Februar 2004 ein. Diese sind in Rechtskraft erwachsen. In der Folge beantragte B. bei der Stadtpolizei, es seien sämtliche Daten im Zusammenhang mit der erwähnten Verhaftung zu löschen bzw. zu vernichten. Mit Verfügung vom 13. April 2005 hielt die Stadtpolizei fest: Die erkennungsdienstlichen Daten über den Antragsteller seien gelöscht; andere im Polizei-Informationssystem POLIS gespeicherte Daten seien mit einem Hinweis auf die Einstellung des Verfahrens ergänzt worden; im Übrigen werde das Löschungsbegehren abgewiesen. Der Stadtrat von Zürich schützte auf Einsprache hin die polizeiliche Verfügung. Hingegen hiess der Statthalter des Bezirkes Zürich den dagegen erhobenen Rekurs von B. gut. Das von der Stadt Zürich angerufene Verwaltungsgericht des Kantons Zürich bestätigte die polizeiliche Verfügung. Eine von B. erhobene Beschwerde hiess das Bundesgericht am 30. September 2008 (Verfahren 1C_51/2008) gut. Es stellte eine Verletzung des rechtlichen Gehörs fest und wies die Angelegenheit zu neuer Beurteilung an das Verwaltungsgericht zurück, das die Sache wiederum an die Stadtpolizei Zürich zurückwies.
Die Stadtpolizei Zürich wies mit neuer Verfügung vom 20. Februar 2009 das Gesuch von B. um Löschung von sämtlichen bei ihr im Zusammenhang mit dessen Verhaftung stehenden Daten erneut ab. Sie führte im Wesentlichen aus, die noch vorhandenen Daten könnten für die Aufklärung des Gewaltdelikts noch von Nutzen sein. Zudem wiederholte sie, dass die erkennungsdienstlichen Daten gelöscht worden sind und das Informationssystem mit der Anmerkung über die Einstellung des Strafverfahrens ergänzt worden ist. Schliesslich hielt sie fest, dass der Kreis von Personen, die Zugang zu den entsprechenden Daten haben, beschränkt ist.
Die in der Folge von B. erneut erhobenen Rechtsmittel blieben erfolglos. Gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 25. August 2011 hat B. beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit darauf einzutreten war. (Zusammenfassung)

BGE 138 I 256 S. 258

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

4. In Bezug auf die Sache selbst erblickt der Beschwerdeführer in der Weigerung, die ihn betreffenden Personendaten im Polizei-Informationssystem POLIS (im Folgenden: POLIS oder POLIS-Informationssystem) vorzeitig zu löschen, Verletzungen verschiedener Grundrechte. Art. 8 Ziff. 1 EMRK räumt einen Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und der Korrespondenz ein. Dieser wird durch das (geheime) Aufbewahren von Personendaten in öffentlichen Registern beeinträchtigt (vgl. BGE 138 I 6 E. 4.1 S. 22; BGE 133 I 77 E. 3.2 S. 80; BGE 122 I 360 E. 5a S. 362; Urteil des EGMR Khelili gegen Schweiz vom 18. Oktober 2011, Nr. 16188/07, § 55 ff., mit Hinweisen). Desgleichen wird der Bereich von Art. 13 Abs. 2 BV, welcher vor Missbrauch persönlicher Daten schützt, betroffen. Die Betroffenheit in diesen Grundrechten sagt, für sich genommen, nichts über die Schwere des Grundrechtseingriffs aus, die im Zusammenhang mit der allfälligen Rechtfertigung und der Interessenabwägung zu beurteilen ist. Gegenüber diesen spezifischen Grundrechten kommt dem allgemeineren Gehalt der persönlichen Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV keine weitergehende Bedeutung zu (BGE 133 I 76 E. 3.2 S. 80; BGE 127 I 6 E. 5a S. 12 f.). Der Beschwerdeführer beruft sich ferner auf die Unschuldsvermutung, wie sie in Art. 32 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK umschrieben ist. Er rügt eine Verletzung dieser Garantie in allgemeiner Weise, setzt sich indes mit dem vorliegenden Sachverhalt nicht näher auseinander. Er legt insbesondere nicht dar, weshalb die Unschuldsvermutung trotz des Umstandes verletzt sein soll, dass im POLIS-Informationssystem nachgewiesenermassen und deutlich vermerkt ist, dass die Strafuntersuchung eingestellt ist. Zudem lässt er ausser acht, dass die erkennungsdienstlichen Erhebungen gelöscht worden sind. Es sind auch sonst keine Anzeichen ersichtlich, dass aus der Art der Datenaufbewahrung eine strafrechtliche Schuld abgeleitet werden oder der Eindruck entstehen könnte, die weiterhin erfasste Person werde noch als tatverdächtig betrachtet (vgl. BGE 120 Ia 147 E. 3 S. 155). Bei dieser Sachlage kann dem POLIS-Informationssystem keinerlei Schuldvorwurf entnommen werden, welcher mit den genannten verfassungsrechtlichen Garantien im Widerspruch stehen würde.

5. Der Beschwerdeführer verlangt im Wesentlichen, dass sämtliche ihn betreffenden Angaben, welche im Zusammenhang mit der

Einstellung der wegen Körperverletzung geführten Strafuntersuchung stehen, im POLIS-Informationssystem gelöscht werden. Für die Beurteilung dieses Anliegens rechtfertigt es sich, vorerst das POLIS-Informationssystem in seinen Grundzügen allgemein zu umschreiben (E. 5.1) und hernach die Regelung hinsichtlich Aufbewahrung, Korrektur und Löschung von Personendaten im POLIS-Informationssystem im Speziellen darzustellen (E. 5.2-5.4).

5.1 Wie bereits im Urteil vom 23. April 2007 (1P.71/2006) dargelegt, umschreibt das Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG/ZH; LS 551.1) in § 33-34a die Information, die Datenbearbeitung und die Nachführung von Datensystemen. Laut § 35 lit. c erlässt der Regierungsrat die erforderlichen Ausführungsbestimmungen; er regelt namentlich die polizeiliche Bearbeitung von Daten, das Betreiben von entsprechenden Datensystemen und den Daten- und Informationsaustausch mit andern Polizeistellen und Behörden. Gestützt darauf hat der Regierungsrat die Verordnung vom 13 Juli. 2005 über das Polizei-Informationssystem POLIS (POLIS-Verordnung; LS 551.103 [nachfolgend: POLIS-VO]) erlassen. Diese regelt den Betrieb und die Benützung des Datenbearbeitungs- und Informationssystems POLIS (§ 1 POLIS-VO). Das POLIS-Informationssystem dient den Polizeikräften bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben. Es soll zur Rationalisierung der Arbeitsabläufe, zum Informations- und Datenaustausch, zur Datenerhaltung und -speicherung sowie zu statistischen Erhebungen beitragen (§ 4 Abs. 1 POLIS-VO). Entsprechend den weitgefächerten Aufgaben der Polizei dient das Informationssystem einer Reihe von Zwecken, die in § 4 Abs. 2 POLIS-VO aufgezählt sind. Mit dem Informationssystem werden Sachverhalte erfasst, getroffene Massnahmen festgehalten, Rapporte zuhanden der zuständigen Behörden erstattet und polizeiliches Handeln polizeiintern dokumentiert (vgl. zur Dokumentationspflicht § 12 Abs. 1 des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 [PolG; LS 550.1]). Das System beruht auf der

Einmalerfassung von personen- und geschäftsbezogenen Daten und soll im Rahmen der Zugriffsberechtigung deren Auswertung bis zu ihrer Löschung ermöglichen. Die gespeicherten Daten entsprechen dem Erkenntnisstand im Zeitpunkt ihrer Erfassung und werden - vorbehältlich der Löschung - nicht nachgeführt. Es handelt sich daher nicht um ein Strafregister. Fahndungsrelevante Daten (bezogen auf Fahrzeuge, Sachen und Personen) werden aus POLIS ins automatisierte Polizeifahndungssystem RIPOL übermittelt. Im Rahmen der

Berechtigung verfügt eine grosse Anzahl von Polizeikräften über einen Zugang zum POLIS-Informationssystem.

5.2 Mit Blick auf Aufbewahrung und Korrektur von Personendaten im POLIS-Informationssystem sind die Bestimmungen von § 13 und 18 POLIS-VO von Bedeutung. § 13 Abs. 1 POLIS-VO verweist auf § 21 des Gesetzes vom 12. Februar 2007 über die Information und den Datenschutz (IDG/ZH; LS 170.4). Vor Inkrafttreten dieses Gesetzes verwies § 13 Abs. 1 POLIS-VO auf § 19 des Gesetzes vom 6. Juni 1993 über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz, DSG/ZH; OS 52 452). Zudem ist § 34a POG/ZH bedeutsam. Die genannten Bestimmungen haben folgenden Wortlaut: POLIS-VO
§ 13 - Andere Rechte
1 Gesuche zur Wahrnehmung von anderen Rechten, insbesondere des Berichtigungsrechts nach § 21 IDG, sind schriftlich bei einer der an POLIS beteiligten Polizeien einzureichen. (...) 3 Insbesondere in Fällen von Freispruch, Einstellung des Strafverfahrens, Nichtanhandnahme des Strafverfahrens oder Sistierung kann die betroffene Person unter Vorlage des entsprechenden formell rechtskräftigen Entscheides (...) eine ergänzende Eintragung in POLIS erwirken. Die Polizei nimmt die Eintragung unabhängig vom Ersuchen der betroffenen Person von Amtes wegen vor, wenn ihr entsprechende Entscheide zugestellt werden. § 18 - Aufbewahrungsdauer
1 Dokumente und Verknüpfungen mit Personendaten werden mit den Geschäftsdaten gelöscht. 2 Geschäftsdaten werden gelöscht, wenn die Löschfrist abgelaufen oder die Verfolgungsverjährung eingetreten ist. Die Löschfrist beginnt mit dem Datum des Ereignisses. 3 Personendaten werden gelöscht, wenn keine Verknüpfungen zu Rapporten gemäss § 5 lit. b mehr bestehen. 4 Übertretungen erhalten eine Löschfrist zwischen zwei und fünf Jahren, solche des kommunalen Rechts werden in der Regel nach zwei Jahren gelöscht. 5 Im Übrigen gelten folgende Löschfristen:
(Liste mit unterschiedlichsten Tatbeständen nicht wiedergegeben) IDG/ZH (seit dem 1. Oktober 2008 in Kraft)
§ 21 - Schutz eigener Personendaten
Die betroffene Person kann vom öffentlichen Organ verlangen, dass es a. unrichtige Personendaten berichtigt oder vernichtet, (...)

DSG/ZH (seit dem 1. Oktober 2008 aufgehoben)
§ 19 - Andere Rechte
2 Insbesondere kann verlangt werden, dass das verantwortliche Organ a) Daten berichtigt oder vernichtet; (...)
POG/ZH
§ 34a - Nachführung von Datensystemen
1 Die Strafbehörden teilen der Polizei zur Nachführung der polizeilichen Datenbearbeitungssysteme Freisprüche sowie Einstellungen und Nichtanhandnahmen von Strafverfahren innert 14 Tagen seit Eintritt der Rechtskraft mit. 2 Die oder der Beauftragte für den Datenschutz überwacht die Aktualität und die Nachführung der in den Datenverarbeitungssystemen gespeicherten Daten in der Regel alle zwei Jahre und aus besonderem

Anlass.

5.3 Aus dieser Regelung ergibt sich, dass für die Datenaufbewahrung von § 18 POLIS-VO auszugehen ist. Die entsprechenden Personendaten werden nach Ablauf der Löschfristen bzw. nach Eintritt der Verfolgungsverjährung gelöscht. Die Ordnung bringt es mit sich, dass die Daten auch dann aufrechterhalten werden, wenn etwa ein Freispruch erfolgt oder ein Strafverfahren nicht anhand genommen oder eingestellt wird. Diesfalls kann ein entsprechender Nachtrag verlangt werden (§13 Abs. 3 POLIS-VO, § 34a POG/ZH).
Der Zweck der Datenaufbewahrung besteht in der Erwartung, aus den Daten sachdienliche Angaben für weitere polizeiliche Ermittlungsarbeiten zu erlangen: Es wird hinsichtlich eines unaufgeklärten strafrechtlich relevanten Sachverhalts mit der Möglichkeit gerechnet, über bestimmte Daten dank der Datenvernetzung des Systems auf weitere Daten zu stossen, die zusammen mit neuen Erkenntnissen die Ermittlungsarbeiten voranbringen können. Dabei wird davon ausgegangen, dass solche neuen Erkenntnisse nicht erlangt würden, wenn es den Zugriff auf die in Frage stehenden Daten nicht gäbe. Das liegt sowohl im allgemeinen Interesse an der Verfolgung von Straftaten wie auch im Interesse von Opfern und Geschädigten. Eine Nichtanhandnahme oder Einstellung, aber auch ein Freispruch schliessen es für sich allein nicht aus, dass aus dem Umfeld der registrierten Person noch allfällige nützliche Informationen erlangt werden können.

5.4 § 19 Abs. 1 lit. a des inzwischen ausser Kraft gesetzten DSG/ZH, auf den § 13 Abs. 1 POLIS-VO verwies, sah die Berichtigung oder Vernichtung von Daten schlechthin vor. Demgegenüber spricht der heute massgebende § 21 lit. a IDG/ZH bloss noch die Berichtigung

oder Vernichtung "unrichtiger Personendaten" an. Im vorliegenden Fall ist die Richtigkeit der Daten nicht bestritten. Vielmehr verlangt der Beschwerdeführer unter Berufung auf den Schutz der Privatsphäre deren Löschung. Die POLIS-VO bietet somit keine (formelle) Grundlage mehr für eine vorzeitige Löschung. Als Grundlage fallen somit letztlich nur Verfassungs- und Konventionsrecht, d.h. Art. 13 Abs. 2 BV und Art. 8 Ziff. 1 EMRK in Betracht.

5.5 Gestützt auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht (Art. 13 Abs. 2 BV, Art. 8 Ziff. 1 EMRK) kann sich die betroffene Person zur Wehr setzen, dass ihre Personendaten ohne ersichtlichen Grund auf lange Zeit in einem öffentlichen Register gespeichert werden. Wann dies im Einzelnen zutrifft, hängt in Anbetracht der unbestimmt umschriebenen Grundlage im Wesentlichen von den konkreten Umständen und im Sinne einer umfassenden Interessenabwägung von der Schwere des Grundrechtseingriffs ab. Das Bundesgericht zog als mögliche Konstellation für eine vorzeitige Löschung u.a. in Betracht, dass eine angeschuldigte Person etwa wegen Verwechslung versehentlich in eine Strafuntersuchung gezogen wurde (Urteil 1C_51/2008 vom 30. September 2008 E. 4.3). Dies heisst allerdings nicht, dass solche Beispiele verabsolutiert oder gar zu einem eigentlichen Prüfungsprogramm gemacht werden dürften. Somit ist für die Beurteilung der Frage, ob eine vorzeitige Löschung der Daten verfassungsrechtlich geboten erscheint, auf die Gesamtheit der konkreten Umstände abzustellen. Darin liegt denn auch der Grund, dass mit dem Urteil 1C_51/2008 über die Einstellungsverfügungen vom 3. Februar 2004 der Beizug der Strafakten verlangt worden war. Dabei kommt es darauf an, ob die fraglichen Personendaten für sich genommen der polizeilichen Arbeit bei der Verfolgung oder Aufklärung von Delikten in nachvollziehbarer Weise noch nützlich sein können und die weitere Aufbewahrung im öffentlichen Interesse ist. Bejahendenfalls ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Mit in die Abwägung einzubeziehen sind die Schwere des Eingriffs in Grundrechtspositionen anhand der konkreten Einträge, die Interessen von Geschädigten und Dritten an der Aufklärung von noch immer unbekannten Sachverhalten, der Kreis der zum System Zugangsberechtigten sowie die Interessen an der polizeilichen Aufgabenerfüllung (vgl. auch EGMR-Urteil Khelili, § 63 ff.)

6. Die Beschwerde ist vor diesem Hintergrund nunmehr konkret zu beurteilen.

BGE 138 I 256 S. 263

6.1 Als Erstes ist die Schwere des Grundrechtseingriffs zu prüfen. Dabei fällt vorerst in Betracht, dass die erkennungsdienstlichen Daten über den Beschwerdeführer gelöscht worden sind. Das schliesst es aus, dass bei der Verfolgung von (neuen oder alten) Delikten ein Vergleich mit den erkennungsdienstlichen Daten des Beschwerdeführers vorgenommen und dieser deswegen in eine neue Untersuchung einbezogen wird. Das POLIS-System enthält an unterschiedlichen Stellen den klaren und unübersehbaren Hinweis auf die Einstellung einer Strafuntersuchung, was den Eindruck ausschliesst, der Beschwerdeführer werde als tatverdächtig oder noch als tatverdächtig betrachtet. Insoweit ist der Eingriff in die von Art. 13 Abs. 2 BV und Art. 8 Ziff. 1 EMRK geschützten Rechte als gering zu betrachten. Es verbleiben im System aber Angaben über persönliche Verhältnisse des Beschwerdeführers (wie Adressen und Ähnliches) und über die vorgenommenen Einvernahmen und Untersuchungshandlungen.

6.2 Das Strafverfahren gegen den Beschwerdeführer ist eingestellt worden. Er hat somit ein Interesse, durch die Löschung der entsprechenden Daten definitiv aus dem Umfeld des Überfalls auf das Restaurant herausgelöst und damit nicht mehr in Verbindung gebracht zu werden. Dabei ist zu beachten, dass der Vorfall schon lange Zeit zurückliegt. Zu berücksichtigen ist ferner, dass das den Beschwerdeführer betreffende Strafdossier nicht vernichtet, sondern vielmehr archiviert wird und für einen jederzeitigen Zugriff offenbleibt. Unerheblich ist der Hinweis des Beschwerdeführers auf einen angeblichen Missbrauch der Daten durch einen städtischen Polizeibeamten; der blosse Hinweise auf andere Akten und Vorakten vermag den Begründungsanforderungen ohnehin nicht zu genügen (BGE 133 II 396 E. 3.1 S. 400). Gleichwohl kann das öffentliche Interesse an der Verfolgung von Straftaten, aber auch die Interessen der Opfer am Bestehenbleiben der fraglichen Daten nicht verneint werden. Der Überfall auf das Restaurant, bei dem es zu schweren Straftaten gekommen war, ist nach wie vor unaufgeklärt. Es ist deshalb bedeutsam, Einzelheiten aus dem Umfeld des Vorfalls gespeichert zu erhalten, um allfällige neue Erkenntnisse rasch in ein Gesamtbild einordnen zu können. Gerade der Umstand, dass unterschiedliche Kreise auf unterschiedliche Weise mit dem Überfall in Verbindung gebracht werden könnten, lässt es nicht von vornherein als unwahrscheinlich erscheinen, dass die registrierten Daten bei allfälligen neuen Hinweisen dank der

BGE 138 I 256 S. 264

Vernetzung mit andern Parametern noch von Nutzen sein könnten. Dabei fällt in Betracht, dass der Beschwerdeführer nicht zufällig oder wegen einer Verwechslung in die Untersuchung einbezogen worden ist, sondern wegen seiner Verbindung zu einem Geldeintreiber. Er hatte diesen beauftragt, beim säumigen Pächter des Restaurants eine Forderung einzutreiben, worauf der Geldeintreiber im Restaurant vorgesprochen hat. Drei Tage später erfolgte der Überfall. Diese Sachlage legt die Annahme nahe, dass allein der Beizug der Strafakten nicht ausreichen würde, weil die Verkettung der einzelnen Begebenheiten mit den einzelnen Untersuchungshandlungen, insbesondere mit den erfolgten Einvernahmen, erst wieder hergestellt werden müsste.

6.3 Kann aber nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass sich aus den in Frage stehenden Daten sachdienliche Angaben für weitere polizeiliche Ermittlungsarbeiten ergeben können, überwiegt das öffentliche Interesse an der Aufklärung des Überfalls das private Interesse des Beschwerdeführers an der Löschung der Daten. Unter Berücksichtigung, dass es sich dabei nicht um einen schweren Eingriff in das informationelle Selbstbestim-

mungsrecht handelt und es noch um einen Zeitraum von knapp vier Jahren bis zur automatischen Löschung der Daten geht, erscheint das Weiterbestehen der Daten nach Massgabe der POLIS-VO nicht als unverhältnismässig. Die Rüge der Verletzung von Art. 13 Abs. 2 BV und von Art. 8 EMRK erweist sich als unbegründet.