

Antrag des Regierungsrates vom 5. Juli 2017

5373

**Gesetz
über die Gerichts- und Behördenorganisation
im Zivil- und Strafprozess (GOG) und
Polizeiorganisationsgesetz (POG)**

**(Änderung vom; Anpassung an das totalrevidierte
Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und
Fernmeldeverkehrs und die Änderungen des Sanktionenrechts)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 5. Juli 2017,

beschliesst:

I. Das Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 wird wie folgt geändert:

- § 47. Ein Mitglied des Obergerichts
- lit. a und b unverändert.
- c. ist Genehmigungsbehörde gemäss Art. 37 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF).
- § 51. Abs. 1 und 2 unverändert.
- ³ Das Obergericht ist Beschwerdeinstanz gemäss Art. 37 Abs. 3 BÜPF. Auf das Verfahren finden die Bestimmungen des VRG ergänzend Anwendung.
- § 89. Abs. 1 und 2 unverändert.
- ³ Die Strafbefugnis der Gemeinde beträgt höchstens Fr. 500 Busse. Die anzuordnende Ersatzfreiheitsstrafe darf zehn Tage nicht übersteigen.
- Als Zwangsmassnahmen-gericht
- d. In verwaltungsrechtlichen Verfahren
- Zuständige Behörden

II. Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 wird wie folgt geändert:

§ 14. Abs. 1–3 unverändert.

⁴ Sie nimmt ausserhalb der Städte Zürich und Winterthur folgende sicherheitspolizeiliche Aufgaben wahr:

lit. a–d unverändert.

e. Anordnung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bei der Notsuche gemäss Art. 35 des Bundesgesetzes vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF).

⁵ Sie ist zuständig für die Anordnung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bei der Fahndung nach verurteilten Personen gemäss Art. 36 BÜPF.

III. Diese Gesetzesänderungen unterstehen dem fakultativen Referendum.

IV. Diese Gesetzesänderungen treten im Zeitpunkt des Kantonsratsbeschlusses in Kraft.

Weisung

A. Allgemeine Erläuterungen

I. Ausgangslage

1. Die eidgenössischen Räte haben am 18. März 2016 das totalrevidierte Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) erlassen (BB1 2016, 1991). Dieses Gesetz soll Anfang 2018 in Kraft treten (vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 22. März 2017 zur Eröffnung der Vernehmlassung zu den Ausführungsverordnungen). Wesentliche Neuerungen betreffen unter anderem eine Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereichs des Gesetzes und den Einsatz von technischen Überwachungsgeräten und besonderen Informatikprogrammen. Ferner wurde eine Lücke im Gesetz geschlossen, indem die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs ausserhalb

von Strafverfahren nicht nur bei der Suche nach vermissten Personen (sogenannte Notsuche), sondern auch bei der Fahndung nach verurteilten Personen ermöglicht wird.

2. Bereits am 19. Juni 2015 haben die eidgenössischen Räte ferner die Änderungen des Sanktionenrechts beschlossen (vgl. Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und Militärstrafgesetzes [Änderungen des Sanktionenrechts] vom 19. Juni 2015, BBl 2015, 4899). Die Gesetzesänderungen wurden – mit Ausnahme der Änderungen im Jugendstrafrecht, die bereits seit 1. Juli 2016 gelten – auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt (AS 2016, 1249). Im Zentrum der Änderungen steht die Lockerung der Voraussetzungen für die Aussprechung einer kurzen Freiheitsstrafe unter sechs Monaten. Bei der Geldstrafe bestimmt das Gesetz neu, dass in der Regel ein Tagessatz von mindestens Fr. 30 gilt, der in Ausnahmefällen bis auf Fr. 10 gesenkt werden darf. Ferner wird die elektronische Überwachung des Vollzugs ausserhalb der Strafanstalt (Electronic Monitoring) als Vollzugsform für Freiheitsstrafen zwischen 20 Tagen und zwölf Monaten gesetzlich verankert. Electronic Monitoring kann zusätzlich gegen Ende der Verbüssung langer Freiheitsstrafen als Alternative zum Arbeitsexternat und zum Arbeits- und Wohnexternat für eine Dauer von drei bis zwölf Monaten angeordnet werden. Sodann handelt es sich bei der gemeinnützigen Arbeit anders als heute nicht mehr um eine eigenständige Strafe, sondern neu um eine Vollzugsform. Damit sind nicht mehr die Gerichte, sondern die Vollzugsbehörden für die Anordnung der gemeinnützigen Arbeit zuständig. Gemeinnützige Arbeit kann bewilligt werden zum Vollzug einer Freiheitsstrafe von nicht mehr als sechs Monaten, einer nach Anrechnung der Untersuchungshaft verbleibenden Reststrafe von nicht mehr als sechs Monaten oder einer Geldstrafe oder Busse (Art. 79a Abs. 1 nStGB).

II. Anpassungsbedarf und Regelung

1. Gemäss Art. 43 nBÜPF haben die Kantone die zum Vollzug des BÜPF notwendigen Vorschriften zu erlassen, soweit sie dafür zuständig sind. Damit wird insbesondere auf Art. 37 Abs. 3 nBÜPF Bezug genommen (BBl 2013, 2767). Danach haben der Bund und die Kantone bei Überwachungen ausserhalb von Strafverfahren die anordnende Behörde, die Genehmigungsbehörde und die Beschwerdeinstanz zu bestimmen; dies betrifft die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bei der Notsuche (Art. 35 nBÜPF, Suche nach einer vermissten Person) und die Fahndung nach verurteilten Personen (Art. 36 nBÜPF). Die Anordnung der Überwachung bedarf der Genehmigung durch eine richterliche Behörde.

Die Zuständigkeiten bei der *Notsuche* sind im Kanton bereits geregelt: Für die Anordnung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs sind die Kantonspolizei bzw. die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur zuständig (§ 14 Abs. 4 lit. e bzw. § 22 lit. b Polizeiorganisationsgesetz [POG, LS 551.1]). Genehmigungsbehörde ist ein Mitglied des Obergerichts als Zwangsmassnahmengericht (§ 47 lit. c Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess, GOG, LS 211.1); Beschwerdeinstanz ist das Obergericht (§ 51 Abs. 3 GOG). Bei der Notsuche sind nur die Verweisungen an das totalrevidierte BÜPF anzupassen. Wie erwähnt kann die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs neu auch bei der *Fahndung nach verurteilten Personen* angeordnet werden. Hier sind die Zuständigkeiten grundsätzlich analog zu regeln. Es erscheint sinnvoll, die Anordnung der Überwachung im Rahmen der Fahndung nach verurteilten Personen derjenigen Behörde im Kanton Zürich zu übertragen, die mit dieser Aufgabe betraut ist (§ 44 Polizeigesetz, PolG, LS 550.1), d. h. der Polizei, und nicht etwa der Vollzugszugsbehörde, d. h. dem Amt für Justizvollzug und den Jugendanwaltschaften, mithin den Behörden, welche die strafrechtlichen Sanktionen vollziehen. Die Kantonspolizei verfügt über die entsprechenden Kompetenzen bei der Notsuche und ist – anders als das Amt für Justizvollzug – nicht nur mit der Anordnung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vertraut, sondern sie verfügt bereits über die notwendige Pikettorganisation, um auch ausserhalb der Bürozeiten rasch tätig werden zu können. Dass die Polizei hier nicht wie bei der Notsuche aufgrund einer Vermisstenanzeige tätig wird, sondern in der Regel aufgrund eines Auftrags der Vollzugsbehörden zur Aufenthaltsnachforschung bzw. zur Verhaftung nach der verurteilten Person fahndet, führt zu keinem anderen Ergebnis. Zuständig soll – anders als bei der Notsuche – alleine die Kantonspolizei sein. Die Vollzugsbehörden werden der Kantonspolizei die für eine Anordnung einer Überwachungsmassnahme nötigen Informationen, namentlich über das zu vollziehende Urteil und die Gefährlichkeit oder Selbstgefährlichkeit der gesuchten Person, zukommen lassen müssen. Die Abläufe sind zwischen den Vollzugsbehörden und der Kantonspolizei zu regeln. Der Entscheid, mit welchen Mitteln gefahndet wird, liegt aber letztlich bei der Polizei. Genehmigungsbehörde soll ein Mitglied des Obergerichts als Zwangsmassnahmengericht und Beschwerdeinstanz das Obergericht sein.

Das POG ist entsprechend zu ergänzen und bezüglich der Genehmigungsbehörde und der Beschwerdeinstanz ist das GOG anzupassen.

2. Nach dem neuen Sanktionenrecht ist die gemeinnützige Arbeit keine eigenständige Sanktion mehr (vgl. heute Art. 37 und 107 StGB), sondern eine Vollzugsform der Freiheitsstrafe und der Geldstrafe oder Busse (Art. 79a nStGB). Sie kann daher nicht mehr im Strafverfahren durch die Gerichte, die Staatsanwaltschaft oder die Übertretungsstrafbehörde ausgesprochen werden, sondern sie wird durch die Vollzugsbehörde angeordnet. Nachdem auch die Übertretungsstrafbehörden der Gemeinden für die Anordnung von gemeinnütziger Arbeit nicht mehr zuständig sind, ist § 89 Abs. 3 GOG entsprechend anzupassen.

Wenn der Regierungsrat durch Verordnung u. a. die Verfahren zur Vorbereitung, Durchführung und Beendigung der Freiheitsstrafen regelt (§ 31 Abs. 1 lit. a Straf- und Justizvollzugsgesetz [StJVG, LS 331]) bzw. zur Vereinheitlichung der Verfahrensvoraussetzungen für die Freiheitsstrafen Vereinbarungen mit anderen Kantonen treffen kann (§ 32 lit. b StJVG), betrifft dies ohne Weiteres auch die gemeinnützige Arbeit und die neue Vollzugsform des Electronic Monitoring (ebenso wie die Halbgefängenschaft). Auf eine Anpassung von §§ 31 Abs. 1 lit. a und 32 lit. b StJVG, welche die gemeinnützige Arbeit ausdrücklich erwähnen, wird indessen verzichtet, zumal auch Geldstrafen oder Bussen in dieser Form vollzogen werden können (Art. 79a Abs. 1 Bst. c nStGB).

III. Finanzielle Auswirkungen

Diese Gesetzesänderungen führen nicht zu Mehrkosten.

IV. Ergebnis der Vernehmlassung

Es wurde eine Vernehmlassung beim Obergericht und den betroffenen Behörden durchgeführt. Die Zuständigkeit der Vollzugsbehörden für die Anordnung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bei der Fahndung nach verurteilten Personen wurde angeregt. Ansonsten wurden keine materiellen Einwendungen erhoben.

V. Dringliche Inkraftsetzung

Wie ausgeführt soll das nBÜPF voraussichtlich Anfang 2018 in Kraft treten. Die Zuständigkeiten betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bei der Fahndung nach verurteilten Personen sollte auf diesen Zeitpunkt geregelt sein. Die Änderungen des Sanktionenrechts treten ferner auf den 1. Januar 2018 in Kraft, sodass die Anpas-

sung des GOG ebenfalls auf diesen Zeitpunkt erfolgt sein sollte. Die vorliegenden Gesetzesänderungen können aber frühestens nach Ablauf der Referendumsfrist bzw. wenn das Referendum ergriffen wird, frühestens nach Annahme des Gesetzes durch die Stimmberechtigten in Kraft gesetzt werden. Dies kann dazu führen, dass die Gesetzesänderungen erst mehr als ein Jahr nach der Beschlussfassung im Kantonsrat wirksam werden können. Dies ist vorliegend zu vermeiden, weshalb von der Möglichkeit des Dringlichkeitsrechts Gebrauch zu machen ist. Gemäss Art. 37 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) können Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, vom Kantonsrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder sofort in Kraft gesetzt werden.

B. Zu den Änderungen im Einzelnen

§ 47 GOG

Vgl. vorab die Ausführungen unter A.II.1.

Heute schon ist ein Mitglied des Obergerichts als Zwangsmassnahmengericht Genehmigungsbehörde bei der Notsuche. Es soll auch für die Genehmigung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bei der Fahndung nach verurteilten Personen zuständig sein.

§ 51 GOG

Vgl. vorab die Ausführungen unter A.II.1.

Das Obergericht ist schon heute Beschwerdeinstanz bei Überwachungen des Post- und Fernmeldeverkehrs bei der Suche nach vermissten Personen ausserhalb von Strafverfahren. Diese Aufgabe soll ihm auch zukommen, wenn bei einer Fahndung nach verurteilten Personen eine Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs angeordnet wird.

§ 89 GOG

Nachdem die gemeinnützige Arbeit nicht mehr eine eigenständige Sanktion, sondern eine Vollzugsform der Freiheitsstrafe und der Geldstrafe oder Busse ist, kann eine Strafbehörde keine gemeinnützige Arbeit als Strafe mehr anordnen. Für die Bewilligung des Vollzugs einer Freiheitsstrafe, einer Geldstrafe oder Busse in der Form der gemeinnützigen Arbeit ist nunmehr die Vollzugsbehörde, mithin das Amt für Justizvollzug (§ 14 Abs. 1 StJVg in Verbindung mit §§ 2 Abs. 1 und 5 lit. a der Justizvollzugsverordnung [JVV, LS 331.1]), zuständig.

§ 14 POG

Vgl. vorab die Ausführungen unter A.II.1.

Die Polizei ist heute schon zuständig für die Anordnung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bei der Notsuche (Art. 35 nBÜPF). Gemäss den einschlägigen Bestimmungen des POG obliegt diese Aufgabe der Kantonspolizei (§§ 11 Abs. 3 und 14 Abs. 4 lit. e POG). In Absprache mit der Kantonspolizei ist auf dem Gebiet der Stadt Zürich die Stadtpolizei Zürich und auf dem Gebiet der Stadt Winterthur die Stadtpolizei Winterthur zuständig (§ 22 lit. b POG, vgl. dazu auch ABI 2009, 1675).

Es erscheint sinnvoll, die Kantonspolizei auch für die Anordnung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs gemäss Art. 36 nBÜPF (Fahndung nach verurteilten Personen) alleine auf dem ganzen Kantonsgebiet für zuständig zu erklären. Den Stadtpolizeien Zürich und Winterthur kommt hier keine Kompetenz zur Anordnung einer Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs zu.

In § 14 Abs. 4 lit. e POG ist bezüglich der Zuständigkeit für die Anordnung der Überwachung bei der Notsuche die Verweisung an die Bestimmung im nBÜPF anzupassen und in Abs. 5 neu die Zuständigkeit für die Anordnung der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs bei der Fahndung nach verurteilten Personen zu regeln.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Markus Kägi

Der Staatsschreiber:
Beat Husi