

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 18. April 2018

313.

Schriftliche Anfrage von Dr. David Garcia Nuñez und Christina Schiller betreffend verdeckte Fahndung der Stadtpolizei nach männlichen Escorts, juristische Grundlagen, Dienstanweisungen und Voraussetzungen für die Fahndung im Internet sowie Untersuchung von weiteren strafbaren Tatbeständen

Am 7. Februar 2018 reichten Gemeinderat David Garcia Nuñez und Gemeinderätin Christina Schiller (beide AL) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2018/68, ein:

Im Artikel „Polizisten schnüffeln auf schwulen Dating-Websites herum“ der Zeitschrift „Cruiser“ (<http://www.maqazinarchiv.com/cruiserfebruar2018#page=4>) wird darüber berichtet, wie die Stadtpolizei mittels gefälschten Profilen nach männlichen Escorts „verdeckt fahndet“. Im Artikel wird über einen Fall eines Sexworkers berichtet, der vom selben verdeckten Fahnder festgenommen wurde, welcher davor diesen Escort zum Angebot sexueller Dienstleistungen angestiftet hatte. Gemäss den journalistischen Ausführungen sei der Sexworker während seiner Haft ohne rechtlichen Beistand von der Polizei einvernommen und nach wenigen Tagen in sein Heimatland ausgeschafft worden.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat folgende Fragen zu beantworten:

1. Gestützt auf welche juristische Grundlage sieht sich die Polizei dazu befugt, zur Erfüllung ihrer Aufgabe im Internet zu fahnden?
2. Zur Bekämpfung welcher genauen Straftaten arbeitet die Stadtpolizei gestützt auf den Paragraphen 32d Abs. 2 PolG?
3. Im Antrag des Regierungsrates (RR) vom 28.03.12 zur Änderung von polizeilichen Überwachungsmaßnahmen hat der RR auf Seite 20 ausgeführt, dass mit Blick auf den Cyber-Bereich für Kontaktaufnahmen im Internet der Artikel 32f PolG als gesetzliche Grundlage herangezogen werde. Aufgrund des BG Entscheides 140 1 353 ff musste Artikel 32f jedoch aufgehoben werden. Was hat sich seither für die polizeiliche Arbeit in diesem Bereich geändert?
4. Gemäss BGE 140 1 353 S. 380 bedarf die Verwendung technischer Mittel zur Informationsbeschaffung im Internet detaillierter Regelung. Eine Blankettnorm wie es der ehemalige Paragraph § 32f Abs. 1 PolG/ZH dargestellt hat, vermag keine verhältnismässige Handhabung von technischen Mitteln zu gewährleisten. Setzt die Stadtpolizei in diesem Bereich technische Hilfsmittel ein, wenn ja welche?
5. Gemäss BGE 140 1 353 ist eine reine Beobachtung von öffentlich zugänglichen Bereichen im Internet möglich. Überwachung der Kommunikation in geschlossenen Internettefforen ohne Genehmigung und nachträgliche Überprüfungsmöglichkeit durch eine unabhängige richterliche Instanz ist dagegen nicht zulässig. Wieso gilt dies nicht bei dem erwähnten Fall?
6. Gemäss dem eingangs erwähnten Artikel stuft die Stadtpolizei ihre aktive Suche und Anstiftung zur Prostitution als „verdeckte Fahndung“ ein. Das beinhaltet, dass der verdeckte Fahnder in seinem Profil, falsche Angaben zu seiner Person machte. Welche zusätzlichen polizeilichen Handlungen müssten gemäss Sicherheitsdepartement ausgeführt werden, damit die Kategorie der „verdeckten Ermittlungen“ erreicht werden würden?
7. Gibt es eine Dienstanweisung der Stadtpolizei über die verdeckte Fahndung? Wenn ja: Ist der Stadtrat bereit, die entsprechenden Dienstanweisungen gestützt auf das IDG öffentlich zugänglich zu machen? Wenn nein: Warum nicht?
8. Werden diese „verdeckten Fahndungen“ nur auf online Plattformen durchgeführt, wo männliche Escorts ihre Dienstleistungen anbieten? Oder werden ähnliche „verdeckte Fahndungen“ auch bei Sexworkerinnen durchgeführt?
9. Wie viele „verdeckte Fahndungen“ nach Sexworker_innen wurden in den letzten 5 Jahren durchgeführt (bitte um geschlechtsspezifische tabellarische Zusammenstellung).
10. In wie vielen Fällen kam es zu einer Verhaftung der „verdeckt gefahndeten“ Personen?
11. Würden bei den jeweiligen Verhaftungen andere strafbare Tatbestände (Einnehmen von Wucherzinsen, Förderung eines illegalen Aufenthalts seitens Dritter, etc.) untersucht? Wenn ja: Bitte um Nennung der Fälle, in denen es hierbei zu einer Anklage seitens der Stadtpolizei kam. Wenn nein: Bitte um Nennung der Gründe, weshalb diese in der Sexworkszene häufig vorkommenden Straftaten nicht untersucht wurden.
12. Wie viele Polizist_innen und welche Abteilungen der Stadtpolizei waren in diesen „verdeckten Fahndungen“ involviert? Bitte um Nennung der Anzahl der pro Fall involvierten Personen, Abteilungen und der pro Fall geleisteten Stunden (Bitte um Unterscheidung zwischen Aufwand zur Profilpflege und tatsächlich „verdeckter Fahndung“).
13. Nach welchen konkreten Kriterien wurden die Zielpersonen der „verdeckten Fahndungen“ ausgewählt?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1 («Gestützt auf welche juristische Grundlage sieht sich die Polizei dazu befugt, zur Erfüllung ihrer Aufgabe im Internet zu fahnden?»)

Die Polizei hat als Strafverfolgungsbehörde aus eigenem Antrieb, auf Anzeige von Privaten und Behörden sowie im Auftrag der Staatsanwaltschaft Straftaten zu ermitteln (Art. 15 Abs. 2 und Art. 306 Strafprozessordnung [StPO, SR 312.0]). Ausgehend von Hinweisen oder eigenen Wahrnehmungen tätigt die Polizei Vorermittlungen, um festzustellen, ob strafbare Handlungen zu verhindern oder aufzuklären sind (§ 4 Polizeigesetz [PolG, LS 550.1]). Zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten können Polizeiangehörige mit anderen Personen Kontakt aufnehmen, ohne ihre wahre Identität und Funktion bekannt zu geben. Sie dürfen dabei auch Scheingeschäfte vorbereiten und abschliessen (§ 32d PolG). Polizeiangehörige dürfen im Rahmen kurzer Einsätze ohne Offenlegung ihrer wahren Identität und Funktion Verbrechen und Vergehen aufzuklären versuchen und dabei insbesondere Scheingeschäfte abschliessen oder den Willen zum Abschluss vortäuschen (Art. 298a StPO). Diese Grundsätze gelten auch für das Internet.

Zu Frage 2 («Zur Bekämpfung welcher genauen Straftaten arbeitet die Stadtpolizei gestützt auf den Paragraphen 32d Abs. 2 PolG?»):

Grundsätzlich können Kontaktnahmen und Scheingeschäfte gemäss § 32d Abs. 1 und 2 PolG bei allen Deliktsbereichen zur Anwendung kommen. In der Praxis am häufigsten sind verdeckte Kontaktaufnahmen bei der Bekämpfung des Drogenhandels, der Pädokriminalität (z. B. sogenannte Chatroom-Ermittlungen), der Kinderpornografie und im Bereich der Prostitution, Widerhandlungen gegen das Ausländergesetz (AuG, SR 142.20), die Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs (VEP, SR 142.203), die Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO, AS 551.140) und den Menschenhandel. Auch die sogenannten Alkoholtstkäufe zur Überprüfung, ob die entsprechenden Jugendschutzbestimmungen eingehalten werden, erfolgen gestützt auf diese Bestimmungen.

Die Stadtpolizei Zürich hat den Auftrag, das Prostitutionsgewerbe in der Stadt Zürich zu kontrollieren. Hierzu werden u. a. Inserate, in denen sexuelle Dienste gegen Entgelt angeboten werden, überprüft. Das Internet ist für solche Inserate eine der meist genutzten Plattformen. Um eine Kontrolle durchführen zu können, muss eine Kontaktnahme mit der inserierenden Person erfolgen. Die Kontrolle wird nicht zuletzt auch zum Schutz der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter (vor Ausbeutungs- und Zwangsprostitution) sowie der Freier (vor gewalttätigen oder anderweitig kriminellen Akteuren) durchgeführt. Es wird geprüft, ob die sich prostituierende Person über die entsprechende ausländerrechtliche Genehmigung verfügt. Ebenso dienen solche Kontaktaufnahmen der Abklärung, ob die sich prostituierende Person freiwillig oder unter Zwang dieser Arbeit nachgeht. Ferner wird auch die Einhaltung der Bestimmungen der PGVO kontrolliert.

Zu den Fragen 3 und 4 («Im Antrag des Regierungsrates (RR) vom 28.03.12 zur Änderung von polizeilichen Überwachungsmaßnahmen hat der RR auf Seite 20 ausgeführt, dass mit Blick auf den Cyber-Bereich für Kontaktaufnahmen im Internet der Artikel 32f PolG als gesetzliche Grundlage herangezogen werde. Aufgrund des BG Entscheides 140 1 353 ff musste Artikel 32f jedoch aufgehoben werden. Was hat sich seither für die polizeiliche Arbeit in diesem Bereich geändert?»); («Gemäss BGE 140 1 353 S. 380 bedarf die Verwendung technischer Mittel zur Informationsbeschaffung im Internet detaillierter Regelung. Eine Blankettnorm wie es der ehemalige Paragraph § 32f Abs. 1 PolG/ZH dargestellt hat, vermag keine verhältnismässige Handhabung von technischen Mitteln zu gewährleisten. Setzt die Stadtpolizei in diesem Bereich technische Hilfsmittel ein, wenn ja welche?»):

Nach der Aufhebung von § 32f PolG stützt sich die Informationsbeschaffung im Internet auf § 4 und § 32d PolG, die vom Bundesgericht nicht beanstandet wurden. Im Lichte der Erwägungen des Bundesgerichts sind für die Zulässigkeit der polizeilichen Informationsbeschaffung im Internet die öffentliche Zugänglichkeit der fraglichen Information und das Vorgehen für ihre Beschaffung entscheidend. Die Polizei kann öffentlich zugängliche Informationen und Inhalte

des Internets in gleichem Umfang zur Kenntnis nehmen, wie jeder Private dies in zulässiger Weise tun kann. Dies kann durch Suche und Auswertung von Informationen auf allgemein zugänglichen Internetplattformen wie beispielsweise Webseiten oder Social-Media (wie Facebook, Instagram usw.) erfolgen. Das reine Beobachten in öffentlich zugänglichen Bereichen des Internets ist – gestützt auf den Vorermittlungsauftrag von § 4 PolG – ohne Weiteres zulässig. Kein Hindernis sind dabei allfällig nötige Registrierungen, die sogar mit falschen Angaben erfolgen können, wo keine materiellen Identitätsüberprüfungen erfolgen oder Zugangsbeschränkungen bestehen. In sozialen Netzwerken ist auch das einfache Erstellen fingierter Profile einschliesslich der Nutzung von passenden Bildern und dem Posten von Bildern durch die Polizei unproblematisch. Zur Kontaktnahme i.S.v. § 32d (oder verdeckten Fahndung gemäss Art. 298a StPO) wird die polizeiliche Informationsbeschaffung im Internet erst dann, wenn mit der Zielperson zur Aufgabenerfüllung direkt kommuniziert und interagiert wird, sei dies in einem Chat oder in anderen internetbasierten Kommunikationsmöglichkeiten. Eine Kontaktnahme gemäss § 32d PolG ist dabei so lange möglich, wie sie nicht auf den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses ausgerichtet ist bzw. zu einem solchen führt. Soll ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden, sind die Voraussetzungen der verdeckten Vorermittlung gemäss § 32e PolG (bzw. der verdeckten Ermittlung gemäss Art. 285a StPO) einzuhalten. Mangels ausreichender Regelung im Polizeigesetz sind hingegen präventive, technisch ausgeführte Echtzeit-Kommunikationsüberwachungen im Internet analog derjenigen gemäss StPO derzeit nicht gestattet.

Zu Frage 5 («Gemäss BGE 140 1 353 ist eine reine Beobachtung von öffentlich zugänglichen Bereichen im Internet möglich. Überwachung der Kommunikation in geschlossenen Internetforen ohne Genehmigung und nachträgliche Überprüfbarkeit durch eine unabhängige richterliche Instanz ist dagegen nicht zulässig. Wieso gilt dies nicht bei dem erwähnten Fall?»):

Siehe dazu auch die Antwort zu Frage 3. Beim im Artikel erwähnten Fall erfolgte keine automatisierte, technische Kommunikationsüberwachung i.S.v. § 32f Abs. 2 PolG bzw. des Bundesgerichtsentscheids, sondern eine Kontaktnahme gemäss § 32d PolG über die von der inserierenden Person im öffentlich zugänglichen Bereich gewünschte Weise direkt von Person zu Person. Anders ausgedrückt: Es wurde nicht die Kommunikation zwischen dem Sexworker und Drittpersonen überwacht, sondern ein Polizeiangehöriger kommunizierte persönlich mit ihm. Es handelt sich um komplett verschiedene rechtliche Konstellationen.

Zu Frage 6 («Gemäss dem eingangs erwähnten Artikel stuft die Stadtpolizei ihre aktive Suche und Anstiftung zur Prostitution als „verdeckte Fahndung“ ein. Das beinhaltet, dass der verdeckte Fahnder in seinem Profil, falsche Angaben zu seiner Person machte. Welche zusätzlichen polizeilichen Handlungen müssten gemäss Sicherheitsdepartement ausgeführt werden, damit die Kategorie der „verdeckten Ermittlungen“ erreicht werden würden?»):

Der referenzierte Artikel aus der Zeitschrift «Cruiser» (<http://www.magazinarchiv.com/cruiser-februar2018#page=4>) ist nicht korrekt verfasst. Die Stadtpolizei Zürich stiftet nicht zur Prostitution an. Anstiftung bedeutet die Hervorrufung eines Tatentschlusses bei einer vorher nicht tatgeneigten Person. Eine Anstiftung zu einer Straftat ist bei verdeckten Fahndungen und verdeckten Ermittlungen nach PolG und StPO nicht zulässig und führt zu Freispruch oder erheblicher Strafminderung. Der vorliegende Fall wurde sowohl vom Bezirksgericht als auch vom Obergericht überprüft. Das polizeiliche Vorgehen wurde von beiden Gerichten als korrekt beurteilt. Über den Fall und das Obergerichtsurteil wurde im Übrigen auch in einem Artikel der «NZZ» ausführlich und zutreffend berichtet («NZZ» vom 18. September 2017, S. 17).

Bei der verdeckten Vorermittlung gemäss § 32e PolG versucht ein Polizeiangehöriger mit einer auf Dauer angelegten, falschen Identität mittels aktivem, zielgerichtetem Verhalten ausserhalb eines Strafverfahrens zu anderen Personen Kontakt zu knüpfen und zu diesen ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Die Definition und gesetzliche Regelung orientiert sich weitgehend an derjenigen der verdeckten Ermittlung der StPO (Art. 285a ff. StPO). Teilweise sind die StPO-Bestimmungen sinngemäss anzuwenden (vgl. § 32e Abs. 4 PolG). Hauptkriterium für

die verdeckte Ermittlung gemäss StPO ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Verwendung einer urkundengestützten falschen Identität (sogenannte Legende). Die Verwendung eines fiktiven Namens und Profils stellt gemäss Lehre und Rechtsprechung keine solche urkundengestützte falsche Identität dar.

Zu Frage 7 («Gibt es eine Dienstanweisung der Stadtpolizei über die verdeckte Fahndung? Wenn ja: Ist der Stadtrat bereit, die entsprechenden Dienstanweisungen gestützt auf das IDG öffentlich zugänglich zu machen? Wenn nein: Warum nicht?»):

Eine solche Dienstanweisung besteht nicht, es gelten die Regelungen des Polizeigesetzes und der Strafprozessordnung. Für verdeckte Fahndungen eingesetzte Polizistinnen und Polizisten werden intern hierfür ausgebildet und unterstehen der Kontrolle durch ihre direkten Vorgesetzten sowie durch die zuständigen Polizeioffiziere.

Zu Frage 8 («Werden diese „verdeckten Fahndungen“ nur auf online Plattformen durchgeführt, wo männliche Escorts ihre Dienstleistungen anbieten? Oder werden ähnliche „verdeckte Fahndungen“ auch bei Sexworkerinnen durchgeführt?»):

Die Fachgruppe Milieu-/Sexualdelikte (MSD) kontrolliert Sexinserate auf sämtlichen gängigen Internetplattformen, auf denen sexuelle Dienste gegen Entgelt angeboten werden. Das Geschlecht und die sexuelle Orientierung der Inserierenden spielt hierbei keine Rolle. Es bieten sich mehr Sexworkerinnen als Sexworker im Internet an. Dies führt dazu, dass die Kontrollen von Sexworkerinnen zahlenmässig deutlich überwiegen.

Zu den Fragen 9 und 10 («Wie viele „verdeckte Fahndungen“ nach Sexworker_innen wurden in den letzten 5 Jahren durchgeführt (bitte um geschlechtsspezifische tabellarische Zusammenstellung).»); («In wie vielen Fällen kam es zu einer Verhaftung der „verdeckt gefahndeten“ Personen?»):

Weder über die offenen noch die verdeckten Kontrollen wird eine Statistik geführt. Die Stadtpolizei schätzt aufgrund der Erfahrungswerte, dass im Jahr 2017 gesamthaft bei gegen 1000 kommerziellen Sexinseraten Kontakt aufgenommen wurde (vorwiegend Internet, aber auch Printmedien). Rund 70–80 Prozent betrafen weibliche Prostituierte, rund 15–20 Prozent männliche, ein ganz kleiner Anteil Transgender / Transsexuelle. Viele Inserate betreffen Salons, nur ein Teil Escort-Services. Daraus resultierten rund 300 strafrechtliche Verzeigungen (Vergehen und Übertretungen) und 82 Festnahmen (nur bei Vergehenstatbeständen). 42 der verhafteten Personen waren Männer, 40 Frauen. Die Erfahrung zeigt, dass bei den Männern drei- bis fünfmal häufiger Vergehenstatbestände vorliegen als bei Frauen. Bei Ersteren liegt die Trefferquote bezüglich Vergehenstatbeständen derzeit erfahrungsgemäss bei rund 30–50 Prozent der Fälle, bei Letzteren massiv tiefer. Diese erheblichen Unterschiede dürften v. a. daherrühren, dass die weiblichen Sexarbeiterinnen vorwiegend aus dem EU-Raum kommen, womit sie grundsätzlich die Möglichkeit haben, legal in der Schweiz zu arbeiten und lediglich eine Meldebestätigung des kantonalen Amtes für Wirtschaft und Arbeit einholen müssen. Die männlichen Prostituierten kommen häufig aus Drittstaaten. Als Drittstaatenangehörige dürfen sie ohne Aufenthaltstitel und Arbeitsbewilligung keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Bei einem Verstoß liegt ein Vergehen gegen das AuG in staatsanwaltschaftlicher Zuständigkeit vor.

Die verdeckten Kontaktaufnahmen bei der verbotenen Strassenprostitution liegen tiefer und bewegen sich im Bereich von jährlich rund 600–800 Fällen und betreffen grösstenteils weibliche Sexarbeiterinnen.

Zu Frage 11 («Wurden bei den jeweiligen Verhaftungen andere strafbare Tatbestände (Einnehmen von Wucherzinsen, Förderung eines illegalen Aufenthalts seitens Dritter, etc.) untersucht? Wenn ja: Bitte um Nennung der Fälle, in denen es hierbei zu einer Anklage seitens der Stadtpolizei kam. Wenn nein: Bitte um Nennung der Gründe, weshalb diese in der Sexworkszene häufig vorkommenden Straftaten nicht untersucht wurden.»):

Nicht nur bei Verhaftungen, sondern allgemein bei Kontrollen im Sexgewerbe werden die Gesamtumstände durch die Polizei geprüft. Liegen andere strafbare Tatbestände vor, werden

diese detailliert abgeklärt und zuhänden der Untersuchungsbehörden rapportiert. Im Vordergrund stehen hier Förderung der Prostitution, Menschenhandel, Schleppertätigkeit, Erleichtern des rechtswidrigen Aufenthalts. Von entscheidender Bedeutung sind in der Praxis entsprechende Aussagen bzw. Aussagebereitschaft der betroffenen Sexarbeitenden.

Zu Frage 12 («Wie viele Polizist_innen und welche Abteilungen der Stadtpolizei waren in diesen "verdeckten Fahndungen" involviert? Bitte um Nennung der Anzahl der pro Fall involvierten Personen, Abteilungen und der pro Fall geleisteten Stunden (Bitte um Unterscheidung zwischen Aufwand zur Profilpflege und tatsächlich „verdeckter Fahndung“).»):

Im sexgewerblichen Bereich sind seitens Stadtpolizei Zürich lediglich Ermittlerinnen und Ermittler der Fachgruppe MSD (Fachdienst Prostitution und Fachdienst Sexualdelikte) für solche Einsätze ermächtigt. Das sind aktuell zwölf Polizistinnen und Polizisten. Die Eröffnung eines Internetprofils braucht nur wenige Minuten. Anschliessend bedarf das Profil keiner Pflege mehr. Für die Kontaktnahme aufgrund eines Sexinserats mit anschliessender Kontrolle ist mit einem zeitlichen Aufwand von gesamthaft etwa 30 Minuten zu rechnen. Neben den offen durchgeführten Kontrollen im Rotlichtmilieu stellt die verdeckte Kontrolltätigkeit ein wichtiges polizeiliches Instrument dar, u. a. weil es sehr effektiv und effizient ist.

Zu Frage 13 («Nach welchen konkreten Kriterien wurden die Zielpersonen der „verdeckten Fahndungen“ ausgewählt?»):

Kontaktaufnahmen mit inserierenden Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern (im Internet und auch auf anderen Plattformen) erfolgen regelmässig, aufgrund der hohen Anzahl an solchen Inseraten aber trotzdem nur stichprobenweise. Für die Stadtpolizei spielt dabei nur eine Rolle, dass ein Bezug zur Stadt Zürich gegeben ist und für die sexuellen Dienste ein Entgelt verlangt wird. Nicht kommerzielle Inserate interessieren nicht. Geschlecht, Aussehen, sexuelle Orientierung u. ä. spielen keine Rolle. Profile, die offensichtlich auf temporär anwesende Drittstaatenangehörige hinweisen, sind selbstverständlich von erhöhtem polizeilichem Interesse, ebenso z. B. Profile, die auf Frauen aus typischen Herkunftsländern von Menschenhandels-Opfern hindeuten.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti