



Übungen im öffentlichen Recht II

FS 2026 | Gruppe 4 und 5 | Fall 7: Polizeigesetz

Dr. Luka Markić, RA

30./31. März 2026

Sachverhalt

Am 23. Mai 2018 wurde die kantonale Volksinitiative «Bei Polizeimeldungen sind die Nationalitäten anzugeben» bei der Staatskanzlei des Kantons Zürich eingereicht. Die Initiative verlangte die Einführung einer neuen Bestimmung im Polizeigesetz, die vorsah, dass die Nationalitäten von Tätern, Tatverdächtigen und Opfern in Polizeimeldungen bekanntzugeben sei.

Der Kantonsrat stellte der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüber. An der Urnenabstimmung vom 7. März 2021 lehnten die Stimmberechtigten des Kantons Zürich die Volksinitiative ab; der Gegenvorschlag wurde angenommen.

Die von den Stimmberechtigten angenommene Bestimmung ergänzt die bestehende Regelung von § 51a des kantonalen Polizeigesetzes mit einem neuen Absatz 2:

§ 51a

¹ Die Polizei ist befugt, im öffentlichen Interesse und im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Bevölkerung und Betroffene zu informieren, sofern keine überwiegenden schützenswerten Interessen Privater oder des Gemeinwesens entgegenstehen.

² Informiert sie die Bevölkerung, gibt sie das Alter, das Geschlecht und die Staatsangehörigkeit der Täterinnen und Täter, Tatverdächtigen und Opfer bekannt, sofern keine Gründe des Persönlichkeitsschutzes dagegen sprechen oder die Gefahr besteht, dass die Personen identifiziert werden.

Sachverhalt

Mit Beschluss vom 31. März 2021 stellte der Regierungsrat fest, dass in Bezug auf die Volksabstimmung vom 7. März 2021 keine Einsprachen oder weitere Rechtsmittel erhoben worden sind. Zudem stellte er fest, dass die Änderung des Polizeigesetzes rechtskräftig angenommen wurde. Dieser Beschluss wurde am 9. April 2021 im Amtsblatt veröffentlicht. Am 14. April 2021 beschloss der Regierungsrat, dass die Änderung des Polizeigesetzes am 1. Juli 2021 in Kraft gesetzt wird. Dieser Beschluss wurde am 23. April 2021 im Amtsblatt veröffentlicht.

A, ein Jus-Student mit Wohnsitz in der Stadt Zürich, stört sich an der Änderung des Polizeigesetzes und möchte rechtliche Schritte dagegen ergreifen.



Frage 1

Steht A ein Rechtsmittel gegen die Änderung des Polizeigesetzes zur Verfügung?

Falls ja, prüfen Sie sämtliche Sachurteilsvoraussetzungen.

Rechtsschutzmöglichkeiten

Stimmrechtsbeschwerde?

Überprüfung von Beeinträchtigungen des Stimm- und Wahlrechts bzw. Geltendmachung von Verletzungen der politischen Rechte gemäss Art. 34 BV.

Konkrete (akzessorische/inzidente) Normenkontrolle?

Bei der konkreten (akzessorischen/inzidenten) Normenkontrolle überprüft das Gericht die Rechtmässigkeit individuell-konkreter Entscheide, indem es vorfrageweise prüft, ob die betreffende Norm, auf welcher die Verfügung fusst, gegen übergeordnete Normen verstösst. Im Falle der Gutheissung der Beschwerde wird nur der Einzelakt, nicht jedoch die Norm selber aufgehoben, da letztere ja nicht Anfechtungsobjekt ist.

Abstrakte Normenkontrolle?

Bei der abstrakten Normenkontrolle wird ein Erlass unabhängig von einem konkreten Anwendungsfall auf die Vereinbarkeit mit übergeordneten Normen überprüft.

Normenkontrollverfahren

Vorfrage:

Steht ein kantonales Rechtsmittel zur Verfügung?

Art. 74 Abs. 2 KV/ZH

Die obersten kantonalen Gerichte sind das Obergericht, das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht.

Art. 79 Abs. 2 KV/ZH

Kantonale Erlasse mit Ausnahme der Verfassung und der Gesetze können bei einem vom Gesetz bezeichneten obersten Gericht angefochten werden, wenn geltend gemacht wird, dass sie gegen übergeordnetes Recht verstossen.

Normenkontrollverfahren

Vorfrage:

Steht ein kantonales Rechtsmittel zur Verfügung?

§ 41 Abs. 1 und 2 VRG/ZH

¹ Das kantonale Verwaltungsgericht beurteilt als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Akte im Sinne von § 19 Abs. 1.

² Abweichende gesetzliche Regelungen bleiben vorbehalten.

Normenkontrollverfahren

Exkurs: Kanton Nidwalden

Art. 69 Abs. 1 und Abs. 2 Ziff. 2 KV/NW

¹ Verfassungsgericht ist das Obergericht.

² Das Verfassungsgericht beurteilt:

2. Streitigkeiten über die Rechtmässigkeiten von Gesetzen und Verordnungen des Kantons, der Gemeinden und Korporationen;

Normenkontrollverfahren

Vorfrage:

Steht ein kantonales Rechtsmittel zur Verfügung?

Fazit:

Nein, das zürcherische Recht sieht kein abstraktes Normenkontrollverfahren in Bezug auf kantonale Gesetze vor.

Folgefrage:

Steht ein eidgenössisches Rechtsmittel zur Verfügung?

Fazit:

Ja, die sogenannte Erlassbeschwerde gemäss Art. 82 Bst. b BGG.

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

1. Anfechtungsobjekt / Beschwerdeobjekt
2. Vorinstanz
3. Legitimation / Beschwerdebefugnis
4. Beschwerdegründe/ Rügen (u. Kognition)
5. Formalien (insb. Frist bzw. Zeitpunkt der Anfechtung)

Anfechtungsobjekt / Beschwerdeobjekt

Kantonale Erlasse (Art. 82 Bst. b BGG):

- Rechtsetzende Akte: Gesetze, Dekrete, Verordnungen etc. (von Kantonen und Gemeinden)
- Rechtsetzende innerkantonale und interkantonale Verträge (Konkordate)

Verwaltungsverordnungen?

Grundsätzlich nicht als Erlasse anfechtbar; Ausnahme: die Norm berührt zumindest indirekt Rechte und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger und entfaltet damit Aussenwirkungen.

Kantonsverfassungen?

- Grundsatz: Überprüfung erfolgt durch die Bundesversammlung (Gewährleistung; Art. 51 Abs. 2 BV)
- Ausnahme: Überprüfung durch das Bundesgericht, wenn das übergeordnete Recht im Zeitpunkt der Gewährleistung noch nicht in Kraft war oder sich seither in einer Weise weiterentwickelt hat, der es Rechnung zu tragen gilt (BGE 145 I 259 E. 5.1 mit Hinweisen).

Anfechtungsobjekt / Beschwerdeobjekt

Fazit:

Angefochten ist ein kantonales Gesetz; dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 Bst. b BGG).

Vorinstanz

Fazit:

Der Kanton Zürich kennt kein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gegenüber kantonalen Gesetzen. Die Beschwerde gegen das Polizeigesetz ist unmittelbar an das Bundesgericht zulässig (Art. 87 Abs. 1 BGG).

Legitimation / Beschwerdebefugnis

Allgemeines Beschwerderecht (Art. 89 Abs. 1 BGG):

- Formelle Beschwer: Teilnahme am vorinstanzlichen Verfahren und Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzugs
- Materielle Beschwer: Ein virtuelles Berührtsein in schutzwürdigen Interessen genügt.
 - Beschwer ist, wer durch den Erlass aktuell oder zumindest virtuell besonders berührt ist und daher ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.
 - Virtuell berührt ist, wer vom Erlass in Zukunft mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit besonders betroffen sein kann.
- Das Bundesgericht lässt dabei grundsätzlich genügen, dass der Beschwerdeführer unter den territorialen Anwendungsbereich des angefochtenen Erlasses fällt. Die Voraussetzung des Wohnsitzes ist jedoch nicht ausreichend für die Legitimation, wenn aufgrund des persönlichen oder sachlichen Anwendungsbereich unwahrscheinlich ist, dass der Beschwerdeführer vom Erlass einmal in schutzwürdigen Interessen einmal betroffen sein wird.
- Auf Beschwerden, die ausschliesslich im Interesse der Allgemeinheit oder der richtigen Rechtsanwendung geführt werden, ist nicht einzutreten (BGE 144 I 43 E. 2.1).

Legitimation / Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdeführenden kritisieren, dass die Polizei gemäss der angefochtenen Bestimmung ihre Nationalität veröffentlichen könnte, sollten sie einmal Täterinnen oder Täter, Tatverdächtige oder Opfer eines von dieser Gesetzesbestimmung erfassten Ereignisses werden. Sie machen ein schutzwürdiges Interesse daran geltend, dass diese Information nicht bekanntgegeben wird. Zumindest beim Beschwerdeführer 2, der über keine Schweizer Staatsbürgerschaft verfügt, ist das Vorliegen eines schutzwürdigen Interesses zu bejahen.

BGer, 13. Oktober 2022, 1C_269/2021, E. 1.2

Beschwerdegründe

Die im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle zulässigen Beschwerdegründen richten sich nach den Art. 95 ff. BGG.

Frist: Zeitpunkt der Anfechtung

Daten aus dem Sachverhalt:

- Unbekanntes Datum: Verabschiedung des Gesetzes durch den Kantonsrat
- Unbekanntes Datum: Publikation des Gesetzes im Amtsblatt
- 7. März 2021: Volksabstimmung
- 31. März 2021: Beschluss des Regierungsrates, dass keine Einsprachen oder weitere Rechtsmittel erhoben worden sind
- 9. April 2021: Publikation des eben genannten Beschlusses im Amtsblatt
- 14. April 2021: Beschluss des Regierungsrates betreffend Inkraftsetzung
- 23. April 2021: Publikation des eben genannten Beschlusses im Amtsblatt
- 1. Juli 2021: Inkraftsetzung des Gesetzes

Frist: Zeitpunkt der Anfechtung

Art. 101 BGG

Die Beschwerde gegen einen Erlass ist innert 30 Tagen nach der nach dem kantonalen Recht massgebenden Veröffentlichung des Erlasses beim Bundesgericht einzureichen.

Frist: Zeitpunkt der Anfechtung

Grundsatz:

Massgebend ist die im kantonalen Recht vorgeschriebene Publikationsart (kantonales Amtsblatt, kommunales Mitteilungsblatt, Aushang, Onlinepublikation etc.).

Wichtig:

Die Frist beginnt nicht mit der Publikation des Normtextes, sondern mit der förmlichen Mitteilung seines Zustandekommens (sog. «Erwahrung») zu laufen:

- Untersteht der Erlass dem Referendum:
 - Referendum ergriffen: Publikation der Abstimmungsergebnisse bzw. dem Beschluss, dass kein Rechtsmittel erhoben wurde
 - Referendum nicht ergriffen: Publikation des Beschlusses, wonach kein Referendum ergriffen wurde
- Muss der Erlass von einer übergeordneten Behörde genehmigt werden: ab Bekanntmachung der Genehmigung

Frist: Zeitpunkt der Anfechtung

Fazit: 30 Tage

- Auslösendes Ereignis: Publikation des Erwahrungsbeschlusses im kantonalen Amtsblatt (Freitag, 9. April 2021)
- Erster Tag der Frist:
 - Samstag, 10. April 2021?
 - Nein, da Gerichtsferien bis Sonntag, 11. April 2021 (Art. 46 Abs. 1 Bst. a BGG)
 - Richtig: Montag, 12. April 2021
- Letzter Tag der Frist: Dienstag, 11. Mai 2021 (30. Tag)

Exkurs: Urteilswirkung bei Erlassbeschwerden

Art. 107 Abs. 2 BGG

Heisst das Bundesgericht die Beschwerde gut, so entscheidet es in der Sache selbst oder weist diese zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurück. Es kann die Sache auch an die Behörde zurückweisen, die als erste Instanz entschieden hat.

Urteilswirkung bei Erlassbeschwerden

- Grundsatz: Kassatorischer Entscheid
- Reformatorischer Entscheid? → Ersatzregelung

Was passiert, wenn das Bundesgericht den verfassungsmässigen Zustand nicht mittels Kassation des angefochtenen Entscheids herstellen kann und aufgrund der Komplexität der fraglichen Materie auch keine Ersatzregelung möglich ist?

- Feststellung der Verfassungswidrigkeit
- ggf. Appell an den Gesetzgeber

Praxis des Bundesgerichts:

“Rettung“ des angefochtenen Erlasses durch verfassungs-/völkerrechtskonforme Auslegung

Urteilswirkung bei Erlassbeschwerden

“Steht die Vereinbarkeit eines kantonalen Erlasses mit übergeordnetem Recht in Frage, so ist im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle massgebend, ob der betreffenden Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit den angerufenen übergeordneten Normen vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder Auslegung entzieht, die mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. [...] Für die Beurteilung, ob eine kantonale Norm aufgrund materieller Prüfung aufzuheben oder mit übergeordnetem Recht konform auszulegen sei, ist im Einzelnen auf die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Möglichkeit eines hinreichenden Schutzes bei einer späteren Normenkontrolle, die konkreten Umstände der Anwendung und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit abzustellen. Der blosse Umstand, dass die angefochtene Norm in einzelnen Fällen gegen übergeordnetes Recht verstossen könnte, führt für sich allein noch nicht zu ihrer Aufhebung“

(vgl. BGer, 13. Oktober 2022, 1C_269/2021, E. 2.1)

Frage 1: Fazit

Steht A ein Rechtsmittel gegen die Änderung des Polizeigesetzes zur Verfügung?

- Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (sog. Erlassbeschwerde gemäss Art. 82 Bst. b BGG).

2

Frage 2

Wie wird das angerufene Gericht in der Sache entscheiden?

Mögliche Rügen

- **Verletzung von Art. 49 Abs. 1 BV: § 51a PolG sei nicht vereinbar mit Art. 57 und Art. 123 Abs. 1 BV**

Weitere Rügen, auf die das Bundesgericht nicht eingetreten ist oder die es abwies:

- Art. 5 Abs. 2 BV (Verhältnismässigkeit)
- Art. 7 BV (Würde des Menschen)
- Art. 8 Abs. 2 BV (Diskriminierungsverbot)
- Art. 9 BV (Willkürverbot)
- Art. 13 BV (Schutz der Privatsphäre)
- Art. 36 BV (Verhältnismässigkeit; öffentliches Interesse)
- Art. 3 EMRK (Verbot erniedrigender Behandlung)

Verfassungsmässige Kompetenzordnung

Art. 49 BV

¹ Bundesrecht geht entgegenstehendem kantonalen Recht vor.

² Der Bund wacht über die Einhaltung des Bundesrechts durch die Kantone.

Kantonales Polizeirecht

Art. 57 Abs. 1 BV

Bund und Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung.

Die Zuständigkeit der Kantone, auf ihrem Hoheitsgebiet für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu sorgen, gilt als originäre Kompetenz der Kantone. Die Kantone verfügen auf ihrem Territorium über die **Polizeihoheit** und damit über die entsprechende Rechtsetzungskompetenz im Hinblick auf die Wahrnehmung des umfassenden Auftrags zur Gefahrenabwehr. Der Grundsatz der primären Verantwortung der Kantone für die Sicherheit auf ihrem Territorium ist unbestritten (Art. 57 BV).

(BGer, 13. Oktober 2022, 1C_269/2021, E. 3.1.1)

Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafprozessrechts

Art. 123 Abs. 1 BV

Die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts ist Sache des Bundes.

Der Bund ist aufgrund von Art. 123 Abs. 1 BV zur Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafprozessrechts befugt. Ausgangspunkt eines jeden Strafverfahrens ist der Verdacht, eine strafbare Handlung sei begangen worden. Das Strafprozessrecht regelt somit die Vorkehrungen und die Schritte des Verfahrens, mit welchem die Richtigkeit dieses Verdachts überprüft und gegebenenfalls die Straftat beurteilt wird. Soweit dagegen zu regeln ist, mit welchen Mitteln Straftaten verhindert werden können oder ihre erst mögliche Begehung festgestellt werden kann, beschlägt dies das Polizeirecht, zu dessen Erlass grundsätzlich die Kantone zuständig sind.

(BGer, 13. Oktober 2022, 1C_269/2021, E. 3.1.1)

Orientierung der Öffentlichkeit

Art. 74 StPO

¹ Die Staatsanwaltschaft und die Gerichte sowie mit deren Einverständnis die Polizei können die Öffentlichkeit über hängige Verfahren orientieren, wenn dies erforderlich ist:

- a. damit die Bevölkerung bei der Aufklärung von Straftaten oder bei der Fahndung nach Verdächtigen mitwirkt;
- b. zur Warnung oder Beruhigung der Bevölkerung;
- c. zur Richtigstellung unzutreffender Meldungen oder Gerüchte;
- d. wegen der besonderen Bedeutung eines Straffalles.

² Die Polizei kann ausserdem von sich aus die Öffentlichkeit über Unfälle und Straftaten ohne Nennung von Namen orientieren.

³ Bei der Orientierung der Öffentlichkeit sind der Grundsatz der Unschuldsvermutung und die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen zu beachten.

⁴ In Fällen, in denen ein Opfer beteiligt ist, dürfen Behörden und Private ausserhalb eines öffentlichen Gerichtsverfahrens seine Identität und Informationen, die seine Identifizierung erlauben, nur veröffentlichen, wenn:

- a. eine Mitwirkung der Bevölkerung bei der Aufklärung von Verbrechen oder bei der Fahndung nach Verdächtigen notwendig ist; oder
- b. das Opfer beziehungsweise seine hinterbliebenen Angehörigen der Veröffentlichung zustimmen.

Frage 2: Fazit

"Insofern werfen die Beschwerdeführenden zu Recht die Frage auf, ob es überhaupt einen Anwendungsbereich für diese neue Bestimmung gibt. [...] Es erscheint daher angebracht, die genannten Begriffe "Täterinnen und Täter, Tatverdächtige[...] und Opfer" in einem übertragenen, untechnischen Sinn auszulegen als "in einen polizeirechtlich relevanten Sachverhalt ohne Vorliegen eines strafprozessualen Anfangsverdachts massgeblich involvierte Personen". Zumindest in Bezug auf (Unfall-) Opfer oder Vermisste ist von einem Anwendungsbereich auszugehen. Wie gross dieser Anwendungsbereich ist, muss nicht vertieft werden, denn selbst wenn bloss ein eingeschränkter Anwendungsbereich für diese kantonale Bestimmung verbleibt, wurde sie kompetenzgemäss erlassen und liegt entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführenden insoweit keine Verletzung von Art. 49 Abs. 1 BV vor. Das Bundesgericht hebt im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle eine kantonale Norm nicht auf, wenn sie einer Auslegung, die mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist, in vertretbarer Weise zugänglich ist [...]»

BGer, 13. Oktober 2022, 1C_269/2021, E. 3.2.4



Danke für die Aufmerksamkeit!

