GR Nr. 2005/534

Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

08.03.2006

256.
Schriftliche Anfrage von Bruno Amacker betreffend Grosskontrollen in Tanzlokalen, Informationspolitik der Stadtpolizei

Am 7. Dezember 2005 reichte Gemeinderat Bruno Amacker (SVP) folgende Schriftliche Anfrage GR Nr. 2005/534 ein:

Am Wochenende wurden in 2 Tanzlokalen der Stadt Zürich polizeiliche Grosskontrollen durchgeführt. Dabei war offenbar – wie schon früher – auch ein Kamera-/Reporterteam einer Fernsehstation dabei.

1. Waren die Medienberichterstatter zufällig am Ort der Kontrollen oder wurden sie vorgängig polizeilicherseits orientiert? Falls letzteres der Fall war: Weshalb wurde in welcher Form wie weit orientiert? Nach welchen Kriterien wurden die auserwählten Medienunternehmen selektioniert? Wieso wurden nicht auch noch weitere Medienunternehmen orientiert?

2. Grundsätzlich untersteht die gesamte polizeiliche Tätigkeit, wie auch die gesamte übrige Verwaltungstätigkeit, dem Amtsgeheimnis. Wie beurteilt der Stadtrat die Aufnahme und Ausstrahlung einer polizeilichen Grosskontrolle im Lichte des Amtsgeheimnisses sowie des straf- und zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes der anwesenden und sonst beteiligten Personen, wie etwa Eigentümer, Betreiber, Mitarbeiter, Gäste und zufällig anwesende Besucher des Tatorts (Art. 173 ff. StGB und Art. 28 ZGB)?

3. Wo zieht der Stadtrat bei seiner Informationspolitik, insbesondere beim Polizeidepartement, die Grenze zwischen berechtigtem öffentlichen Interesse (im juristischen Sinne) und blossem Interesse der Öffentlichkeit, sprich Befriedigung von Neugier und Sensationslust?

4. Welches öffentliche Interesse besteht an der Ausstrahlung einer polizeilichen Grosskontrolle an einer für Dritte individualisierbaren Örtlichkeit mit der Gefahr, dass auch Menschen in für Dritte erkennbarer Weise veröffentlicht werden? Falls ein solches bejaht wird (diesfalls bitte begründen): Wäre einem allfälligen öffentlichen Interesse nicht durch eine einfache Pressemeldung ohne Angabe der Örtlichkeiten Genüge getan? Wozu noch die Action-Bilder?

5. Gemäss Medienberichten soll unlängst ein national bekannter Politiker bei der Stadtpolizei beantragt haben, von einem Polizeifahrzeug unter Blaulicht und Martinshorn als Redner an eine private Feier gefahren zu werden. Diesem Wunsch habe die Polizei nicht entsprochen, stattdessen soll ihm ein Transfer mit einem normalen Polizeifahrzeug angeboten worden sein. Über den weiteren Verlauf gibt es zwei verschiedene Sachverhaltsdarstellungen: Die eine, wonach der Festredner die Polizisten mit „Duble“ beschimpft habe, anderseits diejenige, wonach die erstere Sachverhaltsdarstellung unzutreffend sei und als solche aber trotzdem Eingang in das Wachjournal gefunden habe. Weil diese Angelegenheit an die Öffentlichkeit gelangte, wurde ein Verfahren wegen Amtsgeheimnisverletzung angestrengt und mit dem Festredner in der Sache Stillschweigen vereinbart.

Vor dem Hintergrund dieser zweiten Geschichte stellen sich auch noch die folgenden Fragen:

1. Wer entscheidet auf Grund welcher Kriterien, ob die Orientierung der Öffentlichkeit über polizeiliche Vorgänge eine Amtsgeheimnisverletzung darstellt, oder im öffentlichen Interesse erfolgt?

2. In welchen Fällen wird die Frage, ob etwas der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird oder nicht, mit den Betroffenen verhandelt? Welche Verhandlungsrichtlinien bestehen? Wieso werden nicht alle gleich behandelt? Welches Verhandlungsangebot wurde den Betroffenen des ersten Beispiels gemacht?

3. Gilt das Stillschweigen dauernd oder nur bis zur rechtskräftigen Erledigung der angestrengten Verfahren? Falls dieses dauernd gelten sollte: Wie beurteilt die Stadtpolizei beim vereinbarten Stillschweigen die Gefahr, dass, im Falle sich die Sachverhaltsdarstellung des Festredners als unzutreffend erweisen würde, die beteiligten und betroffenen Polizisten nicht öffentlich rehabilitiert würden? Welche Interessen werden hier wie gegeneinander abgewogen?

4. Mit welcher Begründung wird das öffentliche Interesse auf Information im zweiten Fall verneint, nachdem es sich beim betroffenen um eine Person des öffentlichen Interesses handelt und nicht nur um eine Person, welche die Öffentlichkeit interessiert?

Obwohl mit der Eingangsfrage kein Zusammenhang besteht, wird zusätzlich auch noch um die Beantwortung der folgenden Fragen aus dem zweiten Beispiel gebeten:

5. In welchen Fällen werden reine Personentransporte, wie beispielsweise der Transport von Spezialisten an einen Tatort, als dringliche Dienstfahrten der Polizei angeordnet?

6. In welchen Fällen führt die Polizei Personentransporte in Form von nicht dringlichen Dienstfahrten, so genannte Taxifahrten, aus? Wo sind diese geregelt, wer kommt finanziell dafür auf und wer hat darauf Anspruch? Falls kein Anspruch besteht: Von wes' Gnade hängt ein solches Angebot ab?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1: Die Information der Öffentlichkeit über polizeiliche Einsätze und Vorkommnisse steht konstant in einem gewissen Spannungsfeld zwischen verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen und gesetzlichen Verpflichtungen. Einerseits ist eine gewisse Zurückhaltung bei der Information notwendig (vgl. u. a. Amtsgeheimnis, Schweigepflicht, öffentliches Interesse am ungehinderter Fortgang von laufenden Untersuchungen, Persönlichkeitsschutz betroffener Personen usw.), andrerseits hat die Stadt selber ein aktives Interesse, die Bevölkerung über wichtige Vorkommnisse zu informieren. Eine möglichst grosse Transparenz bei der Berichterstattung über die Polizeiarbeit liegt dabei im öffentlichen Interesse, da sie letztlich nicht nur der Vertrauensbildung in der Bevölkerung dient, sondern vor allem auch den Anliegen der Prävention dient.

Neben dem eigenen Interesse an aktiver Information trifft die Stadt in gewissen Fällen auch eine eigentliche Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit, der sie nachzukommen hat (ausführlicher dazu siehe Antwort zu Frage 2).

Zur Selektion der bei einem Einsatz zu berücksichtigenden Medien bzw. den zugrunde gelegten Selektionskriterien gilt grundsätzlich, dass die Infostelle der Stadtpolizei alle Medienvertretenden gleich behandelt. Das Leitbild und Konzept Kommunikation der Stadtverwaltung Zürich sieht ausserdem vor, recherchierende Medienschaffende in ihrer Arbeit zu unterstützen (StRB Nr. 1607/2003). Im Normalfall werden bei Einsätzen keine Medienvertreter mitgenommen. Im angesprochenen Fall hatte eine Fernsehstation bei der Infostelle schon seit längerer Zeit ihr Interesse angemeldet, das Thema Partyszene Zürich eingehend zu behandeln und in diesem Zusammenhang Fakten zu recherchieren und eine Kontrolle zu begleiten. Diese Anfrage wurde entgegengenommen und darauf verwiesen, dass geprüft werde, ob diese Fernsehstation bei einer geeigneten Kontrolle dabei sein könne. Dies nicht zuletzt auch im Sinne einer bestmöglichen Information der Öffentlichkeit und der damit verbundenen Präventionswirkung.

Im konkreten Fall wurde dieses einzelne Medienunternehmen ohne Detailangaben lediglich darüber orientiert, dass es sich an besagtem Tag bereithalten solle.

Wie in der Alltagspraxis üblich, wurde im Anschluss das Resultat je nach Relevanz für die Öffentlichkeit mittels eines Medienbulletins allen Medien zugestellt. Die Grösse des Ereignisses rechtfertigte zudem nicht, eigens eine Medienkonferenz durchzuführen. Es ist vorstellbar, dass das Ereignis in der Wahrnehmung des Publikums einen grösseren Stellenwert erhielt als diesem tatsächlich zukam. Unter diesem Aspekt wird die Infostelle der Stadtpolizei auch in Zukunft jeden Einzelfall sehr genau prüfen, bevor entschieden wird, ob Medienvertreterinnen oder Medienvertreter einen Einsatz begleiten können. Die Infostelle der Stadtpolizei sieht es aber als ihre Aufgabe an, dem Interesse der Öffentlichkeit an Information Rechnung zu tragen und zu diesem Zweck, wo möglich, auch spezifischen Interessen einzelner Medien – immer jedoch unter der Prämisse der Gleichbehandlung – entgegenzukommen.

Zu Frage 2: Der Stadtrat und seine Departemente sind sich des angesprochenen Problems bewusst. So hat beispielsweise das Polizeidepartement im Jahre 2002 ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das zur Problematik des Amtsgeheimnisses im Bereich der Medienarbeit ausführlich Stellung nimmt (Dr. Urs Saxer, Möglichkeiten und Grenzen der Informationspolitik des Polizeidepartements und der Stadt Zürich vor dem Hintergrund gesetzlicher Geheimhaltungspflichten, namentlich von Art. 320 StGB, 15. August 2002; das Gutachten ist öffentlich einsehbar unter http://www3.stzh.ch/internet/pd/home/publ/archiv/ber/0202.html). Es verweist bezüglich der Rechtslage im Kanton Zürich unter anderem auf § 68 b des Gemein-

degesetzes, wonach die Gemeindevorsteherschaft innert angemessener Frist für eine geeignete Veröffentlichung ihrer Beschlüsse von öffentlichem Interesse sorgt und die Bevölkerung über wesentliche Angelegenheiten informiert. Es hält weiter fest, dass es sich bei dieser Bestimmung um eine eigentliche gesetzliche Informationspflicht handle, welche umfassend gelte; mit ihr korrespondiere ein Informationsanspruch im Rahmen eines von der Behörde pflichtgemäss ausgeübten Ermessens. Verantwortlich für die Erfüllung der Informationspflicht sei dabei die kommunale Exekutive. Sie habe namentlich dafür zu sorgen, dass zuständige Behörden, soweit sie der Exekutive unterstellt seien, die Informationspflicht erfüllen würden (Saxer, a.a.O, S. 32, mit Hinweis auf Thalmann, Kommentar Gemeindegesetz § 68 b Rz 1.1 und 4). Schweigepflicht und Amtsgeheimnis stehen somit einer Informationspflicht der Stadt gegenüber.

Was Grosskontrollen von Tanzlokalen und die diesbezügliche Informationspflicht der Stadtpolizei betrifft, ist festzuhalten, dass grössere Polizeiaktionen ohnehin kaum mehr unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden können. Die Medien sind heute omnipräsent und werben teils aktiv darum, dass ihnen Informationen aus der Bevölkerung zugetragen werden. Daher ist es der Stadtpolizei ein Anliegen, die Tätigkeit der Medien in heiklen Fällen von Beginn weg begleiten zu können. Gerade ein solches Vorgehen vermag die Wahrung des thematisierten Persönlichkeitsschutzes besser zu gewährleisten, als wenn die Medien gänzlich ohne Kontrolle über einen polizeilichen Vorgang berichten.

Ergänzend ist anzumerken, dass die Verpflichtung zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte bei der Berichterstattung die Medien trifft und nicht die Stadtpolizei. Vergnügungslokale und Clubs sind öffentliche Gemeinbereiche, allgemein zugängliche Orte und Veranstaltungen. Bei den in der Fragestellung genannten Personen (Gäste, Mitarbeitende, an einem Tatort zufällig anwesende Personen usw.) handelt es sich – in rechtlicher Abgrenzung zu Amtspersonen oder so genannten „Personen der Zeitgeschichte“ – um „Normalbürger“. Die Veröffentlichung von Bildern dieser Personen ist daher nicht unproblematisch. Soweit sie bei Aufnahmen indes lediglich als Beiwerk erscheinen, ist die Verbreitung des Bildmaterials grundsätzlich zulässig. Dasselbe gilt selbstredend, wenn sich einzelne Partybesuchende freiwillig zu Interviews bereit erklären. Im Übrigen haben die Medien selbst zu entscheiden, wie weit sie bildtechnisch zu anonymisierenden Massnahmen greifen wollen.

Schliesslich ist festzuhalten, dass der Besuch eines Clubs oder Vergnügungslokals grundsätzlich nicht strafbar ist. Aus allfällig ausgestrahlten Bildern lassen sich also auch keine Rückschlüsse auf Schuld oder Unschuld von bestimmten Personen ziehen. Anders sieht es lediglich bei verhafteten Personen aus. Zur Illustration kann hier auf die TV-Bilder im Fall der Hell’s Angels verwiesen werden, wo die Medien auch ohne polizeiliche Orientierung vor Ort präsent waren. Mit den heutigen technischen Möglichkeiten können auch aus weiter Entfernung ohne weiteres erstklassige Bilder aufgenommen werden, ohne dass die Betroffenen etwas davon merken. Die Verantwortung für die ausgestrahlten Bilder tragen aber die Medien.

Zu Frage 3: Das „blosse Interesse der Öffentlichkeit“ zielt – wie in der Schriftlichen Anfrage selbst ausgeführt wird - primär auf die Befriedigung von Neugier, Sensationslust, Unterhaltung und Zerstreuung ab. Demgegenüber stellen Stadtrat und Polizeidepartement bei ihrer Informationspolitik das öffentliche Interesse im rechtlichen Sinn klar in den Vordergrund. Was die angesprochene Grenzziehung anbelangt, hat diese demnach mit pflichtgemässer Ermessenausübung und sinnvoller Prioritätensetzung zu tun. Letztlich geht es darum, das Wohl der Allgemeinheit zu schützen und zu fördern und die Anliegen der staatlichen Gemeinschaft zu wahren (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss zum Allgemeinen Verwaltungsrecht, Zürich 1998, N. 450f.).

Zu Frage 4: Das öffentliche Interesse besteht in der Kenntnisnahme, was in bestimmten Clubs vor sich geht und welche Mengen an Betäubungsmitteln dabei allenfalls konsumiert und gehandelt werden. Dies ist beispielsweise für potentielle Clubgäste wichtig, aber auch für Eltern von minderjährigen Partybesuchenden im Zusammenhang mit ihrer Erziehungsaufgabe von wesentlicher Bedeutung. Weiter haben die Bürgerinnen und Bürger ein Recht zu erfahren, dass die Stadtpolizei in der Stadt Zürich keine rechtsfreien Räume duldet.

Was im Fernsehen gezeigte Bilder anbelangt, ist es offensichtlich und bedarf keiner weiteren Erläuterung, dass sie eine eindrücklichere, klarere und einprägsamere Wirkung in Bezug auf die Darstellung von gesellschaftlichen Problemen haben als etwa blosse Medienmitteilungen. Durch kontinuierliche Berichte verschiedenartiger Medien kann neben dem Aspekt der Aufklärung auch eine wichtige präventive Wirkung erzielt werden.

Zu Frage 5 und zu Zusatzfrage 1: Die aktive und passive Information der Medien und der Öffentlichkeit erfolgt bei der Stadtpolizei primär durch ihre Infostelle und, nur in Ausnahmefällen und nach entsprechender Genehmigung, durch berechtigte Mitarbeitende. Die Infostelle entscheidet folglich in ihrer alltäglichen Polizeiarbeit nach pflichtgemässem Ermessen und je nach Einzelfall in Rücksprache mit dem Rechtsdienst der Stadtpolizei ob die Öffentlichkeit über ein bestimmtes Vorkommnis informiert werden soll. Im Fall der „Blick"-Publikation lag keine autorisierte Veröffentlichung vor, sondern die Information wurde der Presse unter Verletzung des Amtsgeheimnisses zugespielt. Selbstverständlich werden solche Amtsgeheimnisverletzungen intern untersucht und wo immer es Erfolg verspricht, wird auch Strafanzeige erhoben. Es soll allerdings auch nicht verschwiegen werden, dass trotz aller Bemühungen die Verantwortlichen bedauerlicherweise oftmals nicht zur Rechenschaft gezogen werden können, da im Falle von Amtsgeheimnisverletzungen das Bundesgesetz betreffend Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6. Oktober 2000 (BüPF) keine Überwachung des Telefon- oder E-Mail-Verkehrs zulässt, was eine Untersuchung entsprechender Vorgänge erschwert und oftmals auch verunmöglicht.

Zu Zusatzfrage 2: Grundsätzlich entscheidet die Stadtpolizei nach pflichtgemässem Ermessen und in Abwägung aller öffentlichen und privaten Interessen, ob ein Fall öffentlich zugänglich gemacht wird oder nicht, ohne mit Betroffenen darüber zu verhandeln. Im Vordergrund der relevanten Abwägungskriterien stehen die öffentliche Sicherheit und andere kriminalpolizeiliche Überlegungen wie z. B. die Fahndung nach signalisierten Tätern. Im Übrigen werden sowohl Privatpersonen wie auch Vertreterinnen und Vertreter der Medien von der Stadtpolizei gleich behandelt, wobei einmal mehr darauf hingewiesen sei, dass der verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz keine mathematische Gleichbehandlung verlangt, sondern nur verbietet, Unterscheidungen zu treffen, die sich nicht auf sachliche Gründe stützen können bzw. Sachverhalte gleich zu behandeln, deren tatsächliche Voraussetzungen unterschiedlich sind, was selbstverständlich auch so gehandhabt wird.

Zu den Zusatzfragen 3 und 4: Der in Frage stehende Fall wäre von der Stadtpolizei nicht aktiv kommuniziert worden: Eine abschätzige Bemerkung gegenüber Mitarbeitenden der Stadtpolizei - so unangenehm sie für die Betroffenen ist - ist für sich allein noch kein Gegenstand eines öffentlichen Informationsinteresses und wird daher von der Stadtpolizei in aller Regel auch nicht öffentlich gemacht. Das gilt auch dann, wenn eine Person des öffentlichen Interesses involviert ist. Im angesprochenen Fall war zudem zu berücksichtigen, dass der Vorfall den Medien, wie erwähnt, durch eine Amtsgeheimnisverletzung zugespielt worden ist, die Infostelle mithin also nie aufgrund einer Güterabwägung entschieden hat, ihn publik zu machen. Es kann nicht angehen und würde eine nicht zu verantwortende Aufweichung von Zuständigkeiten und Kompetenzen bedeuten, wenn sich die Stadtpolizei durch solche Indiskretionen zur Kommunikation gegenüber den Medien und der Öffentlichkeit zwingen liesse.

Abgesehen von einer allfälligen Ehrverletzung, die – nach dem expliziten Willen des Gesetzgebers – nicht von Amtes wegen zu verfolgen ist, sondern auf dem Weg der so genannten Privatstrafklage zu verfolgen wäre, wurden im vorliegenden Fall keinerlei strafbaren Handlung begangen. Es geht der Stadtpolizei auch nicht darum, Einzelpersonen an den Pranger zu stellen, weshalb sie in der Regel ohnehin keine Namen nennt. Wo die Namen in den Medien dann dennoch zu lesen sind, geschieht dies aufgrund von journalistischen Recherchen, wofür im Übrigen die Regeln des Schweizerischen Presserates gelten.

Im Regelfall werden auch keine Abmachungen zwischen den Betroffenen und der Infostelle getroffen, die den Entscheid der Infostelle berühren, einen bestimmten Vorfall publik zu machen oder nicht. Ausnahmsweise kann es aber - so weit kein überwiegendes öffentliches Interesse eine Information nötig macht - wie im vorliegenden Fall gerechtfertigt sein, bei der

Kommunikation über einen bestimmten Einzelvorfall Zurückhaltung zu üben und mit einer betroffenen Person auch zu vereinbaren, keine weiteren Auskünfte gegen aussen zu erteilen. Das gilt sicherlich umso mehr, wo ein Fall von offizieller Seite, d. h. von der Infostelle der Stadtpolizei, weder kommuniziert worden ist noch eine entsprechende Kommunikation geplant gewesen wäre und die Presse nur durch Indiskretionen überhaupt davon erfahren hat.

Zu Zusatzfrage 5: Dringliche Dienstfahrten, so genannte „Blaulichtfahrten“, unterstehen klaren Vorschriften. Sie sind dann - und nur dann - angezeigt, wenn Gefahr im Verzug ist, d. h., wenn Personen an Leib und Leben gefährdet sind oder eine Situation droht, sich unmittelbar zu verschlimmern, wenn die Polizei nicht sofort vor Ort ist. Bei jedem Entscheid, ob eine Dienstfahrt als dringlich zu erachten ist, muss eine Güterabwägung vorgenommen werden: Grund für die Blaulichtfahrt muss in einem mindestens äquivalenten Verhältnis zu der möglicherweise durch sie entstehenden Gefährdung von Drittpersonen stehen. Ist keine unmittelbare Gefahr in Verzug, ist es klar nicht gerechtfertigt, durch Blaulichtfahrten unnötige Gefahren für Verkehrsteilnehmende, allfällige Fahrgäste oder die Mitarbeitenden der Polizei selbst zu schaffen und sie sind zu unterlassen. Bei den notwendigen Blaulichtfahrten lässt die Stadtpolizei im Übrigen selbstverständlich stets die grösstmögliche Vorsicht walten.

Bei dem in der Schriftlichen Anfrage angesprochenen Vortrag war keine solche Gefahr in Verzug. Dementsprechend wies die Stadtpolizei das Anliegen des betreffenden Politikers nach einem Transport mittels Blaulichtfahrt korrekterweise zurück.

Zu Zusatzfrage 6: Dass Personen mit Dienstfahrzeugen der Stadtpolizei chauffiert werden (so genannte „Taxifahrten“), kommt selten und unregelmässig auf Anweisung des Kommandos der Stadtpolizei hin vor. Dienstanweisungen zu solchen Fahrten existieren nicht. Die benützten Fahrzeuge sind dabei in der Regel nicht als Polizeifahrzeuge erkennbar. Personen, für die besondere Sicherheitsaspekte zu beachten sind, können durch die Stadtpolizei bei ihrer Fahrt begleitet werden (so genannter Vorspann). Dabei befindet sich die zu schützende Person in der Regel nicht in einem Dienstfahrzeug der Stadtpolizei, sondern meist in einer Limousine, die durch den jeweiligen Besucher, den Veranstalter oder bei ausländischen Staatsgästen durch die Bundesregierung in Bern gestellt wird. Im konkreten Fall war der betreffende Politiker auch mit seinem eigenen Wagen unterwegs und es wurde ihm lediglich angeboten, ihn über Nebenstrassen an seinen Bestimmungspunkt in der Stadt zu führen.

Vor dem Stadtrat

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy