

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

19.06.2019

Motion von Luca Maggi und Christina Schiller betreffend Einführung einer Bewilligungspflicht für die Überwachung des öffentlichen Raums durch private Videokameras, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Am 6. Februar 2019 reichten Gemeinderätin Christina Schiller (AL) und Gemeinderat Luca Maggi (Grüne) folgende Motion, GR Nr. 2019/57, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, eine Weisung vorzulegen, welche eine Bewilligungspflicht für die Überwachung des öffentlichen Raums durch Videokameras Privater festlegt. Dabei soll insbesondere gewährleistet werden, dass die Bevölkerung vor übermässiger Überwachung durch Private geschützt wird und solche Kameras bei einer allfälligen Bewilligung durch die Stadt ausreichend und gut sichtbar gekennzeichnet werden.

Begründung:

Die Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private hat in der Stadt Zürich in den letzten Monaten stark zugenommen. Dies obwohl gemäss dem schweizerischen Datenschutzgesetz ein grundsätzliches Verbot der Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private gilt. Probleme stellen sich hierbei jedoch, wenn Kameras Privater den öffentlichen Raum (z.B. ein Trottoir oder Strassenabschnitt) mitüberwachen. Exemplarisch ist die Situation an der Langstrasse im Kreis 4: hier konnten auf einem Rundgang im Februar 2019 49 Überwachungskameras Privater festgestellt werden, welche den öffentlichen Raum mitüberwachen oder zumindest davon ausgegangen werden muss, dass sie es tun. Es ist nicht auszuschliessen, dass weitere Kameras im Einsatz sind, welche nicht festgestellt werden konnten. Bedenkt man die Kürze dieses Strassenabschnitts ist das eine unverhältnismässig starke Überwachung des öffentlichen Raums. Auch an anderen Orten in der Stadt sind ähnliche Tendenzen erkennbar.

Anders als die Videoüberwachung durch die Organe der Stadt und des Kantons ist die Videoüberwachung Privater weder auf kantonaler noch auf städtischer Ebene geregelt. Diesen Umstand bestätigte der Stadtrat im Jahr 2016 in einem ausführlichen Bericht (2016/350), welcher aufgrund eines Postulats (2014/271) verfasst wurde, welches ebenfalls eine Reglementierung der öffentlichen Überwachung durch Private forderte. Der Stadtrat stellte sich in diesem Bericht auf den Standpunkt, dass eine Bewilligungspflicht für sämtliche Videokameras Privater, welche den öffentlichen Raum mitüberwachen, nur mit erheblichen Schwierigkeiten durchzusetzen sei. So wird darauf hingewiesen, dass bereits unkooperative Betreiberinnen und Betreiber die Behörden vor grosse Herausforderungen stellen könnten. Zudem sei der öffentliche Raum nur schwer als solcher zu definieren. Genau mit diesen Fragen gilt es sich bei der geforderten Reglementierung resp. Bewilligungspflicht jedoch auseinanderzusetzen. Als öffentlicher Raum ist dabei mindestens jener Raum zu definieren, welcher nicht im Besitz von Privaten ist. Zudem ist anzumerken, dass der Stadtrat im damaligen Bericht insbesondere von einer geringfügigen Überwachung des öffentlichen Raums durch Private ausging (so beispielsweise bei der Videoüberwachung eines Bankomats durch eine Bank, welche das Trottoir miterfasst). Leider zeigt sich heute, dass die Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private stark zunimmt und es sich keineswegs nur um geringfügige Überwachung handelt. Deshalb besteht dringender Handlungsbedarf. Es darf nicht sein, dass der öffentliche Raum durch eine Regelungslücke bei Privaten immer flächendeckender (mit)überwacht wird. Die Argumente aus dem Bericht 2016/350 müssen deshalb heute leider als nicht mehr gegeben betrachtet werden.

Nach Art. 90 Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Am 3. September 2014 reichten die Gemeinderäte Peter Küng und Florian Utz (beide SP) das Postulat (GR Nr. 2014/271) ein, mit dem der Stadtrat um Prüfung gebeten wurde, wie die Überwachung des öffentlichen Raums durch Videokameras Privater rechtlich geregelt werden könnte. Dabei sollte – analog zur Regelung der Videoüberwachung durch die Verwaltung in

der Datenschutzverordnung der Stadt Zürich (DSV, AS 236.100) – eine Lösung gewählt werden, welche den Schutz vor übermässiger Überwachung wirksam gewährleiste. In seiner Weisung vom 26. Oktober 2016 (GR Nr. 2016/350) lehnte der Stadtrat eine Reglementierung der privaten Videoüberwachung auf Gemeindeebene ab. Zur Begründung führte er in rechtlicher Hinsicht im Wesentlichen das Folgende aus:

«Regelungen für die Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private bestehen derzeit weder in der Stadt noch im Kanton Zürich. Auch andere Kantone haben diesen Bereich rechtlich bislang nicht geregelt. Gemäss Art. 15 Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG, SR 235.1) sind Rechtsansprüche gegenüber Privaten im Bereich des Datenschutzes vor den ordentlichen zivilen Gerichten geltend zu machen. Für Klagen und vorsorgliche Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit gelten die Art. 28 und 28a Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210). Die zivile Klage ist indessen mit einem Prozesskostenrisiko verbunden, bedeutet einen erheblichen Aufwand, kann zu Beweisschwierigkeiten führen und erscheint deshalb unbefriedigend.»

Im Zusammenhang mit dem Postulat kontaktierte der damalige Vorsteher des Sicherheitsdepartements den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) schriftlich und bat ihn um eine Stellungnahme zur Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Privatpersonen. Der EDÖB vertrat sinngemäss die Ansicht, dass die Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private dem DSG unterstehe. Aus der Anwendbarkeit des DSG folge, dass es primär Sache jeder einzelnen von einer Überwachung betroffenen Person sei, sich – gestützt auf Art. 15 DSG – mittels Zivilklage dagegen zu wehren, was erfahrungsgemäss ein in jeglicher Hinsicht aufwendiges Verfahren bedeuten könne. Private Videoüberwachungen des öffentlichen Raums würden regelmässig gegen die Grundsätze der Rechtmässigkeit und der Verhältnismässigkeit verstossen und seien daher datenschutzrechtlich grundsätzlich unzulässig. Gestützt auf das DSG seien private Videoüberwachungen des öffentlichen Raums daher nur in sehr engen Grenzen möglich. Nach Ansicht des EDÖB liege es trotz der Anwendbarkeit des DSG auf private Videoüberwachungen gleichzeitig in der Kompetenz der Kantone, Überwachungen des öffentlichen Raums zu regeln.

Der Stadtrat prüfte u. a. die Möglichkeit einer Bewilligungspflicht und wies in Bezug auf die Rechtslage darauf hin, dass in der Lehre teilweise die Meinung vertreten werde, wonach auch die private Nutzung und Inanspruchnahme öffentlicher Strassen und Plätze mittels Videoüberwachung zur Befriedigung beispielsweise eines eigenen Sicherheitsbedürfnisses nicht bestimmungsgemäss sei. So würden öffentliche Strassen und Plätze in erster Linie dem Gehen, Spazieren, Fahren sowie gewissen kommerziellen Tätigkeiten wie dem Personen- oder Gütertransport, dem Güterumschlag oder Botengängen dienen. Auch sei die in Frage stehende Nutzung des öffentlichen Grunds nicht gemeinverträglich, weshalb gesteigerter Gemeingebrauch vorliege (Lucien Müller, Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten, Diss. St. Gallen 2011, S. 349). Sofern dieser rechtlichen Auffassung gefolgt wird, könnte der Einsatz von Videoüberwachungsanlagen durch Private zur Überwachung des öffentlichen Raums grundsätzlich einer Bewilligungspflicht für die Nutzung des öffentlichen Raums unterstellt werden (vgl. Art. 13 Abs. 2 Allgemeine Polizeiverordnung [APV, AS 551.110]). Eine entsprechende Regelung müsste in der Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grunds (Benutzungsordnung, AS 551.210) getroffen werden, wofür gemäss Art. 13 Abs. 3 Satz 1 APV der Stadtrat zuständig ist. Aufgrund dieser stadträtlichen Kompetenz ist der vorliegende parlamentarische Antrag mit Blick auf die beschriebene Rechtslage nicht motionsfähig.

Bereits in seiner Weisung vom 26. Oktober 2016 (GR Nr. 2016/350) gab der Stadtrat zu bedenken, dass es zweifelhaft erscheine, ob die gezielte Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private mit einer Qualifikation als gesteigerter Gemeingebrauch rechtlich sinn-

voll eingeordnet werde. Viel eher finde diese Form der Überwachung ihren rechtlichen Anknüpfungspunkt im Bereich des Persönlichkeits- bzw. Datenschutzes, was Fragen der Zuständigkeit aufwerfe, da für den Persönlichkeits- und Datenschutz der Bundesgesetzgeber zuständig sei. Da das DSG der privaten Videoüberwachung nur einen sehr engen Anwendungsbereich offenlässt, ist unklar, wie weit die Stadt Zürich überhaupt noch legislieren könnte, zumal sie für die Datenbearbeitung durch Private nicht zuständig ist. Der EDÖB selbst räumte in der bereits erwähnten Stellungnahme ein, dass es zu einigen Unsicherheiten darüber führe, was zu gelten habe, wenn Private öffentlichen Raum überwachen würden. Unter diesen rechtlichen Gesichtspunkten erscheint die Motionsfähigkeit des vorliegenden parlamentarischen Vorstosses zumindest fraglich.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass durchaus ein öffentliches Interesse an der Regelung der Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private besteht. Angesichts der nach wie vor unklaren Rechtslage erachtet er es als zielführend, mit einem unabhängigen Rechtsgutachten klären zu lassen, ob und falls ja in welcher Weise die Stadt Zürich eine Bewilligungspflicht für die Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private einführen könnte.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti