

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 12. Juni 2019

499.

Schriftliche Anfrage von Luca Maggi und Christina Schiller betreffend Installation einer Videokamera in einer Wohnung im Kreis 5 durch die Stadtpolizei, Haltung des Stadtrats zum Fall, Rechtsgrundlage und Richtlinien, Art der Aufklärung der privaten Dritten sowie weitere ähnliche Fälle

Am 6. März 2019 reichten Gemeinderat Luca Maggi (Grüne) und Gemeinderätin Christina Schiller (AL) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2019/86, ein:

Wie einem Artikel des Onlinemagazins „Republik“ vom 21. Februar 2019 zu entnehmen ist, wurde im Januar 2018 eine Frau von der Stadtpolizei Zürich angefragt, ob diese bei ihr in der Wohnung im Kreis 5 eine Kamera installieren dürfe. Die Stadtpolizei habe sich dabei geweigert einen Grund für die Installation zu nennen und klärte die betroffene Frau auch nicht über die Rechtsgrundlage dieser Art von Überwachung auf. Zudem wurden geäusserte Befürchtungen der Frau scheinbar ignoriert (https://www.republik.ch/2019/02/21/die-langstrasse-ist-komplettueberwacht?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=republik%2Fnewsletter-editorial-nl-2102).

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie stellt sich der Stadtrat zum im Zeitungsartikel beschriebenen Sachverhalt? Stützt der Stadtrat das Vorgehen der Stadtpolizei, Wohnungen von Privatpersonen für die Videoüberwachung des öffentlichen Raums zu verwenden?
2. Auf welche Rechtsgrundlage stützte sich die Stadtpolizei bei der im Artikel beschriebenen geplanten Überwachung? (Bitte genauen Artikel im Polizeigesetz angeben und umschreiben, warum die Stadtpolizei der Ansicht ist, dass eine solche Überwachung gestützt auf den konkreten Artikel zulässig ist).
3. Gemäss dem Zürcher Datenschützer Bruno Baeriswyl ist es nicht erlaubt, dass der Staat während Tagen oder Wochen einfach irgendwo verdeckt Menschen erkennbar filmt in der Annahme, es könnte an diesem bestimmten Ort vielleicht etwas vorkommen. Ist die Polizei entgegen dieser Ansicht, der Meinung, dass sie Lokale und Bars über einen längeren Zeitraum verdeckt überwachen darf? Auf welchen Artikel im Polizeigesetz stützt sich die Stadtpolizei dabei? (Bitte genauen Artikel im Polizeigesetz angeben und umschreiben, warum die Stadtpolizei der Ansicht ist, dass eine solche Überwachung gestützt auf den konkreten Artikel zulässig ist).
4. Wer entscheidet, gestützt auf welche Richtlinien, ob und wie (Tage oder Wochen) die Stadtpolizei verdeckt filmen darf?
5. Wie viele weitere Privatpersonen oder juristische Personen wurden von der Stadtpolizei in den letzten fünf Jahren angefragt, ob die Polizei bei ihnen eine Überwachungskamera installieren dürfe? Wie lange dauerten diese Überwachungen? (Bitte genaue Anzahl und betroffene Stadtkreise angeben).
6. Wie klärt die Stadtpolizei die angefragten Personen über den Grund der Überwachung und die Rechtsgrundlagen auf? Gibt es dabei eine Art Vertrag oder ein Merkblatt? (Falls ja, bitte als Anhang der Antworten auf diese Anfrage beilegen).
7. Wie geht die Stadtpolizei mit geäusserten Befürchtungen der angefragten Personen um? Ist es üblich, dass wie im beschriebenen Fall Rückfragen unbeantwortet bleiben und Anfragen versanden?
8. Wie stellt die Stadtpolizei sicher, dass Überwachungsmaterial, welches bei Privaten erhoben wird, nicht in die Hände unbefugter Dritter kommen und dass die Aufnahmen nicht verfälscht werden?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Einleitend ist festzuhalten, dass der Artikel des Onlinemagazins Republik vom 21. Februar 2019 die Videoüberwachung des öffentlichen Grundes sowohl durch die Stadtpolizei Zürich als auch durch Private thematisiert. Das Thema Videoüberwachung hat zu diversen parlamentarischen Vorstössen geführt. So wurde der Stadtrat mit einem Postulat vom 3. September 2014 (GR Nr. 2014/271) um eine Prüfung gebeten, wie die Überwachung des öffentlichen Raums durch Videokameras Privater rechtlich geregelt werden könnte. Mit Weisung vom 26. Oktober 2016 (GR Nr. 2016/350) nahm der Stadtrat ausführlich Stellung zum Anliegen und lehnte eine Reglementierung der privaten Videoüberwachung auf Gemeindeebene insbesondere mittels Einführung einer Bewilligungspflicht ab. Am 22. März 2017 hat der Gemeinderat das erwähnte Postulat als erledigt abgeschrieben. Mit der Motion GR Nr. 2019/57 vom 6. Fe-

bruar 2019 wurde das Thema erneut aufgegriffen und es soll der Stadtrat beauftragt werden, eine Weisung vorzulegen, die eine Bewilligungspflicht für die Überwachung des öffentlichen Raums durch Videokameras Privater festlegt. Der Stadtrat hat die Umwandlung in ein Postulat beantragt. Das Geschäft ist zurzeit beim Stadtrat für die schriftliche Begründung hängig. Ebenso beim Stadtrat pendent ist die Behandlung der überwiesenen Motion GR Nr. 2017/63 vom 22. März 2017, mit welcher der Stadtrat beauftragt wird, die Datenschutzverordnung der Stadt Zürich (DSV, AS 236.100) um eine Beratungs- und Beschwerdefunktion der bzw. des Datenschutzbeauftragten bei Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private zu ergänzen. Sodann nahm der Stadtrat Stellung zur dringlichen schriftliche Anfrage vom 6. Juni 2018 (GR Nr. 2018/215), mit der im Zusammenhang mit Gewaltvorkommnissen bei Fussballspielen Fragen unter anderem zu geplanten temporären Kameras an Brennpunkten im öffentlichen Raum gestellt wurden (STRB Nr. 554/2018). Schliesslich kann auf das Postulat vom 26. September 2018 (GR Nr. 2018/377) verwiesen werden, mit welcher der Stadtrat unter anderem zur Prüfung aufgefordert wird, wie er sämtliche Videoüberwachungen durch die Stadtpolizei im Sinne von § 32b Abs. 3 Polizeigesetz (PolG, LS 550.1) ausreichend kennzeichnen und die Bevölkerung auf die Überwachung hinweisen könne. Die Überweisung des Postulats ist beim Gemeinderat pendent.

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die in der Schriftlichen Anfrage konkret gestellten Fragen nach der Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch die Stadtpolizei aus Räumlichkeiten von Privaten.

Zu Frage 1 («Wie stellt sich der Stadtrat zum im Zeitungsartikel beschriebenen Sachverhalt? Stützt der Stadtrat das Vorgehen der Stadtpolizei, Wohnungen von Privatpersonen für die Videoüberwachung des öffentlichen Raums zu verwenden?»):

Zentral ist für den Stadtrat, dass die Stadtpolizei polizeiliche Massnahmen rechtmässig einsetzt. Ob eine Videoüberwachung zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben zulässig ist und welches die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen dafür sind, regeln §§ 32 ff. PolG und Art. 280 ff. Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0). Die strafprozessuale Observation setzt einen Tatverdacht auf ein bereits begangenes Verbrechen oder Vergehen voraus und dient dessen Aufklärung. Die polizeirechtliche Observation ist dagegen in der Regel eine Massnahme der verdeckten Vorermittlung im Sinne von § 4 PolG, wonach ausgehend von Hinweisen oder eigenen Wahrnehmungen die Polizei Vorermittlungen tätigt, um festzustellen, ob strafbare Handlungen zu verhindern oder strafbare Handlungen aufzuklären sind. Anzumerken bleibt, dass die verwaltungsrechtliche Polizeitätigkeit nicht leicht vom strafprozessualen, im Dienst der Strafverfolgung stehenden Aufgabenbereich zu unterscheiden ist (BGE 140 I 353, E. 5.2).

Das PolG kennt verschiedene Formen der polizeirechtlichen Videoüberwachung:

- § 32: Observation mit technischen Überwachungsgeräten
- § 32a: allg. Videoüberwachung ohne Personenidentifikationsmöglichkeit
- § 32b: allg. Videoüberwachung mit Personenidentifikationsmöglichkeit
- § 32c: bei Grossveranstaltungen und Kundgebungen.

Die Voraussetzungen und insbesondere die gesetzlich zulässige Dauer der Überwachung sind je nach Überwachungsart verschieden geregelt. Hierzu hat sich der Stadtrat ausführlich in seiner Antwort vom 4. Juli 2018 (GR Nr. 2018/215) geäussert. Sind die Voraussetzungen für eine polizeirechtliche Videoüberwachung gegeben, wird ein geeigneter Kamerastandort gesucht, wobei die rechtlichen Rahmenbedingungen Wohnungen von Privatpersonen nicht ausschliessen. Allerdings nutzt die Polizei solche Standorte in der Praxis nur ausnahmsweise, insbesondere wenn aus technischen oder taktischen Gründen keine andere Lösung gefunden werden kann. In diesen Fällen ist immer die Einwilligung der betroffenen Privatpersonen einzuholen.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass gemäss § 3 und § 4 PolG die Polizei Massnahmen und Vorermittlungen zur Verhinderung und Erkennung von Straftaten und zur Abwehr von drohenden Gefahren für Menschen und Sachen durchführt. Stellt sie dabei strafbare Handlungen fest, leitet sie Ermittlungen nach Art. 306 f. StPO ein. Gemäss Art. 306 Abs. 1 StPO stellt die Polizei im Ermittlungsverfahren auf der Grundlage von Anzeigen, Anweisungen der Staatsanwaltschaft oder eigenen Feststellungen den für eine Straftat relevanten Sachverhalt fest. Sie hat namentlich geschädigte und tatverdächtige Personen zu ermitteln und Spuren und Beweise sicherzustellen und auszuwerten (Art. 306 Abs. 2 lit. a und b StPO), wozu auch Videoaufnahmen des öffentlichen Grundes gehören können.

Zu Frage 2 («Auf welche Rechtsgrundlage stützte sich die Stadtpolizei bei der im Artikel beschriebenen geplanten Überwachung? (Bitte genauen Artikel im Polizeigesetz angeben und umschreiben, warum die Stadtpolizei der Ansicht ist, dass eine solche Überwachung gestützt auf den konkreten Artikel zulässig ist).»):

Die Stadtpolizei stützte sich auf § 32 Abs. 2 PolG, wonach eine Polizeioffizierin oder ein Polizeioffizier eine polizeiliche Observation mittels technischer Überwachungsgeräte anordnen kann, wenn die Verhinderung und Erkennung zukünftiger strafbarer Handlungen oder die Abwehr einer drohenden Gefahr sonst aussichtslos wäre oder unverhältnismässig erschwert würde.

Im damals zu überwachenden Bereich befindet sich das GC-Fanlokal. In der fraglichen Zeit kam es wiederholt zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Anhängern von FCZ und GC, so auch im direkten Umfeld des GC-Fanlokals. Unter anderem kam es zu Sachbeschädigungen am Clublokal, gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Fangruppierungen, zu Angriffen auf GC-Fans, die sich vor dem Fan-Lokal aufhielten, aber auch zu Angriffen auf Polizeiangehörige. Es war zu erwarten, dass es weiterhin zu derartigen Straftaten kommen wird. Die Ermittlungen scheiterten bis dahin insbesondere an der Anonymität der Täter und der Tatsache, dass auch Opfer deren Identität nicht preisgaben. Entsprechend ging es bei der in Frage stehenden verdeckten Videoüberwachung darum, künftige Straftaten zu erkennen, gewalttätige Fussballanhänger mittels gezielter Observation mit Bildaufzeichnung zu identifizieren und damit weitere Straftaten und eine dadurch auch der Öffentlichkeit drohende Gefahr zu verhindern und im Falle von festgestellten künftigen Straftaten eine gute Ausgangslage für erfolgreiche Ermittlungen zu schaffen. Zudem wurde damit auch das Ziel verfolgt, gestützt auf die so gesammelten Erkenntnisse geeignete und notwendige sicherheitspolizeiliche Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung an der überwachten Örtlichkeit zu planen. Eine Videoüberwachung gemäss § 32b PolG kam nicht in Frage, weil eine solche immer offen erfolgen muss. Die Öffentlichkeit ist nämlich durch Hinweistafeln, Anzeigen auf Bildschirmen oder in anderer geeigneter Weise auf den Einsatz der Audio- und Videogeräte aufmerksam zu machen (§ 32b Abs. 3 PolG). Diese Form der Videoüberwachung wäre deshalb für die Erreichung der oben dargelegten Überwachungsziele im vorliegenden Fall offensichtlich keine taugliche Massnahme gewesen.

Zu Frage 3 («Gemäss dem Zürcher Datenschützer Bruno Baeriswyl ist es nicht erlaubt, dass der Staat während Tagen oder Wochen einfach irgendwo verdeckt Menschen erkennbar filmt in der Annahme, es könnte an diesem bestimmten Ort vielleicht etwas vorgefallen. Ist die Polizei entgegen dieser Ansicht, der Meinung, dass sie Lokale und Bars über einen längeren Zeitraum verdeckt überwachen darf? Auf welchen Artikel im Polizeigesetz stützt sich die Stadtpolizei dabei? (Bitte genauen Artikel im Polizeigesetz angeben und umschreiben, warum die Stadtpolizei der Ansicht ist, dass eine solche Überwachung gestützt auf den konkreten Artikel zulässig ist).»):

Die Stadtpolizei Zürich geht mit dem kantonalen Datenschutzbeauftragten einig, dass eine verdeckte anlass- und wahllose staatliche Videoüberwachung unzulässig ist. Die meisten verdeckten Überwachungen des öffentlich zugänglichen Raums mit Bildaufzeichnungen erfolgen im Rahmen von Strafverfahren, davon wiederum der überwiegende Teil im Auftrag der Staatsanwaltschaft. Observationen mit technischen Überwachungsgeräten gemäss § 32 Abs. 2 PolG sind selten. Sie erfolgen selbstverständlich nicht anlassfrei, sondern in der Regel im Rahmen von Vorermittlungen gemäss § 4 PolG. Hierzu kann auf die Ausführungen zu Frage 2 verwiesen werden. Ergänzend sei angemerkt, dass eine Videoüberwachung der Innenräume von Lokalen und Bars (oder anderen Räumlichkeiten) nur auf Anordnung der Staatsanwaltschaft und mit Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichtes erlaubt ist (Art. 280 f. StPO).

Zu Frage 4 («Wer entscheidet, gestützt auf welche Richtlinien, ob und wie (Tage oder Wochen) die Stadtpolizei verdeckt filmen darf?»):

Massgebend sind wie bereits dargelegt die anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen der StPO und des PolG. Verdeckte Videoüberwachungen mit Personenidentifikation gemäss §§ 32 Abs. 2 und 32b Abs. 2 PolG müssen von einer Polizeioffizierin oder einem Polizeioffizier angeordnet werden. Bei der Videoüberwachung an Grossveranstaltungen ist die Anordnungs-kompetenz nicht gesetzlich geregelt. In der Praxis erfolgt eine entsprechende Anordnung ebenfalls durch eine Polizeioffizierin bzw. einen Polizeioffizier. Die Anordnung ist zu dokumentieren (B. Rhyner in: PolG Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich / Basel / Genf 2018, § 32c N. 25). Strafprozessuale polizeiliche Überwachungen gemäss Art. 282 StPO werden in der Praxis ebenfalls von einer Polizeioffizierin bzw. einem Polizeioffizier angeordnet. Hiervon zu unterscheiden sind die staatsanwaltschaftlich angeordneten Überwachungen gemäss Art. 280 bzw. 282 StPO. Die erlaubte Dauer ist ebenfalls gesetzlich festgelegt: Bei einer Observation gemäss Polizeigesetz beträgt die Dauer einen Monat mit Verlängerungsmöglichkeit durch das Polizeikommando (§ 32 Abs. 3 PolG). § 32b Abs. 2 PolG sieht eine zeitliche Befristung ohne gesetzliche Maximaldauer vor, d. h. die Überwachung kann auch mehrere Monate oder gar Jahre erfolgen. Bei § 32c PolG richtet sich die Dauer nach jener der Veranstaltung bzw. Kundgebung. Art. 282 Abs. 2 StPO sieht eine Anordnung durch die Polizei für die Dauer von bis zu einem Monat vor mit Verlängerungsmöglichkeit durch die Staatsanwaltschaft, wobei die Anordnung der Staatsanwaltschaft ohne Befristung erfolgen kann. Anzuführen ist, dass zusätzlich aufgrund des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes generell gilt, dass die Überwachung nur solange dauern darf, wie sie zur Zweckerreichung notwendig ist.

Zu Frage 5 («Wie viele weitere Privatpersonen oder juristische Personen wurden von der Stadtpolizei in den letzten fünf Jahren angefragt, ob die Polizei bei ihnen eine Überwachungskamera installieren dürfe? Wie lange dauerten diese Überwachungen? (Bitte genaue Anzahl und betroffene Stadtkreise angeben).»):

Anfragen bei natürlichen oder juristischen Personen werden durch die Stadtpolizei statistisch nicht erhoben. In der Regel handelt es sich dabei um strafprozessuale Observationen gemäss Art. 282 StPO. Diese können je nach Fall wenige Tage bis zu mehreren Monaten dauern.

Zu Frage 6 («Wie klärt die Stadtpolizei die angefragten Personen über den Grund der Überwachung und die Rechtsgrundlagen auf? Gibt es dabei eine Art Vertrag oder ein Merkblatt? (Falls ja, bitte als Anhang der Antworten auf diese Anfrage beilegen).»):

Es wird eine mündliche Zustimmung eingeholt und erläutert, dass die Aufnahmen für ein all-fälliges Strafverfahren beigezogen und aufgrund der Aufnahmen allenfalls Rückschlüsse auf den Kamerastandort gemacht werden können. Wenn gewünscht, werden die gesetzlichen

Grundlagen erklärt. Aufgrund des Amts- und Untersuchungsgeheimnisses können aber keine Informationen über den Grund der Überwachung oder die Zielpersonen usw. bekanntgegeben werden.

Zu Frage 7 («Wie geht die Stadtpolizei mit geäußerten Befürchtungen der angefragten Personen um? Ist es üblich, dass wie im beschriebenen Fall Rückfragen unbeantwortet bleiben und Anfragen versanden?»):

Es wird selbstverständlich auf allfällig geäußerte Bedenken sorgfältig eingegangen, insbesondere auf solche bezüglich möglicher Repressalien. Nur wenn die Bedenken der Betroffenen ausgeräumt werden können, wird ein Standort bei Privaten gewählt. Fühlt sich jemand dabei verunsichert, wird darauf verzichtet.

Zu Frage 8 («Wie stellt die Stadtpolizei sicher, dass Überwachungsmaterial, welches bei Privaten erhoben wird, nicht in die Hände unbefugter Dritter kommen und dass die Aufnahmen nicht verfälscht werden?»):

Die Videoaufnahmen sind technisch so gesichert, dass sie von Dritten nicht eingesehen, entwendet oder manipuliert werden können. Wird die Echtheit der Daten bezweifelt, kann die Integrität und Authentizität validiert werden.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti