

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 21. November 2018

### **Sicherheitsdepartement, Erlass einer Verordnung über den Einsatz von Bodycams bei der Stadtpolizei**

#### **1. Ausgangslage**

Die Stadtpolizei bewegt sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in einem urbanen Raum, in dem verschiedene Lebens- und Sichtweisen aufeinandertreffen. Die Handlungen insbesondere von uniformierten Polizistinnen und Polizisten sind in der Öffentlichkeit einer oftmals kontroversen Wahrnehmung ausgesetzt. Der frühere Vorsteher des Sicherheitsdepartements hatte im Einvernehmen mit dem Kommandanten der Stadtpolizei deshalb beschlossen, mit Unterstützung von externen Stellen die Themen «Personenkontrollen», «Umgang mit Beschwerden», «Gewalt gegen Mitarbeitende» und «Bild- und Tonaufnahmen» als Teilprojekte im Gesamtprojekt «Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern (PiuS)» einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Das Projekt mit den einzelnen Projektzielen bildete den Schwerpunkt 6.4 im Strategischen Plan des Sicherheitsdepartements 2016 und 2017 sowie den Schwerpunkt 6.3 im Plan 2018. Das Teilprojekt «Bild- und Tonaufnahmen» betraf den möglichen künftigen Einsatz von Bodycams bei der Stadtpolizei.

Der Einsatz von Bodycams bezweckt die Gewaltprävention bei polizeilichen Anhaltungen und Kontrollen. Bodycams können diesbezüglich zwei Funktionen wahrnehmen:

- Kontrollfunktion bzw. Schutzfunktion: Der Einsatz macht den Privaten wie auch den Polizeiangehörigen bewusst, dass die Angemessenheit ihres Verhaltens im Falle einer Eskalation überprüft werden kann. Dies soll sie von verbaler oder körperlicher Gewalt abhalten, da sie annehmen müssen, dass ihr Fehlverhalten aufgezeichnet wird.
- Beweisfunktion: Die Aufnahmen können als Beweismittel verwendet werden. Dabei soll – wie auch bei der Kontroll- bzw. Schutzfunktion des Bodycam-Einsatzes – dem Grundsatz gleich langer Spiesse Nachachtung verschafft werden, indem die Aufnahmen gleichermassen im Interesse der Privatpersonen und der Polizeiangehörigen sein können.

Der Einsatz von Bodycams zielt hauptsächlich auf eine Verhaltensanpassung in eskalativen oder bereits eskalierten Situationen hin. Die Anpassung des Verhaltens wird durch das situative Filmen per Videokamera erreicht, welche bei Anhaltungen und Kontrollen alle Seiten von verbalen und gewalttätigen Übergriffen abhalten soll. Der Einsatz von Bodycams unterscheidet sich dabei von einem normalen, mobilen Videokamera-Einsatz dadurch, dass Bodycams von Polizeiangehörigen am Körper bzw. an der Uniform befestigt getragen werden.

#### **2. Pilotprojekt Bodycam**

Der frühere Vorsteher des Sicherheitsdepartements und der Kommandant der Stadtpolizei Zürich entschieden 2016, Bodycams vorerst nicht definitiv, sondern lediglich im Sinne eines wissenschaftlich begleiteten Pilotprojekts einzusetzen. Dabei sollte geklärt werden, ob Bodycams zu einer Reduktion der Angriffe auf Polizeiangehörige führen könnten (Schutz- und Kontrollfunktion), eine Qualitätssteigerung bei Personenkontrollen eintreten würde (Schutz- und Kontrollfunktion) und die Geräte zur Beweissicherung dienen könnten (Beweisfunktion). Zudem sollten rechtliche Aspekte vertieft abgeklärt, verschiedene Einsatzverfahren und -erfahrungen ausländischer Korps analysiert und deren Adaption auf Zürich geprüft sowie technische und betriebliche Lösungen erprobt werden.

Weder das kantonale Polizeigesetz vom 23. April 2007 (PolG, LS 550.1) noch Erlasse der Stadt Zürich beinhalten genügend bestimmte Normen, die eine Grundlage für den Einsatz von Bodycams im Rahmen des Pilotversuchs hätten bilden können. Der Stadtrat erliess nach Einsicht in den schriftlichen Bericht der Stadtpolizei vom 16. November 2016 sowie die Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten vom 30. November 2016 – gestützt auf Art. 11 Datenschutzverordnung der Stadt Zürich vom 25. Mai 2011 (DSV, AS 236.100) – das Reglement über den Pilotversuch Bodycam bei der Stadtpolizei vom 7. Dezember 2016 (STRB Nr. 900/2016, AS 551.121). Gestützt auf dieses Reglement testete die Stadtpolizei den Einsatz der Kameras und liess den Versuch durch die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) begleiten. Dabei wurden die Polizeiangehörigen der Regionalwachen City, Aussersihl, Industrie und des Sonderkommissariats (SOKO) mit den Kameras ausgerüstet. Ihre Erkenntnisse hat die ZHAW in ihrem Bericht «Evaluation des Pilotprojekts zum Einsatz von «Bodycams» bei der Stadtpolizei Zürich und der Transportpolizei» vom März 2018 festgehalten.

### **3. Zusammenfassung des wissenschaftlichen Berichts**

Die ZHAW begleitete vom 1. März 2017 bis 1. November 2017 sowohl bei der Stadtpolizei Zürich als auch bei der Transportpolizei Zürich und Lausanne (TPO) den Pilotversuch.

Neben den verschiedenen Erkenntnissen bezüglich der Zusammensetzung der Einsatzteams und der Merkmale der geleisteten Einsätze lag der Fokus des Pilotversuchs hauptsächlich auf der Frage, ob Bodycams dazu beitragen, das Gewaltniveau im Einsatz zu reduzieren. Die Frage der Wirkung der Bodycams auf das Auftreten physischer und/oder psychischer Gewalt wurde gezielt untersucht. Mit der Gegenüberstellung von Einsätzen in Schichten mit und ohne Bodycams konnte untersucht werden, ob bereits das Mitführen der Geräte deeskalierend wirkt. Ein Effekt konnte dabei hinsichtlich physischer Gewalt festgestellt werden. In Einsätzen mit Bodycams kam es zu weniger physischer Gewaltanwendung gegenüber den Polizeiangehörigen (Treten, Schubsen usw.) als ohne Bodycam, es ist ein Rückgang um ein Drittel von 0,6 Prozent auf 0,39 Prozent festzustellen. Eine Hochrechnung weist für diesen Effekt folgende Relevanz aus: Dank der Einführung (Mitführen / Einsatz) von Bodycams in allen vier Organisationseinheiten (Regionalwachen City, Aussersihl, Industrie und SOKO) der Stadtpolizei Zürich könnte eine Reduktion von jährlich rund 50 solcher Angriffe erreicht werden. Das randomisierte Experiment zum Mitführen und zum Einsatz von Bodycams gibt zwar relevante Hinweise auf eine deeskalierende Wirkung aller Beteiligten, kann aber letztlich keinen signifikanten Effekt im statistischen Sinne der Bodycams belegen (vgl. Schlussbericht Teilprojekt 4 Bodycam der Stadtpolizei und Bericht ZHAW, Institut für Delinquenz und Kriminalprävention, Evaluation des Pilotprojekts zum Einsatz von «Bodycams» bei der Stadtpolizei Zürich und der Transportpolizei, Zürich 2018, S. 74, 84, 93 f.).

### **4. Erkenntnisse der Stadtpolizei Zürich**

In ihrem Schlussbericht hält die Stadtpolizei grundsätzlich fest, dass Bodycams eindeutig keine eskalierende Wirkung hatten. Hingegen lässt sich insgesamt eine leicht deeskalierende Wirkung nachweisen; diese ist jedoch nicht signifikant. Nachfolgend werden einige zentrale Punkte aus Sicht der Stadtpolizei Zürich festgehalten:

- Bodycams können als mildes Einsatzmittel der Polizei zur Deeskalation eingesetzt werden, beispielsweise wenn der Dialog nicht ausreicht, auf die Verwendung von polizeilichen Zwangsmitteln wie etwa Reizstoffspray oder Mehrzweckstock aber verzichtet werden soll.
- Bei der Befragung der am Versuch teilnehmenden Polizistinnen und Polizisten in Bezug auf ihre grundsätzliche Haltung bzw. Einstellung zur Verwendung von Bodycams fiel die Akzeptanz unter dem Vorbehalt positiv aus, dass ein Einsatz der Bodycam zur Kontrolle

der Mitarbeitenden durch die Vorgesetzten rechtlich ausgeschlossen werden kann. Demnach dürfen Bodycams nicht als Instrument zur Dauerüberwachung der Polizistinnen und Polizisten eingesetzt werden.

- Polizeiangehörige sollten in der Regel entscheiden, wann die auf Stand-by laufende Kamera eingeschaltet wird und die Aufzeichnung startet. Auch Privatpersonen sollten ein Einschalten verlangen können.
- Bei der Stadtpolizei Zürich kam es in 120 Fällen zu einem Hinweis auf die Bodycam, ohne dass diese danach gestartet wurde und eine Aufzeichnung erfolgte. Die bzw. der Polizeiangehörige machte lediglich den Hinweis, dass eine Bodycam mitgeführt werde. In 57 Fällen wurde die Kamera eingesetzt, woraus eine Filmaufnahme resultierte. In zwölf Fällen verlangte die von einem Polizeieinsatz betroffene Person das Einschalten der Kamera.
- Bodycam-Aufzeichnungen sind ein sehr gutes Hilfsmittel für die Beweissicherung durch die Polizei. 20 Aufnahmen von Bodycams wurden als Rapportbeilage erfasst.
- Mit Bodycams verfügen Polizeiangehörige auch über ein Beweissicherungsmittel wie von einem Polizeieinsatz Betroffene oder unbeteiligte Dritte (Handyaufnahmen).
- Rückfragen beim Leitenden Oberstaatsanwalt sowie den Staatsanwaltschaften ergaben, dass die Videos als Rapportbeilage geschätzt werden und wertvolle Hinweise auf die Täterschaft oder den Tathergang geben können.
- Der Bodycam-Einsatz ist bei Demonstrationen bzw. grossen Menschenansammlungen mit verummten Teilnehmenden, an denen das Gewaltpotenzial hoch eingeschätzt wird, nicht sinnvoll. Bei spontanen Angriffen auf Polizistinnen und Polizisten könnten Bodycams zur Identifizierung von Straftäterinnen und -tätern verwendet werden (vgl. auch die Empfehlungen in: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte [SKMR], Personenkontrollen durch die Stadtpolizei Zürich. Standards und Good Practices zur Vermeidung von racial und ethnic profiling, Bern 2017, S. 34 ff., sowie Universität Zürich, Kriminologisches Institut, Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern [Pius], Teilprojekt 3, Gewalt gegen Polizisten aus Gruppen, Forschungsbericht, S. 131 f. und 147).

Somit kann aus dem Versuch geschlossen werden, dass mit dem Einsatz von Bodycams im Hinblick auf die damit verbundenen Funktionen teilweise deutlich positive Effekte erreicht werden können, nämlich in Bezug auf die Schutzfunktion und auf die Beweisfunktion. In Bezug auf die Kontrollfunktion vermögen Bodycams zumindest das Vertrauen in die Polizeiarbeit zu stärken, was sich darin zeigt, dass in zwölf von 57 Fällen Privatpersonen das Einschalten der Kamera verlangt haben.

## **5. Schaffung einer Rechtsgrundlage**

### **5.1 Zuständigkeit**

Gemäss § 1 PolG umschreibt das Polizeigesetz die Aufgaben der Polizei und die Art und Weise ihrer Erfüllung. Nach § 2 Abs. 1 PolG gilt das Polizeigesetz für die Kantonspolizei und die kommunalen Polizeien. Das Polizeigesetz soll für sämtliche im Kanton Zürich tätigen Polizeibehörden, also neben der Kantonspolizei auch für die städtischen Polizeikörper gelten. Es soll den Bürgerinnen und Bürgern Sicherheit vermitteln, indem es die Befugnisse der Polizei in klarer und verständlicher Weise regelt. Unabhängig von der jeweiligen Zuständigkeit soll polizeiliches Handeln stets nach den gleichen Grundsätzen erfolgen (Weisung zum PolG, Amtsblatt 2006, S. 880).

Allerdings kommt im polizeirechtlichen Bereich nicht allein dem Kanton eine Rechtsetzungsbefugnis zu (vgl. Art. 100 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). So ist gemäss § 3 Abs. 2 Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG, LS 551.1) der Gemeindevorstand für die Ortspolizei zuständig, und die Gemeinde regelt ihr Polizeirecht in einem Gemeindeerlass. Dabei geht es um Bereiche, die jede Gemeinde nach ihren eigenen Bedürfnissen zu regeln hat.

Gemäss §§ 3 und 12 POG sind die Gemeinden für ihre eigenen Polizeien selber zuständig, und die Stadt Zürich verfügt für den sicherheitspolizeilichen Bereich über eine eigene Kompetenz (§§ 17 und 22 POG). Zudem ist sie auch zur Bewältigung stadtspezifischer Kriminalität zuständig (§ 21 POG).

Der Einsatz von Bodycams ist weder im Polizeigesetz noch in anderen kantonalen Erlassen oder solchen der Stadt Zürich geregelt. Es ist offensichtlich, dass die kantonalen und kommunalen Zürcher Gesetzgeber damals bei Erlass ihrer Polizeigesetze nicht an solche Geräte gedacht haben (B. Rhyner, in: PolG – Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich 2018, § 32 N. 55). Auch die Bestimmungen von Litera «F. Überwachungsmassnahmen» mit den §§ 32 bzw. 32b–32c PolG bilden keine Grundlage für den (präventiven) Einsatz der Geräte. Die Verwendung von Körperkameras zur Gewaltvermeidung und zur konkreten Beweissicherung stellt nämlich keine Überwachungsmassnahme dar. Auch wenn damit zeitlich und örtlich sehr begrenzt das Geschehen an Ort und Stelle registriert wird, sind die Aufnahmen nicht mit länger dauernden Überwachungen mit viel grösserem Fokus vergleichbar (M. Mohler, Körperkameras bei der Polizei – Anforderungen an die Rechtsgrundlagen, Zeitschrift Sicherheit & Recht 2018, S. 102). Bodycams werden offen getragen. Die mit Bodycams ausgerüsteten Polizeiangehörigen haben darauf hinzuweisen, dass sie ein Aufnahmegerät tragen. Der Aufnahmemodus ist leicht feststellbar. Es geht beim Einsatz von Bodycams daher auch nicht um verdeckte Fahndung, Observation oder verdeckte Ermittlung nach Polizeirecht (M. Mohler, a.a.O., S. 102). Der Einsatz von Bodycams ist von diesen anderen Methoden der Beweissicherung klar abzugrenzen.

Es wird gar die Meinung vertreten, wonach eine ausdrückliche bzw. präzisierende gesetzliche Regelung nicht notwendig sei. Die Aufzeichnung erfolgt nämlich offen, wird angekündigt und es wird lediglich die unmittelbare Interaktion zwischen den Betroffenen und Polizeiangehörigen aufgezeichnet. Aufgenommen wird nur, was der handelnde Polizist oder die handelnde Polizistin auch selbst unmittelbar sieht und hört. Es wird somit lediglich der offen stattfindende Polizeieinsatz auf Bild und Ton dokumentiert, was teilweise auch bei anderen Polizeieinsätzen üblich ist. Ebenso wenig ist eine gesetzliche Grundlage notwendig, wenn die Kamera zur Gewinnung von Beweismitteln betrieben wird, wenn Anhaltspunkte vorliegen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte, und die Aufzeichnung lediglich anlassbezogen und nur beschränkt auf Personen erfolgt, die am Ereignis beteiligt sind (B. Rhyner, a.a.O., § 32 N. 56 und 57). Allerdings steht es dem Gesetzgeber frei, auch bei einer solchen Beurteilung die Bodycams rechtlich zu normieren.

Würde der Bodycam-Einsatz allerdings als polizeirechtliche Massnahme mit erheblichem Eingriffscharakter qualifiziert, welcher nicht unter die Bestimmungen des PolG subsumiert werden kann, so könnte in Frage gestellt werden, ob eine gemeinderechtliche Rechtsgrundlage ausreichend sei. Die Gemeinden können nämlich keine über das PolG hinausgehenden oder zusätzlichen Zwangsmassnahmen festlegen (B. Rhyner, a.a.O., § 32 N. 59). Diese Bedenken sind allerdings unberechtigt: Der Regierungsrat hat – gestützt auf § 13 Abs. 2 PolG – die Verordnung über die polizeiliche Zwanganwendung vom 21. Januar 2009 (PolZ, LS 550.11) erlassen und darin die polizeilichen Einsatzmittel für die Zwanganwendung bezeichnet. Im Gegensatz zu den Einsatzmitteln gemäss PolZ wird mit den Kameras kein unmittelbarer Zwang ausgeübt, sondern ein präventiver, deeskalierender Zweck verfolgt, und daher müssen sie nicht in der Verordnung über die polizeiliche Zwanganwendung geregelt werden.

Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass Bodycams zur Lösung von Problemen genutzt werden sollen, die schwergewichtig im urbanen Polizeialltag auftreten. Sowohl Angriffe auf Polizeiangehörige wie auch Vorwürfe im Zusammenhang mit Polizeikontrollen akzentuieren sich in Teilen des Gebiets der Stadt Zürich. Andere Gemeinden im Kanton sind von solchen Schwierigkeiten und Problemen klar weniger betroffen, weshalb hier der Einsatz der in Frage

stehenden Kameras nicht im selben Ausmass erforderlich sein dürfte. Wie bereits erwähnt lässt sich der Einsatz von Bodycams nicht auf §§ 32 ff. PolG abstützen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Stadt Zürich den Einsatz der Kameras gestützt auf die Regelungen der Ortspolizei nach § 3 Abs. 2 POG regeln kann.

## **5.2 Erlassstufe**

Der Einsatz von Bodycams bedeutet an sich bereits einen Eingriff in die Grundrechte, wobei das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Vordergrund steht (vgl. Art. 13 Abs. 2 Bundesverfassung [BV, SR 101]; Rainer J. Schweizer, St. Galler Kommentar, Art. 13 BV Rz. 72 ff.) sowie eine Datenbearbeitung i. S. v. § 3 Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4).

Die Kameras generieren Bilder und Tonaufnahmen, die Polizeiangehörige und zivile Personen beispielsweise bei einer Personenkontrolle zeigen. Diese Ton- und Bilddaten müssen als besondere Personendaten qualifiziert werden, weil wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder der Möglichkeit ihrer Verknüpfung mit anderen Informationen die besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht (vgl. Art. 13 Abs. 2 BV; § 3 IDG). Zu denken ist dabei insbesondere an mögliche strafrechtliche Verfahren, deren Basis das Datenmaterial bildet. Im Sinne von Art. 13 Abs. 2 BV und gemäss § 8 Abs. 2 IDG bedarf das Bearbeiten besonderer Personendaten einer hinreichend bestimmten Regelung in einem formellen Gesetz. Das Bestimmtheitsgebot verlangt, dass sich eine gesetzliche Regelung explizit auf Körperkameras und deren Verwendung bezieht (M. Mohler, a.a.O., S. 103).

Gemäss § 4 Abs. 2 Gemeindegesetz (LS 131.1) beschliessen Gemeinden wichtige Rechtsätze in der Form eines Gemeindeerlasses. Zuständig ist das Gemeindeparlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums. § 3 Abs. 2 POG besagt, dass das kommunale Polizeirecht zwingend in einem solchen Gemeindeerlass zu regeln ist. Deshalb liegt die Zuständigkeit zur Schaffung einer Rechtsgrundlage beim Gemeinderat. Die Verordnung über den Einsatz von Bodycams bei der Stadtpolizei hat insbesondere die datenschutzrechtlichen Aspekte wie Aufnahmezweck, Speicherung, Zugriff auf die Daten, Einsichtsrechte, Herausgabe, Aufbewahrungsdauer und Löschung der Daten zu regeln.

## **5.3 Öffentliches Interesse**

Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen. Dieser Grundsatz gilt für das gesamte Verwaltungsrecht (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, N. 491) und besonders bei Eingriffen in die Grundrechte (Art. 36 Abs. 2 BV). Der Einsatz von Bodycams lässt sich mit dem öffentlichen Interesse der Wahrung der Sicherheit und Ordnung rechtfertigen. Der Einsatz von Bodycams bezweckt konkret die Verhinderung gewalttätiger oder verbaler Übergriffe bei polizeilichen Anhaltungen und Kontrollen.

Mitarbeitende der Stadtpolizei sind im öffentlichen Raum regelmässig verbalen und physischen Angriffen ausgesetzt. Insbesondere Gebiete, die vom Publikum am Wochenende im Rahmen des Nachtlebens und für Partys aufgesucht werden, sind für die Polizei besonders problematisch. Die Zahl der Übergriffe auf Mitarbeitende der Stadtpolizei bewegt sich seit Jahren auf einem hohen Niveau. Die Statistik zu den Fällen stellt sich wie folgt dar: Im Jahr 2012 kam es zu 85 Fällen von Gewalt und Drohung gegen Angehörige der Stadtpolizei Zürich, 2013 zu 84, 2014 zu 66, 2015 zu 123, 2016 zu 121 und 2017 zu 106. Das Polizeikorps hat immer wieder verletzte Mitarbeitende zu beklagen. Relevant in diesem Zusammenhang ist die Pflicht der Stadt Zürich gemäss Art. 68 Abs. 2 Personalrecht (PR, AS 177.100), die zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität ihrer Angestellten erforderlichen Massnahmen zu treffen. Die Verantwortungsethik (Fürsorgepflicht der Polizeileitung) gebietet im Polizeiberuf mit den ihm immanenten erhöhten Gefährdungen, vermeidbare Risiken u. a. durch geeignete

Ausrüstung auf das Minimum zu reduzieren (M. Mohler, a.a.O., S. 101). Solche Massnahmen zugunsten der Polizeiangehörigen liegen im öffentlichen Interesse, weil sie dem Funktionieren des Polizeikorps und damit der Sicherheit der Stadt Zürich dienen (Schutz- und Kontrollfunktion).

Die Stadtpolizei muss u. a. Personenkontrollen (§ 21 PolG) durchführen, um ihren gesetzlichen Auftrag (vgl. § 3 PolG) erfüllen zu können. In diesem Zusammenhang sieht sich die Stadtpolizei immer wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, dass Personenkontrollen und damit im Zusammenhang stehende polizeiliche Handlungen nicht rechtmässig erfolgen, beispielsweise weil sie ohne erkennbaren Anlass, unverhältnismässig oder gar aus rassistischen Gründen durchgeführt werden. Häufig kommt es auch zu Strafanzeigen wegen Amtsmissbrauchs. Mit dem Postulat, GR Nr. 2015/107, verlangte der Gemeinderat die Verhinderung von auf «Racial Profiling» basierten Kontrollen durch die Stadtpolizei. Zweifellos ist ein öffentliches Interesse gegeben, dass Polizeiangehörige Personen fair und effektiv kontrollieren. Diese Zielsetzung können Bodycams unterstützen (Schutz- und Kontrollfunktion). Dabei ist insbesondere die Regelung von Art. 6 Abs. 1 Verordnungsentwurf zu erwähnen, wonach betroffene Privatpersonen bei Anhaltungen oder Kontrollen den Start der Bodycam-Aufzeichnung von der Polizei verlangen können, wenn sie ein nicht korrektes Verhalten der Polizeiangehörigen annehmen.

Im öffentlichen Interesse liegt es ebenfalls, Beschwerde- und Strafverfahren auf der Grundlage objektiver Beweismittel behandeln zu können. Die Kameras ermöglichen es, polizeiliches Handeln sowie Handlungen beteiligter Personen mittels Bild- und Tonaufzeichnungen zu dokumentieren, womit auch die polizeiliche Dokumentationspflicht gemäss § 12 PolG gewährleistet ist (Beweisfunktion). Das Verhalten der Beteiligten ist nachträglich überprüfbar und damit nachvollziehbar.

#### **5.4 Verhältnismässigkeit**

Staatliches Handeln an sich und Eingriffe in Grundrechte im Besonderen müssen verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV; Art. 36 Abs. 3 BV). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit hat auch im Bereich der Rechtsetzung Geltung (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 520).

##### *Eignung und Erforderlichkeit*

Wirksame Massnahmen gegen die bedenkliche Häufung von Übergriffen auf Mitarbeitende der Stadtpolizei konnten bislang keine gefunden werden. Im Rahmen des Pilotprojekts wurde nun festgestellt, dass es in Einsätzen mit Bodycams zu weniger physischer Gewaltanwendung gegenüber den Polizeiangehörigen (Treten, Schubsen usw.) kam. Zudem könnte mit der Einführung von Bodycams eine Reduktion von jährlich rund 50 Angriffen erreicht werden (vgl. oben Ziffer 3). Entsprechend ist der Einsatz von Bodycams mit Blick auf den Schutz der Polizeiangehörigen nicht nur als geeignetes, sondern auch erforderliches Instrument zu qualifizieren. Mildere Mittel sind nicht ersichtlich. Im Gegenteil soll mit dem Einsatz von Bodycams verhindert werden, dass die Polizeiangehörigen zu Zwangsmassnahmen greifen müssen. Im Polizeirecht ist zudem das sogenannte Störerprinzip zu beachten, welches das Kriterium der Erforderlichkeit in persönlicher Hinsicht präzisiert. Mit Bodycams werden dementsprechend nicht allgemein alle Personenkontrollen oder sämtliche Patrouillentätigkeiten gefilmt. Im Gegenteil wird eine Aufzeichnung nur dann ausgelöst, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufgrund einer sich abzeichnenden oder bereits im Gang befindlichen Eskalation durch bestimmte Privatpersonen oder bestimmte Polizeiangehörige gefährdet erscheint bzw. gestört wird. Zudem kommt der Einsatz der Geräte nur bei Anhaltungen oder Kontrollen von Personen in Frage (siehe Art. 1 Abs. 1).

Sollen Beschwerde- und Strafverfahren zudem möglichst objektiv behandelt werden können, sind Bodycam-Aufnahmen nicht nur ein geeignetes, sondern auch ein erforderliches Beweismittel. Denn ohne diese Möglichkeit müsste wie bis anhin allein auf die blossen Aussagen von Polizeiangehörigen, Betroffenen und Zeugen abgestellt werden, um den – meist strittigen – Sachverhalt abzuklären.

Bodycams sollen die Bewältigung von Problemen unterstützen, die v. a. im urbanen Raum auftreten. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit bzw. der sachlichen Erforderlichkeit werden Bodycams auf dem Gebiet der Stadt Zürich nicht flächendeckend eingeführt. Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Sicherheitsdepartements legt die Höchstzahl der Bodycams fest. Die Kommandantin oder der Kommandant der Stadtpolizei bestimmt, welche Kommissariate der Stadtpolizei mit Bodycams ausgerüstet werden (Art. 3 Abs. 2 Verordnungs-Entwurf). Es ist geplant, dass nur bei den Regionalwachen und bei der Wache SOKO insgesamt 21 Bodycams im Einsatz stehen. Dazu kommen noch 13 Geräte zum Aufladen der Akkus. Die Kameras dürfen lediglich im öffentlich zugänglichen Raum zum Einsatz kommen (siehe Art. 3 Abs. 1 Verordnungs-Entwurf). Nebst dem Einsatz während der ordentlichen Patrouillentätigkeit der Angehörigen der Regionalwachen können auch die Angehörigen des SOKO mit Bodycams ausgerüstet werden. Das SOKO ist primär zur Unterstützung der ordentlichen Patrouillen einsatzbereit, und das Einsatzgebiet ist die ganze Stadt Zürich mit Schwergewicht City und Langstrasse und das daran angrenzende Gebiet.

#### *Zumutbarkeit*

Eine Verwaltungsmassnahme ist nur gerechtfertigt, wenn sie zumutbar ist, d. h., ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N. 555 ff.). Die Frage der Zumutbarkeit des Einsatzes von Bodycams stellt sich allerdings nicht nur in Bezug auf die betroffenen Privaten, sondern auch für die Polizeiangehörigen, welche die Kameras tragen.

Wie sich aus den Erkenntnissen der Stadtpolizei ergibt (siehe oben Ziffer 4), bestehen bei den Polizeiangehörigen Bedenken, sie könnten mittels Bodycam bei der Arbeit laufend überwacht werden. Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a i. V. m. Art. 3a lit. a Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz, ArG, SR 822.11) gelten in Bezug auf den Gesundheitsschutz für die Angestellten der Stadt Zürich neben den Bestimmungen des städtischen Personalrechts (Art. 68 PR) die Bestimmungen dieses Arbeitsgesetzes. Gemäss Art. 26 Abs. 1 Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (ArGV 3, SR 822.113) dürfen Überwachungs- und Kontrollsysteme, die das Verhalten der Arbeitnehmenden am Arbeitsplatz überwachen sollen, nicht eingesetzt werden. Die Gesundheit von Arbeitnehmenden kann nämlich beeinträchtigt werden, wenn die Überwachung permanent erfolgt und sie sich dadurch einem ständigen Druck ausgesetzt fühlen (vgl. hierzu die Ausführungen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten [EDÖB] unter: <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/arbeitsbereich/ueberwachung-am-arbeitsplatz/erlaeuterungen-zur-videoueberwachung-am-arbeitsplatz.html>). Sind Überwachungs- oder Kontrollsysteme aus andern Gründen erforderlich, sind sie insbesondere so zu gestalten und anzuordnen, dass die Gesundheit und die Bewegungsfreiheit der Arbeitnehmenden dadurch nicht beeinträchtigt werden (Art. 26 Abs. 2 ArGV 3). Entsprechend diesen gesetzlichen Rahmenbedingungen sind Aufnahmen von Bodycams nur unter den engen Voraussetzungen von Art. 2, 5 und 6 Verordnungs-Entwurf zulässig (siehe unten Ziffer 6). Tragen Polizeiangehörige die Aufzeichnungsgeräte auf sich, so befinden sie sich zwar im Stand-by-Modus und verfügen über eine Vorlaufzeit bzw. einen Ringspeicher zwischen 30 Sekunden und zwei Minuten. Allerdings werden diese automatisch aufgenommenen Daten von den Geräten auch fortlaufend automatisch gelöscht, sofern keine manuelle Auslösung der Aufzeichnung stattfindet (Art. 12 Verordnungs-Entwurf). Auf die während der Vorlaufzeit generierten Daten kann nicht verzichtet werden, weil auch Handlungen kurz vor dem Start der Aufnahme für die spätere Beurteilung des Verhaltens

der in eine Polizeikontrolle involvierten Personen oft relevant sind. Die Polizeiangehörigen haben die Speicherung dieser Daten deshalb aus Gründen ihrer Berufspflichten zu tolerieren. Aufgrund des Speicherkonzepts müssen sie nicht befürchten, dass ihr Verhalten ausserhalb von Anhaltungen oder Kontrollen von Privatpersonen aufgezeichnet wird, beispielsweise wenn sie während des Streifendienstes private Gespräche führen sollten. In aller Regel erfolgt wie gesagt die unwiederbringliche Löschung der Vorlaufdaten bereits nach jeweils 30 Sekunden. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Regelung gemäss Verordnungsentwurf in Bezug auf die Persönlichkeitsrechte der Polizeiangehörigen durch überwiegende öffentliche Interessen gerechtfertigt wird und verhältnismässig bzw. zumutbar ausgestaltet ist.

Der Einsatz von Bodycams erscheint auch für betroffene Private zumutbar. Nicht jede Personenkontrolle verläuft problemlos und kann mittels Dialog bereinigt werden. Bodycams geben den im Einsatz stehenden Polizeiangehörigen ein milderer Mittel in die Hand, eine konfliktträchtige Situation zu beruhigen, bevor sie zu polizeilichen Zwangsmitteln wie etwa Reizstoffspray oder Mehrzweckstock greifen müssen. Diese Form der Deeskalation ist auch im Sinne der Personen, die von der Polizei kontrolliert werden (Schutz- und Kontrollfunktion). Im Gegenzug verfügen diese Privatpersonen zudem ebenfalls über ein verhältnismässiges Mittel, sich gegen ihrer Ansicht nach nicht korrektes Verhalten der Polizeiangehörigen zu wehren, da auch sie den Start einer Aufnahme verlangen können (Art. 6 Abs. 1 Verordnungsentwurf). Betroffene können die Aufnahmen zudem später im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens einsehen (Art. 9 Abs. 3 Verordnungsentwurf). Im Übrigen haben Betroffene wie auch unbeteiligte Dritte bereits heute die Möglichkeit, Polizeikontrollen insbesondere mit Handys zu filmen. Die Einführung von Bodycams würde der Stadtpolizei im Sinne der Beweisfunktion die gleichen Möglichkeiten geben, das Verhalten aller Beteiligten zu dokumentieren. Anzumerken bleibt, dass der Einsatz der Bodycams durch die Polizei allerdings strengeren Voraussetzungen unterliegt als das private Filmen. Die öffentlichen Interessen an geordneten und gewaltfreien Polizeikontrollen überwiegen vor diesem Hintergrund die privaten Interessen, nicht von einer Bodycam gefilmt zu werden.

Dem Verhältnismässigkeitsprinzip wird auch mit den einzelnen Bestimmungen im Verordnungsentwurf Nachachtung verschafft, beispielsweise was den Einsatzbereich (Art. 3), die Kennzeichnung (Art. 4) und die Löschfristen (Art. 10) anbelangt (vgl. im Einzelnen unten Ziffer 6).

## 6. Verordnung über den Einsatz von Bodycams bei der Stadtpolizei

	<p><i>Der Gemeinderat,</i> gestützt auf § 3 Abs. 2 Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG, LS 551.1), § 8 Abs. 2 Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG, LS 170.4) und nach Einsichtnahme in die Weisung des Stadtrats vom ..., <i>beschliesst:</i></p>
--	---

### *Erläuterung*

Zu den Rechtsgrundlagen der entsprechenden Verordnung siehe oben Ziffer 5.

### **I. Allgemeine Bestimmungen**

Gegenstand	<p>Art. 1 <sup>1</sup> Diese Verordnung regelt den Einsatz mobiler, offen getragener technischer Mittel zur Anfertigung von Video- und Audioaufnahmen (Bodycam) bei Anhaltungen oder Kontrollen von Privatpersonen durch die Stadtpolizei. <sup>2</sup> Der Einsatz von Bodycams bei strafbarem Verhalten richtet sich nach der Strafprozessordnung (StPO).</p>
------------	---

### *Erläuterung*

Die Stadtpolizei setzt Bodycams (Körperkameras) nur mobil und offen ein. Der Einsatz der Geräte beschränkt sich auf Situationen, in denen die Stadtpolizei Privatpersonen oder auch

Personengruppen anhält oder kontrolliert. Ein Anhalten liegt beispielsweise vor, wenn Privatpersonen aufgrund ihres verdächtigen Verhaltens lediglich nach den Gründen für ihren Aufenthalt vor Ort gefragt werden. Eine Kontrolle greift demgegenüber stärker in die Persönlichkeitsrechte betroffener Privatpersonen ein, etwa weil sie Angaben zu ihrer Identität machen müssen oder Polizeiangehörige ihre Effekten durchsuchen (vgl. § 21 Abs. 1 und 2 PolG). Art. 1 stellt klar, dass andere Video- oder Audioaufzeichnungen der Polizei nicht vom Geltungsbereich dieser Verordnung erfasst werden (vgl. etwa §§ 32a–32c PolG).

Treffen Polizeiangehörige auf ein strafbares Verhalten von Personen oder Personengruppen oder auf eine Situation, die eine begangene Straftat vermuten lässt, so gelten für einen allfälligen Einsatz von Bodycams die Bestimmungen der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0).

Zweck	Art. 2 Der Einsatz von Bodycams dient: a. der präventiven Verhinderung gewalttätiger oder verbaler Übergriffe durch Privatpersonen oder Polizeiangehörige; b. der Dokumentation des Eskalationsverlaufs; c. der Dokumentation und der Überprüfung des Verhaltens der Beteiligten; d. der Dokumentation von Straftaten.
-------	--

### Erläuterung

Bodycams sollen gewalttätige oder verbale Übergriffe bereits verhindern, bevor eine Aufnahme gestartet wird, indem sich sowohl Polizeiangehörige als auch Privatpersonen bewusst werden, dass ihr Verhalten aufgezeichnet werden kann (lit. a; vgl. auch unten Art. 5 und 6). Kommt es zu einer Aufnahme, so dokumentiert das Audio- und Videomaterial den Eskalationsverlauf (lit. b) wie auch das Verhalten der Beteiligten (lit. c). Anhand der Aufnahmen lässt sich das Verhalten der Beteiligten beispielsweise auf seine Verhältnismässigkeit hin überprüfen (lit. c). Es kann auch eruiert werden, ob ein strafbares Verhalten vorliegt (lit. d). Sobald ein Verdacht auf eine strafbare Handlung vorliegt, sind die Bestimmungen der StPO anwendbar.

## II. Besondere Bestimmungen

### A. Einsatz Bodycam

Einsatzbereich	Art. 3 <sup>1</sup> Bodycams werden im öffentlich zugänglichen Raum eingesetzt, wo gewalttätige oder verbale Übergriffe auf Polizeiangehörige bereits begangen worden sind oder mit solchen zu rechnen ist. <sup>2</sup> Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Sicherheitsdepartements legt die Höchstzahl der Bodycams fest. Die Kommandantin oder der Kommandant der Stadtpolizei legt fest, welche Kommissariate der Stadtpolizei mit Body-cams ausgerüstet werden.
----------------	--

### Erläuterung

Wie bereits dargelegt, ist auf dem Gebiet der Stadt Zürich keine flächendeckende Einführung von Bodycams geplant. Vielmehr sollen die Geräte lediglich an neuralgischen Punkten im öffentlich zugänglichen Raum zum Einsatz kommen. Nebst dem Einsatz während dieser ordentlichen Patrouillentätigkeit in ausgewählten Stadtgebieten können auch die Angehörigen des SOKO mit Bodycams ausgerüstet werden.

Bei der Festlegung der Höchstzahl der Bodycams und der auszurüstenden Kommissariate sind die Rahmenbedingungen von Abs. 1 zu beachten (siehe oben unter Ziffer 5.4 zur Eignung und Erforderlichkeit).

Kennzeichnung	Art. 4 <sup>1</sup> Beim Einsatz von Bodycams sind kameraführende Polizeiangehörige in geeigneter Weise zu kennzeichnen. <sup>2</sup> Es ist zu gewährleisten, dass die Betroffenen eine laufende Aufzeichnung erkennen können. <sup>3</sup> Der verdeckte Einsatz von Bodycams ist nicht zulässig.
---------------	---

### Erläuterung

Die Kennzeichnung und Erkennbarkeit sind Ausfluss des datenschutzrechtlichen Transparenzprinzips. Kameraführende Polizeiangehörige werden in geeigneter Weise gekennzeichnet, beispielsweise mit einer speziellen Weste mit gut sichtbarer Kennzeichnung (Abs. 1). Die Erkennbarkeit einer laufenden Aufzeichnung kann beispielsweise mit blinkenden Leuchten am Aufnahmegerät gewährleistet werden (Abs. 2). Eine verdeckte Aufzeichnung ist gemäss Abs. 3 nicht zulässig, was Art. 1 Nachachtung verschafft, wonach Bodycams offen zu tragen sind.

Aufzeichnung a. durch die Stadtpolizei	Art. 5 <sup>1</sup> Die Stadtpolizei startet bei Anhaltungen oder Kontrollen von Privatpersonen die Aufzeichnung, wenn sie aufgrund der Umstände annehmen muss, dass: a. eine strafbare Handlung begangen wurde oder begangen werden könnte; oder b. eine physische oder verbale Eskalation unmittelbar bevorsteht. <sup>2</sup> Die Stadtpolizei kündigt betroffenen Privatpersonen die Aufzeichnung mündlich an. <sup>3</sup> Auf eine Ankündigung der Aufzeichnung kann verzichtet werden, wenn womöglich strafbare Handlungen bereits im Gang sind.
--	---

### Erläuterung

Die Auslösung von Aufnahmen hat auf jeden Fall einem der Zwecke folgend anlassbezogen zu erfolgen. Es muss ein rechtfertigender Grund vorliegen (M. Mohler, a.a.O., S. 104). Unter dem Begriff der strafbaren Handlung gemäss Abs. 1 lit. a sind Übertretungen, Vergehen und Verbrechen zu verstehen. Die Rechtsgrundlage des Straftatbestandes ist dabei unerheblich, so dass es sich um Straftaten beispielsweise des Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) oder der Allgemeinen Polizeiverordnung vom 6. April 2011 (APV, AS 551.110) handeln kann. Eine Einschränkung etwa in Bezug auf die Schwere des Delikts ist weder möglich noch zielführend, weil Aufnahmen bereits bei einer unmittelbar bevorstehenden physischen oder verbalen Eskalation und damit in einer Situation ausgelöst werden können müssen, wenn noch kein deliktisches Verhalten vorliegt und es in der Folge allenfalls lediglich zu einer Übertretung kommt. Zudem kann sich das strafbare Verhalten in Bezug auf seine Schwere steigern, z. B. von einer Tötlichkeit zu einer einfachen Körperverletzung. Umgekehrt kann (und soll) der Einsatz auch deeskalierend wirken, d. h., ein potenziell schweres deliktisches Verhalten wird durch das Einschalten der Kamera gestoppt oder gemindert. Diese Ausgangslage bedingt gleichzeitig, dass der Stadtpolizei beim Auslösen der Aufnahmefunktion ein gewisses Ermessen zustehen muss. So kann die Einschätzung im Einzelfall auch dazu führen, dass es einer Deeskalation dienlicher ist, wenn auf die Auslösung der Aufzeichnung verzichtet wird.

Die Ankündigung der Aufzeichnung gemäss Abs. 2 ist einerseits Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips und soll andererseits dem präventiven Zweck von Bodycams (Schutz- und Kontrollfunktion) dienen.

Sind strafbare Handlungen bereits im Gang und ein schnelles polizeiliches Handeln notwendig, so kann auf eine Ankündigung verzichtet werden (Abs. 3).

b. auf Veranlassung der betroffenen Privatperson	Art. 6 <sup>1</sup> Betroffene Privatpersonen können bei Anhaltungen oder Kontrollen den Start der Aufzeichnung von der Stadtpolizei verlangen, wenn sie ein nicht korrektes Verhalten der Polizeiangehörigen annehmen. <sup>2</sup> Bei offensichtlichem Missbrauch besteht kein Anspruch, den Start der Aufzeichnung zu verlangen.
--	---

### Erläuterung

Die Anforderungen an das Recht betroffener Privatpersonen, den Start einer Aufzeichnung zu verlangen, sind zur Durchsetzung des Grundsatzes gleich langer Spiesse gering zu halten. Es muss ausreichen, wenn sie ein nicht korrektes Verhalten der Polizeiangehörigen annehmen (Abs. 1), beispielsweise weil sie sich ungerecht behandelt fühlen.

Die Polizeiangehörigen können die Aufnahme nur verweigern, wenn die betroffene Privatperson ihr Recht offensichtlich missbräuchlich ausübt (Abs. 2). Zu denken ist beispielsweise an Fälle, da die Aufnahme eindeutig zum Spass oder schikanös verlangt wird. Als Folge der Regelung von Abs. 1 muss eine betroffene Privatperson gegenüber der Polizei nicht begründen, weshalb sie sich beispielsweise unkorrekt behandelt fühlt. Ebenso ist es nicht Aufgabe der Polizeiangehörigen, ihr Handeln bereits vor Ort einer rechtlichen Prüfung zu unterziehen und damit zu versuchen, die verlangte Aufnahme zu verweigern.

Unbeteiligte Drittpersonen wie etwa Zuschauerinnen und Zuschauer haben keinen Anspruch, dass die Stadtpolizei die Bodycam aktiviert.

Aufnahme	Art. 7 Die Stadtpolizei erfasst nach Möglichkeit und unter Berücksichtigung der Umstände den Kontakt zwischen den Polizeiangehörigen und den Privatpersonen ganzheitlich, damit deren Verhalten objektiv beurteilt werden kann.
----------	---

#### *Erläuterung*

Kameraführende Polizeiangehörige haben nach Möglichkeit und unter Berücksichtigung der konkreten Umstände vor Ort den Kontakt zwischen der Polizei und Privatpersonen in einer Art und Weise zu filmen, dass die Aufnahmen eine objektive Beurteilung des Verhaltens der Beteiligten ermöglichen. Zu vermeiden sind deshalb beispielsweise nicht aussagekräftige Bilder, das Fokussieren lediglich auf einzelne Personen oder das Filmen nur eines Teils bzw. Ausschnitts einer Situation. Sachlich erforderlich sind zur Erreichung dieses Ziels zudem Videoaufnahmen mit Ton, damit ein vollständiges Bild einer gefilmten Anhaltung oder Kontrolle erreicht werden kann, etwa wenn nicht sichtbare, verbale Provokationen (Mit-)Auslöser einer Eskalation sind.

Das Filmen unbeteiligter Drittpersonen soll unterbleiben. Da sich solche Aufnahmen jedoch nicht völlig vermeiden lassen und die entsprechenden Bilder vor einer Herausgabe anonymisiert werden können und müssen, erscheint eine entsprechende Bestimmung in der zu erlassenden Verordnung nicht notwendig.

Beendigung	Art. 8 Die Stadtpolizei beendet die Aufzeichnung, wenn es die Zweckbestimmung gemäss Art. 2 nicht mehr erfordert.
------------	---

## **B. Audio- und Videoaufnahmen**

Bearbeitung	Art. 9 <sup>1</sup> Die Bearbeitung der Aufnahmen zur Ab- und Aufklärung strafbarer Handlungen richtet sich nach dem Polizeigesetz und nach der Strafprozessordnung. <sup>2</sup> Ausserhalb der Verfahren gemäss Abs. 1 richtet sich die Behandlung eines Gesuchs nach dem auf das jeweilige Verfahren anwendbaren Recht. <sup>3</sup> Im Rahmen von Beschwerdeverfahren können Betroffene und Beschwerdeinstanzen die Aufnahmen einsehen.
-------------	---

#### *Erläuterung*

Soweit die Stadtpolizei davon ausgeht, dass sie strafrechtlich relevantes Verhalten aufgezeichnet haben könnte, kann sie das Audio- und Videomaterial im Rahmen polizeilicher Ermittlungs- und Vorermittlungsverfahren sichten und mit Blick auf ein allfälliges Strafverfahren weiter verwerten (Abs. 1). Es werden jene Polizeiangehörigen Einsicht nehmen, die mit der Klärung des Vorfalls beauftragt sind.

Zu Abs. 2: Zu denken ist dabei insbesondere an die korrekte Herausgabe der Audio- und Videodaten als Beweismittel in diversen Verfahren wie etwa des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) oder des Haftungsgesetzes vom 14. September 1969 (LS 170.1). Zu erwähnen ist auch die Herausgabe von Akten im Verfahren der Beauftragten bzw. des Beauftragten in Beschwerdesachen (Art. 39 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 [AS 101.100]). Zudem verfügen Betroffene selbstverständlich über alle Rechte gemäss IDG wie etwa Einsichts-, Auskunfts- und Lösungsrechte (vgl. insbesondere

§ 20 Abs. 2 IDG, § 21 IDG). Ebenso ist eine betroffene Person berechtigt, eine Verfügung zu verlangen, wenn sie mit dem Entscheid der Stadtpolizei betreffend Datenbearbeitung nicht einverstanden ist. Diese Verfügung kann erstinstanzlich mit Neubeurteilung beim Stadtrat angefochten werden.

Zu Abs. 3: Es ist damit zu rechnen, dass Privatpersonen wegen des (gefilmten) Verhaltens von Polizeiangehörigen oder eines verweigerten Einschaltens Beschwerde erheben (Abs. 3). Eine solche ist von Beschwerdeführenden schriftlich zu erheben, wobei das Verfassen einer E-Mail genügt. Unter einer Beschwerde gemäss Abs. 3 ist nicht nur die Aufsichtsbeschwerde im engeren Sinn an eine Aufsichtsinstanz gemeint, sondern sämtliche, auch sehr niederschwellige schriftliche Eingaben mit Beschwerdecharakter, so beispielsweise auch an das Feedback-Management der Stadtpolizei Zürich. Weil die Aufsichtsbeschwerde im engeren Sinn wie auch andere Beschwerden im Sinne eines Rechtsbehelfs im VRG nicht geregelt sind, stellt sich die Frage, wie es um das Einsichtsrecht in diesen Verfahren bestellt ist. Es rechtfertigt sich deshalb, für den Fall von Beschwerden jeglicher Art explizit zu regeln, dass im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens Betroffene und Beschwerdeinstanzen die Aufnahmen einsehen können. Dabei hat die Stadtpolizei abzuklären, ob die Einsichtnahme ein Strafverfahren gefährden könnte (vgl. hierzu Art. 100 ff. StPO). Unter der Einsichtnahme ist grundsätzlich auch die Herausgabe der Daten zu verstehen. Die Stadtpolizei hat dabei einzelfallweise beispielsweise Fragen der Verhältnismässigkeit zu klären. So kann die Anonymisierung der Daten notwendig sein, weil etwa die Gefahr besteht, dass die Audio- und Videodateien ins Internet gestellt und damit die Persönlichkeitsrechte von Polizeiangehörigen und/oder Drittpersonen verletzt werden könnten.

Soweit ein polizeiliches Handeln als Realakt qualifiziert werden kann und die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind, können Betroffene die in § 10c VRG vorgesehenen Rechte (z. B. Feststellung der Widerrechtlichkeit) geltend machen. Das Verfahren richtet sich nach §§ 4a ff. VRG. Gemäss § 7 Abs. 1 VRG untersucht die Verwaltungsbehörde den Sachverhalt von Amts wegen unter anderem durch den Beizug von Urkunden, worunter auch Filme und Tonaufnahmen zu verstehen sind (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Auflage, Zürich 2014, § 7 N. 63). Auf eine Regelung gemäss Abs. 3 kann für Verfahren – gestützt auf § 10c VRG – somit verzichtet werden. Gleichzeitig zeigt die Rechtslage in Bezug auf diese Verfahren, dass die Regelung des Einsichtsrechts bei Beschwerden notwendig ist.

Löschung	Art. 10 Aufnahmen sind nach 100 Tagen automatisch zu löschen. Aufnahmen, die nach Art. 9 extrahiert wurden, sind nach dem auf das jeweilige Verfahren anwendbaren Recht zu löschen.
----------	---

#### *Erläuterung*

Werden Audio- und Videoaufzeichnungen beispielsweise für ein Strafverfahren nicht benötigt, sind sie nach 100 Tagen seit dem gefilmten Ereignis zu löschen. Weder eine frühere noch eine spätere Löschung sind erlaubt. Das Bundesgericht hat diese Frist auch in anderen Fällen als angemessen qualifiziert (vgl. BGE 133 I 77 und BGE 136 I 87). Die Frist von 100 Tagen erscheint auch deshalb notwendig, weil es sich bei Delikten, die anlässlich einer Personenkontrolle verübt werden, nicht selten um Antragsdelikte handeln dürfte (z. B. Tötlichkeiten gemäss Art. 126 StGB oder Beschimpfung gemäss Art. 177 StGB) und ein Strafantrag gemäss Art. 31 Satz 1 StGB innert der Frist von drei Monaten gestellt werden kann. Die Frist von 100 Tagen kommt auch den Privaten zugute, weil sie damit genügend Zeit erhalten, die Aufnahmen in ihrem Interesse zu nutzen, beispielsweise für eine Strafanzeige. Sobald die Aufnahmen beispielsweise in einem Straf- oder Verwaltungsrechtsverfahren verwendet werden, richtet sich die Löschung nach dem Recht, das auf diese Verfahren Anwendung findet.

Informationssicherheit	<p>Art. 11 Die Stadtpolizei stellt sicher, dass:</p> <p>a. die Aufzeichnungen im System bis zu ihrer Löschung gemäss Art. 10 Satz 1 in unveränderter Form verfügbar sind;</p> <p>b. die Extraktion der Aufzeichnungen ausschliesslich aus dem zentralen System erfolgt;</p> <p>c. die Protokollierung sämtlicher Zugriffe auf die Aufnahmen im System erfolgt;</p> <p>d. die notwendigen Metadaten der Aufzeichnungen erfasst werden.</p>
------------------------	---

### *Erläuterung*

Um die Glaubwürdigkeit und damit die Beweiskraft der gespeicherten Aufnahmen zu gewährleisten, aber auch das Amtsgeheimnis zu wahren, sollten alle denkbaren Einwirkungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden (M. Mohler, a.a.O., S. 106). Das Handbuch Informationssicherheit (HISi) der Stadt Zürich hat zum Ziel, klar und kompakt den verbindlichen Basisschutz der Informationen und Systeme der Stadtverwaltung bezüglich Informationssicherheit (IS) zu definieren. Indem sich das HISi am ISO/IEC 27001/27002 Standard orientiert, ist es darauf ausgelegt, die Informationssicherheit in der Stadtverwaltung auf ein international als «Good Practice» anerkanntes Niveau auszurichten und dadurch sicherzustellen, dass die Informationen und Informationssysteme der Stadtverwaltung entsprechend gesetzlichen und verwaltungsinernen Anforderungen angemessen geschützt sind. Die Vorgaben des Handbuchs gelten auch für das gesamte System, mit dem die durch Bodycams erstellten Aufzeichnungen bearbeitet werden. Entsprechend beschränken sich die Bestimmungen zur Informationssicherheit in der Verordnung auf jene Aspekte, die besonders zu regeln sind und damit eine notwendige Ergänzung zum HISi bilden.

Gemäss lit. a sind die Aufzeichnungen im System bis zu ihrer Löschung in unveränderter Form verfügbar zu halten. Der Begriff «System» bezeichnet die Ganzheit der involvierten Komponenten, d. h. von der Kamera über die Dockingstation zum Netzwerk bis hin zum Server und damit schlussendlich zum Client. Somit muss eine Manipulation der Originalaufnahmen wie beispielsweise eine Kürzung der Aufnahmen, ihre Verfremdung oder Unkenntlichmachung während des gesamten Bearbeitungsprozesses vom Start der Aufnahme bis zur Speicherung und Aufbewahrung auf dem Server ausgeschlossen werden.

Die Extraktion der Aufzeichnungen beispielsweise mittels Erstellung einer Datenkopie auf einem Speichermedium zur anschliessenden Herausgabe an Dritte darf ausschliesslich aus dem zentralen System erfolgen (lit. b). Damit wird verbindlich festgelegt, dass die Extraktion der Aufnahmen nicht etwa über das Kamerasystem erfolgt, sondern ausschliesslich aus dem Server.

Die Protokollierung gemäss lit. c gewährleistet, dass unberechtigte Zugriffe auf die Aufnahmen im System festgestellt werden können.

Die Stadtpolizei stellt in geeigneter Weise die Nachvollziehbarkeit sicher, welche oder welcher Polizeiangehöriger zu welchem Zeitpunkt Aufnahmen mit der Bodycam erstellt hat. Die aufgezeichneten Metadaten (lit. d) und weitere Massnahmen gewährleisten dies.

Die Stadtpolizei verwendet ein oder mehrere in sich geschlossene Systeme mit aufeinander abgestimmten Komponenten (Kamera, Dockingstation, Client-/Server-Software). Schliesslich bleibt darauf hinzuweisen, dass bei sämtlichen IT-Projekten und IT-Vorhaben in der Stadtverwaltung der ISDS-Prozess (IS: Informationssicherheit, DS: Datenschutz) durchlaufen werden muss.

Vorlaufaufnahme	<p>Art. 12 Die Aufzeichnungsgeräte haben über eine Vorlaufzeit zwischen 30 Sekunden und zwei Minuten zu verfügen. Diese Daten sind vom Gerät automatisch zu löschen, sofern keine manuelle Auslösung der Aufzeichnung stattfindet.</p>
-----------------	--

### *Erläuterung*

Technische Eigenheit der Bodycam wird sein, dass sie permanent in einer Schlaufe aufzeichnet, die fortlaufend überschrieben wird (sogenannte Pre-Recording-Technik). Damit ist gewährleistet, dass beim Start einer Aufnahme auch Daten mit einer Vorlaufzeit zwischen 30 Sekunden und zwei Minuten bestehen bleiben. Dies ist von erheblicher Bedeutung, weil auch Handlungen vor dem Start der Aufnahme für die spätere Beurteilung des Verhaltens der involvierten Personen relevant sein können. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang etwa die Ankündigung der Aufzeichnung (Art. 5 Abs. 2).

### **III. Schlussbestimmungen**

Ausführungsbestimmungen	Art. 13 Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Sicherheitsdepartements erlässt Ausführungsbestimmungen zu dieser Verordnung. Zu regeln sind insbesondere die Kennzeichnung Kamera führender Polizeiangehöriger und die Gewährleistung der Datenintegrität, soweit dies nicht bereits mit den entsprechenden technischen Vorkehrungen automatisch erfolgt.
-------------------------	---

Inkrafttreten	Art. 14 Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.
---------------	---

### **7. Finanzielle Auswirkungen**

Die finanziellen Auswirkungen sind moderat. Die bereits für den Pilotversuch angeschafften Geräte sind immer noch funktionstüchtig und könnten weiterverwendet werden. Für die Beschaffung der zusätzlichen Geräte / Lizenzen / Kennzeichnungs-Badges ist mit einmaligen Anschaffungskosten von rund Fr. 45 000.– zu rechnen. Die jährlich wiederkehrenden Kosten (Lizenzen) belaufen sich auf rund Fr. 14 000.–.

### **8. Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten**

Der Datenschutzbeauftragte der Stadt Zürich äussert sich in seiner Stellungnahme vom 6. November 2018 zum vorliegenden Verordnungsentwurf, wobei er einleitend auf seine Stellungnahme vom 30. November 2016 zum Reglement über den Pilotversuch Bodycam bei der Stadtpolizei verweist, das mit Stadtratsbeschluss Nr. 990 vom 7. Dezember 2016 erlassen wurde (vgl. oben Ziffer 2). Zu diesem Reglement hielt der Datenschutzbeauftragte damals u. a. fest, dass es den erforderlichen Regelungsgegenstand beinhalte und die mit dem Einsatz von Bodycam verbundene Datenbearbeitung in transparenter und verständlicher Form abbilde. In seiner Stellungnahme vom 6. November 2018 weist er darauf hin, dass für den nun vorgesehenen Erlass einer Verordnung aus datenschutzrechtlicher Sicht § 8 Abs. 2 IDG die massgebende Grundlage darstelle. Danach bedürfe das Bearbeiten besonderer Personendaten einer hinreichend bestimmten Regelung in einem formellen Gesetz. Da bereits das damalige stadt-rätliche Reglement die Bearbeitung der Personendaten präzise und klar geregelt habe und da gemäss Weisungsentwurf sämtliche materiellen Regelungen des damaligen Reglements in die Verordnung des Gemeinderats aufgenommen würden, erfülle die Vorlage die verlangte hinreichende Bestimmtheit. Des Weiteren werde mit dem Erlass der Verordnung durch den Gemeinderat auch dem Erfordernis der formell-gesetzlichen Grundlage Genüge getan.

### **9. Aufhebung des Reglements über den Pilotversuch Bodycam**

Seit Beendigung des Pilotprojekts im November 2017 setzt die Stadtpolizei keine Bodycams mehr ein. Ein solcher Einsatz ist erst wieder vorgesehen, wenn der Gemeinderat eine entsprechende Rechtsgrundlage schaffen sollte und diese in Kraft getreten ist. Das Reglement über den Pilotversuch Bodycam bei der Stadtpolizei vom 7. Dezember 2016 ist deshalb vom Stadtrat in eigener Kompetenz aufzuheben.

## **10. Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)**

Es ist keine RFA durchzuführen, da die KMU von der vorliegenden Verordnung nicht betroffen sind. Adressatinnen und Adressaten der vorliegenden Verordnung sind ausschliesslich Privatpersonen und die Verwaltung (Stadtpolizei).

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

**Es wird eine Verordnung über den Einsatz von Bodycams bei der Stadtpolizei gemäss Beilage (Entwurf vom 19. Oktober 2018) erlassen.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**



Beilage zu GR Nr. 2018/445

Entwurf vom 19. Oktober 2018

**Verordnung über den Einsatz von Bodycams bei der Stadtpolizei**

vom ...

Der Gemeinderat,

gestützt auf § 3 Abs. 2 Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG)<sup>1</sup>, § 8 Abs. 2 Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG)<sup>2</sup> und nach Einsichtnahme in die Weisung des Stadtrats vom 21. November 2018<sup>3</sup>,

beschliesst:

**I. Allgemeine Bestimmungen**

Art. 1 <sup>1</sup> Diese Verordnung regelt den Einsatz mobiler, offen getragener technischer Mittel zur Anfertigung von Video- und Audioaufnahmen (Bodycam) bei Anhaltungen oder Kontrollen von Privatpersonen durch die Stadtpolizei.

Gegenstand

<sup>2</sup> Der Einsatz von Bodycams bei strafbarem Verhalten richtet sich nach der Strafprozessordnung (StPO)<sup>4</sup>.

Art. 2 Der Einsatz von Bodycams dient:

Zweck

- a. der präventiven Verhinderung gewalttätiger oder verbaler Übergriffe durch Privatpersonen oder Polizeiangehörige;
- b. der Dokumentation des Eskalationsverlaufs;
- c. der Dokumentation und der Überprüfung des Verhaltens der Beteiligten;
- d. der Dokumentation von Straftaten.

---

<sup>1</sup> LS 551.1

<sup>2</sup> LS 170.4

<sup>3</sup> Begründung siehe STRB Nr. 967 vom 21. November 2018.

<sup>4</sup> vom 5. Oktober 2007, SR 312.0.

## II. Besondere Bestimmungen

### A. Einsatz Bodycam

Einsatzbereich

Art. 3 <sup>1</sup> Bodycams werden im öffentlich zugänglichen Raum eingesetzt, wo gewalttätige oder verbale Übergriffe auf Polizeiangehörige bereits begangen worden sind oder mit solchen zu rechnen ist.

<sup>2</sup> Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Sicherheitsdepartements legt die Höchstzahl der Bodycams fest. Die Kommandantin oder der Kommandant der Stadtpolizei legt fest, welche Kommissariate der Stadtpolizei mit Bodycams ausgerüstet werden.

Kennzeichnung

Art. 4 <sup>1</sup> Beim Einsatz von Bodycams sind kameraführende Polizeiangehörige in geeigneter Weise zu kennzeichnen.

<sup>2</sup> Es ist zu gewährleisten, dass die Betroffenen eine laufende Aufzeichnung erkennen können.

<sup>3</sup> Der verdeckte Einsatz von Bodycams ist nicht zulässig.

Aufzeichnung  
a. durch die Stadtpolizei

Art. 5 <sup>1</sup> Die Stadtpolizei startet bei Anhaltungen oder Kontrollen von Privatpersonen die Aufzeichnung, wenn sie aufgrund der Umstände annehmen muss, dass:

- a. eine strafbare Handlung begangen wurde oder begangen werden könnte; oder
- b. eine physische oder verbale Eskalation unmittelbar bevorsteht.

<sup>2</sup> Die Stadtpolizei kündigt betroffenen Privatpersonen die Aufzeichnung mündlich an.

<sup>3</sup> Auf eine Ankündigung der Aufzeichnung kann verzichtet werden, wenn womöglich strafbare Handlungen bereits im Gang sind.

b. auf Veranlassung der betroffenen Privatperson

Art. 6 <sup>1</sup> Betroffene Privatpersonen können bei Anhaltungen oder Kontrollen den Start der Aufzeichnung von der Stadtpolizei verlangen, wenn sie ein nicht korrektes Verhalten der Polizeiangehörigen annehmen.

<sup>2</sup> Bei offensichtlichem Missbrauch besteht kein Anspruch, den Start der Aufzeichnung zu verlangen.

Aufnahme

Art. 7 Die Stadtpolizei erfasst nach Möglichkeit und unter Berücksichtigung der Umstände den Kontakt zwischen den Polizeiangehörigen und den Privatpersonen ganzheitlich, damit deren Verhalten objektiv beurteilt werden kann.

Art. 8 Die Stadtpolizei beendet die Aufzeichnung, wenn es die Zweckbestimmung gemäss Art. 2 nicht mehr erfordert. Beendigung

## **B. Audio- und Videoaufnahmen**

Art. 9 <sup>1</sup> Die Bearbeitung der Aufnahmen zur Ab- und Aufklärung strafbarer Handlungen richtet sich nach dem Polizeigesetz<sup>5</sup> und nach der Strafprozessordnung<sup>6</sup>. Bearbeitung

<sup>2</sup> Ausserhalb der Verfahren gemäss Abs. 1 richtet sich die Behandlung eines Gesuchs nach dem auf das jeweilige Verfahren anwendbaren Recht.

<sup>3</sup> Im Rahmen von Beschwerdeverfahren können Betroffene und Beschwerdeinstanzen die Aufnahmen einsehen.

Art. 10 Aufnahmen sind nach 100 Tagen automatisch zu löschen. Aufnahmen, die nach Art. 9 extrahiert wurden, sind nach dem auf das jeweilige Verfahren anwendbaren Recht zu löschen. Löschung

Art. 11 Die Stadtpolizei stellt sicher, dass: Informationssicherheit

- a. die Aufzeichnungen im System bis zu ihrer Löschung gemäss Art. 10 Satz 1 in unveränderter Form verfügbar sind;
- b. die Extraktion der Aufzeichnungen ausschliesslich aus dem zentralen System erfolgt;
- c. die Protokollierung sämtlicher Zugriffe auf die Aufnahmen im System erfolgt;
- d. die notwendigen Metadaten der Aufzeichnungen erfasst werden.

Art. 12 Die Aufzeichnungsgeräte haben über eine Vorlaufzeit zwischen 30 Sekunden und zwei Minuten zu verfügen. Diese Daten sind vom Gerät automatisch zu löschen, sofern keine manuelle Auslösung der Aufzeichnung stattfindet. Vorlaufaufnahme

## **III. Schlussbestimmungen**

Art. 13 Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Sicherheitsdepartements erlässt Ausführungsbestimmungen zu dieser Verordnung. Zu regeln sind insbesondere die Kennzeichnung Kamera führender Polizeiangehöriger und die Gewährleistung der Datenintegrität, soweit Ausführungsbestimmungen

---

<sup>5</sup> vom 23. April 2007, LS 550.1.

<sup>6</sup> vom 5. Oktober 2007, SR 312.0.

dies nicht bereits mit den entsprechenden technischen Vorkehrungen automatisch erfolgt.

Inkrafttreten

Art. 14 Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.