

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 4. September 2019

Finanzdepartement, Teilrevision der Datenschutzverordnung betreffend Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private

1. Zweck der Vorlage

Mit dieser Vorlage wird die Datenschutzverordnung (DSV, AS 236.100) betreffend Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private und die damit zusammenhängenden Aufgaben und Befugnisse der oder des Datenschutzbeauftragten ergänzt. Damit wird die Motion, GR Nr. 2017/63, betreffend Videoüberwachung im öffentlichen Raum, Ergänzung der Datenschutzverordnung mit einer Beratungs- und Beschwerdefunktion für die/den Datenschutzbeauftragte/n erfüllt. Gleichzeitig sollen veraltete Rechtsgrundlagen, auf welche verwiesen wird, aktualisiert und korrigiert werden.

2. Ausgangslage

2.1 Postulat, GR Nr. 2016/350

Am 3. September 2014 reichten die Gemeinderäte Peter Küng und Florian Utz (beide SP) ein Postulat ein, mit welchem sie den Stadtrat baten zu prüfen, wie die Überwachung des öffentlichen Raums durch Videokameras Privater rechtlich geregelt werden kann (GR Nr. 2016/350). Der Stadtrat kam bei der Prüfung des Postulats zu folgendem Schluss:

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass durchaus ein öffentliches Interesse an der Regelung der Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private besteht. Wie gross dieses öffentliche Interesse ist, lässt sich aus diversen Gründen schwer bestimmen. Selbst wenn eine städtische Regelung im Sinne einer Bewilligungspflicht für private Videoüberwachungsanlagen geschaffen würde, erscheint deren Wirksamkeit aufgrund der schwierigen Durchsetzbarkeit in der Praxis fraglich. Sie wäre mit einem erheblichen Verwaltungs- und Kontrollaufwand für die Behörden verbunden. Auch für das betroffene Gewerbe (z. B. Banken und Detailhandelsgeschäfte, die die Videoüberwachung im Grenzgebiet Privatgrund und öffentlicher Grund einsetzen) wäre die Einführung einer Bewilligungspflicht mit erheblichem Aufwand verbunden. Die Definition, welche private Videoüberwachung in räumlicher Hinsicht zulässig sein soll, dürfte ebenfalls erhebliche Differenzierungsprobleme mit sich bringen. Schliesslich erscheint es zweifelhaft, ob die gezielte Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private mit einer Qualifikation als gesteigerter Gemeingebrauch rechtlich sinnvoll eingeordnet wird. Viel eher findet diese Form der Überwachung seinen rechtlichen Anknüpfungspunkt im Bereich des Persönlichkeits- bzw. Datenschutzes, was Fragen der Zuständigkeit aufwirft, da für den Persönlichkeits- und Datenschutz der Bundesgesetzgeber zuständig ist. Was ein gänzlich Verbot unter Strafandrohung anbelangt, so erachtet der Stadtrat eine solche Regelung für unverhältnismässig und nicht zulässig. Schliesslich stimmen auch die Erfahrungen im Fürstentum Liechtenstein mit einer Bewilligungspflicht nicht optimistisch, und auch die grosse Rechtsunsicherheit bezüglich der Abgrenzung zum eidgenössischen Datenschutzgesetz spricht gegen eine Regelung auf Gemeindeebene.

Der Stadtrat lehnt eine Reglementierung der privaten Videoüberwachung auf Gemeindeebene deshalb ab. Er ist der Ansicht, dass allenfalls ein neuer Straftatbestand im Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1) eine zielführendere Lösung wäre, der eine unrechtmässige Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private unter Strafe stellen würde.

Diesen Bericht unterbreitete der Stadtrat dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme und stellte gleichzeitig den Antrag, das Postulat als erledigt abzuschreiben. Mit GRB Nr. 2777/2017 stimmte der Gemeinderat dem Antrag des Stadtrats zu.

2.2 Motion, GR Nr. 2017/63

Am 22. März 2017 reichte die SP-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2017/63, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, die Datenschutzverordnung (DSV, AS 236.100) dahingehend zu ergänzen, dass dem Datenschutzbeauftragten I der Datenschutzbeauftragten bei Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private die Aufgabe und Befugnis explizit zugesprochen wird, sowohl Personen, die gesetzeskonform eine Videoüberwachung installieren wollen, dahingehend zu beraten, als auch auf Reklamationen zu reagieren und entsprechende juristische und natürliche Personen über ihr allfälliges Fehlverhalten aufzuklären.

Begründung:

Die Stadt ist zuständig für den öffentlichen Raum. Im Falle einer Überwachung des öffentlichen Raums durch Private muss sich die Stadt (sowohl für die Bürgerinnen und Bürger aber auch für sich selbst) wehren können. Es handelt sich dabei um fest installierte Kameras in privaten Wohnungen oder auch Gewerbelokalen. Für viele Betroffene ist ihre Überwachung durch Private mit Unsicherheiten und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit verbunden.

Wie der Weisung 2016/350 zu entnehmen ist, bestehen derzeit keine Regelungen für die Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private. Für Klagen und vorsorgliche Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit gelten die Art. 28-281 des Zivilgesetzbuchs. Die zivile Klage ist jedoch aufwändig und prozessrisikobehaftet.

Die Schwierigkeit auf kommunaler Ebene besteht, nebst juristischen Hindernissen, darin, wie stark die private Videoüberwachung reglementiert werden soll und wie praxistauglich eine solche Anordnung sein kann. Eine Ansiedlung der Beratungs- und Beschwerdefunktion beim/ bei der Datenschutzbeauftragten ist deshalb nicht nur an der richtigen Quelle, sondern auch niederschwellig und praktikabel. Zumindest anfänglich ist auch eine Sensibilisierungskampagne denkbar.

Der Stadtrat erklärte sich bereit, die Motion entgegenzunehmen. Aufgrund eines Ablehnungsantrags im Gemeinderat wurde die Motion schliesslich mit Beschluss Nr. 3324 vom 27. September 2017 überwiesen. Der Stadtrat hat demnach innert zweier Jahre seit der Überweisung den verlangten Antrag vorzulegen (Art. 92 Abs. 1 Geschäftsordnung des Gemeinderats [GeschO GR, AS 171.100]).

2.3 Weitere parlamentarische Vorstösse

Am 6. Februar 2019 wurde eine Motion eingereicht, mit welcher der Stadtrat beauftragt werden soll, eine Vorlage für eine Bewilligungspflicht der Überwachung des öffentlichen Raums durch Private auszuarbeiten (GR Nr. 2019/57). Dabei soll insbesondere gewährleistet werden, dass die Bevölkerung vor übermässiger Überwachung durch Private geschützt wird und Kameras bei einer allfälligen Bewilligung durch die Stadt ausreichend und gut sichtbar gekennzeichnet werden. Die Motion wurde noch nicht überwiesen. Im Falle einer Überweisung dieser Motion wäre es angezeigt, diese separat zu behandeln.

Am 10. Juli 2019 wurde zudem eine weitere Motion betreffend Gleichstellung der Videoüberwachungen mit und ohne Aufzeichnung, Anpassung der Reglemente und der städtischen Datenschutzverordnung (DSV) eingereicht (GR Nr. 2019/327). Auch diese Motion wurde noch nicht überwiesen. Daneben sind aktuell in den Bereichen Videoüberwachung und Aufgaben des oder der Datenschutzbeauftragten noch weitere Vorstösse im Parlament hängig (GR Nrn. 2018/282 und 2018/377).

3. Vernehmlassung

Die Vorlage wurde den Departementen und Dienstabteilungen zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Rückmeldungen fielen grundsätzlich positiv aus, die Ergänzung der DSV wird begrüsst. Gestützt auf eine Rückmeldung aus dem Sicherheitsdepartement wurden an der Vorlage noch untergeordnete redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

4. Teilrevision der Datenschutzverordnung

4.1 Ergänzung

Aufgaben und Befugnisse der oder des Datenschutzbeauftragten nach geltendem Recht

Die Aufgaben und Befugnisse der oder des Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich ergeben sich aus dem kantonalen Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) sowie der städtischen DSV. Die wichtigsten Aufgaben und Befugnisse im Zusammenhang mit Videoüberwachung sind einerseits die Beratung der Stadtverwaltung und von Privatpersonen sowie andererseits die Aufsicht, die v. a. in der Prüfung von Videoüberwachungsreglementen der Stadtverwaltung besteht.

Sowohl das IDG als auch die DSV kommen nur zur Anwendung, wenn Verwaltungseinheiten Personendaten bearbeiten. Sind für Videoüberwachungen nicht Verwaltungseinheiten, sondern Privatpersonen verantwortlich, haben das IDG und die DSV keine Geltung. Bei Videoüberwachungen durch Privatpersonen stehen demzufolge der oder dem Datenschutzbeauftragten auch keine Aufgaben und Befugnisse zu.

Gemäss geltendem Recht kann somit die oder der Datenschutzbeauftragte der Stadt Zürich Privatpersonen, die von einer Videoüberwachung betroffen sind, nur dann beraten, wenn dafür die Stadtverwaltung verantwortlich ist.

Erweiterung dieser Aufgaben und Befugnisse

Die Motion, GR Nr. 2017/63, verlangt eine Erweiterung der Beratungsaufgaben der oder des städtischen Datenschutzbeauftragten im Bereich Videoüberwachung. Die oder der städtische Datenschutzbeauftragte soll auch bei Videoüberwachung eine Beratung anbieten können, wenn diese durch Privatpersonen betrieben wird und sie den öffentlichen Raum der Stadt Zürich tangiert. Anknüpfungspunkt der zusätzlichen Beratungsaufgabe gemäss Motion ist der öffentliche Raum der Stadt Zürich, der durch Videoüberwachung Privater betroffen ist. Nach geltender Rechtslage ist der Umstand, ob öffentlicher Grund von einer Videoüberwachung betroffen ist, für die Frage der Anwendbarkeit des massgebenden Datenschutzrechts und somit auch für die Frage, welche Datenschutzaufsichtsstelle für die Beratung zuständig ist, nicht relevant. Massgebend ist wie erwähnt einzig, wer für die Videoüberwachung verantwortlich ist. Erfolgt die Videoüberwachung durch Privatpersonen, gilt diese als privatrechtlich und die massgebenden Rechtsfolgen sowie die Zuständigkeit für Beratungen ergeben sich aus dem Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG, SR 235.1).

Gemäss Art. 28 DSG berät der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsverantwortliche (EDÖB) Privatpersonen in Fragen des Datenschutzes. Diese Beratungsaufgabe des EDÖB ist keine ausschliessliche. Sie schliesst Beratungen in Fragen des (vorliegend privatrechtlichen) Datenschutzes durch andere Personen, Institutionen oder Verwaltungsstellen nicht aus. Um der oder dem städtischen Datenschutzbeauftragten eine Beratungsaufgabe auch in Fragen der privatrechtlichen Videoüberwachung zu übertragen, braucht es aber eine entsprechende gesetzliche Grundlage. Mit der neuen Bestimmung in der städtischen DSV soll diese geschaffen werden.

Die Beratungsaufgabe der oder des städtischen Datenschutzbeauftragten wird jedoch auf privatrechtliche Videoüberwachungen, die den öffentlichen oder allgemein zugänglichen Raum der Stadt Zürich betreffen, beschränkt. Ohne diesen Konnex zur Stadt Zürich besteht weder Notwendigkeit noch Rechtfertigung, eine Beratungsaufgabe der oder des städtischen Datenschutzbeauftragten auf Belange des privatrechtlichen Datenschutzes auszuweiten.

Die ergänzte Aufgabe der oder des städtischen Datenschutzbeauftragten umfasst einerseits die Beratung Privater, andererseits die Vermittlung zwischen betroffenen Personen oder Institutionen. Ausschlaggebend ist in jedem Fall, dass der öffentliche oder allgemein zugängliche

Raum der Stadt Zürich von der Videoüberwachung betroffen ist. Die Beratung und Vermittlung erfolgt nur auf Anfrage und basiert stets auf der freiwilligen Mitwirkung der Betroffenen. Die oder der Datenschutzbeauftragte kann keine Privatpersonen oder Institutionen zu einer Mitwirkung verpflichten. In der Sache selbst, d. h. in Bezug auf konkrete Videoüberwachungen, stehen der oder dem Datenschutzbeauftragten gegenüber Privatpersonen keine Befugnisse zu. Gleichzeitig erhalten aber Privatpersonen auch keinen Anspruch auf weiterführende Dienstleistungen der oder des Datenschutzbeauftragten, wie z. B. Stellungnahmen, Berichte, Empfehlungen oder Ähnliches.

Von der vorgesehenen Erweiterung der Beratungsaufgabe nicht betroffen ist die bestehende Regelung gemäss Art. 10 Abs. 3 DSV. Gemäss dieser Bestimmung haben städtische Verwaltungsstellen ihre Videoreglemente der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Prüfung vorzulegen.

Neuer Artikel in der DSV und systematische Einordnung

Die Motion verlangt eine Erweiterung des Aufgabenbereichs der oder des städtischen Datenschutzbeauftragten. Der Stadtrat schlägt zur vollumfänglichen Umsetzung der Motion die folgende Regelung vor:

«Art. 10^{bis} (neu) Beratung Privater

Bei Videoüberwachung durch Privatpersonen, die den öffentlichen oder allgemein zugänglichen Raum der Stadt Zürich tangiert, kann die oder der Datenschutzbeauftragte auf Anfrage hin:

- a. Privatpersonen über das anwendbare Recht und die sich daraus ergebenden Rechte, Pflichten und Zuständigkeiten beraten;*
- b. zwischen betroffenen Personen oder Institutionen vermitteln.»*

Durch die neue Regelung kommt der oder dem Datenschutzbeauftragten eine zusätzliche Beratungsaufgabe zu. Diese Erweiterung ist jedoch eng gefasst und bezieht sich nur auf Videoüberwachungen durch Privatpersonen, die öffentlichen oder allgemein zugänglichen Raum der Stadt Zürich tangieren. Dies wurde im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage redaktionell verdeutlicht und ausdrücklich im Wortlaut der Bestimmung festgehalten.

Es geht ausschliesslich um eine Erweiterung der Aufgaben im Zusammenhang mit Videoüberwachung. Aus diesem Grund scheint es zielführend, die mit der Motion angestossene Ergänzung thematisch bei der Videoüberwachung anzusiedeln und als neuen Art. 10^{bis} in die DSV aufzunehmen.

4.2 Weitere Anpassungen

Mit Inkrafttreten des Gesetzes über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG, LS 142.1) am 1. Januar 2016 wurden die Art. 32–39g des damals geltenden Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) aufgehoben. Die DSV verweist jedoch noch immer auf entsprechende Bestimmungen des GG (mittlerweile aGG). Im Zusammenhang mit der vorliegenden Teilrevision bzw. Ergänzung der DSV soll diese Unstimmigkeit wie folgt bereinigt werden:

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (revidierter Text <i>fett und kursiv</i>)
Art. 3 Das Bevölkerungsamt kann die in § 39 Abs. 1 Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) genannten Personendaten öffentlich im Abrufverfahren zur Verfügung stellen. [...]	Art. 3 Das Bevölkerungsamt kann die in § 18 Abs. 1 Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG) genannten Personendaten öffentlich im Abrufverfahren zur Verfügung stellen. [...]
Art. 4 ¹ Auf schriftliches Gesuch hin und unter den Voraussetzungen gemäss Art. 3 kann das Bevölkerungsamt Privaten Zugriff im Abrufverfahren auch auf die in Art. 39 Abs. 2 GG genannten Personendaten gewähren. [...]	Art. 4 ¹ Auf schriftliches Gesuch hin und unter den Voraussetzungen gemäss Art. 3 kann das Bevölkerungsamt Privaten Zugriff im Abrufverfahren auch auf die in § 18 Abs. 2 MERG genannten Personendaten gewähren. [...]

b) Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses für den Bezug der in § 39 Abs. 2 GG genannten Daten; [...]	b. Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses für den Bezug der in § 18 Abs. 2 MERG genannten Daten; [...]
Art. 5 ¹ Auf schriftliches Gesuch hin kann das Bevölkerungsamt öffentlichen Organen auf folgende Personendaten des Einwohnerregisters Zugriff im Abrufverfahren gewähren oder diese Daten regelmässig bekannt geben: a) auf die in § 39 Abs. 1 und 2 GG genannten Personendaten; [...]	Art. 5 ¹ Auf schriftliches Gesuch hin kann das Bevölkerungsamt öffentlichen Organen auf folgende Personendaten des Einwohnerregisters Zugriff im Abrufverfahren gewähren oder diese Daten regelmässig bekannt geben: a. auf die in § 18 Abs. 1 und 2 MERG genannten Personendaten; [...]

5. Inkraftsetzung

Die Änderungen sollen nach dem Beschluss des Gemeinderats vom Stadtrat in Kraft gesetzt werden.

6. Finanzielle Auswirkungen

Aktuell ist noch nicht abschätzbar, mit welchem Aufwand bei der oder dem Datenschutzbeauftragten für diese zusätzliche Aufgabe zu rechnen ist. Daher sind aktuell auch noch keine Erhöhungen der Stellenpensen oder dergleichen geplant.

7. Umsetzung der Motion

Mit der Ergänzung der DSV um Art. 10^{bis} wird das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre umgesetzt. Daher beantragt der Stadtrat dem Gemeinderat, die Motion (GR Nr. 2017/63) der SP-Fraktion als erledigt abzuschreiben.

8. Zuständigkeit

Für die Teilrevision ist – gestützt auf § 8 Abs. 2 Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) i. V. m. Art. 41 lit. I Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) – der Gemeinderat zuständig. Für Beschlüsse über parlamentarische Vorstösse ist abschliessend ebenfalls der Gemeinderat zuständig (Art. 14 lit. n GO).

9. KMU-Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Art. 3 ff. Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem zugehörigen Leitfadens ist im Rahmen der Vorbereitung von Stadtratsgeschäften eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen, wobei die Ergebnisse dieser Abschätzung in der Weisung darzustellen sind. Diese Vorlage betrifft nur die Aufgaben und Befugnisse der oder des Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich. KMU sind von der beantragten Teilrevision der Datenschutzverordnung nicht direkt betroffen. Im Gegenteil, es wird den natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts eine zusätzliche Dienstleistung kostenlos zur Verfügung gestellt. Weitere Ausführungen zur RFA erübrigen sich daher.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Die Datenschutzverordnung (AS 236.100) wird gemäss Beilage (Fassung vom 4. September 2019) geändert.**
- 2. Der Stadtrat setzt die Änderungen in Kraft.**

Unter Ausschluss des Referendums:

- 3. Die Motion, GR Nr. 2017/63, der SP-Fraktion betreffend Videoüberwachung im öffentlichen Raum, Ergänzung der Datenschutzverordnung mit einer Beratungs- und Beschwerdefunktion für die/den Datenschutzbeauftragte/n oder den Datenschutzbeauftragten, wird als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti



Beilage zum GR Nr. 2019/358

Weisung «Finanzdepartement, Teilrevision der Datenschutzverordnung betreffend Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private»

236.100

(Fassung vom 4. September 2019)

Datenschutzverordnung (DSV)

Änderung vom ...

Art. 3 Das Bevölkerungsamt kann die in § 18 Abs. 1 Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG¹) genannten Personendaten öffentlich im Abrufverfahren zur Verfügung stellen. Es stellt sicher, dass:

Einzelabfragen
a. Grundsatz

lit. a und b unverändert

Art. 4 ¹ Auf schriftliches Gesuch hin und unter den Voraussetzungen gemäss Art. 3 kann das Bevölkerungsamt Privaten Zugriff im Abrufverfahren auch auf die in § 18 Abs. 2 MERG² genannten Personendaten gewähren.

b. Erweiterte Einzelabfragen
auf Gesuch

² Das Gesuch hat mindestens zu enthalten:

lit. a unverändert

b. Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses für den Bezug der in § 18 Abs. 2 MERG genannten Daten;

lit. c unverändert

Abs. 3 und 4 unverändert

¹ vom 11. Mai 2015, LS 142.1.

² vom 11. Mai 2015, LS 142.1.

Bekanntgabe an
öffentliche Organe
a. Stammdaten

Art. 5¹ Auf schriftliches Gesuch hin kann das Bevölkerungsamt öffentlichen Organen auf folgende Personendaten des Einwohnerregisters Zugriff im Abrufverfahren gewähren oder diese Daten regelmässig bekannt geben:

a. auf die in § 18 Abs. 1 und 2 MERG³ genannten Personendaten;

lit. b unverändert

Abs. 2–4 unverändert

Beratung Privater

Art. 10^{bis} Bei Videoüberwachung durch Privatpersonen, die den öffentlichen oder allgemein zugänglichen Raum der Stadt Zürich tangiert, kann die oder der Datenschutzbeauftragte auf Anfrage hin:

a. Privatpersonen über das anwendbare Recht und die sich daraus ergebenden Rechte, Pflichten und Zuständigkeiten beraten;

b. zwischen betroffenen Personen oder Institutionen vermitteln.

³ vom 11. Mai 2015, LS 142.1.