

## **Auszug aus dem substanziellen Protokoll 126. Ratssitzung vom 16. Dezember 2020**

**3388. 2019/57**

### **Motion von Luca Maggi (Grüne) und Christina Schiller (AL) vom 21.02.2019: Einführung einer Bewilligungspflicht für die Überwachung des öffentlichen Raums durch private Videokameras**

Gemäss schriftlicher Mitteilung lehnt die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements namens des Stadtrats die Entgegennahme der Motion ab, ist jedoch bereit, sie als Postulat zur Prüfung entgegenzunehmen.

***Luca Maggi (Grüne)** begründet die Motion (vergleiche Beschluss-Nr. 900/2019): Überwachungskameras wachsen in Zürich wie Pilze aus dem Boden. Wenn Sie es nicht glauben, laufen Sie der Langstrasse, der Bahnhofstrasse entlang oder durch das Niederdorf. Auch in ruhigeren Stadtquartieren entdeckt man immer wieder eine Kamera, die ihre Linse auf den öffentlichen Raum richtet. Anfangs 2019 lief ich mit meiner Ratskollegin Christina Schiller (AL) die Langstrasse ab. Auf diesem Spaziergang zählten wir einzig zwischen der Kreuzung Badener-/Langstrasse und der Langstrassenunterführung 49 Kameras. Alle waren auf die Strasse und damit auf den öffentlichen Raum gerichtet. Fast jedes Mal, wenn man in einem Café oder aussen in einer Bar sitzt, entdeckt man eine neue Kamera. Gemeinsam haben alle Kameras, dass sie nicht von der Stadt und nicht von der Stadtpolizei aufgestellt wurden. Das ist kein Wunder: Der Staat ist an verschiedenste Regeln gebunden, wann, wie und wo die Videoüberwachung zugelassen ist. Der Auftrag an den Stadtrat bei der Anwendung von Überwachungskameras ist klar und wurde hier bereits mehrmals deutlich deklariert. Die Stadtpolizei soll nur mit grösster Zurückhaltung und auf keinen Fall verdeckt filmen. Wie steht es jedoch rechtlich um die Überwachung durch Private? Der Fall ist eigentlich klar. Sie dürfen ihr Eigentum filmen, um es damit zu schützen. Den öffentlichen Raum dürfen sie mit Überwachungskameras grundsätzlich jedoch nicht überwachen. So ist das im Datenschutzgesetz (DSG) festgehalten. Wer also eine private Kamera mit dem Ziel aufstellt, den öffentlichen Raum zu überwachen, macht dies illegal. Das Problem – hier sind wir beim springenden Punkt der Motion – sind Kameras, die den öffentlichen Raum nur mitüberwachen. Das ist beispielsweise der Fall, wenn eine Kamera aufgestellt wurde, um einen Geldautomaten, ein Schaufenster oder eine Hausfassade zu überwachen und dann der öffentliche Raum mitüberwacht wird. Dort wird mit dem Ziel, das Eigentum zu schützen, plötzlich auch der öffentliche Raum überwacht. Das ist ein Problem, das weder auf kantonaler noch auf städtischer Ebene geregelt ist, obwohl beide Ebenen über die Kompetenz dazu verfügen. Der Zürcher Datenschutzbeauftragte hielt dazu fest: «Grundsätzlich braucht ein Privater für das Filmen des öffentlichen Raums eine Bewilligung, in der er darlegt, warum das verhältnismässig sein soll. Das müssen schon gute Gründe sein. Kampf gegen Vandalismus genügt da nicht. Das ist die Aufgabe der Polizei.» Im Jahr 2016 ging der Stadtrat auf die Frage unserer Motion als Antwort auf ein Postulat bereits ein. Er stellte sich auf den Standpunkt, dass eine Bewilligungspflicht nur schwer durchsetzbar*

*sei und bereits unkooperative Betreiberinnen und Betreiber ein gröberes Problem darstellen können. Der Stadtrat war der Meinung, dass die Überwachung durch Private im öffentlichen Raum nur ein geringfügiges Problem sei und beispielsweise bei der Videoüberwachung eines Geldautomaten vorkomme. Heute müssen wir deutlich festhalten, dass diese Auslegeordnung nicht mehr zutrifft. Kameras sind günstig zu kaufen, sie sind einfach montiert und die Aufzeichnung ist schnell auf einem Computer oder einem Stick gespeichert. Es ist kein Wunder, dass die Anzahl der Kameras in den letzten Jahren massiv zunahm. Die Zunahme ist so massiv, dass heute gesamte Strassenabschnitte beinahe nahtlos von Privaten überwacht werden. Das ist ein Problem. Viele Fragen, die bei der staatlichen Überwachung durch ein Gesetz oder eine Verordnung geregelt sind, sind es bei der privaten Überwachung nicht. Welcher Teil des öffentlichen Raums darf mitüberwacht werden? Wann wird aus Mitüberwachung eine generelle Überwachung? Wer darf die Bilder anschauen? Wie lange werden sie gespeichert? Wer darf sie anfordern? Diese Fragen sind bei der staatlichen Überwachung geregelt. Bei der privaten Überwachung befinden wir uns hingegen in einem luftleeren Raum – und das in einem Gebiet, in dem es um zentrale Grundrechte geht. Die privaten Videoaufnahmen stellen uns vor grundsätzliche rechtstaatliche Probleme. Nicht selten erkundigt sich die Polizei beispielsweise bei Bar- oder Ladenbetreiberinnen und -betreibern nach Aufnahmen solcher Überwachungskameras. Das geschieht nicht in Fällen, die die Geschäfte betreffen, sondern in Fällen, in denen es um den öffentlichen Raum geht. Dort wird die vermeintliche Mitüberwachung plötzlich zentral. Die Polizei und in einem späteren Gerichtsverfahren vielleicht die weiteren Parteien stützen sich dann auf Videomaterial, das illegal aufgenommen wurde und nicht existieren dürfte. Es geht sogar noch weiter. Der Bar & Club Kommission Zürich sind Fälle bekannt, in denen die Polizei Bar- und Klubbetreiberinnen beinahe ermutigte, eine Kamera aufzustellen, die den öffentlichen Raum mitüberwacht. Das Ziel dahinter wird zwar nicht offen kommuniziert, liegt jedoch auf der Hand: Dort, wo der Staat rechtliche Schranken hat, sollen es Private im Graubereich regeln. In einem Republik-Artikel vom Februar 2019 stellte ein Barbetreiber deutlich fest, dass er nach solchen Bildern gefragt wurde und dass er diese anstandslos aushändigte. Während dem Studium arbeitete ich jahrelang im Nachtleben und war ebenfalls mit solchen Anfragen konfrontiert. Es ist eine unangenehme Situation. Das gilt es jetzt zu ändern. Es kann keine Ausrede sein, dass eine Bewilligungspflicht kompliziert umzusetzen sei. Das sind andere Bewilligungsverfahren auch. Es kann auch keine Ausrede sein, dass einzelne Betreiberinnen und Betreiber nicht kooperieren könnten. Das entspräche einem Freipass zu illegalen Handlungen. Es kann auch nicht sein, dass bei einem offensichtlichen Problem keine Ressourcen zur Verfügung stehen. Dann muss die Stadtpolizei halt Jagd auf Kamerasünder machen. Es liegt wohl eher am Willen als an den Möglichkeiten. Bei der rechtlichen Frage weicht der Stadtrat in der Antwort aus. Dabei hält der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) gestützt auf das DSG fest, dass private Videoüberwachung nur in sehr engen Grenzen möglich ist. Gefordert wäre in erster Linie der Kanton. Die Anwendbarkeit des DSG falle in die Kompetenz des Kantons. Leider scheint sich dieser jedoch nicht für das Thema zu interessieren. In der Stadt haben wir aber eine eigene Polizei und eigene Verordnungen und Reglemente zur Nutzung des öffentlichen Raums. An dieser Stelle kommt unser Handlungsspielraum. Wird der öffentliche Raum in diesem Ausmass, wie es in der Stadt der Fall ist, von Privaten dauerhaft überwacht, ist das weder zweckmässiger noch bestimmungsmässiger*

*und auch kein gemeinverträglicher Gebrauch des öffentlichen Raums. Es handelt sich also um einen gesteigerten Gemeingebrauch. Dieser kann bekanntlich einer Bewilligungspflicht unterlegt werden. Es ist ganz klar nicht der Zweck von Strassen, Trottoirs, Plätzen und Parks, dass sie mit Kameras gefilmt werden. Ihr Zweck ist, dass man auf ihnen laufen, fahren und spazieren sowie sich aus kommerziellen, nicht-kommerziellen und politischen Gründen darauf aufhalten kann. Damit ist das generelle Überwachen des öffentlichen Raums nicht zweckmässig und nicht gemeinverträglich. Der gesteigerte Gemeingebrauch muss bewilligt werden, wie auch ein Barbetreiber einen Tisch vor der Bar bewilligen lassen muss. Der Stadtrat will die Frage nochmals rechtlich abklären lassen und die Motion darum nur als Postulat entgegennehmen. Das ergibt aus unserer Sicht keinen Sinn. Das Rechtsgutachten liegt bereits vor und wird vom Stadtrat in der Antwort zitiert. Man kann gegen das Gutachten argumentieren. Aber wenn man wie der Stadtrat das Problem im Grundsatz sieht, braucht es kein Postulat und keine weiteren Gutachten. Es braucht jetzt eine Gemeinde, die das Problem anerkennt und eine Rechtsgrundlage schafft, damit Videokameras bewilligungspflichtig werden. Es muss ein entsprechendes Verfahren aufgestellt und in dessen Rahmen entsprechende Formulare aufgeschaltet werden. Mit der Motion wird dem Stadtrat dieser Auftrag erteilt und politischer Rückenwind gegeben, damit er das Problem mit vielen guten rechtlichen Gründen ausgerüstet angehen kann.*

Namens des Stadtrats nimmt die Vorsteherin des Sicherheitsdepartements Stellung.

**STR Karin Rykart:** *In der Motionsantwort konnten Sie lesen, dass die Thematik nicht einfach ist und dass wir hier das Thema bereits mehrmals diskutierten. Vor drei Jahren erteilte der Gemeinderat dem Stadtrat mit der Motion GR Nr. 2017/63 der SP-Fraktion bereits einen Auftrag, der auf die Problematik der privaten Videoüberwachung im öffentlichen Raum abzielt. Im Juni 2020 beschlossen Sie im Rat als Resultat der Motion eine Teilrevision der Datenschutzverordnung, die der Stadtrat per 1. November 2020 in Kraft setzte. Mit dieser Änderung übernimmt der Datenschutzbeauftragte der Stadt Zürich neu eine Beratungs- und Vermittlungsfunktion bei Videoüberwachungen durch Privatpersonen, die den öffentlichen oder allgemein zugänglichen Raum tangieren. Der vorliegende Vorstoss geht weiter und verlangt eine Bewilligungspflicht für eine solche Videoüberwachung. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass durchaus ein öffentliches Interesse an der Regelung der Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private besteht. Selbst wenn aber die städtische Regelung im Sinne einer Bewilligungspflicht für private Videoüberwachungsanlagen geschaffen wird, erscheint die Wirksamkeit aufgrund der schwierigen Durchsetzbarkeit in der Praxis aber fraglich. Der Verwaltungs- und Kontrollaufwand sollte nicht unterschätzt werden. Auch für das betroffene Gewerbe bedeutet die Einführung der Bewilligungspflicht einen erheblichen Aufwand. Unklar ist auch, ob die gezielte Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private als gesteigerter Gemeingebrauch rechtlich korrekt eingeordnet ist. Rechtlich kann die Videoüberwachung auch im Bereich des Persönlichkeits- und Datenschutzes verordnet werden, was Fragen der Zuständigkeit aufwirft, da für den Persönlichkeits- und Datenschutz der Bundesgesetzgeber zuständig ist. In der Herbstsession 2020 verabschiedete die Bundesversammlung das revidierte Datenschutzgesetz. Die Referendumsfrist läuft bis zum 14. Ja-*

nuar 2021. Auch das revidierte Bundesgesetz sieht keine Bestimmung zur Videoüberwachung vor. Doch auch wenn der Einsatz von Videoüberwachungsanlagen durch Private zur Überwachung des öffentlichen Raums einer Bewilligungspflicht für die Nutzung des öffentlichen Raums unterstellt wird, sind damit nicht alle Probleme vom Tisch. Eine entsprechende Regelung müsste wohl in der stadträtlichen Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grunds getroffen werden. So würden erhebliche Rechtsunsicherheiten bestehen, weil die Regelung auf Gemeindeebene vom eidgenössischen Datenschutzgesetz abgegrenzt werden müsste. Zudem wäre der Stadtrat für einen Erlass einer Norm in der Benutzungsordnung zuständig. Das bedeutet, dass der vorliegende parlamentarische Antrag als nicht motionabel qualifiziert werden muss. Aus all diesen Gründen lehnt der Stadtrat die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. Wenn der Vorstoss als Postulat überwiesen wird, werden die rechtlichen Unklarheiten durch ein neues Rechtsgutachten abklären lassen.

Weitere Wortmeldungen:

**Sven Sobernheim (GLP):** Die GLP stand schon immer kritisch der Überwachung gegenüber. Wir reichten etliche Postulate und Motionen ein, die das Thema behandeln. Diesen Vorstoss können wir aufgrund der unklaren Rechtslage nur als Postulat unterstützen. Für uns ist auch vorstellbar, dass man auf eine Meldepflicht ausweichen würde, damit der Aufwand in einem Rahmen behalten werden kann. Wir sind jedoch auch nicht traurig, wenn das geprüft wird und das Thema auf einen sauberen Tisch gebracht wird. Wie angesprochen stiess der Bericht zur Videoüberwachung durch Private nicht auf viel Gegenliebe bei uns. Er zeigte auf, dass unserer Stadt die Hände relativ stark gebunden sind.

**Stephan Iten (SVP):** Das Thema behandeln wir nicht zum ersten Mal, Luca Maggi (Grüne) reichte dazu diverse Vorstösse ein. Wir hörten eine lange Begründung für die Ablehnung der Motion durch den Stadtrat. Im Jahr 2014 wurde ein Postulat zu genau diesem Thema eingereicht. Die Postulanten wussten damals, dass die Forderung nicht motionabel ist. Die SVP sagte damals bereits, dass das nicht umsetzbar ist. Private filmen in den allermeisten Fällen nicht absichtlich den öffentlichen Grund, da sind keine bösen Hintergedanken im Spiel. Das Postulat wurde trotzdem überwiesen. Im Jahr 2016 behandelten wir in der Kommission die Weisung, beziehungsweise den Bericht. Darin wurde genau das bestätigt, was die SVP im Jahr 2014 voraussagte. Es wurden auch zusätzliche Beispiele aufgezeigt. Eines ist die Videoüberwachung von Geldautomaten, bei der die Ausrichtung der Kamera nicht anders möglich ist, als dass ein Teil des öffentlichen Grunds mitgefilmt wird. Ein anderes Beispiel zeigte auf, dass beim Eingriff von Privaten nicht die Stadt Zürich zuständig ist, sondern dass das in den Zuständigkeitsbereich des Bundes gehört. Der Bericht wurde im Jahr 2016 so zur Kenntnis genommen und das Postulat konnte abgeschrieben werden. Im Jahr 2018 wurde Luca Maggi (Grüne) Gemeinderat und er ist der Meinung, dass, weil er da ist, die Forderung nun plötzlich motionabel sein soll. Nachdem er die Motion einreichte, kam ihm in den Sinn, dass man zu dieser Forderung vielleicht noch einige Fragen stellen sollte. Eine Frage fiel mir speziell auf, in der er anmerkte, dass es nicht erlaubt sei, dass der Staat während Tagen oder Wochen verdeckt Aufnahmen machen darf. Da sind wir wieder beim

*Thema der versteckten Blitzkasten und Radarfallen. Diese sind selbstverständlich genehm. Ich frage mich, warum Luca Maggi (Grüne) Verbrecher und Terroristen stets in Schutz nimmt. Autofahrer sollten bei jeder möglichen Gelegenheit gebüsst werden, Verbrecher und Terroristen hingegen sollen ungehindert ihren kriminellen Machenschaften nachgehen können, ohne dafür zur Rechenschaft gezogen zu werden – gerade jetzt, nachdem in Frankreich und Österreich terroristische Anschläge stattfanden. Ich erinnere daran, dass der Terroranschlag auf den Boston-Marathon im April 2013 nur dank privaten Kameras aufgeklärt werden konnte. Was STR Karin Rykart jetzt mit dem Vorstoss machen soll, ist mir nicht klar. Der Vorstoss wurde bereits behandelt, das Anliegen muss nicht noch einmal geprüft werden. Muss der Datenschutzbeauftragte nochmals in unsere Kommission kommen und dasselbe erzählen, was er uns bereits mitteilte? Wir Kommissionsmitglieder könnten uns diese Zeit sparen und diese Zeit kann sich auch der Steuerzahler sparen. Wir brauchen auch kein neues Gutachten, wir haben es bereits erhalten.*

**Andreas Egli (FDP):** *Während der heutigen Diskussion über die Passerelle fragte Sven Sobernheim (GLP), wie viele Vorstösse noch eingereicht werden müssen, bis man endlich begreift, dass die Passerelle nicht erstellt wird. Im Prinzip geht es nicht um die Anzahl der Vorstösse, sondern um die guten Argumente. Wenn diese nicht ziehen und wenn keine guten Argumente gegen die Passerelle vorgebracht werden, können noch so viele Vorstösse dagegen eingereicht werden: Es ändert nichts daran, dass die Passerelle gebaut wird. Ähnlich ist es hier. Auch wenn gesagt wird, dass wir die Stadt Zürich sind, dass wir ganz wichtig sind und dass wir entschieden gegen die Kameras sind – das nützt nichts. Es ist nicht das Stadtparlament, das über eine Bewilligungspflicht entscheiden kann und darf. Es ist letztlich das Datenschutzgesetz im Bundesrecht. Die Kompetenz, allenfalls Bewilligungen zu erteilen, liegt beim Kanton. Auch die zukünftige Regelung sieht keine andere Lösung vor. Auch wenn wir im Rat Zeter und Mordio schreien, ändert das nichts. Persönlich habe ich Mühe damit, wenn Private in ihrer Tätigkeit einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Auf der anderen Seite habe ich auch ein gewisses Verständnis für den Vorstoss: Ich bin der Meinung, dass es nicht wünschbar ist, wenn man als Bürgerin und Bürger auf Schritt und Tritt videoüberwacht wird. Wenn ich auf der anderen Seite höre, dass man als Ladenbesitzende nicht den Eingangsbereich mitüberwachen sollte, nachdem Ladendiebstähle oder Sachbeschädigungen stattfanden, dann habe ich mit dieser Einstellung ebenfalls Mühe. Das kann nicht nur Sache der Polizei sein. Die Polizei verfügt nicht jederzeit über genügend Personal, um vor jedem Laden, dem allenfalls Einbrüche oder Sachbeschädigungen drohen, jemanden aufstellen, der das beobachtet. Ich bin darum nicht unglücklich, wenn Ladenbesitzende Kameras installieren und die bestehenden Möglichkeiten nutzen, um Sachbeschädigungen und Diebstahl zu verhindern.*

Luca Maggi (Grüne) ist nicht einverstanden die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Die Motion wird mit 66 gegen 48 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) dem Stadtrat überwiesen.

Mitteilung an den Stadtrat

6 / 6

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat