

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

27.11.2019

Motion der SP-, Grüne-, GLP- und AL-Fraktionen betreffend Gleichstellung der Videoüberwachungen mit und ohne Aufzeichnung, Anpassung der Reglemente und der städtischen Datenschutzverordnung (DSV), Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 10. Juli 2019 reichten die SP-, Grüne-, GLP- und AL-Fraktionen folgende Motion, GR Nr. 2019/327, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, die städtischen Reglemente und die städtische Datenschutzverordnung (DSV) so anzupassen und zu ergänzen, dass die Videoüberwachung ohne Aufzeichnung der Videoüberwachung mit Aufzeichnung grundsätzlich gleichgestellt wird. Dies gilt auch für die Kennzeichnung der Kameras.

Begründung:

Der Datenschutzbeauftragte der Stadt Zürich weist in seinem Bericht zum Jahr 2018 darauf hin, dass in der DSV nur von Videoüberwachung die Rede ist. Er plädiert für eine Trennung nach ohne Aufzeichnung und mit Aufzeichnung, da aus seiner Sicht die Videoüberwachung ohne Aufzeichnung harmlos ist. Er fordert einen klaren Auftrag des Gesetzgebers, in diesem Fall der Gemeinderat, wie damit umzugehen ist. Er verweist ebenfalls darauf, dass der Gesetzgeber wohl einen pragmatischen Umgang angestrebt hat. Aus Sicht der Motionäre ist die Gleichbehandlung aller Reglemente, sowie der Videoüberwachung mit und ohne Aufzeichnung anzustreben. Darum soll auch die Videoüberwachung ohne Aufzeichnung auf städtischer Ebene analog der Videoüberwachung mit Aufzeichnung reglementiert werden.

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

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

Die vorliegende Motion beschränkt sich inhaltlich auf das Thema Videoüberwachung ohne Aufzeichnung. Diese soll der Videoüberwachung mit Aufzeichnung gleichgestellt werden.

Nach Ansicht der Datenschutzstelle besteht hingegen bei den städtischen Rechtsgrundlagen, insbesondere im Bereich der Videoüberwachung, aktuell in mehrfacher Hinsicht Klärungs- und Anpassungsbedarf bzw. die Rechtsgrundlagen sind zumindest dahingehend zu überprüfen.

Voraussetzungen der Videoüberwachung

Die geltende Datenschutzverordnung (DSV, AS 236.100) hält fest, dass die Stadtverwaltung Videoüberwachung nur an neuralgischen Punkten mit erheblicher Gefahr für Leib, Leben oder Sachen einsetzen darf (Art. 9 Abs. 1 DSV). Ob diese strengen Voraussetzungen auch für Videoüberwachungen ohne Aufzeichnung und ohne besondere datenschutzrechtliche Relevanz gelten, ist nicht klar. In der Praxis wird diese Regelung bei «harmlosen» Videoüberwachungen als wenig praktikabel und nicht sachgerecht empfunden. Dies kann, muss aber nicht, der Fall sein bei Videoüberwachungen ohne Aufzeichnung. Entscheidend ist dabei, dass die Persönlichkeit betroffener Personen kaum oder gar nicht tangiert wird, z. B. bei Türspionen, bei welchen Bilder auf einen Bildschirm übertragen werden, sobald jemand an der Tür klingelt. Selbstverständlich können aber auch Videoüberwachungen ohne Aufzeichnung sensibel sein, so insbesondere, wenn damit eine eigentliche Verhaltensüberwachung geschieht oder wenn sie an Orten erfolgt, an welchen eine solche Überwachung üblicherweise nicht zu erwarten ist. Es

stellt sich daher die Frage, ob die Messlatte der erheblichen Gefahr für Leib, Leben und Sachen für sämtliche Videoüberwachungen so hoch anzusetzen ist. Eine diesbezügliche Präzisierung bzw. eine differenzierte Betrachtung wäre wünschenswert.

Zweckbestimmung bzw. Zweckbindung der Videoüberwachung

Die geltende DSV äussert sich nicht ausdrücklich zum zulässigen Zweck von Videoüberwachungen. Sie verlangt, dass in den Reglementen der jeweilige konkrete Zweck der Videoüberwachung angegeben wird. In Zusammenhang mit den Aufzeichnungen von Videoüberwachungen bestimmt die DSV jedoch, dass diese nur für zivil- oder strafrechtliche Ansprüche eingesetzt oder verwendet werden dürfen. Aus der DSV geht damit zu wenig klar hervor, zu welchen Zwecken die Stadtverwaltung Videoüberwachung einsetzen darf. Sinnvoller wäre es, die Zulässigkeit der Videoüberwachung über klare Voraussetzungen sowie Zweckbestimmungen und nicht über eine eingeschränkte Verwendung von Videoaufzeichnungen festzulegen. Gemäss allgemeinem datenschutzrechtlichem Massstab sollen sich die Voraussetzungen und Anforderungen im Umgang mit Personendaten nach deren Sensibilität und Grundrechtsrelevanz richten. Bringt eine Bearbeitung von Personendaten keinen oder nur einen marginalen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte Betroffener mit sich, sollen auch keine erhöhten Voraussetzungen und Anforderungen verlangt werden.

Abstimmung der DSV mit den städtischen Publikationsvorschriften

Seit dem Inkrafttreten der Publikationsverordnung und der entsprechenden Ausführungsbestimmungen (PubV [AS 170.520] und AB PubV [AS 170.521]) am 1. Januar 2018 ist für die Videoüberwachungsreglemente der Stadtverwaltung nicht mehr allein die DSV massgebend. Je nachdem, ob eine Videoüberwachung öffentlichen Raum betrifft oder nicht, müssen die Dienstabteilungen bzw. die Departementsvorstehenden ihre Videoüberwachungsreglemente amtlich publizieren, in die Amtliche Sammlung aufnehmen und allenfalls zusätzlich dazu ein verwaltungsinternes Reglement erlassen. Nach Ansicht der Datenschutzstelle wäre es erforderlich, diese beiden städtischen Rechtserlasse aufeinander abzustimmen. Zu prüfen wäre insbesondere, welche Angaben ein Videoreglement, das in die Amtliche Sammlung aufgenommen wird, zu enthalten hat und ob allenfalls weitere Angaben zu den jeweiligen Videoüberwachungen besser in anderer Weise (beispielsweise auf den Webseiten der zuständigen Dienstabteilungen) zu publizieren sind. Dies hätte zur Folge, dass die Information und die Transparenz über konkrete Videoüberwachungen erhöht werden könnten und gleichzeitig den Dienstabteilungen ermöglicht würde, rasch und flexibel auf ihre organisatorischen Gegebenheiten und Bedürfnisse reagieren zu können.

Detailliertere Ausführungen zum Thema Videoüberwachung finden sich auch im Tätigkeitsbericht 2018 des Datenschutzbeauftragten (S. 54 ff.). Der Stadtrat teilt die Haltung der Datenschutzstelle vollumfänglich. Es ist zudem anzuführen, dass im Bereich Videoüberwachung weitere parlamentarische Vorstösse hängig sind. In erster Linie sind dies die Motionen GR Nrn. 2017/63 und 2019/57. Diese beiden Vorstösse hängen eng zusammen mit dem Postulat GR Nr. 2014/271, das am 3. September 2014 eingereicht wurde. Mit diesem Postulat bat der Gemeinderat den Stadtrat zu prüfen, wie die Überwachung des öffentlichen Raums durch Videokameras Privater rechtlich geregelt werden kann. Erstere oben erwähnte Motion beinhaltet im Wesentlichen eine Erweiterung der Aufgaben des Datenschutzbeauftragten. So soll künftig eine Beratung von Privatpersonen im Zusammenhang mit einer privaten Videoüberwachung, welche den öffentlichen oder allgemein zugänglichen Raum tangiert, möglich sein. Im Jahr 2018 meldeten sich rund 30 Privatpersonen bei der Datenschutzstelle mit Fragen oder Anliegen zu Videoüberwachung. Sämtliche Anfragen betrafen Videoüberwachungen, für die nicht die Stadtverwaltung, sondern Private verantwortlich waren. Von den fraglichen Videoüberwachungen war in vielen Fällen auch öffentlicher Grund der Stadt (mit)betroffen (vgl. Tätigkeitsbericht 2018 des Datenschutzbeauftragten, S. 57). Die Vorlage, welche eine Ergänzung

der DSV mit einer entsprechenden Beratungs- und Vermittlungsaufgabe des Datenschutzbeauftragten vorsieht (Teilrevision der Datenschutzverordnung, GR Nr. 2019/358), wird aktuell in der Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderats behandelt. Die zweite Motion zielt auf die Einführung einer Bewilligungspflicht für die Überwachung des öffentlichen Raums durch private Videokameras ab. Der Stadtrat hat sich mit Zuschrift zu GR Nr. 2019/57 gegen diese Motion ausgesprochen, sich aber bereit erklärt, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen. In seiner Schlussfolgerung begründete er dies wie folgt:

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

Letztlich ist somit das Vorhandensein und die Klärung dieser unklaren Rechtslage auch entscheidend für eine umfassende Überprüfung und Anpassung der DSV im Bereich Videoüberwachung.

Hängig ist schliesslich auch noch das Postulat GR Nr. 2018/377 (Kennzeichnung sämtlicher Kameras), welches noch nicht überwiesen wurde.

Der Stadtrat vertritt mit der Datenschutzstelle die Haltung, dass der Bereich Videoüberwachung bzw. die entsprechenden Bestimmungen nicht nur partiell bzw. Stück für Stück, sondern umfassend geprüft und angepasst werden sollte. Der Stadtrat lehnt daher die vorliegende Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti