

Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 22. August 2012

964. Schriftliche Anfrage von Walter Angst betreffend präventive technische Überwachung durch die Polizei im öffentlichen Raum, rechtliche Grundlagen für die Video-, Ton- und Fotoaufnahmen von Demonstrierenden, Festbesuchern und Passanten. Am 23. Mai 2012 reichte Gemeinderat Walter Angst (AL) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2012/219, ein:

Wie schon im Vorjahr war am diesjährigen 1. Mai die Zahl der Ausschreitungen und Sachbeschädigungen relativ gering. Von vielen Personen als störend empfunden wurde die grosse Anzahl von filmenden und fotografierenden Polizisten. Die Teleobjektive der Polizei richteten sich relativ unverfroren auf die Gesichter von friedlichen demonstrierenden Einzelpersonen. Das systematische Filmen und Fotografieren in der Öffentlichkeit durch die Polizei gibt es auch an anderen öffentlichen Veranstaltungen, insbesondere Demonstrationen oder gegenüber anreisenden Fussballfans.

Es stellt sich die Frage, auf welche gesetzliche Grundlage sich solche öffentlichen Aufnahmen stützen. Mit Urteil 1C_179/2008 vom 30. September 2009 hob das Bundesgericht § 32 und 53 Abs. 2 des Polizeigesetzes des Kantons Zürich auf Beschwerde der DJZ auf, weil diese Paragraphen völlig undifferenziert jegliche technische Überwachung im öffentlichen Raum zu legitimieren versuchten. Gestützt auf die Strafprozessordnung könnten Aufnahmen nur dann zulässig sein, wenn sich eine Straftat ereignete und ein Strafverfahren eingeleitet wurde.

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

1. Wir bitten um Angaben zur Zahl der am 1. Mai 2012 zu Dokumentationszwecken eingesetzten Kameras und Fotoapparate, dem für diese Zwecke eingesetzten Personal und der Zahl der erstellten Fotos bzw. des erstellten Filmmaterials (Stunden).
2. Wie und von wem wird dieses Material ausgewertet?
3. Wer hat nach der Auswertung Zugang zum Film- und Fotomaterial?
4. Wie lange werden die Aufnahmen aufbewahrt, wenn kein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren eingeleitet wird?
5. Auf welche rechtliche Grundlage stützt sich die Polizei bei Video-, Ton und Fotoaufnahmen in der Öffentlichkeit zu präventiven Zwecken?
6. Wie erklärt die Stadt Zürich genau die juristische Zulässigkeit (inkl. Verhältnismässigkeit) der Aufnahmen von Demonstrierenden, Festbesuchern und Passanten am 1. Mai 2012?
7. Wie stellt sich der Datenschutzbeauftragte zur Praxis der Polizei?
8. Inwieweit wird die Polizei künftig auf präventive technische Überwachung im öffentlichen Raum verzichten oder wie wird sie diese ausgestalten, so dass die datenschutzrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Einleitend ist festzuhalten, dass die Stadtpolizei Zürich den Einsatz von Fotokameras bzw. Filmaufnahmegeräten äusserst zurückhaltend und dosiert betreibt. Aufnahmegeräte kommen ausschliesslich dann zum Zug, wenn von dem fraglichen Anlass ein hohes Gefährdungspotenzial ausgeht. Der Massstab hierzu setzt die Wahrscheinlichkeit, aufgrund derer sich im Rahmen der Veranstaltung Vergehen oder Verbrechen entwickeln können bzw. die Veranstaltung als Gelegenheit missbraucht wird, um im Schutze der Besuchermassen Straftaten zu verüben. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass bei Anlässen mit geringem Gefährdungspotenzial auf den Einsatz von Aufnahmegeräten gänzlich verzichtet wird. Jeder Anlass wird hinsichtlich seines Gefährdungspotenzials einer Einzelbeurteilung unterzogen. Zur Lageübersicht bei Grossanlässen werden für die Einsatzleitung ausserdem Live-Übertragungen

gemacht, die weder aufgezeichnet noch für Ermittlungsverfahren gebraucht werden.

Zu Frage 1: Aus polizeitaktischen Gründen können die Anzahl der eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bzw. der Umfang des eingesetzten Aufnahmeequipments sowie des erstellten Materials nicht bekannt gegeben werden.

Zu Frage 2: Die Auswertung obliegt einigen wenigen Mitarbeitenden der Stadtpolizei Zürich. Diese sind damit beauftragt, das Foto- und Filmmaterial zu visionieren. Lassen sich Dokumentationen strafrechtlich relevanter Vorgänge bzw. Handlungen feststellen, findet das beweisgebende Material Eingang in die strafrechtliche Untersuchung.

Zu Frage 3: Der Zugang beschränkt sich auf einen minimalen Kreis von Mitarbeitenden der Stadtpolizei Zürich.

Zu Frage 4: Aufnahmen, welche für die Strafverfolgung nicht mehr von Bedeutung sind, werden nach 100 Tagen vernichtet. Diese Zeitdauer erweist sich im Hinblick auf eine effektive Strafverfolgung als verhältnismässig. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass das Anzeigeverhalten der Betroffenen nicht vorhersehbar und weitgehend von deren persönlichen Verhältnissen abhängt.

Zu Frage 5: Infolge mangelnder gesetzlicher Grundlage erfolgen keinerlei Aufnahmen zur Erfüllung präventiver Zwecke. Aufzeichnungen im erwähnten Sinne dienen ausschliesslich als Beweismittel zur Abklärung von Verbrechen und Vergehen (z. B. Landfriedensbruch, Körperverletzungen, Gewalt und Drohung gegen Beamte) und stützen sich auf die Art. 282, Art. 306 i.V.m. Art. 300 StPO der Strafprozessordnung (StPO).

Zu Frage 6: Die Aufnahmetätigkeit am 1. Mai richtet sich auf Feststellung von Straftaten einerseits und deren effizienten Aufklärung andererseits. Es lässt sich nicht von der Hand weisen, dass Personenansammlungen wie nach dem 1.-Mai-Umzug und spezifisch jeweils im Kreis 4 von Krawallmacherinnen und Krawallmachern zur Verübung von Straftaten missbraucht werden. Im Fokus stehen daher Personen, welche sich innerhalb von Risikogruppen bewegen und straffälliges Verhalten zu verantworten haben. Das erlangte Aufzeichnungsmaterial subsumiert sich ausschliesslich unter dem Titel der Beweismittelsicherung i.S.v. Art. 306 StPO.

Die Verwendung des aufgezeichneten Materials richtet sich nach den strafprozessualen Grundsätzen. Gemäss Art. 282 Abs. 1 und Abs. 2 StPO kann die Stadtpolizei im Rahmen der Strafverfolgung an allgemein zugänglichen Orten Bild- und Tonaufnahmen machen, wenn begründete Annahme besteht, dass Verbrechen oder Vergehen begangen worden sind. Vorausgesetzt ist im Weiteren, dass die Abklärung auf andere Weise weniger Erfolg verspräche oder erschwert wäre. Damit wird der Subsidiarität der Überwachungsmassnahme Rechnung getragen. Im Weiteren hat die Polizei gemäss Art. 306 i.V.m. Art. 300 StPO Spuren und Beweise sicherzustellen, welche im Rahmen von Ermittlungsverfahren Bedeutung erlangen.

Zu Frage 7: siehe Bericht Datenschutzbeauftragter

Zu Frage 8: Aufgrund des Umstands, dass keine Überwachungen zu präventiven Zwecken erfolgen, erübrigt sich die Erörterung dieser Frage. Wir verweisen diesbezüglich auf die Erwägungen zu Frage 5).

Vor dem Stadtrat
die Stadtschreiberin
Dr. Claudia Cuche-Curti



An das
Polizeidepartement

zuhanden Stadt- und Gemeinderat Zürich

Zürich, 21. August 2012

ms

GR Nr. 2012/219; Beantwortung der Frage 7

Gemäss den Antworten des Stadtrats setzt die Stadtpolizei Bildaufnahmegeräte bei 1. Mai-Veranstaltungen ausschliesslich als Beweismittel zur Abklärung von Verbrechen und Vergehen ein. Aufnahmen zur Erfüllung präventiver Zwecke erfolgen nicht.

Soweit polizeiliche Beweismittelerhebungen unter den Geltungsbereich der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) fallen, verfügt die Polizei über rechtliche Grundlagen für den Einsatz von Bildaufnahmegeräten¹. Bei öffentlichen Grossveranstaltungen hat die Polizei aber nicht nur kriminalpolizeiliche Aufgaben (Strafverfolgung), sondern auch oder sogar primär sicherheitspolizeiliche Aufgaben (Gefahrenabwehr) zu erfüllen. Eine rechtliche Zuordnung des jeweiligen polizeilichen Handelns erweist sich regelmässig als schwierig. Auch in der schweizerischen Rechtstheorie fehlt bis heute eine klare, eindeutige Abgrenzung zwischen diesen beiden polizeilichen Aufgabenbereichen.² Von Bedeutung ist diese Abgrenzung, weil für die sicherheitspolizeilichen Aufgaben nicht die StPO, sondern das kantonale Polizeirecht massgebend ist und im Kanton Zürich eine rechtliche Grundlage für den Einsatz von Bildaufzeichnungsgeräten (noch) fehlt. Diese Schnittstellenproblematik zwischen StPO und Zürcherischem Polizeirecht wird erst dann gelöst sein, wenn auch das kantonale Polizeigesetz über eine spezifische Rechtsgrundlage für den Einsatz von Audio- und Videogeräten verfügen wird.

Da Massnahmen der Gefahrenabwehr gleichzeitig auch der Strafverfolgung dienen können und umgekehrt, ist in Bezug auf die rechtliche Zuordnung polizeilichen Handelns bei öffentlichen Grossveranstaltungen von einer gewissen Unschärfe auszugehen. In der Rechtslehre

¹ Die Frage, ob vorliegend für Bildaufnahmen die massgebende Rechtsgrundlage in Art. 282 StPO und/oder in Art. 139 i.V.m. Art. 306 StPO zu sehen ist, kann offen gelassen werden.

² Daniel Kettiger, Schnittstellenfragen der Schweizerischen Strafprozessordnung, S. 3., in: Jusletter 13. Februar 2012.



wird deshalb die Meinung vertreten bzw. der Grundsatz abgeleitet, dass die StPO immer dann Anwendung finden soll, wenn eine Aktivität der Polizei neben sicherheitspolizeilichen Zwecken auch der Strafverfolgung dient. Vor diesem faktischen und rechtlichen Hintergrund muss es nach Ansicht der Datenschutzstelle zulässig sein, dass die Polizei an Grossveranstaltungen, bei welchen aus Erfahrung oder aus anderen Gründen konkrete Anhaltspunkte für die Begehung von Straftaten gegeben sind, Bildaufnahmegерäte auch ohne spezifische Rechtsgrundlage im kantonalen Polizeirecht einsetzen kann. Solange das Polizeirecht keine entsprechende Regelung enthält, sind bei Grossveranstaltungen derartige Beweismittelerhebungen restriktiv einzusetzen. Zu beachten ist, dass die Polizei gestützt auf die StPO nur (aber immerhin) berechtigt ist, Bildaufnahmen zu machen, sofern ein Anfangsverdacht auf strafbares Verhalten vorliegt. Ein solcher ist anzunehmen, wenn Anzeichen auf eine strafbare Handlung hindeuten, also eine gewisse Wahrscheinlichkeit strafbaren Verhaltens besteht.³ Bei 1. Mai-Veranstaltungen ist überdies zu beachten, dass polizeiliche Massnahmen in die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit eingreifen können und auch aus diesem Grunde eine sehr sorgfältige Abwägung verlangen.

Ob die Stadtpolizei Bildaufnahmegерäte tatsächlich wie behauptet äusserst zurückhaltend und dosiert einsetzt, so dass Bildaufnahmen nur soweit erfolgen, wie sie zum Zwecke der Strafverfolgung erforderlich sind, kann aufgrund der Antworten des Stadtrats nicht beurteilt werden. Eine Prüfung dieser Frage sowie der Frage, ob mit dem Bildmaterial richtig umgegangen wird, verlangt umfangreiche und gleichzeitig detaillierte Informationen über einen konkret zu beurteilenden polizeilichen Einsatz. Diese Prüfung kann nicht im Rahmen einer Schriftlichen Anfrage erfolgen. Der Einsatz von Bildaufnahmegерäten durch die Stadtpolizei ist Gegenstand einer Prüfung der Subkommission der Geschäftsprüfungskommission, welche voraussichtlich noch dieses Jahr durchgeführt wird. Der Datenschutzbeauftragte wird an dieser Prüfung teilnehmen.

Freundliche Grüsse



Marcel Studer

³ BSK, N 4ff zu Art. 300 StPO.