

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 20. November 2013

1041.

Schriftliche Anfrage von Dr. Ann-Catherine Nabholz, Samuel Dubno und 2 Mitunterzeichnenden betreffend Videoüberwachung von Schulanlagen, Strategie und Kriterien für die Installation der Überwachungsanlagen

Am 21. August 2013 reichten Gemeinderätin Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP), Gemeinderat Samuel Dubno (GLP) und 2 Mitunterzeichnende folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2013/289, ein:

Um dem Phänomen von Vandalismus an Schulhäusern entgegenzuwirken, werden immer mehr Schulgebäude und -anlagen videoüberwacht. Angaben der IMMO zufolge konnte mittels Videoüberwachung die Zerstörung auf Schularealen stark eingedämmt werden. Mit dem vom Stadtrat erlassenen Reglement sowie der Datenschutzverordnung der Stadt Zürich soll der datenschutzkonforme Einsatz von Videotechnik gewährleistet werden. Um das Ausmass, den Nutzen und die Akzeptanz der Quartierbevölkerung von Videoüberwachungen beurteilen zu können, bitten wir den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Schulhäuser und -anlagen werden videoüberwacht? Wieviele Kameras kommen dabei zum Einsatz? Welche Bereiche werden in welchen Zeiträumen überwacht?
2. Sind für alle diese Anlagen die in der DSV vorgeschriebenen Reglemente erlassen und verabschiedet worden? Wenn nein, weshalb nicht und bis wann werden die Reglemente erlassen?
3. Sind weitere Videoüberwachungen geplant und wenn ja welche Schulen sind vorgesehen?
4. Welche Kriterien sind für eine Neuinstallation einer Videoüberwachungsanlage massgeblich?
5. Wie hoch sind die Investitions- und Unterhaltskosten pro videoüberwachten Schulhaus?
6. Kann der STR darlegen oder schätzen wie hoch die eingesparten Folgekosten von Verschmutzung, Vandalismus und Kriminalität dank der Videoüberwachung sind?
7. Wie viele Sachbeschädigungen und Einbrüche können pro Jahr aufgrund von Videoaufnahmen aufgeklärt werden?
8. Werden die Nutzer der Schulhäuser und die Quartierbevölkerung über anstehende Installationen in Kenntnis gesetzt? Werden die Benutzer der öffentlich zugänglichen Orte auf die Videoüberwachung hingewiesen?
9. Gaben Installationen von Videoüberwachungsanlagen an Schulhäusern und -anlagen bereits Anlass zu Beschwerden?
10. Welche Strategie verfolgt der STR generell in Sachen Videoüberwachung in der Stadt Zürich?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Einleitende Bemerkungen

Basierend auf Stadtratsbeschluss Nr. 885/2009 und dem zugehörigen «Reglement für den Einsatz von Videoüberwachung bei Schulgebäuden und -anlagen» betreibt die Immobilien-Bewirtschaftung der Stadt Zürich (IMMO) an derzeit 20 Schulhäusern eine Videoanlage zwecks Überwachung der Gebäudefassade ausserhalb der Betriebszeiten.

Ziel ist es, die durch Vandalismus verursachten Schäden an Schulhäusern zu reduzieren bzw. im Schadensfall die Ermittlung der Täterschaft zu erleichtern. Die Überwachung der Gebäudefassade steht im Kontext mit der Wahrung des Hausrechts – der IMMO ist vom Stadtrat die Eigentümerversammlung für 1600 Gebäude übertragen.

Zu Frage 1: («Welche Schulhäuser und -anlagen werden videoüberwacht? Wieviele Kameras kommen dabei zum Einsatz? Welche Bereiche werden in welchen Zeiträumen überwacht?»)

Der Pilotbetrieb zur Videoüberwachung startete 2010/2011 auf den Schulanlagen Milchbuck (Schulkreis [SK] Waidberg), Albisriederplatz (SK Limmattal) und Rebhügel (SK Uto). Seit 2012 wurden folgende weitere Schulanlagen mit einer Videoüberwachung ausgerüstet (Stand: September 2013):

Schulkreis Limmattal:

- Aemtler (Sihlfeld)
- Limmat (Kreis 5)
- Zurlinden (Sihlfeld)

Schulkreis Uto:

- Aegerten, nur Züri-Modular-Pavillon (Wiedikon)

Schulkreis Waidberg:

- Am Wettingertobel (Höngg)
- Lachenzelg (Höngg)
- Weinberg (Unterstrass)

Schulkreis Glatttal:

- Buchwiesen (Seebach)
- Buhn (Seebach)
- Buhnrain (Seebach)
- Kugeliloo (Oerlikon)

Schulkreis Schwamendingen:

- Herzogenmühle (Schwamendingen)
- Hirzenbach (Schwamendingen)

Schulkreis Zürichberg:

- Ilgen (Hottingen)
- Langmatt (Witikon)

Schulkreis Letzi:

- In der Ey (Albisrieden)
- Letzi (Albisrieden)

Die Anzahl Kameras ist abhängig vom Grundriss der Gebäude und der Komplexität der Schulanlage. Die Spanne reicht von 6 Kameras am Züri-Modular-Pavillon der Schulanlage Aegerten bis zu 46 Kameras auf der gesamten Schulanlage Herzogenmühle.

Die Videoüberwachung dient dem Schutz der Gebäude vor Vandalismus. Es werden ausschliesslich Aussenfassaden gefilmt. Allgemein zugängliche Bereiche der Schulanlage werden nicht videoüberwacht. Gemäss Reglement wäre die Videoüberwachung von abgeschlossenen Aussenanlagen ebenfalls zulässig. Die Videoüberwachung läuft lediglich ausserhalb der Betriebszeiten, also zu Zeiten, während derer die soziale Kontrolle der Schule nicht greift: abends/nachts, über die Wochenenden, an Feiertagen oder während der Schulferien.

Zu Frage 2: («Sind für alle diese Anlagen die in der DSV vorgeschriebenen Reglemente erlassen und verabschiedet worden? Wenn nein, weshalb nicht und bis wann werden die Reglemente erlassen?»)

Ja, die Rahmenbedingungen wurden mit Stadtratsbeschluss Nr. 885/2009 und zugehörigem «Reglement für den Einsatz von Videoüberwachung bei Schulgebäuden und -anlagen» (AS 410.200) in Kraft gesetzt. Diese Rahmenbedingungen gelten für alle Videoüberwachungen auf Stadtzürcher Schulanlagen und entsprechen den Vorschriften der Datenschutzverordnung (DSV) der Stadt Zürich. Die Realisierung der einzelnen Videoüberwachungen benötigt weder nochmalige Stadtratsbeschlüsse noch weitere Einzelreglemente. Die IMMO ist zur Realisierung der einzelnen Videoüberwachungen in abschliessender Kompetenz befugt (Wahrung des Hausrechts durch die Eigentümerversammlung).

Zu Frage 3: («Sind weitere Videoüberwachungen geplant und wenn ja, welche Schulen sind vorgesehen?»)

Da die bisherigen Erfahrungen mit Videoüberwachung auf Schulanlagen positiv ausfielen, sind weitere Anlagen geplant. Die IMMO definiert gemeinsam mit dem Schulamt sowie den Präsidentinnen oder Präsidenten der Kreisschulpflegen jeweils im ersten Quartal des Jahres, welche Schulanlagen in den Folgemonaten mit einer Videoüberwachung ausgerüstet werden sollen. Die für 2014 geplanten zusätzlichen Anlagen sind daher noch nicht bekannt.

Zu Frage 4: («Welche Kriterien sind für eine Neuinstallation einer Videoüberwachungsanlage massgeblich?»)

Ist ein Gebäude verstärkt von Vandalismus betroffen, so werden grundsätzlich zuerst organisatorische, dann bauliche Massnahmen geprüft, um die Schäden und die damit verbundenen Kosten zu reduzieren. Die Installation einer Videoüberwachung wird als dritte mögliche Massnahme in Betracht gezogen.

Die Schulanlagen der Stadt Zürich sollen offen zugänglich sein und auch in Zukunft als wichtige Begegnungsstätten in den Quartieren dienen. Somit entfällt bei Schulanlagen die zweite Möglichkeit, also bauliche Massnahmen wie z. B. Einzäunungen, in den meisten Fällen. Auf einer von Vandalismus betroffenen Schulanlage wird dann eine Videoüberwachung in Betracht gezogen, wenn eine verstärkte soziale Kontrolle – beispielsweise durch die SIP oder private Bewachungsdienste – nicht den gewünschten Effekt erzielt.

Die Installation der einzelnen Videoanlagen erfolgt gemäss einer Prioritätenliste, welche die IMMO regelmässig mit dem Schulamt abgleicht. Die Einordnung von Schulanlagen auf der Prioritätenliste ergibt sich primär aus Schwere und Häufigkeit von Vandalismusschäden.

Zu Frage 5: («Wie hoch sind die Investitions- und Unterhaltskosten pro videoüberwachten Schulhaus?»)

Die Investitionskosten stehen in Relation zur Komplexität der Videoüberwachung, primär zur Anzahl der notwendigen Kameras. Entsprechend ergibt sich eine Spanne von Fr. 18 000.– (Schulhaus Weinberg, 9 Kameras) bis Fr. 73 000.– (Schulanlage Buchwiesen, 42 Kameras). Stand: definitive Abrechnungen September 2013 (ohne Pilotbetriebe). Neben der Anzahl Kameras, welche einen groben Rückschluss auf die Projektkosten zulassen, ist die notwendige Erschliessung kostenbestimmend. Dabei sind insbesondere Struktur der Gebäude, die Anzahl Trakte sowie Auflagen bezüglich Denkmalschutz zu beachten. Wartung und Unterhalt (Hardware und Software) betragen auf die einzelne Schulanlage gerechnet einige hundert Franken pro Jahr.

Zu Frage 6: («Kann der STR darlegen oder schätzen, wie hoch die eingesparten Folgekosten von Verschmutzung, Vandalismus und Kriminalität dank der Videoüberwachung sind?»)

Im gesamten Schulportfolio der Stadt Zürich verursacht Vandalismus einen Sachschaden von mehreren hunderttausend Franken pro Jahr. Kommen umfangreiche Einzelschäden hinzu (insbesondere grössere Brandstiftungen), liegen die Kosten sogar im Millionenbereich.

Auf den Schulanlagen, die mit Videoüberwachung ausgerüstet wurden, sind Vandalismusschäden hingegen praktisch verschwunden. Die Behebung von Vandalismusschäden kann auch auf einer einzelnen Schulanlage schnell die Grössenordnung von Fr. 10 000.– pro Jahr erreichen. In dieser Grössenordnung bewegen sich etwa die geschätzten Einsparungen pro Schulanlage.

Zu Frage 7: («Wie viele Sachbeschädigungen und Einbrüche können pro Jahr aufgrund von Videoaufnahmen aufgeklärt werden?»)

Auf den bisher mit Videoüberwachung ausgerüsteten Schulanlagen ist ein sehr starker präventiver Effekt festzustellen. Es treten praktisch keine Vandalismusschäden mehr auf. Seit Inbetriebnahme der ersten Videoanlage Ende 2010 sind in drei Fällen von Sachbeschädigung und Einbruch Daten an die Polizei weitergegeben worden.

Zu Frage 8: («Werden die Nutzer der Schulhäuser und die Quartierbevölkerung über anstehende Installationen in Kenntnis gesetzt? Werden die Benutzer der öffentlich zugänglichen Orte auf die Videoüberwachung hingewiesen?»)

Gemäss Leitfaden des kantonalen Datenschutzbeauftragten ist der Hinweis auf eine Videoüberwachung nur dann notwendig, wenn diese für betroffene Personen nicht offensichtlich erkennbar ist. Im Sinne der erhöhten Transparenz hat sich die IMMO jedoch dazu entschlossen, bei videoüberwachten Gebäuden generell entsprechende Hinweise anzubringen.

Die IMMO orientiert via Kreisschulpflegen die Schulleitungen über eine bevorstehende Ausrüstung mit Videoüberwachung. Die schriftliche Information der betroffenen Eltern erfolgt durch die Schulleitungen.

Die Quartierbevölkerung wird nicht informiert, da sie von der Videoüberwachung von Schulhausfassaden und abschliessbaren Aussenanlagen nicht betroffen ist. Die öffentlich zugänglichen Plätze werden nicht videoüberwacht.

Zu Frage 9: («Gaben Installationen von Videoüberwachungsanlagen an Schulhäusern und -anlagen bereits Anlass zu Beschwerden?»)

Bei der IMMO ist seit Inbetriebnahme der ersten Videoüberwachung auf Schulanlagen lediglich eine Beschwerde eingegangen.

Zu Frage 10: («Welche Strategie verfolgt der STR generell in Sachen Videoüberwachung in der Stadt Zürich?»)

Die Videoüberwachung des öffentlichen Grundes richtet sich nach den §§ 32a–32c des kantonalen Polizeigesetzes (LS 550.1).

Videoüberwachung wird in der Stadt Zürich nur mit grosser Zurückhaltung angewendet. Der Gemeinderat der Stadt Zürich hat sich betreffend die Zulässigkeit des Videoeinsatzes für eine restriktive Handhabung ausgesprochen und die Hürde für den Einsatz von Videoüberwachung durch die Stadtverwaltung hoch angesetzt. So erlaubt die DSV, welche für den Stadtrat massgebend ist, einen Einsatz von Videoüberwachung nur unter den in Art. 9 Abs. 1 DSV definierten gesetzlichen Voraussetzungen.

Videoüberwachung erfolgt in der Stadtverwaltung dezentral, d. h., die Zuständigkeit und die Verantwortung liegen bei den verantwortlichen Organen (Art. 10 DSV). Möchte eine Dienstabteilung eine Videoüberwachung durchführen, hat sie zu Beginn zu prüfen, ob die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Diese Prüfung ist in einem schriftlichen Bericht zuhanden der Datenschutzstelle darzulegen. Die inhaltlichen Anforderungen an diesen Bericht sind in den «Erläuterungen zum Bericht über die Voraussetzungen der Videoüberwachung» beschrieben. Die Voraussetzung für eine Videoüberwachung ist gegeben, wenn dargelegt werden kann, dass «erhebliche Gefahr für Leib, Leben und Sachen» besteht und dass es sich bei der zu überwachenden Örtlichkeit um einen «neuralgischen Punkt» handelt. Weiter ist darzulegen, dass bei der Videoüberwachung die «Verhältnismässigkeit» gewährleistet ist. D. h., eine Videoüberwachung darf nur dann in Betracht gezogen werden, wenn sich der angestrebte Zweck nicht mit anderen, weniger einschneidenden Massnahmen umsetzen lässt oder diese erfolglos geblieben sind. Sodann ist im Bericht ersichtlich zu machen, ob ein «Reglement für die geplante Videoüberwachung» zu erstellen ist. Eine Reglementsspflicht besteht immer dann, wenn die Videoüberwachung ganz oder teilweise mit Bild- und/oder

Tonaufzeichnungen erfolgt. In Ausnahmefällen kann gemäss Art. 10 Abs. 2 DSV auch eine Reglementsspflicht bei Videoüberwachungen ohne Aufzeichnung bestehen.

Die ausführlichen «Erläuterungen zum Bericht über die Voraussetzungen der Videoüberwachung» einschliesslich Beispielen sind im Internet unter

http://www.stadt-zuerich.ch/content/portal/de/index/politik_u_recht/datenschutzstelle/Stadtverwaltung/videoeberwachung.html

zu finden.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti