

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 10. Mai 2017

346.

Interpellation von Simone Brander und Christina Schiller sowie 21 Mitunterzeichnenden betreffend Videoüberwachung bei den Zürcher Verkehrsbetrieben (VBZ), Hintergründe zur Überwachungsstrategie, den aufgezeichneten Daten und den Vergleichszahlen zwischen überwachten und nicht überwachten Haltestellen und Trams

Am 9. November 2016 reichten Gemeinderätinnen Simone Brander (SP) und Christina Schiller (AL) sowie 21 Mitunterzeichnende folgende Interpellation, GR Nr. 2016/391, ein:

Der ZVV hat die Bedarfs- und Risikoanalyse für die Installation von Videokameras an die Verkehrsunternehmen delegiert. Die VBZ ermitteln gemäss ihren Aussagen den Bedarf bisher mit einer einfachen und umsetzungsorientierten Liste, welche die Haltestellen nach dem Fahrgastaufkommen sowie der Anzahl von bekannten Übergriffen und Vandalenakten bewertet und geplante Umbauprojekte berücksichtigt. Bis anhin werden an 16 Haltestellen in Zürich Videokameras eingesetzt. Es scheint, dass die VBZ bei fast jedem neuen Projekt den Bedarf für Videoüberwachung bejaht. Zukünftig sollen auch bei S-Bahnhöfen, Tramwendschleifen in Kurven, wichtigen Haltestellen im Nachtnetz oder Austragungsorten von Grossveranstaltungen Videokameras installiert werden.

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

1. Was ist der Zweck und der Inhalt der Videoüberwachungsstrategie, welche die VBZ zurzeit ausarbeiten bzw. des vorhandenen Konzepts Videoüberwachung?
2. Besteht ein Reglement zur Videoüberwachung durch die VBZ, insbesondere zu Datenschutzfragen? Wenn nein, weshalb nicht? Wenn ja, weshalb ist dieses nicht öffentlich zugänglich? Kann es veröffentlicht werden und wenn ja, wann und in welcher Form?
3. Nach welchen Kriterien entscheiden die VBZ, ob eine Haltestelle mit Videokameras versehen wird oder nicht? Nach welchen Kriterien wird über die Anzahl der Kameras entschieden? Wir bitten um eine vollständige Auflistung dieser Kriterien.
4. Welche Vorgaben betreffend Videoüberwachung gibt es vonseiten ZVV, Kanton und Bund die den Handlungsspielraum der VBZ allenfalls einschränken?
5. Auf welche Bereiche sind die Kameras der VBZ gerichtet und wie sind die Kameras eingestellt?
6. Wer kann wie auf die durch die VBZ aufgezeichneten Daten zugreifen?
7. In wie vielen Fällen wurden in den letzten 12 Monaten Videobilder ausgewertet? Was war der Anfangsverdacht, der zu diesen Auswertungen geführt hat? Wurden Videobilder bei einem Rechtsstreit eingesetzt (Schadenersatzforderungen bei Unfällen, Rückerstattungen)?
8. Die Tram 2000 haben - im Gegensatz zu sämtlichen Neuanschaffungen - keine Videoüberwachung in den Fahrzeugen. Wie verhalten sich die Anzahl und das Ausmass an Vorkommnissen, die laut VBZ durch Videoüberwachung vermindert werden sollen (u. a. Vandalismus, Übergriffe etc.), in den Tram 2000 und in Trams mit Kameras? Wir bitten um eine vergleichende Aufstellung oder, falls dies aufgrund fehlender Zahlen nicht möglich ist, um eine Einschätzung der VBZ, ob es in Tram 2000 überdurchschnittlich oft zu solchen Vorkommnissen kommt.
9. Wie verhält es sich zwischen Haltestellen gleicher Grösse mit und ohne Kamerainstallation bzgl. Sicherheit und Vandalismus?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation Betriebe wie folgt:

Zu Frage 1 («Was ist der Zweck und der Inhalt der Videoüberwachungsstrategie, welche die VBZ zurzeit ausarbeiten bzw. des vorhandenen Konzepts Videoüberwachung?»):

Die Verkehrsbetriebe (VBZ) verfügen über ein «Konzept für eine Videoüberwachung bei den Verkehrsbetrieben Zürich». In Übereinstimmung mit den gesetzlichen Grundlagen und der vom Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) erlassenen «Richtlinie zur Videoüberwachung im ZVV» sind dort u. a. der Zweck der Überwachung, der Datenschutz, die Aufzeichnung und Auswertung der Videodaten sowie die Prozesse geregelt.

Die VBZ setzen die Videoüberwachung zum Schutz der Reisenden und des Personals, des Betriebs und der Infrastruktur ein. Die Videoüberwachung dient insbesondere folgenden Zielen:

- Erhöhung des subjektiven Sicherheitsempfindens der Fahrgäste und des Personals
- Verbesserung der objektiven Sicherheit
- Präventionseffekt (Abschreckungswirkung)
- Beweismittel für Polizei und Staatsanwaltschaft

Gemäss geltendem Bundesrecht (Art. 2 Abs. 2 lit. d Verordnung über die Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr [VüV-ÖV, SR 742.147.2]) könnten die VBZ die Videoüberwachung zusätzlich auch zum Zweck von Fahrgastzählungen einsetzen, davon sehen die VBZ aber ab.

Die VBZ sind dabei, die Rechtsgrundlagen, Konzepte und Richtlinien in ein «Handbuch Videoüberwachung VBZ» zu integrieren. Der Zweck dieser Grundlagen bleibt jedoch gleich:

- Definition der Ziele des Videoüberwachungssystems VBZ
- Beschreibung, wie die datenschutzrechtlichen bzw. gesetzlichen Vorgaben konkret umgesetzt werden
- Bedarfsfeststellung für Videoüberwachung an Haltestellen mittels Analyse spezifischer Risikofaktoren
- Definition Betriebskonzept Videoüberwachung (Rollen und Verantwortlichkeiten, Abläufe, Entscheidungs- und Handlungsabläufe)
- technische Spezifikation des Videoüberwachungssystems
- Festlegungen hinsichtlich Beschaffung (Submission) von Videosystemen
- Vorgaben zur Finanzierung des Videoüberwachungssystems
- Festlegungen zum Umgang mit Dritten (z. B. Strafverfolgungsbehörden, Transportbeauftragte) und über die Information der Fahrgäste
- Auditberichte und unterzeichnete Datenschutzrevers

Zu Frage 2 («Besteht ein Reglement zur Videoüberwachung durch die VBZ, insbesondere zu Datenschutzfragen? Wenn nein, weshalb nicht? Wenn ja, weshalb ist dieses nicht öffentlich zugänglich? Kann es veröffentlicht werden und wenn ja, wann und in welcher Form?»):

Die VBZ unterstehen als Verkehrsunternehmen betreffend Videoüberwachung Bundesrecht und damit der bereits erwähnten VüV-ÖV, nicht aber der städtischen Datenschutzverordnung (DSV, AS 236.100). Dies hat verschiedene Auswirkungen. So müssen die VBZ für die Videoüberwachung kein Reglement nach Art. 10 DSV erstellen, und ein bestehendes Reglement muss nicht nach Art. 10 Abs. 3 DSV dem städtischen Datenschutzbeauftragten zur Prüfung vorgelegt werden. Auch sind die Voraussetzungen für die Videoüberwachung gemäss Art. 9 DSV nicht anwendbar. Nichtsdestotrotz zeigen aber bereits die bestehenden Grundlagen der Videoüberwachung bei den VBZ im Detail auf, wie die datenschutzrechtlichen Bestimmungen innerhalb der VBZ für die Phasen der Installation, der Aufzeichnung und der Auswertung umgesetzt sind. Der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte (EDÖB) hat diese Dokumente und deren ordnungsgemässe Handhabung bei konkreten Vorfällen bereits im Jahr 2011 untersucht und bestätigt, dass die VBZ den Datenschutz bei der Videoüberwachung einhalten.

Die VBZ werden das bestehende Konzept in das bei der Antwort zu Frage 1 erwähnte, sich in Erarbeitung befindende «Handbuch Videoüberwachung VBZ» integrieren. Dieses wird voraussichtlich bis Juli 2017 vorliegen und auch der Öffentlichkeit in geeigneter Form zugänglich

gemacht werden. Zur Sicherstellung der Konformität des Handbuchs mit den seit 2011 weiterentwickelten Datenschutzerfordernissen ist zudem geplant, den EDÖB auf Ende 2017 zu einer neuerlichen Auditierung des Videoüberwachungssystems der VBZ einzuladen.

Zu Frage 3 («Nach welchen Kriterien entscheiden die VBZ, ob eine Haltestelle mit Videokameras versehen wird oder nicht? Nach welchen Kriterien wird über die Anzahl der Kameras entschieden? Wir bitten um eine vollständige Auflistung dieser Kriterien.»):

Bei Entscheiden zum Einsatz von Videokameras auf Haltestellen stützen sich die VBZ auf eine konkrete Bedarfs- und Risikoanalyse. Im Weiteren listet die kantonale «Richtlinie für Videoüberwachung im ZVV» bestimmte objektive Umstände auf, nach denen das Verkehrsunternehmen den Einsatz auch ohne Bedarfs- und Risikoanalyse beschliessen kann.

Die von den VBZ angewandten Kriterien für den Einsatz von Videogeräten sehen wie folgt aus:

- Übergriffe und Bedrohungen
- Vandalenakte
- Schadensfälle
- Höhe der Fahrgastfrequenz
- Unterirdische Anlagen
- Haltestellen im Einzugsbereich von Grossveranstaltungen
- Wichtige Haltestellen im Umfeld von Bahnhöfen
- Wichtige Nachtbushaltestellen
- Umsteigehaltestellen in Quartierzentren
- Sicherheitsrelevante Bereiche (Tramwendeschleifen, automatisierte Bahnen)

Die Anzahl der Kameras wird durch folgende Faktoren bestimmt:

- Anzahl Haltekanten
- Anordnung der Haltekanten
- Anzahl Transportmittel (Bus, Tram oder beides)
- Anzahl VBZ-Einrichtungen (Ticketeria, Billettautomat, Werbetafel usw.)
- Kameralistung
- Besonderheiten:
 - Haltestelle (durchgehend) überdacht
 - Tote Winkel, Kurven, Steigungen
 - Beleuchtungssituation

Ziel bei der Festlegung der Anzahl Kameras ist es, unter Einbezug der sicherheitsrelevanten und datenschutzrechtlichen Aspekte ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen.

Zu Frage 4 («Welche Vorgaben betreffend Videoüberwachung gibt es vonseiten ZW, Kanton und Bund die den Handlungsspielraum der VBZ allenfalls einschränken?»):

Es existieren folgende für die VBZ verbindliche Erlasse zur Videoüberwachung:

- Art. 55 Personenbeförderungsgesetz (PBG, SR 745.1)
- Art. 16b Eisenbahngesetz (SR 742.101)
- Verordnung über die Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr (VüV-ÖV)
- Richtlinie für Videoüberwachung im ZVV (Ergänzung zu den gesetzlichen Vorschriften zur Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr [PBG/VüV-ÖV])

Diese Rechtsgrundlagen erlauben den Verkehrsunternehmen den bedarfsgerechten Einsatz der Systeme, regeln aber beispielsweise auch maximale wie minimale Aufbewahrungsfristen. Aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen ergibt sich zudem die Einschränkung, dass die Videoüberwachung nicht zur ständigen Überwachung der Arbeitsleistung des Personals eingesetzt werden darf.

Zu Frage 5 («Auf welche Bereiche sind die Kameras der VBZ gerichtet und wie sind die Kameras eingestellt?»):

Die VBZ setzen ihr Videoüberwachungssystem einzig und allein zum Schutz der Reisenden, des Betriebs und der Infrastruktur ein. Dabei werden Daten von Personen erfasst, die sich innerhalb der Fahrzeuge oder auf der Infrastruktur der VBZ befinden. Bei den Infrastrukturen liegt der Hauptfokus auf den Haltekannten. In Einzelfällen werden z. B. auch Liftzugänge in den Tunnelhaltestellen, Dienstgleise auf den Abstellanlagen oder aber Zugänge zu den automatischen Bahnen überwacht. Die im Fahrzeuginnenraum eingesetzte Fahrerplatzkamera wurde gemeinsam mit den gewerkschaftlichen Sozialpartnern beschlossen und erfasst nicht den Fahrerarbeitsplatz, sondern ist auf den in Fahrtrichtung rechten offenen Teil der Fahrerkabine ausgerichtet. Die Kamera dient der Abschreckung und Beweismittelsicherstellung bei Übergriffen gegen das Fahrpersonal.

Für jede Kameraeinstellung auf der VBZ-Infrastruktur und für jede Kamera in den Fahrzeugen liegt ein Blickwinkel-Layout vor. Die Kameraeinstellungen werden aufgrund dieses Layouts so gewählt, dass die erfassten Bereiche, die für den Verwendungszweck nicht von Belang sind, so klein wie möglich oder unscharf gehalten werden.

Zu Frage 6 («Wer kann wie auf die durch die VBZ aufgezeichneten Daten zugreifen?»):

Nur ein genau eingeschränkter und namentlich festgelegter Personenkreis der VBZ kann auf die Daten zugreifen. Dazu gehören Personen aus dem Bereich Technik (Sicherstellung und Wartung) sowie aus dem Bereich Betrieb (Auswertung und Bearbeitung).

Alle Videoanlagen der VBZ verfügen über stationäre Speichermedien. Eine Fernauslese oder ein Livestream von Videodaten ist nicht möglich (ausgenommen Live-Übertragung der automatischen Bahnen). Der Zugriff auf die Wechseldatenträger in den Fahrzeugen und auf die Wechseldatenträger / Speichermedien der Haltestellen ist nur mit speziellem Werkzeug möglich. Im Weiteren bedarf es zur Auswertung der Videodaten spezieller Hard- und Software, die ebenfalls nur einem namentlich benannten Personenkreis zur Verfügung steht. Die Personen, die mit der Auswertung beauftragt sind, unterstehen der Geheimhaltung.

Zu Frage 7 («In wie vielen Fällen wurden in den letzten 12 Monaten Videobilder ausgewertet? Was war der Anfangsverdacht, der zu diesen Auswertungen geführt hat? Wurden Videobilder bei einem Rechtsstreit eingesetzt (Schadenersatzforderungen bei Unfällen, Rückerstattungen)?»):

Bevor eine Sicherstellung vorgenommen wird, muss ein schriftlicher Antrag einer Person aus einem fest definierten Kreis vorhanden sein. In folgenden Fällen wird eine Auswertung von den VBZ selbstständig angeordnet:

- Schadenersatzforderungen von Dritten gegen die VBZ
- Bedrohungen / Aggressionen gegenüber Mitarbeitenden
- Sachbeschädigung von VBZ-Eigentum
- grobe Sicherheitsverstöße oder relevantes Fehlverhalten

Videoaufnahmen werden zudem aufgrund einer schriftlichen Aufforderung von Strafverfolgungsbehörden des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden herausgegeben (Art. 265 Strafprozessordnung [SR 312.0]).

Konkret wurden im Jahr 2016 folgende Auswertungen vorgenommen:

Videoüberwachung in Fahrzeugen

Es wurden aufgrund von konkreten Anfragen 195 Vorfälle bearbeitet. Davon wurde in 126 Fällen Videomaterial durch die VBZ ausgewertet. Bei 107 Fällen kam es zu einer Weiterleitung an Strafverfolgungsbehörden.

Videoüberwachung auf Haltestellen

Es wurden aufgrund von konkreten Anfragen 62 Vorfälle bearbeitet. Davon wurde in 27 Fällen Videomaterial durch die VBZ ausgewertet. Bei 57 Fällen kam es zu einer Weiterleitung an Strafverfolgungsbehörden.

Alle Fälle werden anhand des Anfangsverdachts wie folgt kategorisiert:

- Aggression
- Drohung
- Kollision
- Vandalismus
- Diebstahl
- Raub
- Sexualdelikt

In denjenigen Fällen, in denen eine Herausgabeaufforderung einer Strafverfolgungsbehörde vorliegt, erfassen die VBZ keine näheren Informationen. Die Datenträger werden nach Vorlage der Herausgabeaufforderung an die Strafverfolgungsbehörde übergeben und in der Regel in-nerhalb Monatsfrist zurückgegeben.

Bei Schadenersatzforderungen der VBZ dient das Videomaterial in der Regel als Absicherung für die Geltendmachung von Ansprüchen; nur in Einzelfällen musste das Videomaterial als Beweismittel eingebracht werden.

Zu Frage 8 («Die Tram 2000 haben - im Gegensatz zu sämtlichen Neuanschaffungen - keine Videoüberwachung in den Fahrzeugen. Wie verhalten sich die Anzahl und das Ausmass an Vorkommnissen, die laut VBZ durch Videoüberwachung vermindert werden sollen (u. a. Vandalismus, Übergriffe etc.), in den Tram 2000 und in Trams mit Kameras? Wir bitten um eine vergleichende Aufstellung oder, falls dies aufgrund fehlender Zahlen nicht möglich ist, um eine Einschätzung der VBZ, ob es in Tram 2000 überdurchschnittlich oft zu solchen Vorkommnissen kommt.»):

Ein lückenloser Vergleich aller Delikte bei Cobras und Tram 2000 ist mangels vorhandener Daten nicht möglich. Zur Veranschaulichung können aber die unerlaubten Türmanipulationen herangezogen werden, die jeweils eine längere Streckenblockierung nach sich zogen oder gar zur Auswechslung des Fahrzeugs führten. Diese Fälle werden erfasst, wenn eine Fahrdienstmitarbeiterin oder ein Fahrdienstmitarbeiter eine Türmanipulation meldete und aufgrund der Manipulation Verspätungen von mehr als drei Minuten anfielen, Kursausfälle zu verzeichnen waren oder sogar ein Fahrzeugwechsel notwendig war. Von den 82 erfassten Fällen entfielen 69 Fälle auf ein Tram 2000, bei denen keine Beweissicherung durch Videobilder möglich war. 13 Fälle betrafen ein Cobra-Tram, bei dem relevantes Bildmaterial ausgewertet wurde. Aufnahmen von Haltestellen mit Videoüberwachung wurden in solchen Fällen ebenfalls ausgewertet.

Da die VBZ auf ihren Kursen nur wenig mehr Tram 2000 als Cobras einsetzen (das Verhältnis ist rund 1,3:1), kann ausgehend von diesem Beispiel der Rückschluss gezogen werden, dass es eine erhebliche Rolle spielt, ob ein Fahrzeug videoüberwacht ist oder nicht. Grundsätzlich gehen die VBZ davon aus, dass bei einem Teil der Täterschaft die Tatbereitschaft aufgrund der Videoüberwachung sinkt.

Zu Frage 9 («Wie verhält es sich zwischen Haltestellen gleicher Grösse mit und ohne Kamerainstallationen bzgl. Sicherheit und Vandalismus?»):

Von den 440 VBZ-Haltestellen im Stadtgebiet Zürich werden 18 mit Video überwacht, wobei drei davon auf die Tunnelhaltestellen entfallen und zwei auf die Seilbahnen Rigiblick und Polybahn. Allgemein erfordert Sicherheit der jeweiligen Situation angepasste Massnahmen, die von Beleuchtung bis hin zu Polizeipräsenz reichen können. Die VBZ betrachten das Videoüberwachungssystem als einen wichtigen Baustein des Gesamtsystems Sicherheit in der Stadt Zürich.

Ein Vergleich von Haltestellen mit und ohne Videoüberwachung gestaltet sich aufgrund der zahlreichen zu berücksichtigenden Faktoren als schwierig. Im Folgenden sind Haltestellen mit und ohne Videoüberwachungssystem aufgeführt, die zumindest ähnliche Fahrgastfrequenzen und eine ähnliche Linienanzahl aufweisen.

Video ja / nein	Haltestellen	Bedrohungen		Vandalismus	
		2015	2016	2015	2016
mit Video	Bahnhofquai	18	30	6	5
	Bellevue	15	31	3	6
	Albisriederplatz	15	12	5	3
	Schwamendingerplatz	8	11	4	5
	Bahnhof Stettbach	10	8	5	3
	Milchbuck	15	27	7	11
ohne Video	Bahnhofplatz	23	22	2	3
	Bahnhofstrasse	16	7	5	4
	Stauffacher	20	22	8	6
	Central	14	12	2	0
	Bahnhof Altstetten	6	8	2	6
	Bürkliplatz	6	16	5	5

Eine klare Aussage zur Wirksamkeit der Videoüberwachung auf Haltestellen könnte nur mittels eines Vergleichs der Anzahl Delikte vor und nach der Installation der Videoüberwachung auf einer konkreten Haltestelle gemacht werden. Mangels vorhandener Daten ist ein solcher Vergleich aber nicht möglich. Nichtsdestotrotz erscheint aus Sicht des Stadtrats die Anwendung des differenzierten Kriterienkatalogs der VBZ zum Einsatz der Videoüberwachung als eine der Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit der städtischen Angestellten und der Bevölkerung unter Wahrung der Verhältnismässigkeit als zielführend.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti