

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom

22.01.03

GR Nrn. 2002/325, 356, 360, 392, 396, 414 und 418
--

116. Interpellationen von Doris Fiala, Roger Liebi und Mauro Tuena, Roger Liebi und Rolf-André Siegenthaler-Benz, Dr. Georg Schmid und Robert Schönbächler, Dr. Beat Badertscher und Hans Bachmann, Walter Angst und Schriftliche Anfrage von Walter Angst betreffend Langstrasse. Am 4. September 2002 reichte Gemeinderätin Doris Fiala (FDP), am 25. September 2002 reichten die Gemeinderäte Roger Liebi (SVP) und Mauro Tuena (SVP), am 2. Oktober 2002 Dr. Georg Schmid (CVP) und Robert Schönbächler (CVP), Dr. Beat Badertscher (FDP) und Hans Bachmann (FDP), am 23. Oktober 2002 Walter Angst (AL) folgende Interpellationen und am 23. Oktober 2002 Walter Angst (AL) folgende Schriftliche Anfrage ein:

Die Interpellation der Gemeinderätin Doris Fiala (GR Nr. 2002/325) lautet wie folgt:

Am Dienstag, 27. August 2002, veröffentlichte die Stadtpolizei Zürich auf dem Internet einen Newsletter, in dem sie - begründet mit Statistiken - eine polizeiliche Sicherheitslücke in der Bekämpfung des Drogenhandels in der Stadt Zürich darlegte. Mit ein Grund für die polizeiliche Sicherheitslücke sei die kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung "Urban Kapo" zwischen Stadt- und Kantonspolizei, wonach es der Stadtpolizei untersagt ist, jenen Aufwand zu betreiben, der notwendig ist, um an die Drogenbanden heranzukommen. Die Antwort der kantonalen Behörden folgte postwendend. Als Antwort auf den zweiseitigen Newsletter der Stadtpolizei Zürich führte am Donnerstag, 29. August, die kantonale Polizeidirektorin, begleitet vom Kommandanten der Kantonspolizei und dem Chef der kantonalen Kriminalpolizei, eine Medienkonferenz durch, indem sie, ebenfalls mit Statistiken, die Auffassung vertrat, dass in der Stadt Zürich keine polizeiliche Sicherheitslücke bestehe.

In diesem Zusammenhang gelange ich an den Stadtrat und bitte um Beantwortung folgender Fragen

Hat der Stadtrat erkannt, dass im Bereich der Betäubungsmittelbekämpfung eine polizeiliche Sicherheitslücke besteht? Wenn ja, mit welchen konkreten Massnahmen werden diese behoben?

Kann der Stadtrat das Problem mit Fakten der vergangenen 5 Jahre belegen?

- 3 Die kantonale Polizeidirektorin spricht gegenüber den Medien von unpartnerschaftlichem Vorgehen seitens der Stadtpolizei. Trifft es aber zu, dass seitens der Kantonspolizei die Dienstweisung zum Informationsaustausch zwischen städtischer und kantonalen Kriminalpolizei seit der Inkraftsetzung von "Urban Kapo" einseitig aufgekündigt wurde? Wenn ja, von wem und mit welchen praktischen Konsequenzen?

In den betroffenen Zürcher Stadtkreisen 4 und 5 mit gesamthaft beinahe 40 000 Einwohnerinnen und Einwohnern einschliesslich dem Langstrassenquartier fühlt sich die Bevölkerung offensichtlich nicht mehr sicher. Die Gefahr der Verslumung des Quartiers ist sichtbar, auch wenn uniformierte Stadtpolizisten dauernd vor Ort sind. Aufgrund der kriminalpolizeilichen Aufgabenteilung ist die Stadtpolizei Zürich primär mit unformierten Mitteln im Einsatz. Diese reichen aber offensichtlich nicht aus.

Was unternehmen die städtischen Behörden (Polizei, Soziales, Schulen usw.) konkret, um die Verslumung des Quartiers zu verhindern?

Die Interpellation der Gemeinderäte Roger Liebi und Mauro Tuena (GR Nr. 2002/356) lautet wie folgt:

Bürger und Anwohner der Zürcher Langstrasse leiden unter der nach wie vor ungelösten Sicherheits- und Drogensituation. Die SVP-Fraktion weist seit Jahren auf die dort vorherrschenden, unzumutbaren Verhältnisse hin.

Aufgrund der offenbar ungelösten Problemstellung "Langstrasse" bitten die Interpellanten um die Beantwortung folgender Fragen:

- Welches sind die aktuellen polizeilichen Massnahmen der Stadtpolizei an der Langstrasse?
- 2 Für welche Aufgaben ist die Stadtpolizei gemäss "Urban Kapo" im Umkreis der Langstrasse zuständig? Bitte detaillierte Aufstellung.
 - 3 Übernimmt die Stadtpolizei im Umkreis der Langstrasse gegenwärtig Aufgaben, die sie gemäss "Urban Kapo" nicht erledigen müsste? Wenn ja, welche und weshalb?
 4. Wie viele Interventionen leistete die Stadtpolizei gemäss der aktuellsten (Angabe des Datums) Kriminalstatistik im Umkreis der Langstrasse, aufgeschlüsselt nach Kategorien?
 - 5 Wie lauten die Vergleichszahlen für die unter Punkt 2 erwähnten Daten für die letzten 10 Jahre (detaillierte Aufstellung)?
 6. Wie wurde die Kantonspolizei in die Entwicklung eines Massnahmenplanes betreffend Langstrasse integriert?
 - 7 Welche Abgrenzungen wurden dabei beschlossen?
 - 8 Wer koordiniert die Umsetzung dieser Massnahme?
 9. Der Stadtrat liess verlauten, es stünden ihm für die Durchsetzung von Recht und Ordnung im Umkreis der Langstrasse nicht genügend Polizisten zur Verfügung. Wenn ja, für welche Bereiche fehlt ihm das Personal und weshalb?
 10. Welche Personalkategorie benötigt der Stadtrat um die Lücken zu füllen? Was hat der Stadtrat im eigenen Einflussbereich unternommen, um die Lücken zu füllen?
 11. Hat der Stadtrat jemals Hilfe beim Kanton angefordert, um Recht und Ordnung im Umkreis der Langstrasse besser durchzusetzen? Wenn nein, weshalb nicht; wenn ja, was wurde genau angefordert und was war die Reaktion des Kantons?

Die Interpellation der Gemeinderäte Roger Liebi und Rolf André Siegenthaler-Benz (**GR Nr. 2002/360**) lautet wie folgt:

In den vergangenen Wochen wurden über verschiedene Quellen widersprüchliche Informationen über kriminalstatistische Daten in der Stadt Zürich verbreitet. Die einzig relevanten Daten sind insbesondere nach der Neuaufteilung der Aufgaben zwischen Stadt- und Kantonspolizei jene der kantonalen Kriminalstatistik.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen:

- Wie lauten die aktuellsten verfügbaren statistischen Daten (bitte Datum angeben) der Stadt Zürich zu den Themen Raub und Einbruch, Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz, Mord und Totschlag, Bedrohung an Leib und Leben, Körperverletzungen verglichen mit den letzten 10 Jahren?
- 2 Wie lauten die Zahlen aufgeteilt nach den selben Kategorien im gleichen Zeitraum für den gesamten Kanton?
 - 3 Wie interpretiert der Stadtrat die unter Punkt 1 aufgeführten Zahlen und die allfälligen Unterschiede zu den Vergleichszahlen des Kantons?

4. Sieht der Stadtrat eine generelle Verschlechterung der Polizeiarbeit aufgrund der Neuregelung der Zusammenarbeit zwischen Stadt- und Kantonspolizei?
5. Welchen Einfluss auf die aktuellen Daten hatte bzw. hat die Zusammenarbeit von Stadt- und Kantonspolizei?
6. Wie beurteilt der Stadtrat die Zusammenarbeit von Stadt- und Kantonspolizei?
7. Welche im Projekt "Urban Kapo" umschriebenen Massnahmen wurden von wem und weshalb noch nicht umgesetzt?

Die Interpellation der Gemeinderäte Dr. Georg Schmid und Robert Schönbächler (GR Nr. 2002/392) lautet wie folgt:

Im Zusammenhang mit dem massiv zunehmenden Unsicherheitsgefühl der Bevölkerung im Raum Langstrasse, ergeben sich die nachstehenden Fragen, um deren Beantwortung der Stadtrat gebeten wird:

1. Wie erklärt sich der Stadtrat die Situation, dass an der Langstrasse der Drogendeal offenbar unbehelligt in der Öffentlichkeit stattfinden kann? Mit welchen polizeilichen und anderen Mitteln wird diesen Zuständen begegnet und mit welchem Erfolg?
2. Wie beurteilt der Stadtrat im Vergleich mit den damaligen katastrophalen Verhältnissen im Platzspitz und am Letten die Situation im Drogenbereich an der Langstrasse? Kann angesichts der vielen Drogendealer und Süchtigen von einer offenen Drogenszene gesprochen werden?
3. Wie gedenkt der Stadtrat der, trotz bisherigen Anstrengungen seitens der Verwaltung und Privaten, wachsenden Verslumung im Langstrassenviertel zu begegnen? Wie kann das Sicherheitsgefühl der Bewohnerinnen/Bewohner und Gäste, von Handel und Gewerbe im Langstrassenviertel gefördert werden?

Die Interpellation der Gemeinderäte Dr. Beat Badertscher und Hans Bachmann (GR Nr. 2002/396) lautet wie folgt:

Aufgrund der Sicherheitssituation in der Stadt Zürich, insbesondere aufgrund der aktuellen Probleme im Langstrassenquartier der Kreise 4 und 5, wo immer mehr die Gefahr besteht, dass eine offene Drogenszene entsteht, stellt sich die Frage, inwieweit die Polizeikräfte der Stadt Zürich bestandsmässig ausreichen und wie die Personalsituation in den allernächsten Jahren aussehen wird.

Wir bitten den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen:

- Wie viele Polizeibeamte stehen heute auf städtischer Ebene für die Bekämpfung zur Gewährleistung der Sicherheit in den Stadtkreisen 4 und 5 zur Verfügung bzw. wie viele Polizeibeamte kamen in den vergangenen Monaten durchschnittlich zum Einsatz?
2. Wie sehen die entsprechenden Zahlen bei der Kantonspolizei aus?
 3. Welche allfällige Aufstockungen (Mitarbeiter und Ausgaben im Budget 2003) wären notwendig, um die Sicherheit in Zürich, insbesondere in den Stadtkreisen 4 und 5, wieder für die Bevölkerung Zürichs sichtbar und fühlbar "in den Griff zu kriegen"?
 4. Wie hoch ist die aktuelle Fluktuationsrate bei der städtischen Polizei? Wie sieht die Fluktuationsrate in den vergangenen fünf Jahren aus?
 5. Falls die aktuelle Fluktuationsrate sehr hoch ist, ergänzend zu Punkt 4: Besteht nach Meinung des Stadtrates ein konkreter Zusammenhang zwischen der heutigen Fluktuationsrate und der Einführung von "Urban Kapo" und/oder den gestiegenen Sicherheitsproblemen in den Kreisen 4 und 5?

6. Kann das Polizeidepartement beim heutigen Anreiz-/Beitragssystem der Stadtpolizei genügend ausreichend neue Mitarbeiter, mit guten Qualifikationen, rekrutieren? Wenn nein, wo liegen allfällige Probleme und welche Massnahmen müssten ergriffen werden?

Die Interpellation des Gemeinderates Walter Angst (GR Nr. 2002/414) lautet wie folgt:

In den vergangenen Wochen wurde von verschiedenen Seiten die Forderung erhoben, das Langstrassenquartier mit Videokameras polizeilich zu überwachen.

Ich bitte den Stadtrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung der folgenden Fragen.

1. Welche Plätze und Örtlichkeiten werden schon heute von der Stadt Zürich, dem Kanton Zürich und privaten Organisationen im Rahmen der Verkehrsüberwachung, der Kontrolle von Bauten und sicherheitspolizeilichen Massnahmen in den Kreisen 1, 4 und 5 mit Videokameras überwacht?
2. Welche Personen und Stellen sind mit der Auswertung dieses Materials beschäftigt? Welche Interventionen können aufgrund der Videoüberwachung ausgelöst werden? Wie wird das Bild-Material gespeichert?
3. Welchen konkreten polizeilichen Nutzen bringt die Videoüberwachung?
4. Ist es schon heute technisch möglich, mit der Videoüberwachung eine elektronische Personenerkennung durchzuführen? Sind Versuche, wie sie offenbar im Flughafen in Kloten laufen, auf dem Gebiet der Stadt Zürich durchgeführt worden oder geplant?
5. Welche Gesetze, Vorschriften und Regelungen sind bei einer Kontrolle des öffentlichen Raumes mit Videokameras zu berücksichtigen? Wie wirken sich diese auf konkrete Projekte aus?
6. Wie beurteilt der Datenschutzbeauftragte der Stadt Zürich die aktuelle Situation und die sich allenfalls im Zusammenhang mit der Videoüberwachung stellenden rechtlichen Probleme? Wie beurteilt er die Forderungen nach Überwachung ganzer Quartiere mittels Videokameras?

Die Schriftliche Anfrage des Gemeinderates Walter Angst (GR Nr. 2002/418) lautet wie folgt:

Die FDP der Stadt Zürich fordert in einer Medienmitteilung vom 11. Oktober 2002 die SVP-Regierungsrätin Rita Fuhrer auf, "für die Stadt Zürich (...) ein örtliches Aufenthaltsverbot für Asylsuchende aus Schwarzafrika und anderer Länder (zu) verfügen - und natürlich auch durchzusetzen".

Ich bitte den Stadtrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Ist die sich pauschal gegen ein ganze Gruppe von Asylsuchenden richtende Forderung der FDP nach Meinung des Stadtrates vereinbar mit den geltenden verfassungsmässigen Grundsätzen, insbesondere dem Diskriminierungsverbot, den internationalen Verpflichtungen der Schweiz und den geltenden Gesetzen?
2. Was für Massnahmen wären zu treffen, um das von der FDP geforderte "Aufenthaltsverbot für Asylsuchende aus Schwarzafrika" für die Stadt Zürich durchzusetzen?
3. Welche Vereinbarungen gibt es zwischen der Stadt- und der Kantonspolizei einerseits und dem Migrationsamt des Kantons Zürich andererseits, die das mit den Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht eingeführte Rayonverbot betreffen? Ich bitte insbesondere um die Beantwortung der Frage, unter welchen Bedingungen die Stadtpolizei dem Migrationsamt Meldung über die Anwesenheit von AusländerInnen in der Stadt Zürich macht.
4. Wurde die entsprechende Melde-Praxis oder die ihr zugrunde liegenden Vereinbarungen im Jahr 2002 angepasst? Ist eine entsprechende Anpassung vorgesehen?

- 5 Wie viele Rayonverbote (Ein- oder Ausgrenzungen) wurden seit Einführung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht für die Stadt Zürich und den Kanton Zürich verfügt? Welche Verstösse waren Anlass für diese Rayonverbote? Hat sich die Zahl der Rayonverbote und die Gründe für deren Anordnung in den letzten Jahren verändert?
- 6 Welche Auswirkungen hatte die Einführung des Rayonverbots Mitte der 90er-Jahre auf den Konsum von und den Handel mit Betäubungsmitteln?

Auf den Antrag der Vorsteherin des Polizeidepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellationen und die Schriftliche Anfrage wie folgt:

Videüberwachung als subsidiäres polizeiliches Einsatzmittel

Zum Thema Videüberwachung wurden bereits in der Vergangenheit mehrfach Motionen oder Postulate eingereicht (vgl. namentlich GR Nrn. 2001/92 und 93). In deren Beantwortung trat der Stadtrat stets für Zurückhaltung ein. Das neu im Zusammenhang mit der Verbesserung der Lebensqualität im Langstrassenquartier am 2. Oktober 2002 von Doris Fiala und Dr. Andreas Schlegel (FDP) eingereichte Postulat sowie die damit im Zusammenhang stehende Interpellation vom 23. Oktober 2002 von Walter Angst (AL) geben dem Stadtrat Gelegenheit, seinen Standpunkt zum Thema Videüberwachung im Langstrassenquartier eingehend darzulegen.

Bei der Videüberwachung wird typisierend zwischen observierender, invasiver und dissuasiver Überwachung unterschieden (vgl. zum Ganzen: Videüberwachung durch öffentliche Organe, Grundlagen, Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich, Juli 2002).

Die observierende Überwachung (zu unterscheiden von der polizeitaktischen Observation) ist nicht auf Personen, sondern auf Objekte wie Strassen oder Gebäude ausgerichtet. Ihr Ziel ist primär die Kontrolle und Steuerung von Abläufen, wie namentlich des Verkehrsflusses oder der Sicherheit von Gebäuden und Grundstücken. Solange diese Überwachung nicht personenbezogen durchgeführt wird, besteht grundsätzlich keine Grundrechtsrelevanz. In der Stadt Zürich werden im Bereich des öffentlichen Verkehrs, namentlich im Schöneichtunnel und im Bereich von Gebäuden und Anlagen beim Polybähnli, observierende Überwachungen durchgeführt. Auch die in der Langstrassenunterführung eingerichtete Videüberwachung ist tendenziell eher der observierenden und nicht der dissuasiven Überwachung zuzuordnen. Die Bilder werden simultan in einen Dienstraum des Kommissariates Turicum/SMER übertragen, jedoch nicht aufgezeichnet. Dabei geht es in erster Linie um das Erkennen von gefährlichen Situationen, wie namentlich Schlägereien oder leblos am Boden liegende Personen, die ein schnelles Eingreifen der polizeilichen Kräfte ermöglichen sollen, und nicht um die Identifikation von bestimmten Personen.

Die invasive Überwachung richtet sich im Rahmen eines Strafverfahrens gegen eine oder mehrere bestimmte Personen, wofür technische Hilfsmittel, insbesondere optische Überwachungs- und Aufzeichnungsgeräte, eingesetzt werden. Deren Durchführung richtet sich nach den klaren Regeln von § 104ff. StPO.

Die dissuasive Überwachung dient primär dazu, präventiv bestimmte öffentliche Räume, namentlich öffentliche Plätze, Bahnhöfe oder Sportanlagen, zu beobachten. Sie wird vor allem im Ausland zur Wahrung der inneren Sicherheit vermehrt eingesetzt und richtet sich auf eine Vielzahl von unbestimmten Personen, die sich im überwachten Raum bewegen. Dabei ist die Erkennbarkeit von Personen von ausschlaggebender Bedeutung. Mittels technischer Zusätze können überdies namentlich Verhaltensmuster bzw. Verhaltensabweichungen erkannt sowie Gesichter bei entsprechender Datenbank automatisch identifiziert werden. Die Stadtpolizei Zürich verfügt über keine entsprechenden technischen Zusatzausrüstungen.

Am Sihlquai in Zürich ist AFNES, das automatische Fahrzeugnummern-Erkennungs-System, installiert. Mit der betreffenden Videokamera kann entweder eine allgemeine Verkehrsüberwachung oder die automatische Nummernschilderkennung durchgeführt werden. Dieses Videoüberwachungssystem ist direkt mit der RIPOL-Fahrzeugdatenbank verbunden. Dabei handelt es sich nur um fahrzeugbezogene und nicht um personenbezogene Daten. Das System meldet automatisch, wenn es ein Nummernschild erkennt, das gestohlen wurde oder widerrechtlich ohne Versicherungsschutz benützt wird oder das betreffende Fahrzeug entwendet wurde. Mithin zeichnet das System nur bei Vorliegen einer strafbaren Handlung Daten auf. Für die Einrichtung dieses Systems als Einzelanwendung und deren Verbindung mit einer gesamtschweizerischen Datenbank liegt die Bewilligung des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten vor.

Die dissuasive Überwachung greift in die grundrechtlich geschützten Individualrechte der/des Einzelnen ein (vgl. Art. 10 und 13 BV, Art. 8 EMRK). Gemäss Art. 36 der Bundesverfassung (BV) bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage, wobei schwer wiegende Einschränkungen im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen. Zudem müssen Grundrechtseinschränkungen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein.

Auf der Stufe des Bundes existiert kein Gesetz, welches die Videoüberwachung regelt. Ein solches fehlt auch im Kanton Zürich. Das zürcherische Datenschutzgesetz (LS 236.1) enthält keine spezialgesetzliche Regelung der Videoüberwachung. § 74 des Gemeindegesetzes (LS 131.1) und die gestützt darauf in Art. 2 der allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich formulierte polizeiliche Generalklausel vermag mangels ausreichender Bestimmtheit den Anforderungen von Art. 36 BV an eine gesetzliche Grundlage zur Rechtfertigung von Eingriffen in grundrechtlich geschützte Freiheitsrechte nicht zu genügen. Es bedarf vielmehr eines auf die Videoüberwachung ausgerichteten, formellen Erlasses. In Erwartung, dass auf kantonaler Ebene der Einsatz von Videoüberwachungssystemen in absehbarer Zukunft gesetzlich geregelt würde, hat der Stadtrat bisher davon abgesehen, das Gemeindeparlament um den formellen Erlass von entsprechenden Regeln zu ersuchen (vgl. GR Nr. 2001/92 S. 2). Bis heute fehlen jedoch seitens des Kantons Zürich Vorgaben und Rahmenbedingungen mit Bezug auf Videoüberwachungen noch immer, was angesichts der Lage im Langstrassenquartier vom Stadtrat sehr bedauert wird.

Der Stadtrat ist trotz seiner zurückhaltenden Auffassung der Meinung, dass das Mittel der Videoüberwachung im öffentlichen Raum zur Bewältigung von besonderen Kriminalitätslagen bei klar definierten Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zeitlich und örtlich begrenzt (nicht grossräumig) einsetzbar sein sollte.

Die gezielte Bekämpfung des im Langstrassenquartier massiv auftretenden Drogenhandels auf der Strasse sowie weiterer im öffentlichen Raum begangener Straftaten liegt ohne weiteres im öffentlichen Interesse (vgl. § 74 Gemeindegesetz). Überdies werden durch den überbordenden Strassenhandel mit Betäubungsmitteln und deren Begleiterscheinungen auch die Grundrechte der dort lebenden Menschen, so namentlich der Schutz der Kinder und Jugendlichen (Art. 11 BV), verletzt.

Nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips darf jedoch ein Eingriff in ein Grundrecht nicht weiter gehen, als es das öffentliche Interesse erfordert. Die entsprechende Massnahme muss zudem geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen, und soll die schonendste von verschiedenen Möglichkeiten sein. Videoüberwachungen an öffentlichen Orten, welche als Schwerpunkte des offenen Drogenhandels bezeichnet werden müssen, sind gestützt auf Erfahrungen im Ausland durchaus geeignet, gerichtsverwertbare Beweise gegen erkannte

BetäubungsmittelverkäuferInnen zu erbringen und den Handel an den betreffenden Plätzen weitgehend zu unterbinden. Um dem damit verbundenen Verdrängungseffekt wirksam begegnen zu können, dürfen Videoüberwachungsanlagen jedoch nicht fest installiert werden, sondern müssen neuen erkannten Brennpunkten im Strassenhandel flexibel folgen können. Damit soll die Etablierung neuer Drogenumschlagsplätze anstelle der alten verhindert werden. Im Gegensatz zum Strassenhandel mit Drogen und den damit oft verbundenen weiteren Straftaten wie Körperverletzung und Raub erweist sich die Videoüberwachung zur Bekämpfung der im Langstrassenquartier weiter auftretenden Phänomene wie Förderung der Prostitution, Menschenhandel, Erpressung, Drohungen, illegales Glücksspiel oder das Lagern und der Verkauf von grossen Betäubungsmittelmengen als ungeeignet, da diese Delikte im geschützten Privatbereich stattfinden. Hier können nur invasive Überwachungen nach den Regeln der Strafprozessordnung zum Ziel führen.

Eine zeitlich und örtlich begrenzte Videoüberwachung zur Bekämpfung des Strassenhandels mit Betäubungsmitteln und damit im Zusammenhang stehender und typischerweise im öffentlichen Raum begangener Delikte erweist sich auch als erforderlich. Der gleiche Effekt lässt sich nur mit einem über längere Zeit aufrecht erhaltenen Aufgebot sehr vieler Polizeikräfte in den am stärksten betroffenen Gebieten erreichen. Dazu ist die Stadtpolizei aufgrund ihres Sicherheitsauftrags für das gesamte Stadtgebiet nicht dauernd in der Lage. Zudem erweist sich die Beweisführung mit Videoaufnahmen gegen erkannte DrogenhändlerInnen in der Regel einfacher als mit aufwändigen bezirksanwaltschaftlichen Einvernahmen der beobachtenden Polizeiangehörigen als Zeuginnen/Zeugen. Können bei der Überwachung keine strafbaren Handlungen erkannt werden, so müssen die Aufzeichnungen umgehend, spätestens jedoch nach 48 Stunden, automatisch gelöscht werden (vgl. § 21 des Polizeigesetzes für Baden-Württemberg). Zudem muss die Überwachung nach Erreichen des Ziels - Beseitigung des Strassenhandels mit Betäubungsmitteln - sogleich aufgegeben werden. An Orten, die offen mit Videokameras überwacht werden, ist die Überwachung für jedermann klar ersichtlich anzugeben.

Richtet sich die Videoüberwachung gestützt auf eine klare Rechtsgrundlage in einem eng umschriebenen Rahmen, der nicht über das Notwendige hinausgeht, nur gegen erkannte StraftäterInnen und ist zudem für die rechtstreue Bürgerin/den rechtstreuen Bürger, die/der im Bereich des überwachten Ortes wohnt, arbeitet oder auch nur gelegentlich vorbeigeht, sichergestellt, dass die sie/ihn betreffenden Aufnahmen (Daten im Sinne des Datenschutzgesetzes) umgehend wieder gelöscht werden, so erscheint die Anordnung einer temporären Videoüberwachung gerechtfertigt und verhältnismässig. Bei einer solchen Vorgabe überwiegt das öffentliche Interesse an der wirksamen Bekämpfung des Strassenhandels mit Betäubungsmitteln gegenüber dem privaten Interesse, überhaupt nie von einer Überwachungskamera erfasst zu werden. Der Stadtrat ist sich darüber im Klaren, dass die vielfältigen und komplexen Probleme im Langstrassenquartier nicht in erster Linie mit technischen Überwachungsmassnahmen gelöst werden können. Vielmehr bedarf es eines ganzen Bündels aufeinander abgestimmter Massnahmen, wie es das Projekt Langstrasse Plus vorsieht. Das heisst, dass neben den polizeilichen bzw. repressiven Massnahmen auch der Sauberkeit nach wie vor grosse Aufmerksamkeit zu schenken ist. Auch die wilde Plakatierung und die Sprayereien werden weiter bekämpft ebenso wie die überbordenden Immissionen und die weitere Ausbreitung des Sexmilieus mit den Mitteln der geltenden Bau- und Zonenordnung.

Unter Berücksichtigung aller Umstände erachtet es der Stadtrat als nützlich, auch über das Mittel der Videoüberwachung im öffentlichen Raum verfügen zu können. Videoüberwachungen wären jeweils aufgrund einer umfassenden und sorgfältigen Lagebeurteilung von der Stadtpolizei durchzuführen.

Der Datenschutzbeauftragte der Stadt Zürich nimmt zum Thema "Videoüberwachung" wie folgt Stellung:

Die aktuelle Situation zur Videoüberwachung werde von der Stadtpolizei korrekt wiedergegeben. Nach seinem Wissensstand gäbe es innerhalb der Kreise 1, 4 und 5 keine anderen Videoüberwachungen als die aufgezählten bei der Langstrassenunterführung und am Sihlquai (AFNES).

Was den konkreten Nutzen betreffe, habe er bei der Langstrassenunterführung nach einer durchgeführten Besichtigung grosse Zweifel. Die Überwachung der Autonummern am Sihlquai möge nützlich sein, verhältnismässig sei sie nicht. Eine gesetzliche Grundlage für Videoüberwachungen bestehe nicht, wie er in der Stellungnahme vom 13. Juni 2001 an Esther Maurer für die Beantwortung der Motion GR Nr. 2001/92 festgehalten habe.

Videoüberwachung sei eine Verletzung des Grundrechtes auf Privatheit, das auch im öffentlich zugänglichen Raum gelte (Art. 13 BV). Staatliches Handeln, welches die Grundrechte einschränke, setze eine formelle gesetzliche Grundlage, ein überwiegendes öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit voraus. Bei der Videoüberwachung seien folgende Punkte zu regeln: Festlegung des Zweckes, Eignung und Erforderlichkeit der Massnahme (gäbe es weniger einschneidende Mittel, Abwägung zur Grundrechtseinschränkung), verantwortliches Organ, Zugriffsregelung, Speicherung nur bei besonderen Fällen, möglichst kurze Aufbewahrungsdauer (24 Stunden), deutliche Erkennbarkeit der Videoüberwachung, nicht flächendeckend, Interventionszeit höchstens drei Minuten, Unterrichtung identifizierter Personen, begleitende wissenschaftliche Evaluation, Beendigung bei Zielerreichung, Verzeichnis/Karte der Videoüberwachungen, Kontrolle, Sanktionen.

Eine Videoüberwachung halte er nur dann für gerechtfertigt, wenn Leib und Leben gefährdet seien (zum Beispiel bei Sprengkörpern in Sportstadien oder bei zu schnellem Fahren bei Unfallschwerpunkten). Nicht gerechtfertigt sei eine Videoüberwachung ausschliesslich zur Stärkung des Sicherheitsgefühls, zum Sammeln von Videodaten auf Vorrat oder zur Beobachtung von vielleicht irgendwann einmal auftretenden Sachbeschädigungen (VBZ).

Bei den verschiedenen Beispielen im Ausland habe durch den Einsatz der Videoüberwachung keine Reduktion der Kriminalität erreicht werden können. Die Kriminalitätsquote bliebe gleich, es fände lediglich eine Verlagerung an andere Örtlichkeiten statt (z. B. in Mannheim).

Auf die Langstrasse bezogen würde das bedeuten, dass sich die Drogenszene zum Beispiel ins Seefeld verlagern würde. Und wenn die Kameras dort montiert würden, verschiebe sich die Szene in den nächsten Kreis. Das könne man natürlich vermeiden, indem alle Strassen in der Stadt mit Videokameras ausgerüstet würden.

Weil die technischen Möglichkeiten immer raffinierter und die Videokameras immer kleiner, leistungsfähiger und günstiger würden, werde es eine rasante Zunahme der Videoüberwachungen und damit von Grundrechtsverletzungen geben. Damit sei eine "Big Brother Situation" zu befürchten, die ja niemand wolle.

Aus diesen Gründen müsste eine Regelung der Videoüberwachung sehr restriktiv sein. Mit diesen Einschränkungen begrüsse der Datenschutzbeauftragte eine Regelung der Videoüberwachung durch die Stadt Zürich. Damit könne die bis zum geplanten Inkrafttreten des neuen kantonalen Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG) im Jahr 2005 bestehende Lücke gefüllt werden. Und es werde auch einem Wildwuchs von Begehrlichkeiten von städtischen Ämtern entgegengewirkt.

Der Datenschutzbeauftragte habe auch Reklamationen von betroffenen Personen erhalten, welche sich ärgern würden, dass Private ihre Kameras auf den öffentlichen Grund richteten. Bis jetzt seien die Betroffenen an den Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten weiterverwiesen worden, welcher für Private zuständig sei. Es sei aber zu überlegen, ob die Stadt Zürich aufgrund der Gemeindeautonomie ebenfalls tätig werden und entsprechende Bestimmungen erlassen könnte.

Eine Videoüberwachung von Gebieten oder ganzen Quartieren wäre gemäss dem Datenschutzbeauftragten nicht verfassungskonform, selbst wenn der Gemeinderat eine gesetzliche Grundlage dafür schaffen

würde. In einem liberalen und demokratischen Rechtsstaat habe es keinen Platz für solche Überwachungsmaßnahmen.

Personalbedarf zur Gewährung der Sicherheit im Langstrassenquartier

Der Stadtrat hat sich zum Ziel gesetzt, die Sicherheit und Lebensqualität in den Kreisen 4 und 5 zu gewährleisten. An dieser Aufgabe sind jedoch nicht nur das Polizeidepartement, sondern alle Departemente beteiligt. Nur ein Bündel aufeinander abgestimmter Massnahmen kann zum Erfolg führen. So gesehen bildet der Einsatz der Stadtpolizei nicht das einzige, sicher jedoch ein ganz wichtiges Instrument.

Die Funk- und Notrufzentrale (FNZ) der Stadtpolizei Zürich ordnete neben dem täglich äusserst stark frequentierten Kreis 1 (Jahr 2000: 11 348 Einsätze; 2001: 12 015; 2002: 9406) die meisten polizeilichen Interventionen im Kreis 4 (Jahr 2000: 9246 Einsätze; 2001: 9408; 2002: 9418) an. Dabei lag der Durchschnitt bei den anderen Stadtkreisen im Jahr 2001 bei 4109 Einsätzen. Im genannten Jahr wies der Kreis 4 im Vergleich zu den übrigen Stadtkreisen die meisten schweren Delikte gegen Leib und Leben, die meisten schweren Körperverletzungen, mehr als dreimal so viele strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität und die grösste Zahl von Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz aus (vgl. KRISTA 2001).

Diese Vorgabe führte zu einer Massierung der polizeilichen Kräfte im Kreis 4 wie auch im Kreis 5. Namentlich die zur Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels bestimmte Betäubungsmittelfahndung, aber auch die Kräfte von Turicum/SMER standen und stehen am häufigsten im Kreis 4 im Einsatz. Damit konnte im Zeughausareal und bei der Langstrassenunterführung die Bildung einer eigentlichen offenen Drogenszene verhindert werden.

Im Rahmen der Bemühungen um die Verbesserung der Sicherheit im Langstrassenquartier führten die Stadt- und Kantonspolizei in der Zeit vom 21. Oktober bis zum 11. November 2002 unter dem Titel Aktion "Fortissimo" im genannten Gebiet verstärkt Kontrollen und Patrouillen durch. Diese Aktion wurde durch die beiden Polizeikorps koordiniert, doch stand sie nicht unter einem einheitlichen Kommando und die Kräfte der beiden Korps standen in der Regel nicht zur gleichen Zeit, sondern an unterschiedlichen Tagen im Einsatz. Dabei führte die Stadtpolizei an 9 Tagen mit durchschnittlich je 50 Polizeiangehörigen gezielte Fahndungen nach Betäubungsmittelhändlern und 18 grössere Aktionen in Liegenschaften und 1250 Personenkontrollen mit insgesamt 167 Festnahmen durch. Die Aktion "Fortissimo" bewirkte zwar einen klaren Rückgang des Strassenhandels mit Drogen, doch nahm dieser nach Beendigung der regelmässigen Aktionen rasch wieder zu. Dem Stadtrat sind die von der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich - mit Ausnahme der Aktion "Fortissimo" - geltend gemachten zahlreichen erfolgreichen Einsätze in den verschiedensten Stadtkreisen, welche von den Spezialdiensten der Kantonspolizei im Rahmen ihrer Ermittlungen gegen den organisierten Drogenhandel seit Einführung der neuen Aufgabenteilung mit der Stadtpolizei durchgeführt worden seien (Antwort des Regierungsrates vom 20. November 2002 zu den parlamentarischen Anfragen KR Nrn. 256 und 257/2002, S. 6), nicht bekannt. Im Rahmen der Aktion "Fortissimo" hat sich aber deutlich gezeigt, dass die gute Koordination der Aktionen von Stadt- und Kantonspolizei zu wesentlich besseren Resultaten führt und dass sich das Sicherheitsumfeld umgehend verändert, wenn auch die kantonale Kriminalpolizei ihre Kräfte auf die Bekämpfung des Drogenhandels in der Stadt Zürich konzentriert. Der Stadtrat bedankt sich ausdrücklich bei der Kantonspolizei für ihre im Rahmen der Aktion "Fortissimo" geleisteten zahlreichen Einsätze.

Mit der Aktion "Fortissimo" konnte jedoch kein Einfluss auf diejenigen Straftaten erzielt werden, welche sich nicht im öffentlichen Raum abspielen, wie namentlich Förderung der Prostitution, Menschenhandel, Erpressung, Aufbewah-

rung und Verkauf von grossen Betäubungsmittelmengen, illegales Glücksspiel oder Drohungen. Diese Delikte und die damit verbundene kriminelle Subkultur haben mindestens so grossen Einfluss auf das Leben im Quartier wie der für alle Menschen sichtbare Strassenhandel mit Betäubungsmitteln. Der Stadtrat nimmt den Anspruch der Bevölkerung im Langstrassenquartier auf Sicherheit und Lebensqualität ernst. Die Stadtpolizei hat deshalb die Anweisung, im besagten Quartier nicht nur gegen augenfällige Rechtsverletzungen auf der Strasse, sondern auch gegen deren Drahtzieher im Hintergrund sowie die im nicht öffentlichen Bereich stattfindenden Verbrechen und Vergehen vorzugehen. Dies steht im Einklang mit der kriminalpolizeilichen Arbeitsteilung in der Stadt Zürich, hat doch der Regierungsrat im Rahmen von "Urban Kapo" dem Stadtrat zugesichert, dass die Stadtpolizei die Mittel behalte, die zur Bewältigung stadtspezifischer Sicherheitsprobleme wie Betäubungsmittelszene, Jugendprobleme und Milieuproblematik notwendig seien, was selbstverständlich auch die notwendigen Kompetenzen beinhaltet (vgl. dazu die ausführliche Stellungnahme des Stadtrates vom 27. November 2002 zu den Interpellationen GR Nrn. 2002/364, 365 und 390). Die umfassende Bekämpfung der im Langstrassenquartier ausufernden Betäubungsmittel- und Milieukriminalität - typisch urbaner Kriminalitätsformen, die in den Landbezirken des Kantons Zürich so nicht anzutreffen sind - durch die Stadtpolizei ist deshalb dringlich und notwendig. Nach Sichtweise des Stadtrates soll die Vereinbarung "Urban Kapo" respektiert werden, da sie - sinnvoll ausgelegt - durchaus als zukunftsgerichtet gelten kann: Eine aus städtischer Sicht sinnvolle und richtige Interpretation der Vereinbarung erlaubt eine flexible und rasche Reaktion auf lokale Veränderungen im kriminellen Umfeld bei einem Minimum an Schnittstellen zwischen unterschiedlichen polizeilichen Verantwortungsebenen. Das gleiche Ziel verfolgt auch das 4-Stufen-Modell der Polizeiversorgung der Interessengemeinschaft kommunaler Polizeivorstände des Kantons Zürich. Zudem schafft die Stadtpolizei zur Bewältigung der typisch urbanen Kriminalitätsformen mit der Realisierung von "Stapo 200X" die optimalen strukturellen Voraussetzungen.

Die neuen Stadtgebiete, aber auch die veränderten Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung sowie die Kriminalitätsentwicklung in urbanen Räumen bedingen unzweifelhaft eine Personalaufstockung der Stadtpolizei. Dazu kommen die Betriebsoptimierungen, die dadurch entstehen, dass sich die Stadtpolizei wieder vermehrt auf ihre polizeilichen Kompetenzen konzentrieren wird und polizeifremde Aufgaben an andere Gremien und Institutionen weiter gibt. Es kann heute schon damit gerechnet werden, dass bei der Umsetzung des Projektes "Stapo 200X", welches ab 1. April 2003 realisiert wird, darauf geachtet werden muss, dass im Endausbau (voraussichtlich 2006) mehr Personal vorhanden ist. Dabei werden nicht nur mehr uniformierte, sicherheitspolizeilich tätige, sondern auch mehr kriminalpolizeilich agierende Polizeiangehörige notwendig sein. Namentlich die Patrouillen- und die Ermittlungstätigkeiten sollen noch näher zusammengeführt werden.

Die Stadtpolizei wies im Jahr 2002 eine Fluktuationsrate von 4,02 Prozent (entsprechend 49 Kündigungen) auf, welche gemessen an der durchschnittlichen Rate von jährlich 1,21 Prozent (gemessen am effektiven Personalbestand in der Zeit zwischen 1980 und 2002) als sehr hoch zu bezeichnen ist. Über die Ursachen der vermehrt aufgetretenen Kündigungen bestehen zwar keine empirischen Untersuchungen; einerseits zeichnen heute grundsätzlich jene Betriebe, die früher fast ausschliesslich Arbeitsverhältnisse auf Lebenszeit kannten, höhere Fluktuationsraten auf. Zudem rekrutierte die Bundeskriminalpolizei sehr aktiv bei den kriminalpolizeilich starken Polizeikorps. Es ist aber unbestritten, dass im Bereiche der Kriminalpolizei auch ein grosser Teil der Kündigungen mit der Umsetzung des Modelles "Urban Kapo" in Zusammenhang stehen. Immerhin darf aber darauf hingewiesen werden, dass auch im Jahre 2002 einige ausgebildete Polizeiangehörige aus anderen Polizeikorps in die Stadtpolizei aufgenommen werden konnten, was darauf hinweist, dass die Stadt Zürich und ihre Polizei

auch weiterhin eine interessante und attraktive Arbeitgeberin ist. Zudem waren die Anstrengungen der Stadtpolizei von Erfolg gekrönt und es konnte in den Jahren 2001 und 2002 die Zahl der Polizeiaspirantinnen/Polizeiaspiranten kontinuierlich von 59 auf 68 erhöht werden. Der Stadtrat ist unter Berücksichtigung des zukunftsgerichteten Modelles "Stapo 200X" zuversichtlich, die notwendigen Polizeikräfte bis 2006 ausbilden zu können.

Wie bereits dargelegt, benötigt die Stadtpolizei Zürich zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben mehr Personal. Dieser Bedarf kann durch den Einbezug privater Bewachungsgesellschaften lediglich marginal beeinflusst werden. Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und der damit verbundenen polizeilichen Aufgaben stellt eine Kernaufgabe des Staates dar. Bund, Kantone und Gemeinden ergänzen sich diesbezüglich in deren Wahrnehmung. Gemäss § 74 des Zürcher Gemeindegesetzes ist die Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit Sache der Gemeinden.

Die Möglichkeit zur Privatisierung polizeilicher Aufgaben findet dort ihre Grenzen, wo das staatliche Gewaltmonopol tangiert wird. Demzufolge kann das Recht auf Ausübung von staatlichem Zwang gegenüber Privaten keinesfalls an Private übertragen werden. Private verfügen grundsätzlich nur über die so genannten "Jedermannsrechte", wie sie zum Beispiel in § 55 StPO (Festnahme durch Private) oder in Art. 33 Abs. 1 StGB (Notwehrhilfe) festgehalten sind, können bei einer polizeilichen Festnahme Hilfe leisten (vgl. § 56 Abs. 2 StPO) oder können auf privatem Grund stellvertretend die Hausrechte wahrnehmen. Weitergehende Rechte, welche aus dem staatlichen Gewaltmonopol fliessen, stehen ihnen nicht zu. So gesehen erweisen sich vor allem reine Kontrollgänge (Beobachten und Melden) und Hilfeleistungen als unproblematisch.

Der Stadtrat erachtet den subsidiären Einsatz privater Sicherheitsorgane in dem mit Drogenhandel und Prostitution stark belasteten Langstrassenquartier nicht nur als problematisch oder kritisch, sondern er lehnt ihn auch aufgrund der erschreckenden Zunahme von Gewalt und Drohung gegenüber den Organen der Stadtpolizei im Kreis 4 grundsätzlich ab. Der Stadtrat hat deshalb private Ordnungsdienste lediglich bei so genannten Drogenanlaufstellen oder im Shop Ville mit klar begrenzten Ordnungsaufgaben betraut.

Rayonverbote gegenüber Ausländern, die keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzen

Der Stadtrat erwartet von der Stadtpolizei, dass sie zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, namentlich im Langstrassenquartier, alle ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzt. Dazu gehört im Rahmen der Bekämpfung des Strassenhandels mit Betäubungsmitteln auch die im Bundesgesetz über Aufenthaltsgesetz und Niederlassung von Ausländern (ANAG) vorgesehene Möglichkeit, Personen ausländischer Staatsangehörigkeit ohne Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung aus konkreten sicherheitspolizeilichen Gründen von gewissen, klar definierten Gebieten fernzuhalten.

Gemäss Art. 13 lit. e ANAG kann "die zuständige (kantonale) Behörde einem Ausländer, der keine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung besitzt und der die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört oder gefährdet, insbesondere zur Bekämpfung des widerrechtlichen Betäubungsmittelhandels, die Auflage machen, ein ihm zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet nicht zu betreten".

Wie der bundesrätlichen Botschaft zum Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 22. Dezember 1993 entnommen werden kann, wurde die Schwelle für die Anordnung der Ein- oder Ausgrenzungsmassnahmen aufgrund der Tatsache, dass diese nur einen leichten Eingriff in die persönliche Freiheit der Ausländerin/des Ausländers darstellen, nicht sehr hoch angesetzt. Um die Störung

oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu definieren, wurde vom weiten Begriff des Polizeigüterschutzes ausgegangen. Demnach fällt nicht nur deliktisches Verhalten wie etwa Drohungen gegen HeimleiterInnen oder andere Asylbewerbende darunter, sondern liegt eine Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auch vor, wenn konkrete Anhaltspunkte für den Verdacht der Begehung strafbarer Handlungen - etwa im Drogenmilieu - vorliegen, wenn Kontakte zu extremistischen Kreisen bestehen oder wenn die Ausländerin/der Ausländer ganz allgemein in grober Weise gegen ungeschriebene Regeln des sozialen Zusammenlebens verstösst. Damit kann auch renitentes oder dissoziales Verhalten mit einer Sanktion belegt werden, ohne dass allerdings bereits jede Bagatelle darunter fällt.

Die zwischen den beiden Zürcher Polizeikorps und dem Migrationsamt des Kantons Zürich getroffenen mündlichen Absprachen betreffend den Vollzug dieser Gesetzesbestimmung gewährleisten, dass nur gegen solche Personen mit Ausländerausweis der Kategorie N oder F eine Ausgrenzungsverfügung erlassen wird, welchen zuvor zweimal eine entsprechende Ausgrenzung angedroht worden war und welche in Missachtung dieser mehrfachen behördlichen Androhung innert kurzer Zeit ein drittes Mal in unmittelbarer Nähe zur sichtbaren Drogenszene angetroffen werden mussten. Die obgenannte mündliche Absprache sieht folgende standardisierte Vorgehensweise vor:

- Erste polizeiliche Festnahme. Protokollarische Androhung einer Ausgrenzung aus dem Kanton Zürich (bei Ausländerinnen/Ausländern mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons Zürich), aus der Stadt Zürich (bei Wohnsitz im Kanton Zürich) oder aus dem Zentrum der Stadt Zürich (bei Wohnsitz auf Stadtgebiet) durch die Polizei für den Fall, dass die festgenommene Person erneut im bezeichneten Gebiet in unmittelbarer Nähe zum Drogenmilieu angetroffen werden sollte.
2. Zweite Festnahme bei erneutem Beobachten gleichgelagerten Verhaltens im bezeichneten Gebiet. Zuführung an das Migrationsamt zur erneuten schriftlichen Androhung einer Ausgrenzung.
3. Dritte Festnahme bei abermaligem Feststellen der der Person bis anhin zweimal vorgehaltenen, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdenden Verhaltensweisen. Zuführung an das Migrationsamt des Kantons Zürich zur Ausfällung einer Ausgrenzungsverfügung.
4. Vierte Festnahme beim Feststellen der Missachtung der Ausgrenzungsverfügung. Zuführung an die zuständige Bezirksanwaltschaft zur strafrechtlichen Sanktionierung des widerrechtlichen Betretens des verbotenen Gebietes.

Wie die wiedergegebene Vorgehensweise zeigt, werden dem Migrationsamt gestützt auf die in Art. 15 ANAG statuierte behördliche Anzeigepflicht nur diejenigen Personen mit Ausländerausweis N oder F gemeldet, welche gemäss Art. 13 lit. e ANAG die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören oder gefährden und deshalb von der Polizei angehalten werden oder aber bei beweisrechtlich überführten Straftäterinnen/Straftätern. In der Zeit seit Inkrafttreten von Art. 13 lit. e ANAG im Jahre 1995 bis zum 11. Dezember 2002 wurden vom Migrationsamt des Kantons Zürich insgesamt 1278 Ausgrenzungen aus der Stadt oder dem Kanton Zürich verfügt, wobei im Jahre 2002 mit 239 Ausgrenzungsverfügungen am meisten Wegweisungen angeordnet werden mussten.

Es liegt keine empirische Untersuchung zur Frage vor, wie gross der Einfluss des Instrumentes von Art. 13 lit. e ANAG auf den Betäubungsmittelhandel ist.

Es ist heute allgemein anerkannt, dass der Drogenhandel nur mit einem Bündel von Massnahmen wirksam bekämpft werden kann. Auch das im Herbst vom Stadtrat

initiierte Massnahmenpaket hat vor allem auch deshalb schnelle und gute Wirkung aufzeigen können, weil innerdepartemental vernetzt und koordiniert gearbeitet wurde. Die Ausgrenzung ist nur ein Teil aller polizeilichen Massnahmen und in der Wirkung nicht gesondert zu beurteilen. Es darf heute immerhin davon ausgegangen werden, dass ein erheblicher Teil der mit einer Ausgrenzungsverfügung und allenfalls mit einem entsprechenden Strafbefehl belasteten ausländischen Personen das ihnen zu Betreten untersagte Gebiet tatsächlich meiden.

Zur Entwicklung der Kriminalitätslage in der Stadt Zürich unter besonderer Berücksichtigung von "Urban Kapo"

Die auf nachfolgender Seite aufgeführte statistische Tabelle gibt für das Jahr 2002 lediglich mit provisorischen Zahlen (Hochrechnung der Kriminalstatistik des Kantons Zürich) über das Total von 6 Deliktekategorien (aufgenommen durch alle Meldestellen) Auskunft. Die definitiven und aufgeschlüsselten Zahlenwerte standen zum Berichtszeitpunkt nicht zur Verfügung.

Einige statistische Angaben zur Entwicklung der Kriminalitätslage in der Stadt Zürich

		1997	1998	1999	2000	2001	2002 prov. Zahlen
BM-Delikte insgesamt ganze Stadt	11806	13805	13332	11447	123421	2211	10811
BM-Delikte insgesamt Kreis 4	3670	4300	3290	2523	3682	3850	
BM-Handel ganze Stadt	2505	2014	1910	1817	1860	1883	
BM-Handel Kreis 4	575	460	379	324	425	369	
BM-Konsum ganze Stadt	9245	11722	11349	9567	10438	10287	
BM-Konsum Kreis 4	3089	3835	2899	2195	3250	3471	
Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben							
StGB Art. 111 bis 136 ganze Stadt	1113	1214	1349	1385	1539	1589	1718
Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben							
StGB Art. 111 bis 136 Kreis 4	212	205	253	234	314	266	
Schwere Körperverletzung							
StGB Art. 122 ganze Stadt	65	55	61	92	78	84	
Schwere Körperverletzung							
StGB Art. 122 Kreis 4	18	12	14	29	16	25	
Einf. Körperverletzung als Off.-Delikt							
StGB Art. 123 ohne Abs. 1 ganze Stadt	80	81	68	90	96	106	
Einf. Körperverletzung als Off.-Delikt							
StGB Art. 123 ohne Abs. 1 Kreis 4	17	14	12	18	25	20	
Drohung StGB Art. 180 ganze Stadt	324	414	444	544	531	588	
Drohung StGB Art. 180 Kreis 4	52	79	86	101	80	98	
Raub StGB Art. 140 ganze Stadt	889	762	857	756	622	596	569
Raub StGB Art. 140 Kreis 4	96	131	117	165	121	126	
Diebstahl StGB Art. 139 ganze Stadt	31453	39611	40381	34140	27541	28704	22277
Diebstahl StGB Art. 139 Kreis 4	3174	3895	4144	3518	2739	2856	
Davon Einbruchdiebstahl ganze Stadt (ohne Fahrzeug-Einbruch)	8454	10007	9669	8123	5725	5557	5588
Davon Einbruchdiebstahl Kreis 4 (ohne Fahrzeug-Einbruch)	886	938	872	752	567	664	
Davon Entreissdiebstahl ganze Stadt	325	361	391	404	306	373	
Davon Entreissdiebstahl Kreis 4	38	54	53	66	61	74	
Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte StGB Art. 285 ganze Stadt	73	81	113	107	83	167	
Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte StGB Art. 285 Kreis 4	21	13	28	29	24	56	
Förderung der Prostitution							
StGB Art. 195 ganze Stadt	10	22	36	16	9		
Förderung der Prostitution							

StGB Art. 195 Kreis 4	4	4	13	8	3	2	
Sexuelle Handlung mit Kindern							
StGB Art. 187 ganze Stadt	65	110	97	87	105	136	
Sexuelle Handlung mit Kindern							
StGB Art. 187 Kreis 4	3	13	3	4	5	22	
Tötungsdelikte StGB Art. 111 bis 116							
ganze Stadt	25	20	18	17	19	16	
Tötungsdelikte StGB Art. 111 bis 116							
Kreis 4	5	2	2	3	6	3	
Betrug StGB Art. 146 ganze Stadt	1922	1484	1189	1486	1437	2375	2671
Betrug StGB Art. 146 Kreis 4	229	73	124	162	153	173	

Ausgewählte statistische Angaben zur Betäubungsmitteldelinquenz und deren Bekämpfung durch die Kantons- und Stadtpolizei Zürich

	2000			2001			Veränderung		
	Total	Stapo	Kapo	Total	Stapo	Kapo	Total	Stapo	Kapo
BM-									
Delikte	12342	10922	1420	12211	10231	1980	-1,1%	-6,3%	+39,4%
total							- 131	- 691	+ 560
Art. 19	1860	1442	418	1883	1323	560	+1,2%	-8,2%	+34,0%
Z. 1+2							+23	-119	+142
Art. 19	1142	929	213	1246	964	282	+9,1%	+3,8%	+32,4%
Z. 1							+104	+35	+69
Art. 19	718	513	205	637	359	278	-11,3%	-30,0%	+35,6%
Z. 2							-81	-154	+73
Art 19a	10438	9456	982	10287	8887	1400	-1,4%	-6,0%	+42,6%
							-151	-569	+418

Legende:

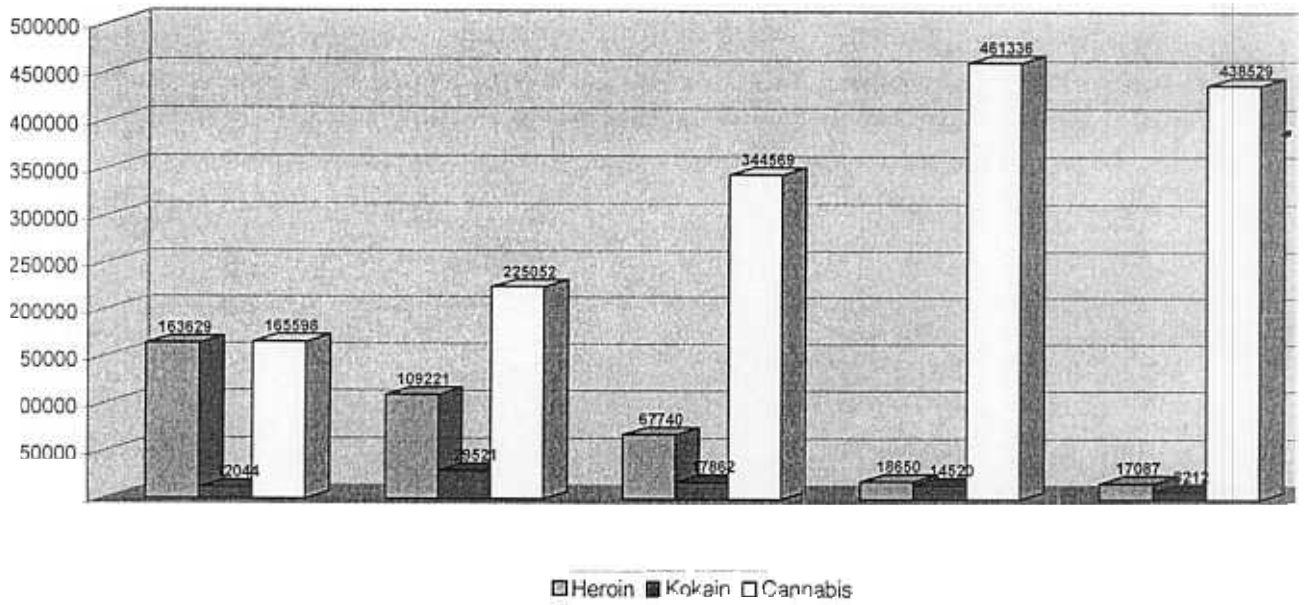
Art. 19 Ziff. 1 BetmG (Betäubungsmittelgesetz): Anbau, Kauf/Verkauf, Besitz usw. von Betäubungsmitteln

Art. 19 Ziff. 2 BetmG: qualifizierter Fall (grosse Menge, bandenmässig, gewerbsmässig)

Art. 19a BetmG: Konsum von Betäubungsmitteln

Die detaillierten statistischen Zahlen für das Jahr 2002 standen bis zum Berichtszeitpunkt nicht zur Verfügung, werden aber ab Beginn des 2. Quartales 2003 ausgewertet sein. Bezugnehmend auf die vorstehende statistische Tabelle der BM-Delikte, steht zum Berichtszeitpunkt lediglich das Total der auf Stadtgebiete durch alle Meldestellen erfassten BM-Delikte (Art. 19 bis 23 BtmG) zur Verfügung. Es handelt sich dabei um 10 811 Delikte.

Durch die Stadtpolizei sichergestellte BM



Die vorstehenden Zahlen sind nicht nur ernüchternd, sondern mit Bezug auf die Verfolgung der schweren Betäubungsmittelkriminalität (Art. 19 Ziff. 2 BetmG), deren Bearbeitung die Kantonspolizei als so genannte "komplexe Delikte" für sich beansprucht, verdienen sie aus der Sicht der Stadt grösste Aufmerksamkeit. Der Rückgang um 11,3 Prozent bei den schweren Betäubungsmitteldelikten findet seine Bestätigung auch im Rückgang der sichergestellten Betäubungsmittelmengen. Dass die Kantonspolizei überall einen Zuwachs verzeichnen kann, ist aufgrund der Tatsache, dass sie mit den übernommenen Angehörigen aus der Stadtpolizei Zürich ihren Personalbestand bei der Bekämpfung der Betäubungsmitteldelikte beinahe verdoppeln konnte, eine logische Folge, aber es hätten aufgrund der Personalvermehrung höhere Zuwachsraten erwartet werden müssen.

Die Zahlen der Stadtpolizei weisen darauf hin, dass sie trotz praktisch halbiertem Personalbestand bei der Bekämpfung der Drogendelinquenz weiterhin sehr erfolgreiche Arbeit leistet, verzeichnet sie doch bei der Gesamtheit nur einen leichten - unterproportionalen - Rückgang und kann bei der Bekämpfung des einfachen Betäubungsmittelhandels sogar eine leichte Zunahme ausweisen. Überdies muss mit Bezug auf den Rückgang der Verzeigungen beim Betäubungsmittelkonsum (Art. 19a BetmG) darauf hingewiesen werden, dass die Stadtpolizei aufgrund der sehr knappen Personalressourcen im Bereich der Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels ihre Kräfte konzentrieren muss, weshalb die BetäubungsmittelfahnderInnen und die uniformierten Polizeikräfte in erster Linie den Gassenhandel bekämpfen und nicht Drogenkonsumierende verzeigen. Hierbei duldet die Stadtpolizei im Rahmen ihrer Möglichkeiten keine rechtsfreien Räume und geht an allen szenenneuralgischen Örtlichkeiten, wie zum Beispiel im Zeughausareal, im Bereich der Langstrassenunterführung oder in der Umgebung von Kontakt- und Anlaufstellen konsequent gegen alle erkennbaren Formen der Drogenkriminalität vor. Zudem geht das entsprechende Verhalten der Stadtpolizei von einem mehrdimensionalen Ansatz - beruhend auf dem 4-Säulen-Prinzip - aus: Die verantwortlichen Behörden der Stadt Zürich sind der Auffassung, dass alleine durch Repression das Drogenproblem nicht gelöst werden kann.

Der polizeiliche Einsatz im Zusammenhang mit dem Betrieb von Kontakt- und Anlaufstellen wird bei der Stadtpolizei in einer Dienstanweisung geregelt. Wesentlichste Zielsetzung ist dabei, den geordneten Betrieb der Anlaufstelle zu gewährleisten und in deren Umfeld die Bildung einer offenen HändlerInnen- und KonsumentInnen-/Konsumentenszene zu verhindern.

Sicherstellung von Betäubungsmittelmengen (Heroin und Kokain)

Angaben über die Menge der durch die Kantonspolizei im Jahr 2002 sichergestellten Betäubungsmittel standen auf Anfrage zum Berichtszeitpunkt noch nicht zur Verfügung.

Nach Auffassung der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich (vgl. Antwort des Regierungsrates vom 20. November 2002 zu den parlamentarischen Anfragen KR Nrn. 256 und 257/2002, S. 6) stellt die Menge der sichergestellten harten Drogen kein wichtiger Gradmesser zur Beurteilung der Frage dar, ob sich die neue kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung auf die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität positiv ausgewirkt habe. Die Stadt vertritt in dieser Frage eine andere Haltung: Nachdem die Kantonspolizei in diesem Bereich sowohl personell wie technisch gestärkt worden ist, hätte die Stadt eine Zunahme der sichergestellten Drogen erwartet. Vom Heroin ist die Frage der Sicherstellung von Kokain zu trennen. Diese Drogen werden bereits seit Jahren zum grössten Teil im Bereich des Flughafens Zürich-Kloten abgefangen. Um keine voreiligen Schlüsse zu ziehen, ist der Stadtrat beim Regierungsrat vorstellig geworden, um gemeinsam die Wirkung der neuen Aufgabenteilung zu evaluieren.

Das neue Aufgabenteilungsmodell bedingt auf jeden Fall intensive Absprachen zwischen den beiden Korps, um deren Arbeit auf dem Gebiet der Stadt Zürich sinnvoll und zielorientiert zu koordinieren. Es wäre deshalb wünschenswert, wenn die vom Chef der Kriminalpolizei der Kantonspolizei Zürich mit Anordnung vom 16. Januar 2001 (d. h. kurz nach Aufnahme der neuen Aufgabenteilung) aufgehobene Dienstanweisung betreffend Informationsaustausch zwischen den Kriminalpolizeien von Kanton und Stadt Zürich umgehend wieder annulliert würde. Die Stadt erachtet institutionalisierte Möglichkeiten zum Informationsaustausch (Besprechungen, so genannte Rapporte usw.) ganz besonders im Modell "Urban Kapo" als unabdingbar und alles andere als überholt (wie die Aufhebung begründet war), damit Synergien und gleichbleibende Intensität der Strafverfolgung gewährleistet sind.

Der Stadtrat möchte zudem noch einmal an den Erfolg des im letzten Herbst geschnürten Massnahmenpakets im Bereich Langstrasse erinnern. Dieser Erfolg war nebst den intensivierten Leistungen der Stadtpolizei auch der vernetzten Arbeit der verschiedenen städtischen Dienste und der guten Zusammenarbeit der beiden Polizeikorps zu verdanken.

Mitteilung an die Vorsteherin des Polizeidepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Stadtpolizei (5) und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber