

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 10. April 2019

303.

Finanzdepartement, Teilrevision der Datenschutzverordnung betreffend Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private, Vernehmlassungsvorlage

IDG-Status: öffentlich

1. Zweck der Vorlage

Mit dieser Vorlage wird die Datenschutzverordnung (DSV, AS 236.100) betreffend Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private und der damit zusammenhängenden Aufgaben und Befugnisse der oder des Datenschutzbeauftragten ergänzt. Damit wird die Motion, GR Nr. 2017/63, betreffend Videoüberwachung im öffentlichen Raum, Ergänzung der Datenschutzverordnung mit einer Beratungs- und Beschwerdefunktion für die Datenschutzbeauftragte/den Datenschutzbeauftragten erfüllt. Gleichzeitig sollen veraltete Rechtsgrundlagen, auf welche verwiesen wird, aktualisiert und korrigiert werden. Die Ergänzung der Datenschutzverordnung soll in einem ersten Schritt stadintern vernehmlasst werden.

2. Ausgangslage

2.1 Postulat GR Nr. 2014/271

Am 3. September 2014 reichten die Gemeinderäte Peter Küng und Florian Utz (beide SP) ein Postulat ein, mit welchem sie den Stadtrat baten zu prüfen, wie die Überwachung des öffentlichen Raums durch Videokameras Privater rechtlich geregelt werden kann (GR Nr. 2017/271). Der Stadtrat kam bei der Prüfung des Postulats zu folgendem Schluss (STRB Nr. 846/2016):

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass durchaus ein öffentliches Interesse an der Regelung der Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private besteht. Wie gross dieses öffentliche Interesse ist, lässt sich aus diversen Gründen schwer bestimmen. Selbst wenn eine städtische Regelung im Sinne einer Bewilligungspflicht für private Videoüberwachungsanlagen geschaffen würde, erscheint deren Wirksamkeit aufgrund der schwierigen Durchsetzbarkeit in der Praxis fraglich. Sie wäre mit einem erheblichen Verwaltungs- und Kontrollaufwand für die Behörden verbunden. Auch für das betroffene Gewerbe (z. B. Banken und Detailhandelsgeschäfte, die die Videoüberwachung im Grenzgebiet Privatgrund und öffentlicher Grund einsetzen) wäre die Einführung einer Bewilligungspflicht mit erheblichem Aufwand verbunden. Die Definition, welche private Videoüberwachung in räumlicher Hinsicht zulässig sein soll, dürfte ebenfalls erhebliche Differenzierungsprobleme mit sich bringen. Schliesslich erscheint es zweifelhaft, ob die gezielte Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private mit einer Qualifikation als gesteigerter Gemeingebrauch rechtlich sinnvoll eingeordnet wird. Viel eher findet diese Form der Überwachung seinen rechtlichen Anknüpfungspunkt im Bereich des Persönlichkeits- bzw. Datenschutzes, was Fragen der Zuständigkeit aufwirft, da für den Persönlichkeits- und Datenschutz der Bundesgesetzgeber zuständig ist. Was ein gänzlich Verbot unter Strafandrohung anbelangt, so erachtet der Stadtrat eine solche Regelung für unverhältnismässig und nicht zulässig. Schliesslich stimmen auch die Erfahrungen im Fürstentum Liechtenstein mit einer Bewilligungspflicht nicht optimistisch, und auch die grosse Rechtsunsicherheit bezüglich der Abgrenzung zum eidgenössischen Datenschutzgesetz spricht gegen eine Regelung auf Gemeindeebene.

Der Stadtrat lehnt eine Reglementierung der privaten Videoüberwachung auf Gemeindeebene deshalb ab. Er ist der Ansicht, dass allenfalls ein neuer Straftatbestand im Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1) eine zielführendere Lösung wäre, der eine unrechtmässige Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private unter Strafe stellen würde.

Diesen Bericht unterbreitete der Stadtrat dem Gemeinderat zur Kenntnisnahme und stellte gleichzeitig den Antrag, das Postulat als erledigt abzuschreiben. Mit GRB Nr. 2777 vom 22. März 2017 (GR Nr. 2016/350) stimmte der Gemeinderat dem Antrag des Stadtrats zu.

2.2 Motion GR Nr. 2017/63

Am 22. März 2017 reichte die SP-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2017/63, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, die Datenschutzverordnung (DSV, AS 236.100) dahingehend zu ergänzen, dass dem Datenschutzbeauftragten I der Datenschutzbeauftragten bei Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private die Aufgabe und Befugnis explizit zugesprochen wird, sowohl Personen, die gesetzeskonform eine Videoüberwachung installieren wollen, dahingehend zu beraten, als auch auf Reklamationen zu reagieren und entsprechende juristische und natürliche Personen über ihr allfälliges Fehlverhalten aufzuklären.

Begründung:

Die Stadt ist zuständig für den öffentlichen Raum. Im Falle einer Überwachung des öffentlichen Raums durch Private muss sich die Stadt (sowohl für die Bürgerinnen und Bürger aber auch für sich selbst) wehren können. Es handelt sich dabei um fest installierte Kameras in privaten Wohnungen oder auch Gewerbelokalen. Für viele Betroffene ist ihre Überwachung durch Private mit Unsicherheiten und Einschränkungen der Bewegungsfreiheit verbunden.

Wie der Weisung 2016/350 zu entnehmen ist, bestehen derzeit keine Regelungen für die Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private. Für Klagen und vorsorgliche Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit gelten die Art. 28-281 des Zivilgesetzbuchs. Die zivile Klage ist jedoch aufwändig und prozessrisikobehaftet.

Die Schwierigkeit auf kommunaler Ebene besteht, nebst juristischen Hindernissen, darin, wie stark die private Videoüberwachung reglementiert werden soll und wie praxistauglich eine solche Anordnung sein kann. Eine Ansiedlung der Beratungs- und Beschwerdefunktion beim/ bei der Datenschutzbeauftragten ist deshalb nicht nur an der richtigen Quelle, sondern auch niederschwellig und praktikabel. Zumindest anfänglich ist auch eine Sensibilisierungskampagne denkbar.

Der Stadtrat erklärte sich bereit, die Motion entgegenzunehmen. Aufgrund eines Ablehnungsantrags im Gemeinderat wurde die Motion mit Beschluss Nr. 3324 schliesslich am 27. September 2017 überwiesen. Der Stadtrat hat demnach innert zweier Jahre seit der Überweisung den verlangten Antrag vorzulegen (Art. 92 Abs. 1 Geschäftsordnung des Gemeinderats [GeschO GR, AS 171.100]).

2.3 Motion GR Nr. 2019/57

Am 6. Februar 2019 wurde eine Motion eingereicht, mit welcher der Stadtrat beauftragt werden soll, eine Vorlage für eine Bewilligungspflicht der Überwachung des öffentlichen Raums durch Private auszuarbeiten (GR Nr. 2019/57). Dabei soll insbesondere gewährleistet werden, dass die Bevölkerung vor übermässiger Überwachung durch Private geschützt wird und Kameras bei einer allfälligen Bewilligung durch die Stadt ausreichend und gut sichtbar gekennzeichnet werden. Die Motion wurde noch nicht überwiesen.

3. Teilrevision der Datenschutzverordnung

3.1 Ergänzung

Aufgaben der oder des Datenschutzbeauftragten

Die Aufgaben der oder des Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich sind in erster Linie in § 34 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) aufgezählt. Gemäss lit. b dieser Bestimmung berät die oder der Datenschutzbeauftragte Privatpersonen

über ihre Rechte. Diese Beratungstätigkeit bezieht und beschränkt sich auf Datenbearbeitungen, für welche öffentliche Organe verantwortlich sind. Im Falle der oder des städtischen Datenschutzbeauftragten sind dies die öffentlichen Organe der Stadtverwaltung. Bei Datenbearbeitungen, für welche nicht städtische Verwaltungsstellen verantwortlich sind, steht der oder dem städtischen Datenschutzbeauftragten – gestützt auf das IDG – keine Beratungsaufgabe und somit auch keine Beratungskompetenz zu. Diese Beschränkung ergibt sich aus dem Geltungsbereich des IDG: dieses ist nur anwendbar, wenn öffentliche Organe (des Kantons und der Gemeinden) Daten bearbeiten.

Die Motion, GR Nr. 2017/63, verlangt eine Erweiterung der Beratungsaufgaben der oder des städtischen Datenschutzbeauftragten bei Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private. Begründet wird die Motion im Wesentlichen damit, dass die Stadt für den öffentlichen Raum zuständig ist und die Möglichkeit haben muss, sich bei Überwachung des öffentlichen Raums durch Private (sowohl für die Einwohnerinnen und Einwohner als auch für sich selbst) einbringen zu können. Anknüpfungspunkt der zusätzlichen Beratungsaufgabe ist gemäss Motion somit der öffentliche Raum der Stadt Zürich, der durch Videoüberwachung Privater betroffen ist. Nach bisheriger Rechtslage begründet dieser Anknüpfungspunkt noch keine Zuständigkeit für Beratungen der oder des städtischen Datenschutzbeauftragten. Massgebend ist vielmehr, wer eine Videoüberwachung betreibt bzw. für diese verantwortlich ist. Der Umstand, ob öffentlicher Grund von einer Videoüberwachung betroffen ist oder nicht, ist für die Frage, welches Datenschutzrecht anwendbar ist, nicht relevant. Erfolgt die Videoüberwachung durch Privatpersonen, gilt diese als privatrechtlich und die massgebenden Rechtsfolgen ergeben sich aus dem Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG, AS 235.1). An dieser Rechtslage wollen und können weder die Motion noch der Stadtrat etwas ändern. Geändert bzw. erweitert werden soll das städtische Recht einzig dahingehend, dass die oder der städtische Datenschutzbeauftragte die Aufgabe und Kompetenz erhält, Privatpersonen auch in Belangen der (privatrechtlichen) Videoüberwachung zu beraten, sofern diese öffentlichen oder allgemein zugänglichen Raum der Stadt Zürich betrifft. Die Rechtsfolgen einer Videoüberwachung durch Privatpersonen bestimmen sich unverändert nach dem DSG und allenfalls weiteren Bundesgesetzen und werden von der vorliegenden Weisung nicht tangiert.

Gemäss Art. 28 DSG berät der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsverantwortliche (EDÖB) Privatpersonen in Fragen des Datenschutzes. Diese Beratungsaufgabe des EDÖB schliesst Beratungen in Fragen des (vorliegend privatrechtlichen) Datenschutzes durch andere Personen, Institutionen oder Verwaltungsstellen nicht aus. Eine Erweiterung der Beratungstätigkeit der oder des städtischen Datenschutzbeauftragten auf alle Videoüberwachungen, die öffentlichen oder allgemein zugänglichen Raum der Stadt Zürich betreffen, ist auch mit Blick auf die bloss eingeschränkte Beratungstätigkeit des EDÖB angezeigt. Auf der Webseite des EDÖB werden Privatpersonen darauf hingewiesen, dass ihre Anfragen nicht individuell bearbeitet werden und dass sie den zivilrechtlichen Weg beschreiten können.

Um der oder dem städtischen Datenschutzbeauftragten eine Beratungsaufgabe in Fragen der privatrechtlichen Videoüberwachung zu übertragen, braucht es eine entsprechende gesetzliche Grundlage, die mit der neuen Bestimmung in der städtischen DSV geschaffen wird. Dabei wird die Beratungsaufgabe der oder des städtischen Datenschutzbeauftragten auf privatrechtliche Videoüberwachungen, die den öffentlichen oder allgemein zugänglichen Raum der Stadt Zürich betreffen, beschränkt. Ohne diesen Konnex zur Stadt Zürich besteht weder Notwendigkeit noch Rechtfertigung, eine Beratungsaufgabe der oder des städtischen Datenschutzbeauftragten auf Belange des privatrechtlichen Datenschutzes auszuweiten.

Die ergänzte Aufgabe der oder des städtischen Datenschutzbeauftragten umfasst einerseits die Beratung Privater, andererseits die Vermittlung zwischen betroffenen Personen oder Institutionen. Ausschlaggebend ist in jedem Fall, dass der öffentliche oder allgemein zugängliche Raum der Stadt Zürich von der Videoüberwachung betroffen ist. Die Beratung und Vermittlung erfolgt nur auf Anfrage und basiert stets auf der freiwilligen Mitwirkung der Betroffenen. Die oder der Datenschutzbeauftragte kann keine Privatpersonen oder Institutionen zu einer Zusammenarbeit verpflichten. In der Sache selbst, d. h. in Bezug auf konkrete Videoüberwachungen, stehen der oder dem Datenschutzbeauftragten gegenüber Privatpersonen keine weiteren Befugnisse zu. Für Videoüberwachungen durch Privatpersonen ist wie erwähnt das DSG massgebend. Gleichzeitig erhalten aber Privatpersonen auch keinen Anspruch auf weiterführende Dienstleistungen der oder des Datenschutzbeauftragten, wie beispielsweise Stellungnahmen, Berichte, Empfehlungen oder Ähnliches.

Nicht tangiert durch die Erweiterung der Beratungsaufgabe ist die bestehende Regelung gemäss Art. 10 Abs. 3 DSV. Gemäss dieser Bestimmung haben städtische Verwaltungsstellen ihre Videoreglemente der oder dem Datenschutzbeauftragten zur Prüfung vorzulegen.

Neuer Artikel in der DSV und systematische Einordnung

Die Motion verlangt eine Erweiterung des Aufgabenbereichs der oder des städtischen Datenschutzbeauftragten. Der Stadtrat schlägt zur vollumfänglichen Umsetzung der Motion die folgende Regelung vor:

«Art. 10^{bis} (neu) Beratung Privater

Bei Videoüberwachung des öffentlichen oder allgemein zugänglichen Raums der Stadt Zürich kann die oder der Datenschutzbeauftragte auf Anfrage hin:

- a. *Privatpersonen über das anwendbare Recht und die sich daraus ergebenden Rechte, Pflichten und Zuständigkeiten beraten;*
- b. *zwischen betroffenen Personen oder Institutionen vermitteln.»*

Durch die neue Regelung kommt der oder dem Datenschutzbeauftragten eine zusätzliche Beratungsaufgabe zu. Diese Erweiterung ist jedoch eng gefasst und bezieht sich nur auf Videoüberwachungen, die öffentlichen oder allgemein zugänglichen Raum der Stadt Zürich tangieren. Wer die Videoüberwachung betreibt, spielt dabei keine Rolle. Es geht ausschliesslich um eine Erweiterung der Aufgaben im Zusammenhang mit Videoüberwachung. Aus diesem Grund scheint es zielführend, die mit der Motion angestossene Ergänzung thematisch bei der Videoüberwachung anzusiedeln und als neuen Art. 10^{bis} in die DSV aufzunehmen.

3.2 Weitere Anpassungen

Mit Inkrafttreten des Gesetzes über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG, LS 142.1) am 1. Januar 2016 wurden die Art. 32–39g des damals geltenden Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) aufgehoben. Die DSV verweist jedoch noch immer auf entsprechende Bestimmungen des GG (mittlerweile aGG). Im Zusammenhang mit der vorliegenden Teilrevision bzw. Ergänzung der DSV soll diese Unstimmigkeit wie folgt bereinigt werden:

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (revidierter Text <i>fett und kursiv</i>)
<p>Art. 3 Das Bevölkerungsamt kann die in § 39 Abs. 1 Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) genannten Personendaten öffentlich im Abrufverfahren zur Verfügung stellen. [...]</p>	<p>Art. 3 Das Bevölkerungsamt kann die in § 18 Abs. 1 Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERC) genannten Personendaten öffentlich im Abrufverfahren zur Verfügung stellen. [...]</p>
<p>Art. 4 ¹Auf schriftliches Gesuch hin und unter den Voraussetzungen gemäss Art. 3 kann das Bevölkerungsamt Privaten Zugriff im Abrufverfahren auch auf die in Art. 39 Abs. 2 GG genannten Personendaten gewähren. [...] b) Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses für den Bezug der in § 39 Abs. 2 GG genannten Daten; [...]</p>	<p>Art. 4 ¹Auf schriftliches Gesuch hin und unter den Voraussetzungen gemäss Art. 3 kann das Bevölkerungsamt Privaten Zugriff im Abrufverfahren auch auf die in § 18 Abs. 2 MERC genannten Personendaten gewähren. [...] b) Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses für den Bezug der in § 18 Abs. 2 MERC genannten Daten; [...]</p>
<p>Art. 5 ¹Auf schriftliches Gesuch hin kann das Bevölkerungsamt öffentlichen Organen auf folgende Personendaten des Einwohnerregisters Zugriff im Abrufverfahren gewähren oder diese Daten regelmässig bekannt geben: a) auf die in § 39 Abs. 1 und 2 GG genannten Personendaten; [...]</p>	<p>Art. 5 ¹Auf schriftliches Gesuch hin kann das Bevölkerungsamt öffentlichen Organen auf folgende Personendaten des Einwohnerregisters Zugriff im Abrufverfahren gewähren oder diese Daten regelmässig bekannt geben: a) auf die in § 18 Abs. 1 und 2 MERC genannten Personendaten; [...]</p>

4. Inkraftsetzung

Die Änderungen sollen nach dem Beschluss des Gemeinderats vom Stadtrat in Kraft gesetzt werden.

5. Finanzielle Auswirkungen

Aktuell ist noch nicht abschätzbar, mit welchem Aufwand beim Datenschutzbeauftragten für diese zusätzliche Aufgabe zu rechnen ist. Daher sind aktuell auch noch keine Erhöhungen der Stellenpensen oder dergleichen geplant.

6. KMU-Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Art. 3 ff. Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem zugehörigen Leitfadens ist im Rahmen der Vorbereitung von Stadtratsgeschäften eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen, wobei die Ergebnisse dieser Abschätzung in dem Beschluss darzustellen sind. Diese Vorlage betrifft nur die Aufgaben und Befugnisse des Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich. KMU sind von der beantragten Teilrevision der Datenschutzverordnung nicht direkt betroffen. Im Gegenteil, es wird den natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts eine zusätzliche Dienstleistung kostenlos zur Verfügung gestellt. Weitere Ausführungen zur RFA erübrigen sich daher.

7. Vernehmlassung

Diese Vorlage ist den Departementen und Dienstabteilungen zur Vernehmlassung zu unterbreiten.

Auf Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Die Teilrevision der Datenschutzverordnung gemäss Kapitel 3 wird den Departementen und Dienstabteilungen zur Vernehmlassung unterbreitet.

2. Mitteilung an den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, den Datenschutzbeauftragten, die Beauftragte in Beschwerdesachen, mittels elektronischem Versand durch das Departementssekretariat des Finanzdepartements an die Departemente (für sich und zuhanden der Dienstabteilungen) und den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten, Feldeggweg 1, 3003 Bern.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti