

POSITIONSPAPIER DER SP STADT ZÜRICH: VIDEOÜBERWACHUNG IM ÖFFENTLICHEN RAUM



Zürich, 31. März 2016

Mitglieder der Arbeitsgruppe:

Nikolai Prawdzic (Leitung), Andreas Burger, Gülizar Cestan, Anna Graff, Jeannie Schneider

Neben der Überwachung durch den Staat nimmt auch die Videoüberwachung durch Betriebe in öffentlicher Hand sowie durch Private zu. Dieser verstärkte Trend, an immer mehr Orten immer mehr Menschen zu überwachen, veranlasst die Sozialdemokratische Partei der Stadt Zürich, eine Bestandesaufnahme zu machen und daraus politische Konsequenzen zu ziehen. Das vorliegende Papier bezweckt, die Haltung der SP Stadt Zürich zum Thema der Videoüberwachung der als öffentlich wahrgenommenen Räume zu klären¹.

Zürich: So sicher wie noch nie!

Unter anderem dank sozialdemokratischer Politik ist die Stadt Zürich eine sichere Stadt mit hoher Lebensqualität und abnehmender Tendenz der Anzahl strafbarer Handlungen². Die SP Stadt Zürich misst der Sicherheit der Bevölkerung einen grossen Stellenwert bei. Sicherheit ist als Basis eines freien, eigenständigen Lebens ein wesentlicher Aspekt von Lebensqualität und ein Grundbedürfnis jedes Menschen. Es darf deshalb keinen Ort in dieser Stadt geben, an dem Menschen Angst haben müssen. Den Ursachen von Gewalt und Kriminalität muss nachgegangen und diese müssen bekämpft werden. Zu einer echten Sicherheitspolitik gehören erst sekundär repressive und polizeiliche Massnahmen, primär aber eine umfassende und nachhaltige Politik, welche die Menschen unabhängig von Alter, Herkunft, Geschlecht, Behinderung, sexueller Orientierung und Einkommen befähigt, selbstbestimmt und frei zu leben. Dazu gehören ein ausgebautes und langfristig finanzierbares Sozialversicherungssystem, eine wirksame Integrationspolitik, ein gut ausgebautes und zugängliches Bildungssystem, das Vorhandensein beruflicher Perspektiven, sicherer Arbeitsplätze und existenzsichernder Einkommen, eine intakte Umwelt und eine ökologisch nachhaltige Entwicklung. Denn soziale Gerechtigkeit, Toleranz und Lebensperspektiven sind die Basis friedlichen Zusammenlebens. Entgegen dem Eindruck, den die Sensationsmedien gerne vermitteln, nimmt die Kriminalität in der Stadt Zürich nicht zu³. Trotz der klaren empirischen Befunde neigt die Politik zurzeit dazu, auf Druck der Medien und hochgeschaukelter Einzelfälle mit Repression und oberflächlichen Rezepten zu reagieren. Statt die Lage nüchtern zu analysieren und den besten Schluss daraus zu ziehen, nutzen Law-and-Order-Politiker_innen jeden Vorfall aus, sich mit Forderungen nach strengeren Regeln zu profilieren. Videokameras gehören dabei zu den oft vorgebrachten Forderungen. Dadurch ist die paradoxe Situation entstanden, dass mit der Zunahme der Überwachungsmassnahmen die Forderung nach noch mehr Überwachung nicht abgenommen hat, sondern gestiegen ist. So wird Schritt für Schritt die Überwachung unverhältnismässig ausgebaut und das Verhältnis zwischen Bürger_in und Staat und dem Umgang mit dem öffentlichen Raum zu Ungunsten einer freien und partizipierenden Gesellschaft verändert. Die SP Stadt Zürich strebt einen Ausweg aus diesem Paradoxon an und fordert die gezielte Überprüfung bestehender Überwachungsmassnahmen und den Abbau derselben auf das nötigste Minimum.

¹ Als öffentlich wahrgenommene Räume verstehen wir jene Räume, welche ohne sicht- oder wahrnehmbare Beschränkung für jeden zugänglich sind.

² Stadt Zürich Präsidialdepartement, 2012: <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/staat-recht/kriminalitaet.html>

³ Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2013, Kapitel 19, S. 19

Videoüberwachung und Grundrechte

In einer Demokratie ist es Aufgabe des Staates, die Freiheit des Individuums sicherzustellen. In Bereichen, in denen ein Spannungsverhältnis zwischen persönlicher Freiheit und öffentlichem Interesse besteht, gilt es mit Vorsicht abzuwägen, wann die individuelle Freiheit aufgrund eines übergeordneten Interesses eingeschränkt werden darf. Denn die Freiheit des_r einen hört immer dort auf, wo sie die Freiheit des_r anderen beschneidet. Dabei soll die Freiheit eines_r jeden Einzelnen nur soweit eingeschränkt werden, wie es die individuelle Freiheit rechtfertigt. Dieser liberale Grundsatz geht einher mit der Hinnahme eines Restrisikos und der Haltung, dass nicht jedes absicherbare Risiko auch abgesichert werden sollte. Denn eine total abgesicherte Gesellschaft steht im Widerspruch zu einer mündigen und freien Gesellschaft. Der Freiheit willen ist es daher Aufgabe des Staats, die Bevölkerung nicht zu überwachen, sondern sie vor Überwachung zu schützen.

Die SP Stadt Zürich sieht das gesellschaftsliberale Lebensmodell durch die Zunahme staatlicher Überwachung in Gefahr: Auf städtischer Ebene zeigt sich die Entwicklung im Ausbau der Videoüberwachung im öffentlichen Raum. An diversen Orten der Stadt filmen Kameras die Bevölkerung. Alleine an den Stadtzürcher Schulen wurden über 800 Kameras installiert, 200 davon im Jahr 2014⁴. Ohne politisches Eingreifen wird sich der Trend zu mehr Überwachung fortsetzen, womit die Privatsphäre Schritt für Schritt abgebaut wird. Privatheit ist ein integraler Bestandteil eines Individuums. Dazu gehört unter anderem auch die Autonomie über persönliche Informationen: niemand darf ohne Zustimmung Zugang zu privater Information haben oder diese weiterverarbeiten. Videoüberwachung betrifft genau diesen Bereich: sie greift in die persönliche Autonomie ein.

Verdachtsunabhängige Videoüberwachung stellt für die SP Stadt Zürich ein Überschreiten der roten Linie dar, da damit das Vertrauensverhältnis zwischen Bürger_in und Staat durch ein generelles Misstrauensverhältnis abgelöst wird, das die Bevölkerung unter Generalverdacht stellt und gegen das Prinzip der Unschuldsvermutung verstösst. Unter verdachtsunabhängiger Videoüberwachung verstehen wir Videoüberwachung, die ohne den Verdacht einer erheblichen Gefährdung von Leib, Leben und Sachen zur Anwendung kommt. Die Position der SP entspricht damit weitgehend der Datenschutzverordnung der Stadt Zürich⁵. Videoüberwachung darf aus Sicht der SP Stadt Zürich deshalb nur angeordnet werden, wenn bei bestehendem Handlungsbedarf alle weniger eingreifenden Mittel ausgeschöpft oder als nicht zielführend einzustufen sind. Zwingend zu beachten bleibt dabei, dass der Gebrauch der Überwachungstechnik nicht die Ziele des Einsatzzwecks überschreitet. So bedarf es beispielsweise bei der Videoüberwachung, die bei Grossanlässen als Einsatzgrundlage für das Crowd Management genutzt wird, zur Bewältigung ihrer spezifischen Aufgabe keiner hohen Auflösung mit der Möglichkeit zur Identifikation von Individuen. Der öffentliche Nutzen der Videoüberwachung ist umstritten, denn Studien zeigen, dass sie bloss zur geografischen Verlagerung der Kriminalität führt⁶. Auf jeden Fall muss die Installation neuer Videoüberwachungskameras unbedingt bewilligungspflichtig werden, und es bedarf klarer Richtlinien für die Erteilung solcher Bewilligungen.

Die Überwachung öffentlich wahrgenommener Räume durch private Akteure wird von der SP Stadt Zürich kategorisch abgelehnt.

⁴ Stadt Zürich Datenschutzbeauftragter Tätigkeitsbericht 2013: Seite 8

⁵ Stadt Zürich Datenschutzverordnung der Stadt Zürich (Inkrafttreten 1.10.2011): Seite 4

⁶ Katja Veil, Raumkontrolle. Videokontrolle und Planung für den öffentlichen Raum, 2001, <http://de.geocities.com>, S. 33.

Ausbau der Videoüberwachung – untaugliches Mittel mit Nebenwirkungen

Die SP Stadt Zürich steht dem Nutzen der Videoüberwachung im Interesse der Sicherheit skeptisch gegenüber und blickt eher mit ungutem Gefühl auf die Risiken und Nebenwirkungen der Überwachung öffentlich wahrgenommener Räume.

Der effektive Nutzen der Videoüberwachung als Mittel zur Kriminalitätsbekämpfung und Kriminalitätsprävention ist trotz zahlreicher Studien nicht belegbar. Im Gegenteil; so kommt eine umfassende Meta-Analyse, die rund 44 Studien zum Thema unter die Lupe genommen hat, zum Schluss, dass es keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Kriminalitätsrate und mit Kameras überwachten öffentlichen Räumen gibt⁷. Eine Ausnahme bilden Parkhäuser, wo ein signifikanter Effekt zwischen Kriminalität und Videoüberwachung festgestellt wurde, wobei in diesem Fall nicht abschliessend beantwortet werden kann, ob der Effekt in Parkhäusern nicht auch auf anderweitige, zeitgleich eingeführte Sicherheitsmassnahmen (Belichtung, Sicherheitspersonal etc.) zurückgeführt werden kann⁸.

Weiter anzumerken gilt, dass exzessive Videoüberwachung entgegen der breiten Annahme nicht zu einem grösseren Sicherheitsgefühl führt. Gemäss Befragungen verbessert sich dieses durch die Videoüberwachung nicht⁹.

Auch dem Sicherheitsbericht der Stadt Zürich 2012 ist zu entnehmen, dass kein eindeutiger Zusammenhang zwischen subjektivem Sicherheitsempfinden und objektiver Sicherheitslage besteht. Das subjektive Sicherheitsgefühl werde zum einen bestimmt durch die Einstellung gegenüber Kriminalität, Strafrecht und Polizei, die stark dem Einfluss der öffentlichen Diskussion und der Medienberichterstattung unterliege. So sei beispielsweise das Sicherheitsempfinden im Stadtkreis 12 tiefer, obwohl in diesem Kreis vergleichsweise eher wenige Delikte zu verzeichnen seien¹⁰. Auf internationaler Ebene lässt sich beobachten, dass besonders die Bewirtschaftung des Sicherheitsthemas durch rechte Parteien zu einer Abnahme des Sicherheitsgefühls führt¹¹.

Nebst der mit zunehmender Datensammlung anwachsenden Missbrauchsgefahr besteht das Risiko, dass Videoüberwachung zum Instrument der Verhaltens- und der sozialen Kontrolle wird.

Für ein selbstbestimmtes und überwachungsarmes Zürich!

Angesichts der oben gewonnenen Erkenntnisse ist die SP Stadt Zürich der Ansicht, dass eine verdachtsunabhängige Videoüberwachung sowie deren Ausbau aus staatspolitischer, sicherheitspolitischer und gesellschaftlicher Sicht abzulehnen ist.

Die SP Stadt Zürich erachtet die Sicherheit der Stadt Zürich grundsätzlich als auf hohem Niveau stehend. Es soll privaten Akteuren verboten werden, öffentliche Räume zu überwachen. Ergibt eine gründliche Analyse, dass an neuralgischen Punkten Handlungsbedarf besteht, stehen für die SP Stadt Zürich andere Mittel zur Verbesserung der Sicherheit und zur Verhinderung der Kriminalität im Vordergrund. Der Videoüberwachung ist die sichtbare Präsenz von Personen (Polizei und Jugend-/Gassenarbeit in der Öffentlichkeit, Personal in öffentlichen Verkehrsmitteln und Warenhäusern) in jedem Fall vorzuziehen. Punktuell, zeitlich begrenzt und mit konkretem Verdacht kann Videoüberwachung Sinn ergeben. Jeder Einsatz muss jedoch situativ begründbar und zeitlich begrenzt sein. In Bezug auf die Videoüberwachung ist die SP Stadt Zürich jedoch überzeugt, dass deren Erfolg vor allem in ihrer einfachen Anwendbarkeit liegt. Sie löst aber keine grundlegenden Probleme, da sie die Ursachen der Kriminalität nicht anspricht und der Komplexität des eigentlichen Themas nicht gerecht wird. Die SP Stadt Zürich fordert deshalb,

⁷ Brandon C. Welsh & David P. Farrington Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis, 2009 , <http://dx.doi.org/10.1080/07418820802506206>

⁸ Ebd., S. 736.

⁹ Katja Veil, Raumkontrolle. Videokontrolle und Planung für den öffentlichen Raum, 2001, <http://de.geocities.com>, S. 37.

¹⁰ Stadt Zürich, Sicherheitsbericht 2012, Seite 29

¹¹ Prof. Dr. Axel Groenemeyer, Deutscher Präventionstag 2012: Wege der Sicherheitsgesellschaft

endlich klare gesetzliche Regelungen für die Videoüberwachung zu schaffen und diese wirksam durchzusetzen. Folgende politischen Forderungen ergeben sich daraus:

Einsatzgrundlage:

Videoüberwachung ist nur anzuordnen, wenn:

- ihre Notwendigkeit in Bezug auf Ort und Zeit nachgewiesen ist (es sich also insbesondere um einen Ort mit besonders hoher Kriminalität handelt)
- zuvor alle anderen zumutbaren Mittel ausgeschöpft oder als nicht zielführend eingestuft worden sind
- die Massnahme verhältnismässig und der zu erwartenden
- Nutzen hoch ist.

Die Auswertung der Bilder darf nur ereignisabhängig erfolgen, also z.B. bei einer eingereichten Strafanzeige oder einem beobachteten Officialdelikt (nicht zuzulassen ist demnach insbesondere auch eine Live-Übertragung der Bilder).

Der Gebrauch von Überwachungstechnik (z.B. Datenspeicherung, Video-Auflösung usw.) ist zu deklarieren Er darf die Ziele des Einsatzzwecks nicht überschreiten.

Private dürfen den als öffentlich wahrgenommenen Raum nicht überwachen.

Es ist sicherzustellen, dass Hard- und Software (inkl. Firmware) vor Manipulationen und Zugriffen Dritter sicher sind. Die Stadt darf weder die Durchführung der Videoüberwachung, noch die Speicherung und Auswertung des gesammelten Datenmaterials an private Anbieter auslagern.

Datenschutz: Die Grundsätze des Datenschutzes sind zu beachten. Daten dürfen ausschliesslich zum gesetzlich verankerten Zweck erhoben werden. Fällt dieser Zweck dahin, so sind die Daten innert einer angemessenen Frist zu vernichten, beziehungsweise die weitere Sammlung von Daten auszuschliessen. Zudem ist zu regeln, wer unter welchen Bedingungen Zugang zu den Daten hat und wie lange sie aufbewahrt werden dürfen. Die missbräuchliche Weitergabe der Daten muss ausgeschlossen sein. Weiter sind die Rechte Betroffener auf Auskunft, Einsicht, Berichtigung und Vernichtung gemäss Datenschutzgesetz zu wahren. Die Regeln des Datenschutzes haben auch für Aufnahmen privater Betreiber_innen auf privatem, aber öffentlich zugänglichem Grund zu gelten.

Transparenz schaffen: Die SP Stadt Zürich setzt sich für einen transparenten Umgang mit Videokameras ein. Die Überwachten sollen in Erfahrung bringen können, wann und wo sie überwacht werden. Den Bewohner_innen dieser Stadt sollen dazu folgende Informationen im Internet zugänglich sein:

- wo überwacht wird
- welchen Bereich die Kameras überwachen
- was mit den gesammelten Daten geschieht.
- durch wen und wie überwacht wird.

Dieses Positionspapier wurde am 31. März 2016 von den Delegierten verabschiedet.