

Filmen während Polizeieinsätzen im öffentlichen Raum: Verfassungs-, verwaltungs- und polizeirechtliche Grundlagen

Viktor Györffy

Rechtsanwalt, Präsident grundrechte.ch, Vorstandsmitglied
Digitale Gesellschaft

Filmen von Personen durch die Polizei im öffentlichen Raum: tangierte Grundrechte

- Anspruch auf Wahrung des Privat- und Familienlebens, einschliesslich des Anspruchs auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten (Art. 8 EMRK, Art. 13 BV)
- insb. bei Demonstrationen:
 - Meinungsfreiheit (Art. 10 EMRK, Art. 16 BV)
 - Versammlungsfreiheit (Art. 11 EMRK, Art. 22 BV)

Grundsatzentscheide des Bundesgerichts zum Filmen durch die Polizei im Rahmen der Videoüberwachung

- BGE 133 I 77
 - betr. Polizeireglement der Stadt St. Gallen vom 6. Dezember 2004
 - verfassungs- und EMRK-konform
- BGE 136 I 87
 - betr. Polizeigesetz des Kantons Zürich vom 23. April 2007
 - grenzen- und konturlose Blankettnorm
 - keinerlei Beschränkungen der Überwachung
 - keine Voraussetzungen für den Einsatz von Überwachungsgeräten
 - keine Grenzen, Schranken oder Schwerpunkte
 - verfassungs- und konventionswidrig
 - der Kanton Zürich hat die damaligen Bestimmungen hernach durch ausführlichere Bestimmungen ersetzt

Voraussetzungen für die Videoüberwachung durch die Polizei gemäss Bundesgericht (BGE 133 I 77 und BGE 136 I 87) - I

- genügend bestimmte gesetzliche Grundlage
 - Zweck
 - Voraussetzungen
 - Grenzen, Schranken, Schwerpunkte
- örtliche und zeitliche Begrenzung der Videoüberwachung
- Hinweis an die Öffentlichkeit durch Hinweistafeln, Anzeigen auf Bildschirmen o.ä.

Voraussetzungen für die Videoüberwachung durch die Polizei gemäss Bundesgericht (BGE 133 I 77 und BGE 136 I 87) - II

- begrenzte Aufbewahrungsdauer
 - Verhältnismässigkeit der Aufbewahrungsdauer im Kontext mit der Regelung des Zugriffs und dem Schutz vor Missbrauch zu beurteilen
 - 100 Tage gemäss der St. Galler Regelung verhältnismässig
- Schutz vor Missbrauch der Daten
 - geeignete technische und organisatorische Massnahmen
 - Zugriffsberechtigung geregelt
 - Daten vor unbefugter Kenntnisnahme, Bearbeitung und Entwendung gesichert
 - Überwachung durch Datenschutzorgan

Grundsätzliche Bedeutung dieser Grundsätze für das Filmen durch die Polizei

- gesetzliche Grundlage
- Zweck
- Verwendung
- öffentlich bekannt, sichtbar / verdeckt?
- Aufbewahrungsdauer
- Schutz vor Missbrauch der Daten

Rechtliche Rahmenbedingungen beim Filmen von der Polizei nicht durchwegs eingehalten

Beispiele:

- Videoüberwachung durch die Polizei im Kanton Zürich vor Inkrafttreten von rev. § 32 ff. PolG ZH am 1. März 2013
- «Observation durch technische Überwachungsgeräte» durch die Stadtpolizei Zürich an der Kreuzung Ecke Langstrasse-Sihlhallenstrasse 2018 (www.republik.ch/2019/03/26/ueber-dem-gesetz)
- Nutzung von Aufnahmen privater Überwachungskameras durch die Polizei
 - Hotel Schweizerhof Bern (www.woz.ch/-8fe8)
 - Langstrasse Zürich (www.republik.ch/2019/02/21/die-langstrasse-ist-komplett-ueberwacht)

Andere gesetzliche Grundlagen für das Filmen durch die Polizei?

- polizeiliche Observation
- strafprozessuale Observation
- nicht gestützt auf polizeiliche Generalklausel oder konkrete gesetzliche Bestimmungen, welche keine Regelungen zum Einsatz von Kameras enthalten
- nicht als Dokumentation der polizeilichen Tätigkeit

Polizeiliche Observation (ZH: § 32 PolG ZH)

- Observation: zielgerichtete Beobachtung im öffentlichen Raum, bei der über einen längeren Zeitraum Personen, Sachen oder Vorgänge systematisch und möglichst lückenlos beobachtet und registriert werden
- verdeckt
- § 32 PolG ZH: Observation mittels technischer Überwachungsgeräte
- «...wenn die Verhinderung und Erkennung zukünftiger strafbarer Handlungen oder die Abwehr einer drohenden Gefahr sonst aussichtslos wäre oder unverhältnismässig erschwert würde.»

Polizeiliche Observation, zusätzliche Anforderungen gemäss Bundesgericht (BGE 140 I 381)

- nachträgliche Information über die Observation und deren Gründe, Form und Dauer
- Möglichkeit der Beschwerde gegen die Observation
- Je nach Dauer Genehmigung durch Staatsanwaltschaft oder Gericht

Strafprozessuale Observation (Art. 282 StPO)

- Die Staatsanwaltschaft und, im Ermittlungsverfahren, die Polizei können Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten verdeckt beobachten und dabei Bild- oder Tonaufzeichnungen machen, wenn:
 - a. aufgrund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass Verbrechen oder Vergehen begangen worden sind; und
 - b. die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.
 - Tatverdacht auf ein bereits begangenes Verbrechen oder Vergehen
- Observation dient der Aufklärung dieses mutmasslichen Delikts

Einsatz von Kameras bei Demonstrationen - I

- nicht ohne spezifische und konkrete gesetzliche Grundlage
 - polizeiliche Befugnis für den Einsatz impliziert nicht Befugnis, dabei Aufnahmen zu machen
 - kann nicht einfach als Dokumentation des polizeilichen Handelns deklariert werden
- als Videoüberwachung: unter Einhaltung aller Voraussetzungen (insb. öffentliche Bekanntmachung)
- allenfalls besteht eine spezielle gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Kameras an Demonstrationen (ZH: § 32 c PoIG ZH)

Einsatz von Kameras bei Demonstrationen - II

- Wenn eine konkrete gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Kameras an Demonstrationen besteht, geht diese als *lex specialis* anderen denkbaren gesetzlichen Grundlagen vor
- als polizeiliche Observation
 - fraglich aufgrund der kurzen Zeitdauer (Observation ist auf Dauer ausgelegt)
 - müsste zielgerichtet und systematisch mit Blick auf bestimmte Personen, Sachen oder Vorgänge erfolgen
 - müsste in Verbindung mit entsprechender Observation durch Polizeibeamte direkt (nicht nur via Kameras) erfolgen
- als strafprozessuale Observation
 - nicht, bevor mutmasslich ein Delikt begangen worden ist
 - muss der Aufklärung dieses Delikts dienen

Einsatz von Kameras bei Demonstrationen - III

Überwachungsmassnahmen bei Grossveranstaltungen und Kundgebungen (§ 32 c PolG ZH)

Die Polizei kann bei öffentlich zugänglichen Grossveranstaltungen und Kundgebungen Personen offen oder verdeckt in der Weise mit Audio- und Videogeräten überwachen, dass Personen identifiziert werden können.

Die Überwachung setzt voraus, dass

a. sie für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, namentlich für die Einsatzdisposition und die Unterstützung von Sicherheitskräften, erforderlich ist oder

b. konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte.

Bei einer offenen Überwachung gilt § 32 b Abs. 3 sinngemäss.

Einsatz von Bodycams

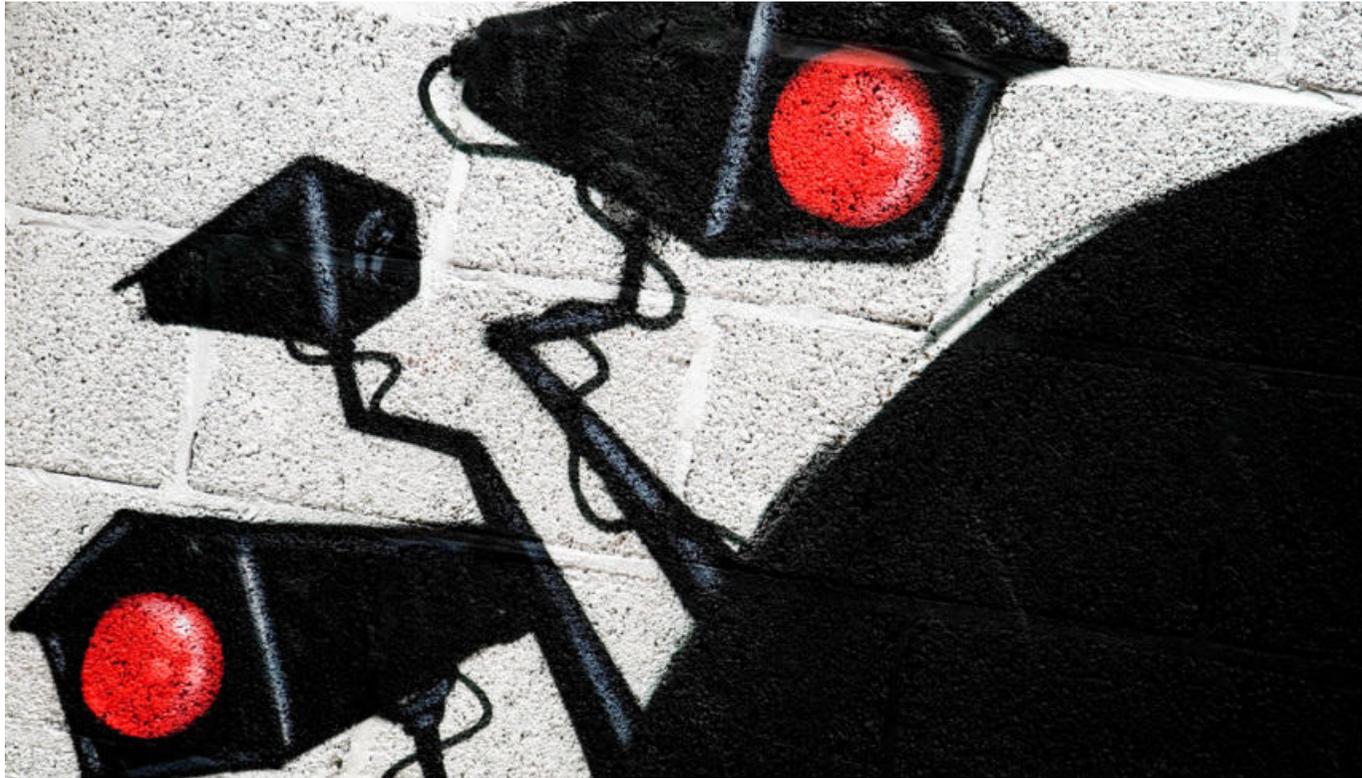
- Zweck des Einsatzes:
 - Schutz der Polizei?
 - Dokumentation / Beweismittel?
 - Schutz der von polizeilicher Tätigkeit betroffenen Personen?
- Nur mit spezifischer und konkreter gesetzlicher Grundlage
 - kann nicht einfach als Dokumentation des polizeilichen Handelns deklariert werden
 - Bestimmungen zum Einsatz (wann eingeschaltet, wann ausgeschaltet, wann aufzubewahren oder zu löschen)
 - Bestimmungen bezüglich Aufbewahrungsdauer, Manipulation der Daten und Schutz vor Missbrauch der Daten erforderlich

Dokumentation der polizeilichen Tätigkeit durch Bildaufnahmen von Medienschaffenden und Privaten

- es ist Medienschaffenden und Privaten erlaubt, Bilder und Filme von polizeilichen Einsatzkräften zu erstellen
- auch dann, wenn auf dem Bild erkennbar Personen aufgenommen werden
- Gesteigertes öffentliches Interesse an besonderen Anlässen wie Demonstrationen
- Grenzen:
 - Persönlichkeitsrechte der auf dem Bild erkennbaren Personen (Recht am eigenen Bild, Art. 28 ZGB)
 - können insb. bei Bild aus zu naher Distanz verletzt sein
 - Tätigkeit der polizeilichen Einsatzkräfte in der Öffentlichkeit gehört nicht zur geschützten Privatsphäre
 - Eigentliche Behinderung der polizeilichen Tätigkeit
- Regelung u.a. in Dienstanweisung der Stadtpolizei Zürich (pressefreiheit.jimdofree.com/4-juli-2008/dokumente/)

Fazit

- Die Praxis des Bundesgerichts zur Videoüberwachung ist beim Filmen durch die Polizei generell zu beachten
 - stattdessen Abstützen auf andere gesetzliche Bestimmungen (insb. polizeiliche und strafprozessuale Observation) möglich, wenn Filmen diesem Zweck dient und die jeweiligen Voraussetzungen dafür erfüllt sind
 - Ansonsten kein Ausweichen auf andere gesetzliche Bestimmungen möglich, um die bei der Videoüberwachung zu beachtenden Restriktionen zu umgehen
- Filmen bei Polizeieinsätzen bedarf einer spezifischen und konkreten gesetzlichen Grundlage
- Der Einsatz von technischen Überwachungsgeräten muss für den in der gesetzlichen Grundlage vorgesehenen Zweck erfolgen
- allenfalls besteht eine spezielle gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Kameras an Grossveranstaltungen und Demonstrationen (*lex specialis*)
- Die Voraussetzungen der jeweiligen gesetzlichen Grundlage müssen erfüllt sein
- Einsatz von technischen Überwachungsgeräten muss öffentlich bekannt gemacht und/oder wahrnehmbar sein
 - Ausnahme: verdeckter Einsatz im Rahmen einer polizeilichen oder strafprozessualen Observation, allenfalls verdeckter Einsatz an Grossveranstaltungen und Demonstrationen
- Einsatz von technischen Überwachungsgeräten muss den damit verbundenen Eingriff in die Grundrechte rechtfertigen (überwiegendes öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit)
- Einhaltung der jeweiligen Vorschriften bezüglich Aufbewahrungsdauer und Schutz vor missbräuchlichem Zugriff



Weitergehende Informationen:

grundrechte.ch

humanrights.ch

(Informationsplattform / Menschenrechte / Privatsphäre)