

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 26. Oktober 2016

846.

Postulat von Peter Küng und Florian Utz betreffend rechtliche Regelung der privaten Überwachung des öffentlichen Raums durch Videokameras, Bericht und Abschreibung

IDG-Status: öffentlich

Am 3. September 2014 reichten Gemeinderäte Peter Küng und Florian Utz (beide SP) folgendes Postulat, GR Nr. 2014/271 ein, welches dem Stadtrat am 5. November 2014 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird gebeten zu prüfen, wie die Überwachung des öffentlichen Raums durch Videokameras Privater rechtlich geregelt werden kann. Dabei soll – analog zur Regelung der Videoüberwachung durch die Verwaltung in der Datenschutzverordnung der Stadt Zürich – eine Lösung gewählt werden, welche den Schutz vor übermässiger Überwachung wirksam gewährleistet.

Begründung:

Der zunehmenden Überwachung des öffentlichen Raums durch Kameras – unabhängig davon, ob es sich um staatliche oder private Anlagen handelt – gilt es entgegenzuwirken. Während die Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Kameras der Stadtverwaltung in der Datenschutzverordnung heute klar und auch restriktiv geregelt ist, fehlt es an einer kommunalen Regelung für die Videoüberwachung durch Private. Dem Tätigkeitsbericht des Datenschutzbeauftragten ist zu entnehmen, dass im „Öffentlichen Recht [...] die Problematik der Videoüberwachungen im öffentlich zugänglichen Raum durch Private bis heute weitgehend nicht geregelt“ ist, und dass „[a]uch das öffentliche Recht des Kantons Zürich bzw. der Stadt Zürich [...] sich hierzu nicht“ äussert (Tätigkeitsbericht 2013, S. 11f.). Diese Lücke im Schutz vor übermässiger Überwachung gilt es zu schliessen.

I. Ausgangslage

1. Staatliche Videoüberwachung des öffentlichen Raums

Die Stadt Zürich hat die Videoüberwachung durch die Stadtverwaltung in der Datenschutzverordnung [DSV, AS 236.100] geregelt. Soweit keine Rechtsgrundlagen auf Bundes-, kantonaler oder kommunaler Ebene bestehen, wurden gestützt auf die DSV von der Stadtverwaltung Reglemente für die Videoüberwachungen erstellt und nach vorgängiger Prüfung durch die Datenschutzstelle in Kraft gesetzt (vgl. etwa Reglement der Videoüberwachung bei Gebäuden der Immobilien Stadt Zürich [IMMO], www.stadt-zuerich.ch/hbd/immobilien/standards/richtlinien). Verwendet wird die Videotechnik von der Stadtverwaltung beispielsweise zur Überwachung kritischer Infrastrukturen, Werke und Anlagen in den Bereichen Elektrizität, Wasserversorgung oder Entsorgung, des Stadions Letzigrund, der Stadtspitäler sowie der Immobilien und Verwaltungsgebäude der Stadtpolizei (vgl. Tätigkeitsbericht 2013 des Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich, S. 5 ff.). Für Schulhäuser besteht ein eigenes Reglement für den Einsatz von Videoüberwachung bei Schulgebäuden und -anlagen (AS 410.200). Im Zusammenhang mit staatlicher Videoüberwachung bestehen auch auf kantonaler Ebene Rechtserlasse. So stützt sich etwa die Polizei beim Einsatz von Videoüberwachungsgeräten auf §§ 32a ff. Polizeigesetz (PolG; LS 550.1). Was den Bereich des öffentlichen Verkehrs anbelangt, so setzen die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) wie auch die Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) die Videoüberwachung nach den Bestimmungen der Verordnung über die Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr (Videoüberwachungsverordnung öV [VüV-ÖV], SR 742.147.2) ein. Auf von der Stadt Zürich betriebene

Webcams, die Übersichtsbilder beispielsweise von Gebäuden oder Landschaften zeigen, findet die DSV Anwendung. Da durch die Videobilder keine Personen bestimmbar sind, sind die Webcams datenschutzrechtlich unbedenklich.

2. Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private

2.1 Gegenstand des Postulats

Gegenstand des Postulats und damit auch des vorliegenden Berichts ist die Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private. Der Bericht setzt sich mit möglichen Regelungen von *fest installierten* Kameras beispielsweise in privaten Wohnungen, Geschäften und Büros auseinander. Zu Foto- und Videoaufnahmen, die mit mobilen Kameras angefertigt werden, kann immerhin das Folgende festgehalten werden:

- a) Dashcams werden von Autofahrenden beispielsweise zu Unterhaltungszwecken oder mit dem Ziel installiert, Verkehrsabläufe zu dokumentieren. So kann damit allenfalls die Frage des Verschuldens bei Verkehrsunfällen bewiesen oder das Fehlverhalten anderer Verkehrsteilnehmenden zur Anzeige gebracht werden. In der Schweiz verstösst der Einsatz von Dashcams gegen die Grundsätze des Bundesgesetzes über den Datenschutz (Bundes-DSG, SR 235.1), namentlich gegen das Transparenz- und das Verhältnismässigkeitsprinzip (siehe die Ausführungen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten [EDÖB] zur Videoüberwachung in Fahrzeugen unter, www.edoeb.admin.ch/datenschutz).
- b) «Actionkameras» beispielsweise des Herstellers «GoPro» finden hauptsächlich im Sportbereich Verwendung. Der Gebrauch solcher Kameras im öffentlichen Raum dürfte wie jener von Dashcams gegen das Bundes-Datenschutzgesetz verstossen, sofern die gewonnenen Bilder einer bestimmten Person zugeordnet werden können und diese mit den Aufnahmen nicht einverstanden ist.
- c) Andere Kameras wie beispielsweise Handy-Kameras werden meist für Aufnahmen zu Erinnerungszwecken eingesetzt (z. B. Ferienaufnahmen von Touristinnen und Touristen). Für das Fotografieren und Filmen gelten die üblichen rechtlichen Rahmenbedingungen des Bundes-DSG und des Zivilgesetzbuchs über den Persönlichkeitsschutz (ZGB, SR 210).

2.2 Regelungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene

Regelungen für die Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private bestehen derzeit weder in der Stadt noch im Kanton Zürich. Auch andere Kantone haben diesen Bereich rechtlich bislang nicht geregelt. Gemäss Art. 15 Bundes-DSG sind Rechtsansprüche gegenüber Privaten im Bereich des Datenschutzes vor den ordentlichen zivilen Gerichten geltend zu machen. Für Klagen und vorsorgliche Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit gelten die Art. 28–28I des Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210, vgl. den Leitfaden des EDÖB über die Rechte der betroffenen Personen bei der Bearbeitung von Personendaten, www.edoeb.admin.ch/datenschutz). Die zivile Klage ist indessen mit einem Prozesskostenrisiko verbunden, bedeutet einen erheblichen Aufwand, kann zu Beweisschwierigkeiten führen und erscheint deshalb unbefriedigend.

2.3 Haltung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten

Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Postulat hat der Vorsteher des Sicherheitsdepartements den EDÖB schriftlich kontaktiert und ihn um eine Stellungnahme zur Videoüberwachung

des öffentlichen Raums durch Privatpersonen gebeten. Der EDÖB vertritt sinngemäss die Ansicht, dass die Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private dem Bundes-DSG unterstehe. Aus der Anwendbarkeit des Bundes-DSG folge, dass es primär Sache jeder einzelnen von einer Überwachung betroffenen Person sei, sich gestützt auf Art. 15 Bundes-DSG mittels Zivilklage dagegen zu wehren, was erfahrungsgemäss ein in jeglicher Hinsicht aufwändiges Verfahren bedeuten könne. Private Videoüberwachungen des öffentlichen Raums würden regelmässig gegen die Grundsätze der Rechtmässigkeit und der Verhältnismässigkeit verstossen und seien daher datenschutzrechtlich grundsätzlich unzulässig. Gestützt auf das Bundes-DSG seien private Videoüberwachungen des öffentlichen Raums daher nur in sehr engen Grenzen möglich. Diesbezüglich postuliert der EDÖB das Folgende (siehe für weitere Details www.edoeb.admin.ch/datenschutz):

- a) Eine Privatperson, die öffentlichen Raum aus Sicherheitsgründen überwachen möchte, setzt sich mit dem hierfür zuständigen Gemeinwesen (Gemeinde, Polizei, allenfalls kantonale Stellen) in Verbindung und vereinbart mit diesem, die notwendigen Videoüberwachungsmassnahmen selbst durchzuführen. Hierzu gilt es aus Sicht der Stadt Zürich anzumerken, dass die Möglichkeit einer solchen Vereinbarung im PolG nicht vorgesehen und daher unzulässig ist.
- b) Bei einer an sich rechtmässigen Videoüberwachung von privatem Grund wird öffentlicher Boden mit erfasst. Wenn dieser nur geringfügig betroffen und die Überwachung des privaten Raums anders nicht durchführbar ist, wird dies in der Regel aus Gründen der Praktikabilität akzeptiert. Beispiel: Eine Bank installiert bei einem Bankomaten eine Videokamera, die nebst dem Automaten auch kleine Teile des Trottoirs erfasst. Da für die Überwachung des Bankomaten ein überwiegendes privates Interesse besteht und die Überwachung nicht durchgeführt werden könnte, ohne dass das Trottoir mit erfasst wird, ist dies zulässig.
- c) Webcams zu Werbezwecken oder zur Unterhaltung (z. B. Live-Bilder von touristischen Regionen) sind so zu konfigurieren, dass keine Personen (bzw. Gegenstände, durch welche Personen bestimmt werden können) erkannt werden. Falls eine Bestimmbarkeit von Personen möglich ist, sind von der Betreiberin oder vom Betreiber der Webcam weitere Voraussetzungen zu erfüllen, was sich indessen meist als nicht praktikabel erweist.

Nach Ansicht des EDÖB liege es trotz der Anwendbarkeit des Bundes-DSG auf private Videoüberwachungen gleichzeitig in der Kompetenz der Kantone, Überwachungen des öffentlichen Raums zu regeln. Da das Bundes-DSG der privaten Videoüberwachung nur einen sehr engen Anwendungsbereich offen lässt, fragt es sich allerdings, wie weit die Stadt Zürich überhaupt noch legiferieren könnte, zumal sie für die Datenbearbeitung durch Private nicht zuständig ist. Der EDÖB selbst räumt ein, dass es zu einigen Unsicherheiten darüber führe, was zu gelten habe, wenn Private öffentlichen Raum überwachen würden.

Unabhängig von den bestehenden Rechtsunsicherheiten wird nachfolgend dargelegt, ob überhaupt ein öffentliches Interesse an einer Reglementierung der Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private auf städtischer Ebene besteht, welche Möglichkeiten hierfür in Frage kommen könnten und ob diese zielführend wären.

II. Öffentliches Interesse an einer städtischen Regelung

Der EDÖB weist in seiner Stellungnahme an das Sicherheitsdepartement sinngemäss darauf hin, dass sich viele Betroffene durch Kameras im öffentlichen Bereich verunsichert und in ihrer Bewegungsfreiheit beeinträchtigt fühlen würden. Dieses Gefühl könne durch den Umstand

verstärkt werden, wenn Private die Videoüberwachung betreiben und der Zweck der Videoüberwachung nicht transparent sei. Videoüberwachungen im öffentlichen Bereich würden zwar in der Regel kein physisches Hindernis darstellen, aber doch dazu führen, dass sich Betroffene nicht mehr in der gewohnten Art im öffentlichen Raum bewegen könnten.

Der Stadtrat teilt die Auffassung, dass sich die private Überwachung des öffentlichen Raums oder Teilen davon mittels Videoanlagen störend auswirken kann. Besonders betroffen dürften etwa Personen sein, die ihre Arbeit im öffentlichen Raum ausüben. Zudem erscheint es mit Blick auf das Gewaltmonopol des Staats problematisch, wenn Private beispielsweise aus Sicherheitsgründen den öffentlichen Raum überwachen oder Teile desselben bei der Überwachung von privaten Anlagen miteinfassen. Darüber hinaus gibt auch die Verwendung des Videomaterials zu Bedenken Anlass, beispielsweise weil es im Internet weiter verbreitet werden kann. Ein öffentliches Interesse an der Regelung der Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private kann im Grundsatz demnach bejaht werden.

Indessen ist dieses öffentliche Interesse insofern zu relativieren, als private Videoüberwachungsanlagen auch ein Gefühl der Sicherheit vermitteln können. Zudem ist die Videoüberwachung des öffentlichen Raums gemäss Bundes-DSG in einem beschränkten Umfang zulässig, den wohl auch eine städtische Regelung zulassen müsste (siehe vorne Ziff. 1.2.3.b, «Bankomat-Fall»). Weil die Zahl solcher Geräte unbekannt ist, bleibt jedenfalls unklar, inwiefern sich der Eindruck und das Gefühl, im öffentlichen Bereich durch Private überwacht zu werden, mit der Realität deckt. Sodann können Privatpersonen heute gerade auch durch den Einsatz moderner elektronischer Geräte wie etwa Smartphones sehr einfach Bild- und Videoaufnahmen im öffentlichen Raum anfertigen. Für solche Aufnahmen bestehen zwar rechtliche Grenzen (Persönlichkeits- und Datenschutz), doch ist die Kontrolle darüber, in welcher Weise gefilmt wird, faktisch nicht möglich. Eine weitgehende Akzeptanz besteht wohl bezüglich der Überwachung in öffentlichen Verkehrsmitteln. Dasselbe dürfte für Videoüberwachungsanlagen in Warenhäusern gelten, obschon es sich hier – wenn auch nicht im rechtlichen Sinn – um einen in der Wahrnehmung der Kundschaft quasi öffentlichen Raum handelt. Zusammenfassend ergibt sich somit, dass zwar ein öffentliches Interesse an der in Frage stehenden Reglementierung besteht, es allerdings schwierig zu bestimmen ist, wie hoch dieses einzustufen ist. Darüber hinaus bringt eine Reglementierung Herausforderungen und Probleme mit sich, auf die nachfolgend einzugehen ist.

III. Möglichkeiten einer Reglementierung

1. Bewilligungspflicht

1.1 Ausgangslage

Gemäss Art. 13 Abs. 1 der Allgemeinen Polizeiverordnung (APV, AS 551.110) steht die bestimmungsgemässe und gemeinverträgliche Benutzung des öffentlichen Grundes und der übrigen öffentlichen Sachen grundsätzlich jeder Person unentgeltlich zu. Bestimmungsgemäss ist der Gebrauch einer Sache, wenn er ihrer Zweckbestimmung entspricht, also beispielsweise das Gehen oder Fahren auf einer öffentlichen Strasse. Gemeinverträglichkeit wird angenommen, wenn der Gebrauch der Sache die gleichzeitige und gleichartige Benutzung durch andere nicht erheblich erschwert (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen 2016, N. 2255 ff.). Die vorübergehende Benutzung insbesondere zu gewerblichen, baulichen, privaten, gemeinnützigen oder politischen Sonderzwecken, die nicht bestimmungsgemäss oder nicht gemeinverträglich ist und andere Benutzungsberechtigte beeinträchtigt (sogenannter gesteigerter Gemeingebrauch), ist bewilligungs- und gebührenpflichtig (Art. 13 Abs. 2 APV und Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über die Benutzung des öffentlichen

Grundes [Benutzungsordnung, AS 551.210]). Dies ist etwa der Fall beim Aufstellen von Pflanzenbehältern oder bei Auslagen und bedienten Ständen vor Verkaufsgeschäften (siehe Art. 11 lit. d und Art. 12 Abs. 1 lit. a Benutzungsordnung). In der Lehre wird teilweise die Meinung vertreten, wonach auch die private Nutzung und Inanspruchnahme öffentlicher Strassen und Plätze mittels Videoüberwachung zur Befriedigung beispielsweise eines eigenen Sicherheitsbedürfnisses nicht bestimmungsgemäss sei. So würden öffentliche Strassen und Plätze in erster Linie dem Gehen, Spazieren, Fahren sowie gewissen kommerziellen Tätigkeiten wie dem Personen- oder Gütertransport, dem Güterumschlag oder Botengängen dienen. Auch sei die in Frage stehende Nutzung des öffentlichen Grundes nicht gemeinverträglich, weshalb gesteigerter Gemeingebrauch vorliege (Lucien Müller, Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten, Diss. St. Gallen 2011, S. 349). Soweit dieser rechtlichen Auffassung gefolgt wird, könnte der Einsatz von Videoüberwachungsanlagen durch Private zur Überwachung des öffentlichen Raums grundsätzlich einer Bewilligungspflicht für die Nutzung des öffentlichen Raums unterstellt werden.

1.2 Praktische und rechtliche Schranken der Bewilligungspflicht

Es dürfte mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein, eine Bewilligungspflicht durchzusetzen, da Videoüberwachungskameras häufig weder sicht- noch erkennbar sind. Zwar ist es nicht auszuschliessen, dass die Behörden aufgrund von Anzeigen oder Hinweisen eine private Videoüberwachung näher begutachten könnten. Fehlt es allerdings an der Kooperationsbereitschaft der Betreiberin oder des Betreibers einer Videoüberwachung mit der zuständigen Behörde, so würden sich in der Praxis heikle Fragen in Bezug auf die Durchsetzung stellen. Wird der öffentliche Raum beispielsweise mit einer in einem Geschäftslokal installierten Kamera überwacht, so dürfte deren Überprüfung keine grösseren Schwierigkeiten mit sich bringen. Demgegenüber müsste ein zwangsweiser Augenschein in einer Wohnung wohl regelmässig als unverhältnismässig qualifiziert werden, zumal es sich bei der Verletzung einer kommunalen Norm lediglich um einen Übertretungstatbestand handeln würde. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass eine Bewilligungspflicht sowohl für das Gewerbe wie auch für die Verwaltung mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden wäre.

1.3 Definition des «öffentliches Raums»

Die Postulanten zielen auf eine Regelung der Videoüberwachung des öffentlichen Raums ab. Was allerdings unter den Begriff des öffentlichen Raums verstanden werden soll, ist bei genauerer Betrachtung eine nicht einfach zu beantwortende Frage. Im Fürstentum Liechtenstein ist mit Inkrafttreten der Teilrevision des Datenschutzgesetzes (DSG, LR-Nr 235.1) auf den 1. Juli 2009 die Installation einer Videoüberwachung im öffentlich zugänglichen Raum bzw. an öffentlich zugänglichen Orten nach Art. 6a Abs. 1 DSG in Verbindung mit Art. 27 der Datenschutzverordnung (DSV, LR-Nr. 235.11) sowohl für Behörden wie auch für Private genehmigungspflichtig. Als Beispiele für öffentlich zugängliche Räume werden Geschäfte, Kaufhäuser, öffentliche Verkehrsmittel oder Sportplätze genannt. Nicht unter den Begriff fallen dagegen etwa Arbeitsplätze, zu denen nur Betriebsangehörige und berechtigte Arbeitnehmende mittels eines Schlüssels, Signals oder Pincodes Zugang haben (siehe «Fragen und Antworten zum Genehmigungsverfahren einer Videoüberwachungsanlage», www.llv.li/#/123).

Die Stadt Zürich kann den öffentlichen Raum im Zusammenhang mit der Videoüberwachung nicht gleich umfassend umschreiben und regeln, da sie nicht über alle Teile des öffentlich zugänglichen Raums verfügen kann (z. B. Hauptbahnhof Zürich, Warenhäuser, Sportplätze, Haltestellen). Auch hinsichtlich des räumlichen Wirkungsbereichs einer privaten Videoüberwachungsanlage besteht Klärungsbedarf. So ist die private Videoüberwachung beispielsweise eines privaten Eingangsbereichs gemäss Bundes-DSG auch dann noch rechtmässig, wenn

das davor liegende öffentliche Trottoir geringfügig mit erfasst wird (siehe oben Ziff. I.2.2.b), «Bankomat-Fall»). Bei der Einführung einer kommunalen Bewilligungspflicht wäre die Frage zu prüfen, in welchem Umfang diese bundesrechtlich zulässige Überwachung beibehalten oder geändert werden sollte. Weitere Bereiche einer Regulierung wären beispielsweise die Zulässigkeit von Attrappen und die Abgrenzung zwischen temporären und dauerhaft installierten Videoüberwachungsanlagen.

1.4 Wirksamkeit

Der liechtensteinische Gesetzgeber stellt sehr hohe Anforderungen an die Zulässigkeit einer Videoüberwachung, die jeweils im konkreten Fall im Rahmen des Genehmigungsverfahrens von der Datenschutzstelle unter diversen Aspekten zu prüfen ist. Für die Bewilligung wird gegenüber privaten Personen eine Gebühr zwischen Fr. 100.– und Fr. 500.– pro Videoüberwachungsanlage erhoben. Die jeweilige Höhe richtet sich nach dem Aufwand der Bearbeitung. Eine Inbetriebnahme der Videokameraanlage ist erst bei Vorliegen der Genehmigung derselben durch die Datenschutzstelle zulässig. Im Rechenschaftsbericht des Landtags des Fürstentums Liechtenstein 2013, S. 27, wird insgesamt festgestellt, dass die Vorschriften zur Bewilligung nur beschränkt beachtet werden. Mit Blick auf die Erfahrungen im Fürstentum Liechtenstein wird die Wirksamkeit einer Regelung der privaten Videoüberwachung in der Stadt Zürich verneint.

1.5 Daten- und Persönlichkeitsschutz

Im Fürstentum Liechtenstein liegt die Zuständigkeit für die Erteilung der Bewilligung für Videoüberwachungsanlagen bei der Datenschutzstelle. Dies erscheint insofern beachtenswert, als Anknüpfungspunkt für die Regelung der Videoüberwachung weniger der gesteigerte Gemeingebrauch des öffentlichen Raums als vielmehr der Daten- bzw. Persönlichkeitsschutz zu bilden scheint. Schliesst man sich dieser Rechtsauffassung an, so hätten Betreiberinnen und Betreiber von Videoüberwachungsanlagen nicht wegen der nicht bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlichen Raums eine Bewilligung einzuholen, sondern zur Verhinderung einer Verletzung des Daten- und Persönlichkeitsschutzes. Je nachdem, welcher Rechtsauffassung man folgt, liegt die Zuständigkeit für die Erteilung der Bewilligung bei einer anderen städtischen Behörde.

2. Verbot unter Strafandrohung

Ein gänzlich Verbot der Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private hält der Stadtrat für unverhältnismässig und unzulässig, da der EDÖB in engen Grenzen die Videoüberwachung zulässt. So müsste es beispielsweise wohl erlaubt bleiben, dass eine private Videoüberwachung im Privatbereich kleine Teile des öffentlichen Raums mit erfasst, weil diese technisch nicht anders umsetzbar ist (siehe oben Ziff. I.2.3.b), Beispiel der Überwachung eines Bankomaten). Aber auch weitere Fälle sind denkbar, die im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens genehmigt werden könnten und nicht einfach verboten sein sollten. Abgesehen vom Aspekt der Verhältnismässigkeit ist auf dieselben Probleme hinzuweisen, die sich auch bei einem Bewilligungsverfahren stellen (siehe oben Ziff. III.1.). Übertretungen des kommunalen Rechts können lediglich mit Bussen bis zu Fr. 500.– geahndet werden. Angesichts des geringen Risikos, dass eine verbotene Videoüberwachung entdeckt wird, erscheint die abschreckende Wirkung einer solchen Strafandrohung überaus fraglich.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Straf- und Bussenkompetenz des Bundes deutlich höher liegt. Da das Bundes-DSG bereits Strafbestimmungen kennt, wäre die Schaffung eines neuen Straftatbestands auf Bundesebene betreffend unrechtmässiger Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private zielführender.

IV. Zusammenfassung

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 Strafanandrohung 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 Bundes-DSG eine zielführendere Lösung wäre, der eine unrechtmässige Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private unter Strafe stellen würde.

Auf Antrag des Vorstehers des Sicherheitsdepartements beschliesst der Stadtrat:

- I. Dem Gemeinderat wird beantragt:
 1. Vom Bericht betreffend Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private wird Kenntnis genommen.
 2. Das Postulat, GR Nr. 2014/271, von Peter Küng und Florian Utz (beide SP) vom 3. September 2014 betreffend rechtliche Regelung der privaten Überwachung des öffentlichen Raums durch Videokameras wird als erledigt abgeschrieben.
- II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sicherheitsdepartements übertragen.
- III. Mitteilung an die Stadtpräsidentin, den Vorsteher des Sicherheitsdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtpolizei und durch Weisung an den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti