AQUILAW



Videoüberwachung durch Private: Wildwuchs im öffentlichen Raum?

Referent: **Luca Maggi**

(Jurist/ Geschäftsführer Aquilaw AG/ Sicherheitsverantwortlicher FC Zürich/ 2018-2026 Gemeinderat Grüne Stadt Zürich).

Urbaner Sicherheitskongress, 6. November 2026, Kursaal Bern

Ausgangslage

AQUILAW

- Es geht um private Videoüberwachungskameras, die den öffentlichen Raum (mit)überwachen
- Heutige Realität: Private haben mit Videoüberwachungskameras einen rechtsfreien Raum geschaffen, während staatliche Organe an klare Regeln gebunden sind.
- Rechtlicher Spielraum zur Eindämmung liegt bei Gemeinden, welche Massnahmen ergreifen müssen.
- Stadt Zürich möchte mit einer Bewilligungspflicht einen rechtmässigen und transparenten Zustand schaffen.

Von welcher Form von Videoüberwachung sprechen wir?

AQUILAW

- Private, temporär oder dauerhaft stationierte Videoüber-wachungskameras.
- Blickwinkel bzw. Sichtfeld richtet sich ausschliesslich oder teilweise auf den öffentlichen Grund.
- Unterscheiden zwischen Kameras, welche ausschliesslich öffentlichen Grund erfassen und Kameras, deren Hauptzweck einem privaten (Schutz)Interesse dient (z.B. Überwachung Hausfassade oder Bankomat)

Beispiel: Zürcher Langstrasse

AQUILAW

«Die Langstrasse ist komplett überwacht»

An der Zürcher Langstrasse filmen unzählige Kameras den öffentlichen Raum. Statt dagegen vorzugehen, nehmen Ermittlungsbehörden das illegale Filmmaterial bei Vorfällen zu Hilfe. Eine Motion von Gemeinderäten soll das nun ändern.

«Republik» vom 21. Februar 2019

49 Kameras auf 300 Metern

Dass sich die Politik für eine Regelung einsetzt, verlangen in einer aktuellen Motion auch die Zürcher Gemeinderäte Luca Maggi (Grüne) und Christina Schiller (AL). «Wir sind die Langstrasse abgelaufen und haben auf knapp 300 Metern 49 Kameras gezählt», sagt Maggi. «Und das nur in der einen Hälfte der Langstrasse im Kreis 4. Den Kreis 5 haben wir uns noch nicht angeschaut.»

Was gilt?

AQUILAW

- Ausgangslage Private: Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG, 235.1) mit generellem Verbot der Überwachung des öffentlichen Raumes durch Private.
- Ausgangslage Gemeinden: Kommunale Datenschutzrichtlinien, kantonale Datenschutzgesetze, Überwachungsreglemente, Polizeigesetze und -verordnungen, etc.
- Problematik: Wird Realität in Gemeinden und Städten nicht gerecht. Videoüberwachung des öffentlichen Raumes durch Private ist oft Nebeneffekt einer Überwachung zum primär privaten Zweck.
- Folge: Der Staat ist an detaillierte rechtliche Regelungen gebunden, während Private im beinahe rechtsfreien Raum hantieren, da nationales Datenschutzgesetz zu wenig greift.

Lösungsansatz Stadt Zürich: Bewilligungspflicht für Private

AQUILAW

- Schutz und Nutzung des öffentlichen Grundes Kernaufgabe von Gemeinden (und Kantonen)
- Videoüberwachung durch Private hat in vielen Städten den Bereich des «schlichten Gemeingebrauchs» verlassen. Überwachung ist im heutigen Ausmass weder bestimmungsgemäss (siehe auch DSG) noch gemeinverträglich.
- Folge: Eine Mitüberwachung des öffentlichen Raums durch Private ist als Form von **«gesteigertem Gemeingebrauch»** zu qualifizieren und damit **bewilligungspflichtig**.

Motion GR Nr. 2019/57 von Luca Maggi (Grüne) und Christina Schiller (AL) vom 06. Februar 2019

AQUILAW

Der Stadtrat wird beauftragt, eine Weisung vorzulegen, welche eine Bewilligungspflicht für die Überwachung des öffentlichen Raums durch Videokameras Privater festlegt. Dabei soll insbesondere gewährleistet werden, dass die Bevölkerung vor übermässiger Überwachung durch Private geschützt wird und solche Kameras bei einer allfälligen Bewilligung durch die Stadt ausreichend und gut sichtbar gekennzeichnet werden.

- Rechtliche Ausgangslage klar: Hauptzweck einer privaten Kamera Überwachung des öffentlichen Raum = Verboten.

  Mitüberwachung = DSG lässt Raum für Konkretisierung. Im heutigen Ausmass «gesteigerter Gemeingebrauch». Hier soll kommunale Bewilligungspflicht greifen und Rechtssicherheit schaffen.

Antwort Stadtrat

AQUILAW

«Bereits (…) gab der Stadtrat zu bedenken, dass es zweifelhaft erscheine, ob die gezielte Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch Private mit einer Qualifikation als gesteigerter Gemeingebrauch rechtlich sinnvoll eingeordnet werde. Viel eher finde diese Form der Überwachung ihren rechtlichen Anknüpfungspunkt im Bereich des Persönlichkeits- bzw. Datenschutzes, was Fragen der Zuständigkeit aufwerfe, da für den Persönlichkeits- und Datenschutz der Bundesgesetzgeber zuständig sei. Da das DSG der privaten Videoüberwachung nur einen sehr engen Anwendungsbereich offenlässt, ist unklar, wie weit die Stadt Zürich überhaupt noch legiferieren könnte, (…) .

Unter diesen rechtlichen Gesichtspunkten erscheint die Motionsfähigkeit des vorliegenden parlamentarischen Vorstosses zumindest fraglich.

(Antwort Stadtrat vom 19.06.2019 auf Motion 2019/57, Seite 2 und 3).»

AQUILAW

C^bis. Videoüberwachung des öffentlichen Grunds durch Private und Beratung

Grundsatz

Art. 10 [1] Die Videoüberwachung des öffentlichen Grunds durch Private ist grundsätzlich verboten.

[2] Die partielle Mitüberwachung des öffentlichen Grunds kann in Ausnahmefällen bewilligt werden.

Bewilligung in Ausnahmefällen

Art. 10^bis [1] Das zuständige öffentliche Organ bewilligt die Videoüberwachung des öffentlichen Grunds, wenn sie:

a. der Wahrung wichtiger privater Interessen dient und erhebliche Gefahr für Leib, Leben oder Sachen mit grosser Schadensfolge besteht;

b. primär Privatgrund und den öffentlichen Grund lediglich im erforderlichen Umfang erfasst; und

c. für die Wahrung der privaten Interessen erforderlich und geeignet ist und keine überwiegenden schutzwürdigen Interessen entgegenstehen.

[2] Das zuständige öffentliche Organ erhebt keine Nutzungsgebühren.

Kennzeichnung vor Ort

Art. 10^ter Die bewilligte Videoüberwachung durch Private ist vor Ort angemessen zu kennzeichnen.

Beschwerde gegen Erlass des Gemeinderats

AQUILAW

- Regelung wird von Hauseigentümerverband Zürich (HEV) angefochten. Bezirksrat weist Beschwerde in sämtlichen Punkten mit Beschluss vom 05. Dezember 2024 ab.
- HEV reicht Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein und fordert erneut Aufhebung von Art. 10 bis 10ter DSV.
- HEV argumentiert: Datenbearbeitung durch Privatpersonen und somit auch Mitüberwachung des öffentlichen Grundes durch Private mittels Videokameras sei durch DSG abschliessend geregelt. Somit kein Raum für kommunale oder kantonale Regelung.

Urteil Bezirksgericht vom 16. Dezember 2025 (AN.2025.00002)

AQUILAW

- Regelinhalt der angefochtenen Bestimmung ist vom Bundesrecht **nicht** bereits abschliessend geregelt (E 4.4).
- Die Stadt verfügt über die Kompetenz zum Erlass dieser Regelung und verstösst damit nicht gegen den Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts (E 4.7).
- Die Regelung stützt sich auf ein schutzwürdiges öffentliches Interesse (E4.5).
- Die Normen verstossen nicht gegen das IDG (E 5.).

Urteil Bezirksgericht vom 16. Dezember 2025 (AN.2025.00002)

AQUILAW

Verwaltungsgericht nennt jedoch insbesondere zwei Problematiken:

(1) Begriff der Videoüberwachung ist im kommunalen Recht nicht definiert. Daher Unklarheit, welche Handlungen und Installationen der Grundeigentümer davon erfasst werden. → Dies führt jedoch noch nicht zur Aufhebung der Regelung, da eine nachträgliche verfassungskonforme Konkretisierung möglich ist, namentlich auf Verordnungsstufe (E 6.4.2).

Urteil Bezirksgericht vom 16. Dezember 2025 (AN.2025.00002)

AQUILAW

(2) Vorgesehenen Ausnahmebestimmungen für Verbot sind zu eng: Voraussetzung von Art. 10bis lit. a DSV stellt zu hohe Hürde auf, die einen fairen Ausgleich der widerstreitenden Interessen verunmöglicht. Regelung stellt zu hohe Anforderungen an das im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigende Interesse der Grundeigentümer und erlaubt angesichts ihres Wortlauts einen solchen Ausgleich in zahlreichen Konstellationen nicht bzw. kommt damit im Prinzip einem faktischen Verbot gleich. Damit verstösst sie gegen das Verhältnismässigkeitsgebot (E 6.4.4).

Urteil Bezirksgericht vom 16. Dezember 2025 (AN.2025.00002)

AQUILAW

Folge:

Da sich die Regelung von Art. 10bis Abs. 1 lit. a DSV demnach einer verhältnismässigen und damit erfassungskonformen Auslegung entzieht, ist sie aufzuheben.

Es ist dem Gesetzgeber zu überlassen, auf welche Art und Weise und mit welchem Regelungskonzept er den widerstreitenden Interessen der Grundeigentümer und der Passanten in einer allfäilligen neu zu erlassenden Regelung Rechnung tragen will, weshalb sich eine Aufhebung der gesamten Norm von Art. 10bis DSV rechtfertigt.

Da sodann die übrigen angefochtenen Bestimmungen ohne die Regelung der Ausnahmebewilligung keinen Bestand haben können (so das Verbot in Art. 10 DSV) bzw. keinen Sinn mehr machen (die Kennzeichnungspflicht in Art. 10ter DSV), sind auch sie aufzuheben (E 6.4.5).

Wie weiter nach Urteil?

AQUILAW

- Regelung damit wieder auf Feld 0. Beide “politischen Seiten“ als (Teil-)Verlierinnen.
- Rechtlich ist Ausgangslage dafür klar. Stadt hat Kompetenz entsprechende Regelung zu erlassen und muss Massnahmen aufgrund des schutzwürdigen öffentlichen Interessens treffen. Regelung bzw. Praxis muss jedoch klare Ausnahmebestimmungen vorsehen.
- Ausgangslage erfordert Kompromiss im Gemeinderat.
- Am 04. März reichen Grüne, FDP, SP, GLP und AL gemeinsame Parlamentarische Initiative GR Nr. 2026/102 «Einschränkung der Videoüberwachung des öffentlichen Grunds durch Private, Ergänzung der Datenschutzverordnung (DSV)» ein.

Art. 10

1 Die Videoüberwachung des öffentlichen Grunds durch Private ist grundsätzlich verboten.

2 Die partielle Mitüberwachung des öffentlichen Grunds kann in Ausnahmefällen bewilligt werden.

3 Für die Überwachung von Hausfassaden, die unmittelbar an den öffentlichen Grund angrenzen, gilt ein vereinfachtes Meldeverfahren, sofern Personen im Vorbeigehen nicht vollständig erfasst werden.

Art. 10bis

1 Das zuständige öffentliche Organ bewilligt die Videoüberwachung des öffentlichen Grunds, wenn sie:

a. der Wahrung wichtiger privater Interessen dient

b. primär Privatgrund und den öffentlichen Grund lediglich im erforderlichen Umfang erfasst;

c. für die Wahrung der privaten Interessen erforderlich und geeignet ist sowie das private Interesse gegenüber den öffentlichen Interessen überwiegt. Ein überwiegendes privates Interesse kann gegeben sein im Falle einer partiellen Mitüberwachung des öffentlichen Grunds zum Schutz von Leib und Leben oder zum Schutz von Sachen gegen Sachbeschädigung mit grossem Schaden im Sinne von Art. 144 Abs. 3 StGB oder zum Schutz in Folge von wiederholter Sachbeschädigung im Sinne von Art. 144 StGB.

2 Das zuständige öffentliche Organ erhebt keine Nutzungsgebühren.

Art. 10quater

Die bewilligte und gemeldete Videoüberwachung durch Private ist vor Ort angemessen zu kennzeichnen.

AQUILAW

Und jetzt?

AQUILAW

- Parlamentarische Initiative wurde am 27. Mai 2026 von 115 (von 125) Ratsmitgliedern vorläufig unterstützt und der zuständigen Geschäftsprüfungskommission zur Beratung zugewiesen.
- Es ist davon auszugehen, dass Regelung so oder mit leichten Anpassungen in den Rat kommt und von einer deutlichen Mehrheit verabschiedet wird.
- Danach neue und schweizweit punkte Überwachung durch Private griffigste Datenschutzverordnung in der Stadt Zürich.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

AQUILAW

Fragen?

Diskussionsbedarf?