

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00003 vom 16. Mai 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-05-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2024.00003

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00003 du 16 mai 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00003 del 16 maggio 2022

Regeste

Verordnung über die Videoüberwachung von kantonalen Immobilien | Abstrakte Normenkontrolle: Verordnung über die Videoüberwachung von kantonalen Immobilien (ImÜV). Die in der Verordnung vorgesehene, die Personenidentifikation zulassende Aufzeichnung und Speicherung von Daten einer Videoüberwachung im für die Überwachung notwendigen öffentlichen Raum stellt unbestrittenermassen eine Einschränkung der in Art. 13 Abs. 2 BV und Art. 8 Ziff. 1 EMRK geschützten Privatsphäre dar (E. 3.3.2). Zu berücksichtigen ist, dass die Überwachung mit einer ständigen Beobachtung in Bild und Ton in besonderem Mass dazu geeignet ist, sich auf die grundrechtlich geschützten Freiheiten der betroffenen Personen mittelbar auszuwirken und Verhaltensänderungen hervorzurufen (E. 3.4). In einer Gesamtbetrachtung ist die in § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 ImÜV vorgesehene Videoüberwachung im öffentlichen Raum als eine schwerwiegende Beschränkung der Privatsphäre zu qualifizieren. Sie bedarf daher einer formell-gesetzlichen Grundlage (E. 3.4.13). Die strittigen Vorschriften (§ 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 ImÜV) zur Videoüberwachung lediglich auf der Stufe einer regierungsrätlichen Verordnung einzuführen, stellt daher eine Verletzung übergeordneten Rechts dar. Die angefochtenen Bestimmungen sind deshalb aufzuheben (E. 3.5). Den Betrieb der Videoüberwachung ganz oder teilweise an Dritte zu übertragen, welchen keine selbständigen Verfügungs- und Entscheidungskompetenzen zukommen, verstösst nicht gegen Art. 98 Abs. 2 KV und bedarf deshalb keiner formell-gesetzlichen Grundlage (E. 4). Teilweise Gutheissung. Im Übrigen Abweisung, soweit Eintreten.

Erwägungen

E. 3

Die Beschwerdeführerin bringt in unterschiedlichem Zusammenhang vor, die in § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 ImÜV geregelte Videoüberwachung auf dem für die Überwachung erforderlichen öffentlichen Grund verstosse gegen mehrere Erlasse des übergeordneten Rechts. Insbesondere stellten die Bestimmungen eine schwerwiegende Einschränkung der Privatsphäre (Art. 13 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]), der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und des Rechts auf Privat- und Familienleben (Art. 8 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 [EMRK; SR 0.101]) dar. Die Regelung könne daher nicht auf Verordnungsstufe verabschiedet werden, sondern bedürfe einer formellgesetzlichen Grundlage.

E. 3.1

Während Art. 10 Abs. 2 BV die verfassungsrechtliche Grundgarantie zum Schutz der Persönlichkeit darstellt und neben dem Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit sowie der Bewegungsfreiheit all jene Freiheiten verbrieft, die elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung darstellen, schützt Art. 13 BV die verschiedensten Aspekte umfassende Privatsphäre des Einzelnen (vgl. BGE 147 I 103 E. 15.1; 146 I 11 E. 3.1.1; 133 I 77 E. 3.2). Gemäss Art. 13 Abs. 1 BV hat jede Person Anspruch auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihres Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs. Jede Person hat zudem gestützt auf Art. 13 Abs. 2 BV Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Das aus Art. 13 Abs. 2 BV folgende Recht auf informationelle Selbstbestimmung garantiert, dass grundsätzlich ohne Rücksicht darauf, wie sensibel die fraglichen Informationen tatsächlich sind, jede Person gegenüber fremder, staatlicher oder privater Bearbeitung von sie betreffenden Informationen bestimmen können muss, ob und zu welchem Zweck diese Informationen über sie bearbeitet werden (BGE 147 I 103 E. 15.1; 145 IV 42 E. 4.2; 144 I 281 E. 6.2; 144 II 91 E. 4.4). Der Schutz der Privatsphäre beschränkt sich nicht auf private Räumlichkeiten, sondern erstreckt sich auch auf Lebenssachverhalte mit persönlichem Gehalt, die sich im öffentlichen Raum ereignen (BGE 147 I 103 E. 15.1; 146 I 11 E. 3.1.1; 118 IV 41 E. 4; BGr, 29. November 2022, 1C_39/2021, E. 4.3). Stehen die Erhebung, Aufbewahrung und Bearbeitung von Daten zur Identifikation einer Person im Rahmen einer Videoüberwachung zur Diskussion, ist nach der Rechtsprechung in erster Linie das Recht auf Privatsphäre nach Art. 13 Abs. 2 BV einschlägig (BGE 133 I 77 E. 3.2; 138 I 331 E. 5.1; vgl. auch BGE 146 I 11 E. 3.1; 136 I 87 E. 5.1).

E. 3.2

Art. 8 Ziff. 1 EMRK gewährt jeder Person das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz. Der Schutzbereich von Art. 8 Ziff. 1 EMRK erfasst auch die Erhebung, Speicherung oder Verarbeitung von Daten, welche die Privatsphäre betreffen (EGMR-Urteil Wasmuth gegen Deutschland vom 17. Februar 2011 [Nr. 12884/03] § 74; EGMR-Urteil Perry gegen Vereinigtes Königreich vom 17. Juli 2003 [Nr. 63737/00] §§ 36 ff.). Nach der Rechtsprechung ist die Achtung des Privatlebens auch betroffen durch eine systematische und permanente Aufzeichnung von Bildern von identifizierbaren Personen an öffentlichen Orten und die folgende Verarbeitung der so aufgezeichneten Bilder (vgl. EGMR-Urteil López Ribalda u. a. gegen Spanien vom 17. Oktober 2019 [Nr. 1874/13, 8567/13] §§ 89, 93; EGMR-Urteil Peck gegen Vereinigtes Königreich vom 28. Januar 2003 [Nr. 44647/98] §§ 58–59; EGMR-Urteil Perry gegen Vereinigtes Königreich vom 17. Juli 2003 [Nr. 63737/00] §§ 38, 41).

E. 3.3

In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird im Zusammenhang mit der weder anlassbezogenen noch aufgrund eines konkreten Verdachts erfolgenden Bearbeitung von Personendaten im Rahmen einer Überwachung betont, dass diese neben der unmittelbaren Beeinträchtigung von Grundrechten auch eine abschreckende Wirkung zeitigen könne. Die Möglichkeit einer späteren Verwendung der Daten durch die Behörden und das damit einhergehende Gefühl der Überwachung könnten die Selbstbestimmung der betroffenen Personen wesentlich hemmen (sog. "chilling effect", "effet dissuasif"; vgl. BGE 146 I 11 E. 3.2; 143 I 147 E. 3.3; dazu auch Lucien Müller, Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten,

Zürich/St. Gallen 2011, S. 208 f.; Nadja Braun Binder/Eliane Kunz/Liliane Obrecht, Maschinelle Gesichtserkennung im öffentlichen Raum, *sui generis* 2022, Rz. 30).

E. 3.3.1

Das Recht auf Privatsphäre kann wie andere Grundrechte gestützt auf die und nach den Kriterien von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Einschränkungen bedürfen demnach einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein, müssen sich als verhältnismässig erweisen und müssen den Kerngehalt des Grundrechts wahren. Schwere Eingriffe in Grundrechte bedürfen einer klaren und ausdrücklichen Regelung in einem formellen Gesetz, wohingegen weniger schwerwiegende Einschränkungen in einer kompetenzgemäss erlassenen Verordnung vorgesehen sein können. Das Legalitätsprinzip verlangt zudem im Interesse der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze (vgl. BGE 146 I 11 E. 3.1.2; 144 I 126 E. 5.1; 139 I 280 E. 5.1; je mit Hinweisen). Nach der entsprechenden Bestimmung von Art. 8 Ziff. 2 EMRK darf in das Recht auf Achtung des Privatlebens nur eingegriffen werden, soweit dies gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Auf kantonaler Ebene bestimmt Art. 38 Abs. 1 KV, dass alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen sind, und zählt auf, welche Regelungen einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn bedürfen. Dazu gehören namentlich die wesentlichen Bestimmungen über die Einschränkung verfassungsmässiger Rechte (lit. b). Die Kantonsverfassung weist die Zuständigkeit zum Erlass von Gesetzen dem Kantonsrat und dem Stimmvolk zu (vgl. Art. 29, 32 f., 54 KV).

E. 3.3.2

Die in § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 ImÜV vorgesehene, die Personenidentifikation zulassende Aufzeichnung und Speicherung von Daten einer Videoüberwachung im für die Überwachung notwendigen öffentlichen Raum stellt unbestrittenermassen eine Einschränkung der in Art. 13 Abs. 2 BV und Art. 8 Ziff. 1 EMRK geschützten Privatsphäre dar (Begründung zum Beschluss des Regierungsrats vom 29. Mai 2024 [Begründung ImÜV], S. 6). Zu ihrer Zulässigkeit muss sich die Videoüberwachung daher auf eine generell-abstrakte gesetzliche Grundlage stützen (Art. 36 Abs. 1 BV; Art. 8 Ziff. 2 EMRK). Ob es sich bei der vorliegend angefochtenen Videoüberwachung um eine schwerwiegende oder eine leichte Einschränkung der betroffenen Grundrechte handelt, bedarf einer differenzierten Betrachtungsweise unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls (vgl. BGE 131 I 425 E. 6.1; für eine Gesamtbetrachtung auch EGMR-Urteil *Centrum för Rättvisa gegen Schweden* vom 25. Mai 2021 [Nr. 35252/08] § 274). Als Kriterien sind insbesondere die Art und die Intensität der Beeinträchtigung der betroffenen Freiheiten und ihre Bedeutung für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Zahl der betroffenen Personen sowie sämtliche die Überwachung charakterisierenden Elemente zu berücksichtigen (vgl. Maya Hertig Randall/Julien Marquis in: Vincent Martenet et al. [Hrsg.], *Constitution fédérale, Commentaire romand*, Basel 2021 [Commentaire romand], Art. 13 N. 70; Müller, S. 136; Alexandre Flückiger/Andreas Auer, *La vidéosurveillance dans l'oeil de la Constitution*, AJP 2006, S. 924 ff., 934 f.; Astrid Epiney in: Bernhard Waldmann et al. [Hrsg.], *Bundesverfassung, Basler Kommentar*, Basel 2015 [BSK BV],

Art. 36 N. 21, 34). Die Schwere der Einschränkung der betroffenen Grundrechte kann insbesondere nach den technischen Fähigkeiten des Überwachungssystems variieren, wobei nicht entscheidend ist, dass es sich bei den möglichen Überwachungen lediglich um eine der Behörde eingeräumte Befugnis handelt, von der sie nicht systematisch Gebrauch macht (vgl. BGr, 13. Oktober 2010, 1C_315/2009, E. 2.2; BGE 130 II 425 E. 6.2; vgl. auch Flückiger/Auer, S. 925). Für die Frage der Intensität der Grundrechtsbeschränkung nicht entscheidend ist weiter, dass diese verhältnismässig umzusetzen ist (vgl. § 3 Abs. 1 lit. c ImÜV), da es sich dabei um ein kumulativ zu erfüllendes Kriterium der Zulässigkeit der Beschränkung handelt und es gesondert zu beurteilen ist (Art. 36 Abs. 3 BV; Art. 8 Ziff. 2 EMRK).

E. 3.4.1

Die ImÜV regelt generelle Rahmenbedingungen für die Videoüberwachung von Immobilien, die von der kantonalen Verwaltung und den Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts genutzt werden (§ 1 Abs. 1 ImÜV). Die Überwachungsanlagen bezwecken, Immobilien vor Beschädigung und Verunreinigung zu schützen und die dafür Verantwortlichen zu ermitteln (§ 1 Abs. 2 lit. a ImÜV), einen ordnungsgemässen Immobilienbetrieb zu gewährleisten (§ 1 Abs. 2 lit. b ImÜV) und Beweise für Straf- und Zivilverfahren zu sichern (§ 1 Abs. 2 lit. c ImÜV). In Bezug auf die Art der Überwachung bestimmt § 2 Abs. 1 ImÜV, dass diese mit Videoüberwachungsanlagen erfolgt. Die Videoüberwachungsanlagen können Bilder in einer Qualität aufzeichnen und speichern, welche die Identifizierung von Personen ermöglicht (§ 2 Abs. 2 ImÜV). Die Videoüberwachung kann auch in Echtzeit und mit Tonübermittlung erfolgen (§ 2 Abs. 3 ImÜV). Der Umfang der Videoüberwachung kann den Aussen- und Innenbereich der Immobilie und, soweit die örtlichen Umstände es erfordern, auch den öffentlichen Raum erfassen (§ 4 Abs. 1 und 2 ImÜV). Die Aufzeichnungen dürfen ausgewertet werden, wenn ein Ereignis festgestellt wird, das nach § 1 Abs. 2 ImÜV durch die Videoüberwachung hätte verhindert werden sollen (§ 5 Abs. 1 ImÜV). Aufzeichnungen dürfen herausgegeben werden an Strafverfolgungsbehörden im Rahmen eines Strafverfahrens, an Dritte im Rahmen der gerichtlichen und aussergerichtlichen Erledigung von Schadenersatzansprüchen und gemäss §§ 16 und 17 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (§ 6 lit. a–c ImÜV). Werden die Aufnahmen nicht gemäss §§ 5 und 6 verwendet, sind sie spätestens nach 14 Tagen zu löschen (§ 8 ImÜV).

E. 3.4.2

Die technischen Fähigkeiten der Videoüberwachungsanlage umfassen entsprechend die Möglichkeit, die die Personenidentifikation erlaubenden Bilder eines bestimmten Ortes im Geltungsbereich der ImÜV aufzuzeichnen (sog. personenbezogene Videoüberwachung vgl. Jürg Marcel Tiefenthal, Kantonales Polizeirecht der Schweiz, Zürich 2018, S. 424; Müller, S. 23) und diese Aufnahmen längstens für vierzehn Tage auf einem Datenträger zu speichern und aufzubewahren. Die aufgezeichneten die Personenidentifikation ermöglichenden Bilder können auch in Echtzeit und mit Tonübermittlung verfolgt werden, womit die Personen und das Geschehen an bestimmten Örtlichkeiten im Geltungsbereich der ImÜV an einem laufenden Monitor unmittelbar beobachtet werden können. Dies erlaubt im Fall besonderer, auf diese Weise festgestellter Ereignisse ein unmittelbares Einschreiten in das Geschehen (vgl. dazu BGE 133 I 77 E. 4.2). Ein Privacy-Filter, mittels dessen Personen unkenntlich gemacht und nachträglich durch Zugriffsberechtigte wieder erkennbar gemacht werden, oder die Verschlüsselung vor der Speicherung des

Bildmaterials sind nicht vorgesehen (vgl. dazu die entsprechende Empfehlung der Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich, Musterreglement Videoüberwachung, Art. 4 [Musterreglement Videoüberwachung], verfügbar unter <https://docs.datenschutz.ch/u/d/publikationen/formulare-merkblaetter/Musterreglement-Videoeuberwachung.pdf>; Leitlinien des Europäischen Datenschutzbeauftragten zur Videoüberwachung, 17. März 2010, Ziff. 3.4 [Leitlinien Videoüberwachung], verfügbar unter https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/10-03-17_video-surveillance_guidelines_de.pdf). In Abgrenzung zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur automatisierten Fahrzeugfahndung (vgl. BGE 149 I 218 E. 8; 146 I 11 E. 3.2; BGr, 17. Oktober 2024, 1C_63/2023 E. 3.3.1, 3.4) ist jedoch festzuhalten, dass die ImÜV keine Möglichkeit vorsieht, die aufgezeichneten Daten mit anderen Datensammlungen zusammenzuführen und automatisiert abzugleichen. Eine solche automatische Abgleichung der erhobenen Daten mit anderen Datenbanken erhöht die Intensität der Grundrechtsbeschränkung wesentlich, sodass in diesen Fällen von einem schwerwiegenden Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auszugehen ist (vgl. BGE 149 I 218 E. 8; 146 I 11 E. 3.2; vgl. auch Matan Weinberg, Die intelligente Videoüberwachung des Strassenverkehrs, Strassenverkehr 1/2024, S. 4 ff., 15).

E. 3.4.3

Insoweit die Überwachungsanlage genutzt wird, um die von einem bestimmten Ort im Geltungsbereich der ImÜV aufgezeichneten die Personenidentifikation ermöglichenden Bilder von Personen längstens vierzehn Tage zu speichern und diese lediglich bei einem eingetretenen zu verhindernden Ereignis zu sichten, bewegt sich die Massnahme grundsätzlich im Rahmen einer anlassbezogenen Identitätsfeststellung, was nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung noch keinen schweren Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt (vgl. BGE 146 I 11 E. 3.2; 133 I 77 E. 5.3; BGr, 17. Oktober 2024, 1C_63/2023, E. 3.4). Allerdings muss in einer für die Bestimmung der Schwere der Grundrechtseinschränkung notwendigen Gesamtbetrachtung der technischen Fähigkeiten der Überwachungsanlage berücksichtigt werden, dass diese nicht nur die Aufzeichnung und Speicherung von die Personenidentifikation ermöglichenden Bildern umfasst, sondern auch die Beobachtung der aufgenommenen Bilder in Echtzeit und mit Tonübermittlung. Die mit der Anlage erfassten Bilder können somit nicht nur aufgezeichnet und gespeichert, sondern auch in Echtzeit auf einen Monitor überspielt und mit Ton übermittelt werden. Der Wortlaut von § 2 ImÜV enthält in Bezug auf die unterschiedlichen technischen Fähigkeiten der Überwachungsanlage keinerlei differenzierende Einschränkungen in örtlicher oder zeitlicher Hinsicht oder weitere präzisierende Vorgaben. Insbesondere sind die technischen Möglichkeiten der Echtzeitüberwachung und der Tonübermittlung nicht als alternative Mittel zur Überwachung mit Bildaufnahme und -speicherung und lediglich anlassbezogener Sichtung vorgesehen. Die Echtzeitbeobachtung der aufgenommenen Bilder mit Tonübermittlung kann daher grundsätzlich mit der Speicherung der Bilder zusammen erfolgen und kombiniert werden (vgl. dazu auch BGer, 13. Oktober 2010, 1C_315/2009, E. 3 insb. 3.4). Ebenso erfolgt in Bezug auf die Echtzeitbeobachtung der aufgenommenen Bilder und die Tonübermittlung keine Beschränkung des Einsatzes auf bestimmte Zwecke nach § 1 Abs. 2 ImÜV. Daraus folgt, dass die Anlage gemäss § 2 ImÜV grundsätzlich eine Überwachung erlaubt, mit der die aufgenommenen, die Personenidentifikation ermöglichenden Bilder vom Geschehen an einem Ort im Geltungsbereich der ImÜV permanent und unmittelbar mit Tonübermittlung an einem Monitor beobachtet werden können und zudem eine Speicherung dieser Bilder stattfindet. Die technischen Fähigkeiten der Überwachungsanlage erlauben entsprechend

die Übermittlung und Sichtung von die Personenidentifikation ermöglichenden Bildern und Tönen, auch bevor ein Ereignis stattgefunden hat, das durch die Videoüberwachung hätte verhindert werden sollen. Mit dem permanenten und unmittelbaren Zugriff und der Nutzung der personenbezogenen Daten durch die zuständigen Behörden nimmt die Eingriffsintensität in die Privatsphäre der betroffenen Personen erheblich zu (vgl. BGE 146 I 11 E. 3.2; 144 I 126 E. 5.4). Zu berücksichtigen gilt es zudem, dass die Möglichkeit der Überwachung mit einer ständigen Beobachtung in Bild und Ton in besonderem Masse dazu geeignet ist, sich auf die grundrechtlich geschützten Freiheiten der betroffenen Personen auch mittelbar auszuwirken und Verhaltensänderungen hervorzurufen (vgl. BGE 130 II 425 E. 6.2, 6.5; vgl. auch Müller, S. 138 f.; Flückiger/Auer, S. 934; Jean Ruegg et al., *Vidéosurveillance et risques dans l'espace à usage public*, Tavaux du CETEL n° 55, Fribourg/Genf/Lausanne 2006, S. 56; kritisch zur Zulässigkeit der Kombination der Echtzeitüberwachung und der Videoüberwachung mit nachträglicher Auswertung der Bilder auch Musterreglement Videoüberwachung, Art. 4).

E. 3.4.4

Zu einer erheblichen Zunahme der Intensität der Beschränkung der grundrechtlich garantierten Privatsphäre führt insbesondere die technische Fähigkeit der Überwachung mit Tonübermittlung. In der Rechtsprechung wird betont, dass höchste Anforderungen an den Schutz der Daten bestehen müssten, wenn neben der bildlichen Überwachung auch der Inhalt von Kommunikationen analysiert werden könne (vgl. EGMR-Urteil *Big Brother Watch* u. a. gegen Vereinigtes Königreich vom 25. Mai 2021 [Nr. 58170/13, 62322/14, 24960/15] § 330). Der Einsatz von akustischer Überwachung wird vor diesem Hintergrund in der Literatur als kaum zulässige Massnahme bewertet (vgl. Müller, S. 11, 260; Leitlinien Videoüberwachung, Ziff. 6.12). Als einziger zulässiger Anwendungsbereich wird der Einsatz als Sicherungssystem für die Zugangskontrolle ausserhalb der Bürozeiten diskutiert. Bei einem solchen Einsatz sind jedoch strikte Vorgaben einzuhalten. So sollte ein klarer Hinweis darauf gegeben werden, und die Kameras sollten nur dann Ton übermitteln oder aufzeichnen, a) wenn sie von der Person selbst aktiviert wurden, die versucht hat, sich Zugang zu verschaffen, oder b) nach einer genau festgelegten Zahl von Fehlversuchen, um sich Zugang zu verschaffen (Leitlinien Videoüberwachung, Ziff. 6.12). Gemäss § 3 Abs. 3 ImÜV ist zwar auf die Videoüberwachung vor Ort hinzuweisen, doch weitere einschränkende Vorgaben sind dem Gesetzeswortlaut von § 2 ImÜV in Bezug auf die Überwachung mit Tonübermittlung nicht zu entnehmen. Weder ist der Einsatz von Videoüberwachung mit Tonübermittlung in der Verordnung auf den Zweck der Zugangskontrolle von kantonalen Immobilien ausserhalb der Bürozeiten eingegrenzt noch sind klare Voraussetzungen zu ihrer Anwendung verankert.

E. 3.4.5

In der Begründung zur Verordnung hält der Beschwerdegegner zwar fest, dass die Beobachtung der mit den Überwachungsanlagen aufgezeichneten Bilder in Echtzeit und mit Tonübermittlung einschneidender sei als die Speicherung und Sichtung der Bilder im Ereignisfall (Begründung ImÜV, S. 12). Jedoch werden in Bezug auf diese auch nach der Auffassung des Beschwerdegegners für die Privatsphäre der betroffenen Personen weitergehenden technischen Möglichkeiten der Überwachung keine zusätzlichen Einschränkungen der Anwendung in örtlicher oder zeitlicher Sicht in der Verordnung klar normiert. Unterschiedliche technische Einsatzmöglichkeiten der Überwachung erfordern jedoch je nach der Intensität ihres Eingriffs in grundrechtliche Garantien auch die klare

Normierung unterschiedlicher Anforderungen, Ausgestaltungen und Begrenzungen (vgl. BGE 136 I 87 E. 8.3). Zwar wird in der Begründung als mögliches Beispiel einer Echtzeitüberwachung die Kontrolle der Hindernisfreiheit von Notausgängen via Fernzugriff erwähnt (Begründung ImÜV, S. 12), doch findet sich eine entsprechende Beschränkung des Zwecks nicht im Wortlaut der ImÜV. In Bezug auf die Videoüberwachung mit Tonübermittlung wird angeführt, dass sich diese dann rechtfertige, wenn sie der Kommunikation diene, namentlich um Zutrittsschranken via Fernzugriff zu bedienen. Zudem wird darauf hingewiesen, dass sie nicht an Orten eingesetzt werden dürfe, wo die Gefahr bestehe, dass private Gespräche abgehört werden könnten (Begründung ImÜV, S. 12). Diese zentralen Überlegungen zur Gewährleistung eines zulässigen Einsatzbereichs der Videoüberwachung mit Tonübermittlung und damit zum effektiven Schutz des Rechts auf Privatsphäre haben jedoch wiederum im Wortlaut der ImÜV keinen Niederschlag gefunden. Vielmehr verzichtete der Beschwerdegegner bewusst darauf, differenzierende Beschränkungen zu normieren. So ist der Begründung zur Verordnung zu entnehmen, dass darauf verzichtet werde, Betriebszeiten einzuschränken, um den möglichen Bedürfnissen eines Überwachungsstandortes gerecht zu werden (Begründung ImÜV, S. 12). Es ist daher vom insoweit klaren und eindeutigen Wortlaut der Verordnung auszugehen, dass die Videoüberwachung in Echtzeit und mit Tonübermittlung grundsätzlich für alle in § 1 Abs. 2 ImÜV genannten Zwecke eingesetzt werden kann und keine verbindlichen, einschränkenden Voraussetzungen in örtlicher oder zeitlicher Hinsicht in der ImÜV selbst vorgegeben werden. Damit erweist sich § 2 ImÜV als bewusst offen formulierte Norm, die keine nach den unterschiedlichen technischen Einsatzmöglichkeiten der Anlage und ihren Gefahren für die grundrechtlichen Freiheiten der betroffenen Personen differenzierenden Beschränkungen der Überwachung normiert. Die beispielhaften Erwähnungen möglicher Einsatzgebiete in den Materialien, die im Gesetzestext keinen Niederschlag gefunden haben, können weder verbindlich noch für die Auslegung unmittelbar entscheidend sein (vgl. BGE 146 V 129 E. 5.5.4; 136 I 297 E. 4.1; 134 V 170 E. 4.1; vgl. auch vorstehend E. 2). Für die Frage der Intensität der Grundrechtsbeschränkung kann auch nicht entscheidend sein, dass die Überwachung mit diesen technischen Fähigkeiten lediglich eine den jeweiligen Betreiberorganisationen eingeräumte Befugnis darstellt, von der nicht systematisch Gebrauch gemacht wird (vorn E. 3.3.2).

E. 3.4.6

In einer für die Bestimmung der Schwere der Grundrechtseinschränkung notwendigen Gesamtbetrachtung der technischen Fähigkeiten der Überwachungsanlage ist zusammenfassend festzuhalten, dass sich diese nicht auf die Aufnahme und Speicherung von die Personenidentifikation ermöglichenden Bildern und deren anlassbezogene Sichtung beschränken, sondern darüber hinaus durch die Echtzeitbeobachtung und Tonübermittlung eine permanente Bearbeitung der personenbezogenen Daten ermöglichen. Dadurch verstärkt sich die Intensität der durch die Videoüberwachung bewirkten Beschränkungen der Privatsphäre der betroffenen Personen (vgl. Flückiger/Auer, S. 941; Müller, S. 11, 260).

E. 3.4.7

Die Schwere der durch die Videoüberwachung bewirkten Einschränkungen der grundrechtlich geschützten Privatsphäre hängt auch von ihrem möglichen örtlichen Einsatzbereich ab (vgl. BGE 136 I 87 E. 8.2.3). Die ImÜV gilt gemäss § 1 Abs. 1 ImÜV für die Immobilien, die von der kantonalen Verwaltung und den Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts genutzt werden. Vom Geltungsbereich ausgenommen sind jedoch

Einrichtungen der Kantonspolizei, des Justizvollzugs und der obersten Gerichte einschliesslich der ihnen organisatorisch unterstellten Einheiten, Videoüberwachungen, die gestützt auf die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 oder das Polizeigesetz vom 23. April 2007 angeordnet werden, Immobilien, an denen der Kanton Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts ein Baurecht übertragen hat und die Anstalten gemäss § 40a Abs. 5 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (§ 1 Abs. 3 lit. a–d ImÜV). Darunter fallen die Zürcher Kantonalbank, die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich, die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich, die Gebäudeversicherung und die Universität Zürich (§ 40a Abs. 5 lit. a–e des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 [OG RR; LS 172.1]). In Bezug auf den Umfang der Videoüberwachung bestimmt § 4 Abs. 1 ImÜV, dass die Videoüberwachung den Aussen- und Innenbereich der Immobilien erfassen kann und, soweit die örtlichen Umstände es erfordern, auch den öffentlichen Raum (§ 4 Abs. 2 ImÜV).

E. 3.4.8

Der örtliche Geltungsbereich der ImÜV und der darin geregelten Videoüberwachung erfasst entsprechend eine Vielzahl von Einsatzbereichen. Der Kanton Zürich hält zur Erfüllung seiner vielfältigen Aufgaben eines der grössten Immobilienportfolios der öffentlichen Hand in der Schweiz (vgl. Kanton Zürich, Regierungsrat, Langfristige, strategische Immobilienplanung, 28. August 2024 [Immobilienplanung], S. 3, verfügbar unter https://www.zh.ch/bin/zhweb/publish/regierungsratsbeschluss-unterlagen./2024/903/RRB-2024-0903_LSI%202024.pdf). Das Immobilienportfolio ist entsprechend der Vielfalt der öffentlichen Aufgaben des Kantons nicht nur sehr umfangreich, sondern auch äusserst heterogen und historisch gewachsen und umfasst insgesamt 2'172 Hochbauten. Im vorliegend primär interessierenden allgemeinen Verwaltungsvermögen befinden sich 64 % der Hochbauten oder rund 1'400 Immobilien (Immobilienplanung, S. 6). Gemäss der Immobilienplanung finden sich unter den Immobilien vielfältige Nutzungsarten, beispielsweise Immobilien für den Bildungsbereich in Form von Mittelschulen, Berufsfachschulen und Fachhochschulen, Bürobauten, Betriebsbauten oder Kulturbauten (Immobilienplanung, S. 7, 22).

E. 3.4.9

Mit Blick auf den Umfang der Videoüberwachung ist festzuhalten, dass die Verordnung nicht nur die Möglichkeit vorsieht, den Aussen- und Innenbereich dieser Immobilien, sondern auch den öffentlichen Raum – soweit für die Überwachung erforderlich – miteinzubeziehen (§ 4 Abs. 1–2 ImÜV). Unter dem öffentlichen Raum sind dabei insbesondere die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch zu verstehen, die der Allgemeinheit zur Benutzung offen stehen, wie beispielsweise öffentliche Strassen, Plätze und Parks (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2226 f.; Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Bern 2022, Rz. 1341 f.; Flückiger/Auer, S. 926). Der Umstand, dass der so definierte öffentliche Raum nur soweit notwendig und damit in beschränktem Ausmass in den Anwendungsbereich der Videoüberwachung fällt, betrifft die Verhältnismässigkeit und nicht die Frage der Eingriffsintensität (vgl. BGE 133 I 77 E. 5.3).

E. 3.4.10

Umfassen die im abstrakten Normenkontrollverfahren zu überprüfenden Bestimmungen unzählige denkbare Anwendungsfälle, erscheint es sachgerecht, sich an den vorhersehbaren Fällen zu orientieren (Plüss, S. 423). Wie der Regierungsrat in der Begründung zur ImÜV ausführt, ist eine besondere Häufung von Sachbeschädigungen und starken Verunreinigungen beim Rathaus, beim Haus zum Rechberg, auf dem Kasernenareal und an den Gebäuden der engeren Zentralverwaltung zu verzeichnen (Begründung ImÜV, S. 5). Nachfolgend sind daher insbesondere diese Orte mit erhöhter Gefährdung in die Betrachtung miteinzubeziehen, da diese ein konkretes Überwachungsbedürfnis gemäss § 3 Abs. 1 lit. b ImÜV aufweisen.

E. 3.4.10.1

Das Rathaus befindet sich am Limmatquai 55, 8001 Zürich, in der Innenstadt und steht grundsätzlich für unterschiedliche Nutzungen zur Verfügung (vgl. <https://www.kantonsrat.zh.ch/besuch/das-rathaus/>). Vor der zurzeit laufenden Sanierung diente das Rathaus nicht nur der Zürcher Kantonsregierung für Sitzungen, sondern auch dem Zürcher Kantonsrat und überdies dem Gemeinderat der Stadt Zürich. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Sitzungen des Zürcher Kantonsrats grundsätzlich öffentlich sind (Art. 53 KV) und die Öffentlichkeit nur eingeschränkt werden kann, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen dies erfordern (§ 7 des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 [KRG; LS 171.1]). Gleiches gilt für die Sitzungen des Zürcher Gemeinderats (Art. 167 der Geschäftsordnung des Gemeinderats vom 16. Juni 2021 [GeschO GR; AS 171.100]). Die Öffentlichkeit der Ratsverhandlungen ist ein unverzichtbares Element für das Funktionieren der demokratischen Willensbildung. Sie ermöglicht insbesondere die Kontrolle der gewählten Mitglieder des Parlaments und erleichtert den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die für die Ausübung ihrer politischen Rechte unerlässliche Information zur Meinungsbildung. Der Besuch und das Verfolgen der öffentlichen Sitzungen des Zürcher Kantonsrats und des Zürcher Gemeinderats stehen daher auch unter dem Schutz der Informationsfreiheit von Art. 16 Abs. 1 und 3 BV (vgl. BGE 105 Ia 181 E. 2a), welche die Grundlage zur freien Meinungsbildung gemäss Art. 16 Abs. 1 und 2 BV bildet (Regina Kiener/Walter Kälin/Judith Wytenbach, Grundrechte, 4. A., Bern 2024, § 17 N. 875; David Rechsteiner/Christoph Errass in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich 2023 [St. Galler Kommentar], Art. 16 N. 72). Von einer Videoüberwachung an diesem Einsatzort unter Einbezug des erforderlichen öffentlichen Raums können daher nicht nur die für Beschädigungen und Verunreinigungen Verantwortlichen, sondern auch Mitglieder der kantonalen Verwaltung und Mitglieder der regelmässig tagenden kantonalen und kommunalen Legislativen bei der Ausübung ihrer Ämter erfasst werden. Darüber hinaus erfasst eine Videoüberwachung an diesem Einsatzort eine unbestimmte Vielzahl von Personen, welche die öffentlichen Sitzungen dieser Gremien besuchen und damit eine von der Informationsfreiheit geschützte und für die demokratische Meinungsbildung wesentliche Handlung vornehmen. Die Bilder der Videoüberwachung können entsprechend zeigen, wer, wann, mit wem die entsprechenden Räumlichkeiten des Rathauses betritt oder verlässt und sich vor diesem im öffentlichen Raum aufhält. Die technische Möglichkeit der Videoüberwachung mit Tonübermittlung kann zudem auch politisch motivierte und von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV geschützte Meinungsäusserungen übermitteln. Darüber hinaus gilt es zu berücksichtigen, dass sich das Rathaus am Limmatquai an einer zentralen Lage in der Innenstadt in Zürich befindet, die auch für die Ausübung anderer grundrechtlich geschützter Handlungen genutzt wird. So finden im öffentlichen Raum vor dem Rathaus auch

Demonstrationen statt (vgl. beispielsweise jüngst die "Grosse Wohndemo" am 5. April 2025, vgl. <https://wohndemo.ch/>), die in den Schutzbereich der in Art. 16 Abs. 1 und 2 BV verankerten Meinungsfreiheit und der in Art. 22 Abs. 1 BV garantierten Versammlungsfreiheit fallen (BGE 132 I 256 E. 3; 127 I 164 E. 3a; 117 Ia 472 E. 3c). Eine Videoüberwachung an diesem Einsatzort kann entsprechend auch Aufnahmen von besonders sensiblen Personendaten umfassen, da damit politische Ansichten oder Tätigkeiten erfasst werden (vgl. auch EGMR-Urteil Catt gegen Vereinigtes Königreich vom 24. Januar 2019 [Nr. 43514/15] § 112, 123; Leitlinien Videoüberwachung, Ziff. 6.7). Zudem dient die Rathausbrücke dem in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit von Art. 27 BV fallenden regelmässigen Verkauf von Waren im Rahmen eines Wochenmarktes (vgl. <https://www.stadt-zuerich.ch/de/stadtleben/veranstaltungen-und-bewilligungen/gewerbe-und-maerkte/maerkte/lebensmittelmärkte.html>). Durch die Videoüberwachung des Rathauses und des – wenn auch beschränkt erfassten – öffentlichen Raums werden somit neben dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch der Schutzbereich der Informations-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie der Wirtschaftsfreiheit tangiert. Vor diesem Hintergrund und insbesondere der Bedeutung der betroffenen Kommunikationsgrundrechte für die freiheitliche, rechtsstaatliche und demokratische Grundordnung erhöht sich die Intensität der Grundrechtsbeschränkung durch eine Videoüberwachung in diesen Fällen.

E. 3.4.10.2

Das Haus zum Rechberg liegt am Hirschengraben 40, 8001 Zürich, in der Innenstadt von Zürich. Auch diese Immobilie wird von mehreren politischen Akteuren genutzt. Das zweite Obergeschoss steht für repräsentative Anlässe des Regierungsrats zur Verfügung. Das Haus zum Rechberg und die Nebengebäude dienen jedoch auch den kantonsrätlichen Kommissionen und den Parlamentsdiensten für ihre Tätigkeit. Der Barockgarten, der sich in nordöstlicher Richtung auf Terrassen zu den Universitätsgebäuden nach oben hin öffnet, ist für die Öffentlichkeit zugänglich (vgl. <https://www.zh.ch/de/planen-bauen/hochbau/bauprojekte/bauprojekte-hochbauamt/verwaltungsbauten/haus-zum-rechberg.html>). Auch im Zusammenhang mit dieser Immobilie gilt es daher darauf hinzuweisen, dass mit einer Videoüberwachung unter Einbezug des erforderlichen öffentlichen Raums regelmässig Mitglieder der kantonalen Legislative bei der Ausübung ihrer Kommissionstätigkeit und damit sensible Informationen über politische Tätigkeiten erfasst werden. Zudem wird auch der Hirschengraben aufgrund seiner zentralen Lage in der Nähe des Obergerichts und der Universitätsgebäude für Kundgebungen und für Demonstrationen genutzt (beispielsweise "Solidarität mit Wilson A." am 12. Januar 2024, vgl. <https://bildung-fuer-alle.ch/solidaritat-mit-wilson-a/>; "Klimastreik" vom 24. September 2021, vgl. <https://www.klimastreikzh.ch/>). Von einer Videoüberwachung an diesem Einsatzort unter Einbezug des erforderlichen öffentlichen Raums können daher grundsätzlich nicht nur für Beschädigungen und Verunreinigungen Verantwortliche, sondern auch Mitglieder der kantonalen Legislative bei der Ausübung ihrer politischen Ämter und eine unbestimmte Vielzahl von Personen erfasst werden, welche an dieser zentralen Lage von der Meinungsfreiheit (Art. 16 Abs. 1 und 2 BV) und Versammlungsfreiheit (Art. 22 Abs. 1 BV) geschützte Handlungen vornehmen. Mit Blick auf die Funktion dieser Grundrechte für eine freiheitliche, rechtsstaatliche und demokratische Grundordnung verstärkt sich die Intensität der Grundrechtsbeschränkung durch eine Videoüberwachung an diesem Ort.

E. 3.4.10.3

Das vom Beschwerdegegner ebenfalls als Beispiel für einen Einsatzort von Videoüberwachung genannte Kasernenareal liegt an der Militärstrasse 45, 8004 Zürich, und bietet Raum für verschiedene Nutzungen (für einen Überblick vgl. <https://kasernenareal-zuerich.ch/#heute>). Während in den Zeughäusern zurzeit vor allem nicht in den Anwendungsbereich der ImÜV fallende Nutzungen durch Privatpersonen realisiert werden, hat der Kanton in der Polizeikaserne im Januar 2023 eine temporäre Asylunterkunft eröffnet. Das Gebäude wurde als Unterkunft für vorläufig bis zu 300 Personen eingerichtet, wobei sich die Unterkunft für eine gemischte Nutzung mit Erwachsenen und Minderjährigen in unterschiedlichen Familienkonstellationen eignet (vgl. <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2023/01/kanton-eroeffnet-temporaere-asyl-unterkunft-in-der-polizeikaserne.html>). Da diese Immobilie vom Kanton für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe genutzt wird, ist sie dem Verwaltungsvermögen zuzurechnen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2205 ff.; Tschannen/Müller/Kern, Rz. 1339 f.) und fällt grundsätzlich in den Geltungsbereich der ImÜV. Eine Videoüberwachung an diesem Einsatzort berührt nicht nur die informationelle Selbstbestimmung der asylsuchenden Personen, sondern betrifft auch ihr Recht auf Achtung der Wohnung und ihres Privat- und Familienlebens gemäss Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 Ziff. 1 EMRK (BGr, 24. Mai 2007, 2P.272/2006, E. 5.1). Unter den Begriff der Wohnung fallen auch Räumlichkeiten, in denen sich – wenn auch nur vorübergehend – das Privat- und Familienleben abspielt (Hertig Randall/Marquis, Commentaire romand, Art. 13 N. 44; Breitenmoser, St. Galler Kommentar, Art. 13 N. 69; Müller/Schefer, S. 187; Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 13 N. 740). Vom Schutz sind auch Aussenräume wie Höfe oder Gärten erfasst (BGr, 24. Mai 2007, 2P.272/2006, E. 5.1; BGr, 29. September 2000, 1P.134/2000, E. 5). Die Intensität der Grundrechtsbeschränkung durch die Videoüberwachung erhöht sich daher auch an diesem Standort, da nicht nur die informationelle Selbstbestimmung, sondern auch die Achtung der Wohnung und des Privat- und Familienlebens der asylsuchenden Personen betroffen ist.

E. 3.4.10.4

Die Gebäude der engeren Zentralverwaltung umfassen die Gebäude am Walcheplatz 1 und Walcheplatz 2, das Kaspar-Escher-Haus am Neumühlequai 8/10 sowie die Gebäude an der Stampfenbachstrasse 12/14, 8001 Zürich. Aufgrund der von der kantonalen Verwaltung wahrzunehmenden Aufgaben und Funktionen können auch an diesem möglichen Einsatzort Kundgebungen und Demonstrationen stattfinden, die als Reaktion auf politische Entscheidungen oder Entwicklungen im Kanton zu verstehen sind (beispielsweise jüngst "Unsere Körper, unsere Entscheidung" am 12. Juli 2025, vgl. <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich-hunderte-menschen-demonstrieren-fuer-transrechte-572307305079>; "Gegen das Sterben – Für den Widerstand – Freiheit für alle" am 30. Mai 2025, vgl. <https://bildung-fuer-alle.ch/freiheit-fuer-alle-spontankundgebung/>). Von einer Videoüberwachung an diesem Einsatzort unter Einbezug des erforderlichen öffentlichen Raums kann daher grundsätzlich eine unbestimmte Vielzahl von Personen erfasst werden, welche von der Meinungsfreiheit (Art. 16 Abs. 1 und 2 BV) und Versammlungsfreiheit (Art. 22 Abs. 1 BV) geschützte Handlungen vornehmen und diesen Ort bewusst gewählt haben, um die Appellwirkung ihrer Meinungsäusserung in Bezug auf politische Entscheidungen oder Entwicklungen zu verstärken (vgl. dazu VGr, 27. August 2019, VB.2019.00453, E. 5.2). Mit Blick auf die Funktion dieser Grundrechte für eine

freiheitliche, rechtsstaatliche und demokratische Grundordnung verstärkt sich die Intensität der Grundrechtsbeschränkung durch eine Videoüberwachung in diesen Fällen.

E. 3.4.11

Zusammenfassend ist mit Blick auf den örtlichen Einsatzbereich der Videoüberwachung festzuhalten, dass sich dieser grundsätzlich auf rund 1'400 kantonale Immobilien erstreckt und deren Aussen- und Innenbereich sowie den aufgrund der örtlichen Umstände erforderlichen öffentlichen Raum erfasst. Werden die vom Beschwerdegegner genannten vorhersehbaren Fälle einer Videoüberwachung betrachtet, so ist festzustellen, dass sich diese Immobilien alle an zentraler Lage in der Innenstadt von Zürich befinden. Durch eine Videoüberwachung dieser Immobilien und des für die Überwachung erforderlichen öffentlichen Raums wird nicht nur das Recht auf informationelle Selbstbestimmung tangiert, sondern darüber hinaus auch weitere Grundrechte, insbesondere auch Kommunikationsgrundrechte. Mit Blick auf die Funktion dieser Grundrechte für die freiheitliche, rechtsstaatliche und demokratische Grundordnung erhöht sich die Intensität der Grundrechtsbeschränkung in diesen Fällen.

E. 3.4.12

Für die Beurteilung der Intensität der Einschränkung der grundrechtlich geschützten Privatsphäre von Bedeutung ist weiter, aus welchem Anlass die betroffenen Personen dem Eingriff ausgesetzt werden und damit insbesondere, ob sie einen objektiven Grund für die Erhebung ihrer Personendaten gesetzt haben, namentlich in Form eines ihnen zurechenbaren vorwerfbaren Verhaltens (vgl. Müller, S. 143; Patrice Martin Zumsteg, Demonstrationen in der Stadt Zürich, Verwaltungsrecht und Behördenpraxis am Massstab der Versammlungs- und Meinungsfreiheit, Zürich 2020, N. 302; Bruno Baeriswyl, Videoüberwachung – im rechtsfreien Raum?, digma 2002, S. 26 ff., 27). Der Umstand, dass sich die vorliegend zu beurteilende Videoüberwachung im Anwendungsbereich der ImÜV wie vorstehend ausgeführt auch auf eine unbestimmte Vielzahl von Personen erstreckt, die öffentlich zugängliche Immobilien (vgl. dazu E. 3.4.10.1) oder den für die Überwachung erforderlichen öffentlichen Raum nutzen (vgl. dazu E. 3.4.10.1–3.4.10.4) und keinen Anlass zu einer solchen Überwachungsmassnahme gegeben haben, weist auf eine grundsätzlich hohe Eingriffsintensität hin (vgl. auch Müller, S. 143 f.; Zumsteg, N. 302; für einen strengen Massstab der Zulässigkeit in Fällen, in denen eine unbestimmte Vielzahl von Personen von der staatlichen Massnahme betroffen sind, die keinerlei Anlass zu einer Kontrolle geben vgl. auch BGE 149 I 218 E. 8; BGr, 17. Oktober 2024, 1C_63/2023 E. 3.3.2).

E. 3.4.13

In einer Gesamtbetrachtung der unterschiedlichen für die Intensität der Beschränkung der betroffenen Privatsphäre relevanten Elemente ist zusammenfassend die in § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 ImÜV vorgesehene Videoüberwachung unter Einbezug des für die Überwachung erforderlichen öffentlichen Raums mit Blick auf Art und Umfang als eine schwerwiegende Beschränkung von Art. 13 Abs. 2 BV und Art. 8 Ziff. 1 EMRK zu qualifizieren. Sie bedarf daher gemäss Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV, Art. 8 Ziff. 2 EMRK und Art. 38 Abs. 1 lit. b KV einer formellgesetzlichen Grundlage (die Notwendigkeit einer formellgesetzlichen Grundlage für die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume bejahend vgl. auch Baeriswyl, S. 27; Tiefenthal, S. 426 f.; Markus Müller/Ursula Wyssmann, Polizeiliche Videoüberwachung, Rechtssetzungszuständigkeit nach bernischem Polizeigesetz, BVR

2005, S. 529 ff., 552; Carmen Trochsler-Hugentobler/Adrian Lobsiger, Polizeiliche Befugnisse und Handlungsformen, in: Rainer J. Schweizer [Hrsg.], Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 1, Allgemeiner Teil, Basel 2008, Rz. 137; Müller, S. 209; in Bezug auf die Videoüberwachung von Kundgebungen vgl. Zumsteg, N. 301; in Bezug auf die Videoüberwachung von öffentlichen Gebäuden vgl. Joséphine Boillat/Stéphane Werly, La surveillance télévisuelle d'un bien immobilier, in: Michel Hottelier/Bénédict Föx (Hrsg.), La sphère privée du propriétaire, 2019, S. 47 ff., 68).

E. 3.4.14

Was der Beschwerdegegner dagegen vorbringt, vermag nicht zu überzeugen. Für die Auffassung, dass es sich vorliegend um einen leichten Grundrechtseingriff handelt, stützt er sich auf eine Literaturmeinung (Müller, S. 206), nach der eine örtlich begrenzte Überwachung einer Durchgangs- oder Seitenstrasse ohne Echtzeitbeobachtung, bei welcher das Aufzeichnungsmaterial nur bei Verdacht auf eine Straftat gesichtet und nicht länger als 100 Tage aufbewahrt werden darf sowie hinreichend gegen eine missbräuchliche Verwendung geschützt ist, keinen schweren Grundrechtseingriff darstelle (Begründung ImÜV, S. 6 f.). Dieser vom Autor angeführte Fall unterscheidet sich jedoch von der vorliegend interessierenden Videoüberwachung in wesentlichen Elementen. Wie vorstehend gezeigt wurde, handelt es sich bei den vom Beschwerdegegner genannten Beispielen von möglichen Überwachungsarten mit einem konkreten Überwachungsbedürfnis nicht um Durchgangs- oder Seitenstrassen. Die genannten Immobilien befinden sich allesamt in der Innenstadt Zürichs an stark frequentierten Lagen. Wie die Analyse zudem gezeigt hat, dienen die Immobilien und der daran anschliessende öffentliche Raum unterschiedlichen Nutzungen, sodass durch eine Videoüberwachung nicht nur die informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV), sondern darüber hinaus auch die Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 1 und 3 BV), Meinungsfreiheit (Art. 16 Abs. 1 und 2 BV), Versammlungsfreiheit (Art. 22 Abs. 1 BV), Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) sowie die Achtung der Wohnung und des Privat- und Familienlebens (Art. 13 Abs. 1 BV) betroffen sind (dazu E. 3.4.10.1–3.4.10.4). Die technischen Fähigkeiten der Überwachungsanlage beschränken sich zudem nicht auf die Aufzeichnung und Speicherung von die Personenidentifikation ermöglichenden Bildern, die bei Eintritt eines Ereignisses gesichtet werden, das hätte verhindert werden sollen, sondern umfassen zudem auch die Echtzeitbeobachtung und die Tonübermittlung. Beide zusätzlichen technischen Fähigkeiten werden vom zitierten Autor kritisch beurteilt (Müller, S. 11, 209, 260). Die Literaturstelle, auf die sich der Beschwerdegegner für seine Auffassung stützt, muss zudem im Zusammenhang mit den weiteren Ausführungen des Autors gelesen werden. Nach einer Gesamtbetrachtung kommt der Autor zur abschliessenden Auffassung, dass im Bereich der Videoüberwachung hohe Anforderungen an die Normstufe und die Normdichte zu stellen seien und die Videoüberwachung deshalb generell einer Regelung in einem formellen Gesetz bedürfe (Müller, S. 209). Der Beschwerdegegner führt weiter aus, dass von der Videoüberwachung vor allem Personen betroffen seien, die eine enge Beziehung zum Staat hätten, wie beispielsweise Mitarbeitende, Kundinnen und Kunden oder Gäste (Begründung ImÜV, S. 7). Dieses Argument übersieht, dass der von der Videoüberwachung betroffene – wenn auch begrenzte – öffentliche Raum als öffentliche Sache im Gemeingebrauch definitionsgemäss der Allgemeinheit zur Benutzung offensteht. Aufgrund dieses offenen Benutzerkreises wird eine Vielzahl von Personen erfasst, die nicht in einem besonderen Näheverhältnis zum Staat stehen. Diese Personen haben zudem keinen objektiven Grund für die Erhebung ihrer Personendaten gesetzt, namentlich in Form eines ihnen

zurechenbaren vorwerfbaren Verhaltens (vgl. dazu E. 3.4.12). Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass auch Personen, die in einem besonderen Näheverhältnis zum Staat stehen, grundrechtsberechtigt sind und sich nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung schwere Grundrechtseinschränkungen auch innerhalb des besonderen Rechtsverhältnisses auf eine klare Grundlage in einem formellen Gesetz stützen müssen (vgl. BGE 149 I 129 E. 3.4.4; vgl. auch Kiener/Kälin/Wyttenbach, § 6 N. 356a; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 454).

E. 3.5

Nach dem Gesagten bedarf die in § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 ImÜV vorgesehene Videoüberwachung unter Einbezug des für die Videoüberwachung erforderlichen öffentlichen Raums als schwerwiegende Einschränkung von Art. 13 Abs. 2 BV und Art. 8 Ziff. 1 EMRK einer formellgesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV; Art. 8 Ziff. 2 EMRK; Art. 38 Abs. 1 lit. b KV). Die strittigen Vorschriften zur Videoüberwachung lediglich auf der Stufe einer regierungsrätlichen Verordnung einzuführen, stellt daher eine Verletzung übergeordneten Rechts dar. Die angefochtenen Bestimmungen sind deshalb aufzuheben. Unter diesen Umständen müssen die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang in Bezug auf die Verletzung des kantonalen Polizeirechts, des öffentlichen Personalrechts und der Verhältnismässigkeit nicht mehr geprüft werden. Inwiefern entsprechende Regelungen gestützt auf eine genügend bestimmte formellgesetzliche Grundlage zulässig wären, ist vorliegend nicht zu prüfen.

E. 4

Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, die in § 9 Abs. 3 ImÜV vorgesehene Möglichkeit, den Betrieb der Videoüberwachungsanlage ganz oder teilweise an Dritte zu übertragen, verletze Art. 98 Abs. 2 KV. Diese Bestimmung verlange eine formellgesetzliche Grundlage für eine solche Aufgabenauslagerung.

E. 4.1

Nach Art. 98 Abs. 1 KV kann der Kanton die Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Dritte übertragen. Solches hat mittels formellen Gesetzes zu erfolgen (Abs. 2 sowie Art. 38 Abs. 1 lit. h KV). Art. 98 KV ist bezüglich Aufgabenübertragungen anwendbar, welche bedeutsam sind und nur schwer wieder rückgängig gemacht werden können oder mit welchen hoheitliche Befugnisse übertragen werden; nicht gemeint ist damit etwa ein blosses Auftragsverhältnis, in dessen Rahmen die Entscheidungsgewalt bei den Behörden verbleibt und welches jederzeit gekündigt werden kann. Gegen eine Übertragung im Sinn von Art. 98 KV kann auch sprechen, dass die Rechtsstellung der Administrierten in keiner Weise berührt wird (vgl. Tobias Jaag, *Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Formen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen*, in: Tobias Jaag [Hrsg.], *Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben*, S. 38 ff.; Andreas Müller in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], *Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007*, Art. 98 N. 7). Konkretisierend hat das Bundesgericht festgehalten, dass folgende Kriterien gegen eine Aufgabenübertragung im Sinn von Art. 98 Abs. 1 KV und für das Vorliegen einer Verwaltungshilfe sprechen: Der Private erbringt nur einen Teil der Erfüllung der Verwaltungsaufgabe, die Gesamtorganisation verbleibt beim Staat; es handelt sich um administrative oder technische Hilfstätigkeiten; die Einzelheiten der zu erbringenden Dienstleistung sind detailliert im Leistungsauftrag geregelt; der Private hat nur wenig Gestaltungsspielraum (nur

aufgabenimmanentes Ermessen); der Private ist in die Verwaltungsorganisation eingebettet; der Private handelt nicht in eigenem Namen und nicht in eigener Zuständigkeit, er trägt keine eigene Verantwortung und tritt nicht selbständig nach aussen auf (vielmehr trägt der Staat die Verantwortung für das Handeln oder Unterlassen des Privaten und tritt entsprechend nach aussen auf); der Private hat keine Verfügungsbefugnis und handelt nicht hoheitlich; der Staat übt Inhaltskontrolle und Aufsicht über den Privaten aus. Um eine Aufgabenübertragung handelt es sich hingegen, wenn der Private die gesamte Aufgabe zu erfüllen hat, in eigenem Namen und in eigener Verantwortung handelt, entsprechend nach aussen auftritt und nicht in die Verwaltungsorganisation eingebunden ist. Ist der Private befugt, Verfügungen zu erlassen oder hoheitlich zu handeln, liegt eine Aufgabenübertragung vor. Es muss in einer Gesamtschau beurteilt werden, ob es sich aufgrund der genannten, nicht kumulativ zu verstehenden Kriterien um eine Aufgabenübertragung oder eine Verwaltungshilfe handelt (vgl. BGr, 7. Mai 2024, 2C_214/2023, E. 4.4.3).

E. 4.2

Der Betrieb einer Videoüberwachungsanlage, die gestützt auf § 9 Abs. 3 ImÜV ganz oder teilweise an Dritte übertragen werden kann, berührt die Rechtsstellung der betroffenen Personen erheblich (vgl. dazu E. 3). Allerdings gilt es in der notwendigen Gesamtbetrachtung festzuhalten, dass der Schutz vor Beschädigungen und Verunreinigungen der Immobilien, die Ermittlung der dafür Verantwortlichen und die Gewährleistung eines ordnungsgemässen Immobilienbetriebs im Rahmen der Kontroll- und Sicherheitsdienste der jeweiligen Betreiberorganisation (§ 36 Abs. 4 lit. d der Immobilienverordnung vom 20. Juni 2018 [ImV; LS 721.1]) als öffentliche Aufgaben beim Staat verbleiben (§ 1 Abs. 2 ImÜV). Lediglich der Betrieb der Videoüberwachungsanlage als ein Instrument zur Realisierung dieser öffentlichen Aufgaben kann ganz oder teilweise an Dritte übertragen werden. Zudem kann die Videoüberwachung als technische Dienstleistung charakterisiert werden, die zur effektiven Umsetzung informationstechnisches Fachwissen erfordert. Die Einzelheiten der Erbringung dieser Dienstleistung müssen in einer Vereinbarung festgehalten werden, bei der die mit RRB Nr. 670/2015 vom 24. Juni 2015 beschlossenen allgemeinen Geschäftsbedingungen anzuwenden sind (Begründung ImÜV, S. 16). Diese allgemeinen Geschäftsbedingungen umfassen die "Allgemeinen datenschutzrechtlichen Geschäftsbedingungen bei der Datenbearbeitung durch Dritte (AGB Datenbearbeitung durch Dritte)" und die "Allgemeinen Geschäftsbedingungen bei der Auslagerung von Datenbearbeitungen unter Inanspruchnahme von Informatikleistungen (AGB Auslagerung Informatikleistungen)". Mit diesen allgemeinen datenschutzrechtlichen Geschäftsbedingungen werden detaillierte Vorgaben für Auftragnehmer gemacht, die Personendaten im Sinn von § 6 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4) in Verbindung mit § 25 der Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV; LS 170.41) für das öffentliche Organ bearbeiten resp. diese unter Inanspruchnahme von Informatikleistungen vornehmen (Ziff. 1 AGB Datenbearbeitung durch Dritte; Ziff. 1 AGB Auslagerung Informatikleistungen). Von wesentlicher Bedeutung ist vorliegend, dass gemäss § 9 Abs. 3 ImÜV die Betreiberorganisation ausdrücklich auch bei einer ganzen oder teilweisen Übertragung des Betriebs der Videoüberwachungsanlage für den rechtmässigen Betrieb der Videoüberwachungsanlage verantwortlich bleibt (vgl. auch § 9 Abs. 1 ImÜV). Auch in den relevanten AGBs wird klar festgehalten, dass das öffentliche Organ für die Bearbeitung der Informationen verantwortlich ist (Ziff. 2 AGB Datenbearbeitung durch Dritte; Ziff. 2 AGB

Auslagerung Informatikleistungen). Das öffentliche Organ behält die vollumfängliche rechtliche Verfügungsmacht über die bearbeiteten Informationen und kann dem Auftragnehmer ohne Begründung und ungeachtet der konkreten vertraglichen Situation jederzeit den Zugriff auf die bearbeiteten Informationen untersagen, die Informationen herausverlangen oder den Auftragnehmer auffordern, diese zu vernichten (Ziff. 3 AGB Datenbearbeitung durch Dritte; Ziff. 3 AGB Auslagerung Informatikleistungen). Zudem untersteht der Auftragnehmer der Aufsicht der Kontrollorgane des öffentlichen Organs, namentlich der Datenschutzbeauftragten (Ziff. 8 AGB Datenbearbeitung durch Dritte; Ziff. 9 AGB Auslagerung Informatikleistungen). Es ist zudem nicht ersichtlich, dass den Auftragnehmenden selbständige Verfügungs- und Entscheidungskompetenzen zukommen. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Kriterien ist vorliegend in einer Gesamtwürdigung nicht von einer Aufgabenübertragung im Sinn von Art. 98 Abs. 1 KV auszugehen. Der Staat bleibt für die öffentlichen Aufgaben in § 1 Abs. 2 ImÜV selbst verantwortlich, kann aber im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgaben Private als Hilfspersonen beiziehen, was in einer Verordnung geregelt werden kann.

E. 4.3

Aus dem Vorstehenden folgt, dass § 9 Abs. 3 ImÜV nicht gegen Art. 98 Abs. 2 KV verstösst. Die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

E. 5

Dem Verwaltungsgericht muss ausnahmsweise in begründeten Fällen die Befugnis zustehen, über den Rechtsmittelantrag hinaus den ganzen Erlass aufzuheben. Dies ist nach der Rechtsprechung der Fall, wenn der Erlass ohne die angefochtenen und als rechtswidrig erachteten Bestimmungen sinn- und zwecklos wird (vgl. VGr, 26. Juni 2013, AN.2012.00005, E. 3.4; vgl. auch Doleschal, S. 753 unten, je mit weiteren Hinweisen; Arnold Marti, Abstrakte Normenkontrolle, Klageverfahren und weitere besondere Vorschriften, in Alain Griffel/Tobias Jaag [Hrsg.], Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen 2010, S. 103 ff., 120; Donatsch, Kommentar VRG, § 63 N. 28). Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin ist vorliegend nicht von einem solchen Ausnahmefall auszugehen. Zwar sind § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 ImÜV zentrale Bestimmungen der Verordnung, aber die Videoüberwachung ist – aus dem Blickwinkel der abstrakten Normenkontrolle – auch ohne diese beiden Regelungspfeiler durchführbar.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 ImÜV sind aufzuheben. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 7

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass gemäss § 65a Abs. 3 VRG bei personalrechtlichen Streitigkeiten mit einem Streitwert bis zu Fr. 30'000.- keine Kosten erhoben würden und diese Bestimmung auch auf Streitigkeiten ohne Streitwert Anwendung finde. Unter Verweis auf das Urteil des Verwaltungsgerichts AN.2021.00018, E. 7, beruft sie sich darauf, dass dies auch im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gelte. Zwar gehe es vorliegend im Kern um präventives Polizeirecht, doch rüge sie auch die Verletzung personalrechtlicher Bestimmungen. Der Begriff der personalrechtlichen Streitigkeit ist weit zu verstehen (Plüss, Kommentar VRG, § 13 N. 85, § 65a N. 23). Allerdings setzt die

Kostenlosigkeit voraus, dass es sich um eine personalrechtliche Streitigkeit im engeren Sinn, also eine Streitigkeit zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden, handelt (VGr, 6. September 2017, VB.2017.00168, E. 8.1). Das vorliegende Beschwerdeverfahren betrifft jedoch nicht eine Auseinandersetzung zwischen den Parteien eines Arbeitsverhältnisses oder die abstrakte Kontrolle von Rechtsnormen, die der Regierungsrat spezifisch für das Personal der kantonalen Verwaltung erlassen hat und die auf ein konkretes personalrechtliches Verhältnis anwendbar wären. Vielmehr geht es vorliegend im Kern, wie die Beschwerdeführerin selber zu Recht ausführt, nicht um eine personalrechtliche Bestimmung. Auch orientieren sich die Eingaben der Beschwerdeführerin nicht primär an den Auswirkungen der Verordnung auf ihr Anstellungsverhältnis. Damit gilt es nicht als personalrechtliche Streitigkeit im Sinn von § 65a Abs. 3 VRG (vgl. VGr, 16. Mai 2022, AN.2022.00004, E. 3.1; 5. Januar 2022, AN.2021.00018, E. 7 und 1.2).

E. 8

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten den Parteien je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung ist der Beschwerdeführerin mangels überwiegenden Obsiegens nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.