



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence et
de la protection des données ATPrD
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und
Datenschutz ÖDSB

Kantonale Datenschutzbeauftragte

Chorherrengasse 2, 1700 Freiburg

T +41 26 322 50 08, F +41 26 305 59 72
www.fr.ch/odsb

—

Referenz:

E-Mail: secretariatatprd@fr.ch

Merkblatt 6

I VIDEOÜBERWACHUNG

Merkblatt zur Videoüberwachung durch öffentliche kantonale und kommunale Organe an öffentlichen Orten und in öffentlichen Gebäuden.

1. Zweck

Dieses Merkblatt beruht auf der Beratungsaufgabe der Datenschutzbeauftragten (Art. 31 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz, DSchG). Es soll eine Anleitung für die zuständigen kantonalen und kommunalen öffentlichen Organe sein, wenn diese ein Videoüberwachungssystem anbringen wollen, um die Sicherheit in und um öffentliche Plätze und Gebäude zu gewährleisten.

2. Allgemeines

Hier zuerst einmal einige allgemeine Informationen.

2.1 Im Sinne des Datenschutzes ist unter **Videoüberwachung** die Aufnahme von Videobildern erkennbarer oder bestimmbarer *Personen* zu verstehen. Das Bearbeiten umfasst namentlich das Erfassen, Bekanntgeben, das unmittelbare oder nachträgliche Anschauen oder Aufbewahren der Videobilder.

2.2 Eine personenbezogene Videoüberwachung stellt einen *schweren Eingriff* in die von der Verfassung geschützten Grundrechte auf **Privatsphäre** dar (Art. 12 Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004). Die Persönlichkeitsverletzung wird konkret, wenn Bilder erkennbarer oder bestimmbarer Personen bearbeitet und evtl. aufgezeichnet werden. Dadurch entsteht die Möglichkeit, Bewegungs- und Persönlichkeitsprofile zu erstellen. Die Gefahr der Persönlichkeitsverletzung ist umso grösser, als die technischen Mittel immer raffinierter werden (z.B. auf öffentliche Plätze gerichtete Webcams übertragen in Echtzeit Bilder ins Internet, die ohne jegliche Kontrolle bearbeitet werden können).

2.3 Der Umstand, beobachtet zu werden, kann dazu führen, dass die betroffenen Personen ihr Verhalten ändern und insofern in ihrer ebenfalls von der Verfassung

geschützten **persönlichen Freiheit** eingeschränkt werden (Art. 11 Abs. 2 Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004).

2.4 Zu Kontroversen führt auch die **Scheinsicherheit** der Videoüberwachung. Personen, die sich im überwachten Bereich aufhalten, fühlen sich in Sicherheit und vernachlässigen Vorsichtsmassnahmen, die sie sonst ergreifen würden. Wenn nun aber niemand die Videobilder in Echtzeit überwacht und im Notfall rechtzeitig eingreifen kann, ist dieses Sicherheitsgefühl trügerisch.

3. Voraussetzungen für den Einsatz einer Videoüberwachung

Die öffentlichen Organe, die sich für eine Videoüberwachung entscheiden, müssen alle erforderlichen Massnahmen zur Verhinderung von Persönlichkeitsverletzungen treffen. Die Videoüberwachung muss demnach auf die Fälle beschränkt werden, in denen mit weniger radikalen Massnahmen das angestrebte Ziel nicht erreicht werden kann.

3.1 Die Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage erfordert eine **vorherige Analyse** der *Risiken* und der zur Zweckerreichung *möglichen Massnahmen*. Es ist abzuklären, auf was für Mittel gegenwärtig zurückgegriffen wird, welche Vor- und Nachteile die Videoüberwachung hat und zu welchem Zweck sie genau eingesetzt wird. Insbesondere stellen sich folgende Fragen:

- a) Bezüglich *Risikoanalyse*: Ist es in zu schützenden Bereichen zu Übergriffen auf Personen oder zu Sachbeschädigungen gekommen oder besteht konkret die Gefahr, dass es dazu kommen kann?
- b) Bezüglich der *Mittel*: Welche Mittel stehen gegenwärtig zur Verfügung und welche weniger radikalen Mittel als die Videoüberwachung gäbe es sonst (z.B. zusätzliche Verriegelungen, Verstärkungen der Eingangstüren, Alarmsysteme)?
- c) Bezüglich des *Zwecks* der Videoüberwachung ist Folgendes zu klären: Besteht der Zweck im Schutz des Lebens und der körperlichen und sexuellen Unversehrtheit von Personen in einer Tiefgarage, so muss die Überwachung in Echtzeit am Monitor erfolgen, damit im Notfall sofort eingegriffen werden kann. Besteht der Zweck im Schutz eines Gebäudes vor Vandalismus, könnte eine reine Aufzeichnung genügen, da allein schon das Vorhandensein einer Videokamera abschreckend wirkt.

3.2 Die **Aufsichtsbehörde für Datenschutz** kann bei der Prüfung der Frage, ob ein Videoüberwachungssystem eingesetzt werden soll, beigezogen werden (z.B. zur Frage, ob ein Konzept aufgestellt werden muss, zu den Einzelheiten, Art. 31 Abs. 2 Bst. b DSchG). Sobald eine Videokamera angebracht worden ist, kann die Aufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Befugnisse Kontrollen vornehmen (Art. 31 Abs. 2 Bst. a DSchG).

4. Rechtliche Anforderungen für die Bewilligung eines Videoüberwachungssystems

Es ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, damit ein Videoüberwachungssystem vom öffentlichen Organ bewilligt werden kann. In diesem Stadium muss folgenden rechtlichen Grundsätzen entsprochen werden:

4.1 Es muss eine formale **gesetzliche Grundlage** bestehen, die folgende Punkte genau regelt:

- a) *Zweck* der Videoüberwachung (der als solcher ebenfalls rechtmässig sein muss: z.B. eine Einrichtung zur Überwachung der Angestellten durch den Arbeitgeber ist gesetzlich verboten).
- b) *Wer befugt ist*, die Videoüberwachung *durchzuführen*.
- c) *Wer* die Videoaufnahmen unter welchen Voraussetzungen *auswerten* darf.
- d) *Was* überwacht wird (Gebäude, öffentliche Verkehrsmittel, Abfalldeponien, andere Örtlichkeiten).
- e) Ob die Aufnahmen *gespeichert* werden und gegebenenfalls die *Dauer* der Speicherung der Aufnahmen.

4.2 Für die Einhaltung des Prinzips der **Verhältnismässigkeit** muss wie folgt gesorgt werden:

- a) Der *angestrebte Zweck* muss dieser Massnahme entsprechen und somit gewichtig sein (z.B. Schutz von Leib und Leben, Bekämpfung von Vandalismus; die Überwachung einer Abfalldeponie oder einer Fussgängerunterführung ist fraglich).
- b) Die Videoüberwachung muss *geeignet* sein, das heisst der angestrebte Zweck muss damit erreicht werden können, und sie muss auf das Notwendige beschränkt sein. Besteht der Zweck beispielsweise darin, Personen in einer Tiefgarage zu schützen, muss die Überwachung in Echtzeit erfolgen, damit die Möglichkeit besteht, im Notfall sofort einzugreifen. Eine reine Bildaufzeichnung wäre in diesem Fall sinnlos. Auf der anderen Seite ist auf die Videoüberwachung zu verzichten, wenn es Massnahmen gibt, die ausreichend und durchführbar sind, aber weniger in die Grundrechte eingreifen (z.B. Alarmsystem).

5. Rechtliche Anforderungen bei der Einrichtung und beim Betrieb eines Videoüberwachungssystems

Sind die Voraussetzungen für die Bewilligung einer Videoüberwachung erfüllt, so ist die nächste Etappe zu prüfen. Das heisst, dass die folgenden datenschutzrechtlichen Grundsätze eingehalten werden müssen, sobald eine Überwachungskamera in Betrieb genommen wird.

5.1 Damit die Grundsätze der **Transparenz** sowie von **Treu und Glauben** gewährleistet werden und um sicherzustellen, dass die **betroffenen Personen ihre Rechte** ausüben können, sind entsprechende Massnahmen zu treffen:

- a) Die Videokameras müssen gut *sichtbar* montiert werden und falls nötig vor Vandalismus geschützt werden (z.B. mit Schutzgittern).
- b) Die für die Videoüberwachung verantwortliche Person muss die Personen, die sich im überwachten Bereich befinden, auf die Videoüberwachung *aufmerksam machen* (z.B. mit einem gut sicht- und lesbaren Hinweisschild) und über die wichtigsten Punkte informieren (Zweck und Bereich der Überwachung, dass auf den Aufnahmen Personen erkennbar und bestimmbar sind, während welchen Zeiten die Videoüberwachung

aktiviert ist, wer für die Aufnahmen verantwortlich ist und gegebenenfalls wie lange die Aufnahmen gespeichert werden).

- c) Die *Rechte* der betroffenen Personen müssen garantiert sein. Es muss auch darauf hingewiesen werden, bei wem das Auskunftsrecht geltend gemacht werden kann.

5.2 Zur Gewährleistung des Grundsatzes der **Zweckbindung** muss Folgendes garantiert werden:

- a) Die Aufnahmen dürfen nur zu dem *Zweck* verwendet werden, der *angegeben* wurde oder sich aus den Umständen ergibt (z.B. wenn eine Videokamera, die in einer Tiefgarage zum Schutz vor Überfällen eingerichtet wurde, zufälligerweise kiffende Schüler aufnimmt, dürfen diese Aufnahmen nicht verwendet werden).
- b) Die Daten dürfen nicht an Dritte weitergegeben oder verkauft werden. Die *Bekanntgabe* der gespeicherten Daten ist verboten, ausser in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen.

5.3 Zur Gewährleistung des Grundsatzes der **Verhältnismässigkeit** ist Folgendes zu beachten:

- a) Die Videokamera darf nur die *zur Zweckerreichung absolut notwendigen Gebiete* überwachen (z.B. eine zum Schutz vor Vandalismus in einer Schule eingerichtete Videokamera darf nur die Schulfassade und nicht den ganzen Schulplatz filmen). Unbeteiligte müssen die Möglichkeit haben, der Aufnahme auszuweichen (keine "passage obligé", keine flächendeckende Videoüberwachung).
- b) Die Videokamera darf nicht auf Bereiche wie Privathäuser, Fenster von Wohnblöcken, Badezimmer, Toiletten oder Umkleidekabinen, Spitalzimmer usw. gerichtet werden, damit *die Privatsphäre nicht verletzt* wird.
- c) Die Videokamera darf nur während der zur Zweckerreichung *erforderlichen Zeit* aktiviert sein (z.B. die zur Überwachung einer tagsüber stark frequentierten Fussgängerunterführung eingerichtete Videokamera soll nur nachts in Betrieb sein).
- d) Das öffentliche Organ hat regelmässig zu überprüfen, ob die *Überwachung noch notwendig ist*, und sie abzubrechen, wenn der Zweck erreicht ist.

5.4 Was die **Datensicherheit** betrifft, so hat die für die Videoüberwachung verantwortliche Person die geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen zum Schutz der Personendaten vor jeglicher unbefugter Datenbearbeitung (z.B. Abspielen oder Manipulation der Videoaufnahmen) zu treffen:

- a) Nur *befugte Personen* dürfen Zugang zu den Monitoren haben.
- b) Die Aufnahmen sind an einem sicheren Ort in einem abgeschlossenen Raum *aufzubewahren*.
- c) Das Personal, das diese Daten bearbeitet, muss bezüglich Datensicherheit und Datenschutz entsprechend *instruiert, überwacht und kontrolliert* werden.

5.5 In **technologischer** Hinsicht ist Folgendes zu beachten:

- a) Es sind *datenschutzfreundliche Technologien* einzusetzen (z.B. "Privacy Filters", die die gefilmten Gesichter in Echtzeit erkennen und verschlüsseln und so die Privatsphäre von

Unbeteiligten garantieren, die sich im überwachten Bereich bewegen. Werden die Aufnahmen zur Identifizierung einer Person gebraucht - z.B. in einem Strafverfahren -, können die Aufnahmen entschlüsselt werden).

- b) Keine *Kameraattrappen* verwenden: Von Attrappen ist abzuraten, weil diese die betroffenen Personen täuschen und dadurch gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen wird. Beim Einsatz von Kameraattrappen sind auf alle Fälle die gleichen Voraussetzungen zu erfüllen wie bei echten Überwachungskameras.

5.6 Schliesslich ist in Bezug auf die **Aufbewahrung** und die **Vernichtung** der Aufnahmen Folgendes zu befolgen:

- a) Wenn es sich um eine Videoüberwachung *in Echtzeit* an Monitoren handelt, ist eine Speicherung der Aufnahmen nicht nötig und deshalb nur erlaubt, wenn Übergriffe auf Personen oder Sachbeschädigungen beobachtet werden.
- b) Findet *keine Echtzeit-Überwachung* statt, müssen die Aufnahmen so rasch wie möglich gelöscht werden, z.B. 24 Stunden nach der Aufnahme, wenn in dieser Zeit keine strafbare Handlung erfolgt ist.

N.B. Wurde eine strafbare Handlung aufgezeichnet, dürfen die Aufnahmen nur an die zuständigen Strafverfolgungsbehörde *weitergeleitet werden* (Polizei, Richter usw.) und es dürfen keine Kopien davon erstellt werden.

Freiburg, April 2005