



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la
protection des données et de la médiation ATPrDM
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz
und Mediation ÖDSMB

Die kantonale Öffentlichkeits- und
Datenschutzbeauftragte

Rue des Chanoines 2, 1700 Fribourg

T +41 26 322 50 08
www.fr.ch/atprdm bzw. www.fr.ch/oedsmb

—
Referenz: MS 2023-LV-11

Freiburg, 16. Januar 2024

STELLUNGNAHME

vom 16. Januar 2024

zuhanden des Oberamtmanns des Seebezirks, Herr Christoph Wieland

Bewilligungsgesuch zur Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung

von der Gemeinde Murten,

Standort: Rathausgasse 17 im Bereich «Seefenster» und im Bereich unter «Seefenster»

p.a. Stadtverwaltung Murten, Rathausgasse 17, 3280 Murten

I. Allgemeines

gestützt

- auf die Artikel 12, 24 und 38 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV; SGF 10.1);
- auf Artikel 2 und 5 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (VidG; SGF 17.3);
- auf Artikel 1, 4 und 5 der kantonalen Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung (VidV; SGF 17.31);
- auf das kantonale Gesetz vom 12. Oktober 2023 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1);
- auf das Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten (DSR; SGF 17.15);
- auf das kantonale Gesetz vom 4. Februar 1972 über die öffentlichen Sachen (ÖSG; SGF 750.1),

gibt die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) die vorliegende Stellungnahme ab zum Gesuch vom 7. Juni 2023 der Gemeinde Murten (nachfolgend die Gesuchstellerin) über die Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Aufzeichnung gemäss Gesuchsformular.

II. Sachverhalt

Die fragliche Videoüberwachung ist in Murten bei der Rathausgasse 17 im Bereich «Seefenster» und im Bereich unter dem «Seefenster» vorgesehen.

Gemäss Benutzerreglement (BR) besteht die Videoüberwachung aus 2 Kameras (1 Kamera der Marke _____ und 1 _____) mit einem Recorder _____. Die Anlage funktioniert 7T/7, 24h/24 und die Aufnahmen werden durch Bewegung ausgelöst und sind 30 Tage archiviert. Echtzeitansicht ist nicht vorgesehen. Es handelt sich um eine passive Überwachung mit Aufzeichnung auf lokalem gesichertem Laufwerk der Gesuchstellerin.

Auch gemäss BR müssen sowohl die aufgezeichneten als auch die extrahierten Bilder auf einem unabhängigen physischen Medium gespeichert werden, zu dem keine Fernverbindung möglich ist. Der Zugriff erfolgt mittels persönlicher Zugriffsberechtigung (Passwort) aus den Räumlichkeiten der Stadtpolizei ausschliesslich durch die 3 berechtigten Personen. Eine persönliche Zugriffsbewilligung (Passwort) wird den Mitarbeitern erteilt, das Passwort muss regelmässig geändert werden und eine doppelte Authentifizierung ist empfohlen. Übertragung und Speicherung müssen verschlüsselt werden. Jede Aktivität, die auf der Anlage oder in einer der Informatikanwendungen durchgeführt wird, wird automatisch aufgezeichnet und zur Kontrolle und/oder Wiederherstellungszwecken in einem Verzeichnis erfasst. Informationen zur Datenextrahierung und Datenlöschung sind vorhanden.

Dem Gesuch liegt ein BR bei.

Zweck der Videoüberwachungsanlage ist die Überwachung des öffentlichen Raumes mit dem Ziel, Vandalismus und Littering zu verhindern sowie die Ermittlung der Täterschaft im Rahmen von Strafverfahren zu ermöglichen (Art. 1 Abs. 3 BR).

Die vorliegende Stellungnahme stützt sich auf die Angaben im Gesuch vom 7. Juni 2023 um Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Aufzeichnung, im BR sowie die Beilagen, die das Oberamt Seebezirk am 12. Juni 2023 der ÖDSMB übermittelt hat. Ergänzende Angaben wurden am 21. Juni 2023 beim Oberamt Seebezirk angefragt, am 21. Dezember 2023 von der Gesuchstellerin dem Oberamt Seebezirk geschickt und am 10. Januar 2024 vom Oberamt Seebezirk der ÖDSMB übermittelt.

III. Erwägungen

1. Zweck der Installation: Die Videoüberwachung hat zum Ziel, Übergriffen auf Personen und Sachen vorzubeugen und zur Verfolgung und zur Ahndung solcher Übergriffe beizutragen (Art. 3 Abs. 1 VidG). Somit ist der Zweck, wie er durch die Gesuchstellerin formuliert wird, zu weit gefasst (TC FR 601 2014 46 vom 20. August 2015, E 3a). Um in den Zweckbereich des VidG zu fallen, muss der Zweck im BR (Art. 1 Abs. 3) den Zielen des VidG, nämlich den Übergriffen auf Personen und Sachen vorzubeugen und solche Übergriffe zu verfolgen und ahnden, angepasst werden.

Das Gesetz über die Videoüberwachung gilt für Videoüberwachungen, die sich vollständig oder teilweise auf öffentlichem Grund befinden (Art. 2 Abs. 1 VidG). Unter öffentlichem Grund werden dem Publikum zugängliche Grundstücke und Bauten verstanden, sofern sie zum Verwaltungsvermögen der Gemeinde gehören oder sofern nicht zum Verwaltungsvermögen gehörend, von der öffentlichen Verwaltung genutzt werden (Art. 2 Abs. 2 VidG). Der Fussweg mit dem Bereich «Seefenster» befindet sich auf öffentlichem Grund und fällt somit in den Geltungsbereich des VidG.

Gemäss Dokumentation der genauen Sichtfelder jeder Kamera wird der öffentliche Boden videoüberwacht (laut Online-Karten des Kantons Freiburgs <https://map.geo.fr.ch> der öffentliche Fussweg 6262 «Strasse, Weg»). Diese Überwachung ist dem VidG unterstellt.

Zusätzlich werden jedoch gemäss Dokumentation (Anhänge 3 und 4 der Dokumentation der Gesuchstellerin vom 21. Dezember 2023) ebenfalls private Parzellen videoüberwacht (teilweise

eingeschwärzt). Gemäss Online-Karten des Kantons Freiburg gehören die Parzellen 6265, 6365, 6169 und 6170 nicht zum öffentlichen Grund, sondern Privatpersonen.

Die beiden Videokameras würden ebenfalls private Grundstücke aufnehmen. Diese Aufnahmen fallen damit nicht in den Geltungsbereich des kantonalen Gesetzes über die Videoüberwachung. Die Videoüberwachung auf privatem Grund fällt unter den Anwendungsbereich des eidgenössischen Datenschutzgesetzes (Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020, DSG, SR 235 1). Auf der Webseite des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) finden sich weiterführende Hinweise und Dokumentationen:

(www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/ueberwachung_sicherheit/videoueberwachung_private.html, Zugang am 15. Januar 2024).

Die Aufnahmen der Privatgrundstücke müssen eingeschwärzt werden. Privatgrundstücke dürfen gemäss VidG nicht videoüberwacht werden. In diesem Fall würden andere gesetzliche Bestimmungen (DSG) zur Anwendung kommen und eine solche Überwachung kann mittels VidG nicht bewilligt werden.

2. Risikoanalyse: Die Angaben zur Risikoanalyse führen die Übergriffe auf. U.a. werden verschiedene Gegenstände aus dem Bereich «Seefenster» Richtung See hinuntergeworfen. Es handelt sich häufig um Flaschen (PET und Glas), teilweise mit Flüssigkeit gefüllt. Es werden jedoch ebenfalls andere Gegenstände hinuntergeworfen, wie z.B. Kartonbox, ein Gummiboot oder sogar auch ein Fahrrad. Gegenstände werden auf die Dächer der umliegenden Häuser geworfen und Ziegel lösen sich, welche einmal beinahe Passantinnen verletzt haben. Insgesamt gab es mehrmals Nachtruhestörungen, Lärmbeschwerden und Polizeieinsätze. Anzeigen wurden von den umliegenden AnwohnerInnen erstattet. Die Dokumentation wird durch Fotos ergänzt. Zusammenfassend stellt die Gesuchstellerin fest, dass beim «Seefenster» in den letzten drei Jahren Kosten in der Höhe von mindestens Fr. 8'700.- entstanden sind. Nach Rücksprache mit den AnwohnerInnen unterstreicht die Gesuchstellerin, dass die Vorfälle in den letzten Monaten nicht abgenommen haben.

Getroffene Präventionsmassnahmen beinhalten Kontrollgänge durch die Jugendarbeit Murten, die Stadtpolizei Murten sowie die Kantonspolizei und eine allgemeine Sensibilisierung der anwesenden Personen. Die Präventionsmassnahmen waren gemäss Gesuchstellerin nicht wirksam.

3. Ort der Videoüberwachungsanlage: Das vorliegende System sieht 2 Kameras vor. Gemäss Angaben fanden die meisten Übergriffe im Bereich «Seefenster» statt. Die fragliche Videoüberwachungsanlage ist beim Fussweg situiert. In den Akten befinden sich Fotos mit den vorgesehenen Aufnahmen der Kameras. Aufgrund des Anwendungsbereichs des VidG dürfen die Kameras jedoch keine Privatgrundstücke aufnehmen, sondern nur den öffentlichen Boden. Darauf ist die Gesuchstellerin zu behaften. Die Winkel der Kameras sind genau auf den öffentlichen Bereich zu richten und die Privatgrundstücke müssen eingeschwärzt werden. Private Grundstücke dürfen nicht überwacht werden. Die Aufnahmewinkel sind regelmässig zu kontrollieren und der Oberamtmann ist darüber zu informieren. Es kann nicht angehen, die angrenzenden Grundstücke zu überwachen. Die Videoüberwachung darf einzig den öffentlichen Grund der Gemeinde (Fussweg) überwachen.

Um verhältnismässig zu sein, darf die Videoüberwachung einzig dort aufgestellt werden, wo sie notwendig ist, also dort, wo gemäss Erfahrung die Übergriffe am häufigsten vorkommen und wo demnach ein Gefühl der Unsicherheit besteht.

Kamera 1 nimmt den Fussweg mit 2 Sitzbänken, aber auch private Grundstücke auf. Private Grundstücke dürfen nicht videoüberwacht werden. Entsprechende Teile müssen eingeschwärzt

werden, um die Beeinträchtigung der Privatsphäre der betroffenen Privatpersonen zu vermeiden. Diese Kamera ist verhältnismässig und kann bewilligt werden, vorausgesetzt, die umliegenden Privatgrundstücke und Privathäuser werden eingeschwärzt.

Kamera 2 nimmt den Durchgang des Fussweges auf, aber auch private Grundstücke. Private Grundstücke dürfen nicht videoüberwacht werden. Entsprechende Teile müssen eingeschwärzt werden, um die Beeinträchtigung der Privatsphäre der betroffenen Privaten zu vermeiden. Diese Kamera ist verhältnismässig und kann bewilligt werden, vorausgesetzt, die umliegenden Privatgrundstücke und Privathäuser werden eingeschwärzt.

4. Aufnahme und Aufbewahrung der Daten - Datensicherheit: Gemäss Angaben der Gesuchstellerin befinden sich das Datenspeicherungs- und Hostingsystem an einem geeigneten Ort in der Schweiz (Art.5 Abs. 3 BR), nämlich bei der Gesuchstellerin. Es ist wichtig, dass diese Systeme sich in einem separaten, abgeschlossenen Raum befinden. Das BR ist dementsprechend anzupassen. Falls es sich um eine Auslagerung handelt, müssen die Anforderungen von Art. 18ss DSchG erfüllt sein, u.a. müssen die besonderen Bedingungen der Externalisierung respektiert werden (Vertrag mit spezifischen Angaben zur Externalisierung bzw. Auslagerung der Datenbearbeitung). Es wäre dann empfehlenswert, in Artikel 5 BR eine Ziffer einzufügen. Gemäss Angaben haben der Stadtschreiber, der Leiter der Stadtpolizei sowie der stellvertretende Leiter der Stadtpolizei Zugang zu den aufgezeichneten Dateien (Art. 2 Abs. 2 BR), welche dem Amtsgeheimnis bzw. der Vertraulichkeitspflicht unterstellt sind (Art. 2 Abs. 3 BR).

Gemäss Angaben im Gesuchsformular ist keine Echtzeitansicht vorgesehen. Gemäss Art. 4 Abs. 2 BR jedoch können die aufgezeichneten Bilder ausserhalb der Dienstzeiten der Stadtpolizei nicht in Echtzeit angesehen werden. Die ÖDSMB ist der Ansicht, dass eine Echtzeitansicht unverhältnismässig wäre. Gemäss Angaben der Gesuchstellerin ist keine Echtzeitansicht nötig, sondern lediglich nachträglich aufgrund eines Vorfalls und bei einem nachgewiesenen Übergriff. Art. 4 Abs. 2 BR ist zu streichen.

In der aktuellen Fassung des BR (Art. 4 Abs. 7) steht folgender Satz: «Jede Weitergabe von Daten, die nicht im Rahmen eines Verfahrens aufbewahrt werden, müssen spätestens nach 30 Tagen, im Falle eines Übergriffs auf Personen und Sachen nach 100 Tagen, vernichtet werden». Gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. c VidG müssen aufgezeichnete Daten, die nicht im Rahmen eines Verfahrens aufbewahrt werden, spätestens nach 30 Tagen, oder im Falle eines Übergriffs auf Personen oder Sachen nach 100 Tagen, vernichtet werden. Artikel 4 Abs. 1 des BR muss dementsprechend angepasst werden.

5. Gesichtserkennung: Gemäss Angaben der Gesuchstellerin ist Gesichtserkennung nicht vorgesehen. Sie ist im VidG nicht vorgesehen, sie wäre nicht verhältnismässig.

6. Geeignete Kennzeichnung des Systems: Auf das System muss geeignet hingewiesen werden (Art. 4 Abs. 1 Bst. b VidG), zum Beispiel durch ein Piktogramm und das verantwortliche Organ muss erwähnt sein.

7. Pflicht zur Anmeldung der Datensammlung: Die Datensammlungen müssen vor ihrer Eröffnung gemäss Artikel 38 ff DSchG bei der ÖDSMB angemeldet werden.

IV. Schlussfolgerung

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation gibt zum Gesuch der Stadtverwaltung Murten für ein Videoüberwachungssystem im Bereich «Seefenster» folgende Stellungnahme ab:

- **Positive Stellungnahme** für die Kameras 1 und 2 (mit Auflagen);

Es müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- a. Verhältnismässigkeit: Die Privatgrundstücke dürfen gemäss VidG nicht videoüberwacht werden. Sie müssen eingeschwärzt werden. Dem Oberamt sind ergänzende Informationen zur Einschwärzung der Privatparzellen/Häuser/Dächer/Fenster zukommen zu lassen;
- b. Zweck der Videoüberwachung, Datensicherheit: Das Benützungsreglement ist gemäss den Erwägungen im Hinblick auf die Ziele (Art. 1 Abs. 3 BR) anzupassen, die Gesichtserkennung darf nicht bewilligt werden. Echtzeitansicht kann nicht bewilligt werden und Art. 4 Abs. 2 BR ist zu streichen;
- c. Risikoanalyse: Das verantwortliche Organ hat das System der Videoüberwachung innerhalb von drei Jahren neu zu bewerten;
- d. Datenaufbewahrung: Das BR ist gemäss Erwägungen anzupassen (Art. 4 Abs. 7);
- e. Externalisierung: Die Anforderungen der Artikel 18b ss. DschG müssen eingehalten werden;
- f. Eine geeignete Kennzeichnung nahe der videoüberwachten Zone muss installiert werden;
- g. Anmeldung der Datensammlung, gemäss Art. 38 ff DschG.

Bemerkungen:

- > Jede Änderung der Installation und/oder Änderung seines Zwecks muss angezeigt werden. Die Behörde behält sich das Recht vor, ihre Stellungnahme zu ändern (Art. 5 Abs. 3 VidV).
- > Art. 56ss DSchG sind vorbehalten.
- > Die Stellungnahme wird veröffentlicht.

Martine Stoffel
Kantonale Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte

Beilagen

—

Bewilligungsgesuch

Dossier