



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

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

Die kantonale Datenschutzbeauftragte

Chorherrengasse 2, 1700 Freiburg

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

Unser Zeichen: Dossier 8106 RPA/GG

STELLUNGNAHME

vom 9. September 2013

zuhanden des Oberamtmanns des Sensebezirks, Herrn Nicolas Bürgisser

**Bewilligungsgesuch zur Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage
Beim Schulhaus Wolfacker, Alfons-Aeby-Strasse 2, 3186 Düdingen
p.A. Gemeinde Düdingen, Postfach, Hauptstrasse 27, 3186 Düdingen**

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 5 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (VidG; SGF 17.3);
- auf Artikel 5 Abs. 1 der kantonalen Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung (VidV; SGF 17.31);
- auf das kantonale Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1);
- auf das Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten (DSR; SGF 17.15),

gibt die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz vorliegende Stellungnahme zum Gesuch der Gemeinde Düdingen zur Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung ab, und zwar für zwei Kameras des Typs 5-Megapixel-Netzwerkamera mit HDTV 1080p-Leistung inkl. Teleobjektiv 9-40mm, High-Power-over-Ethernet-Midspans und Splitter für die Stromversorgung von aussen, in Betrieb rund um die Uhr.

Diese Stellungnahme beruht auf den Angaben auf dem Gesuchsformular für die Bewilligung der Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung vom 25. Juni 2013 und im Benutzungsreglement (Anhang 1), die uns am 26. August 2013 vom Oberamt des Sensebezirks übermittelt wurden. Die Videoüberwachungsanlage ist insofern Gegenstand dieser Stellungnahme, als die Kameras vollständig oder teilweise auf öffentlichen Grund gerichtet sind (Art. 2 Abs. 1 VidG). Den Angaben der Gesuchstellerin zufolge nimmt die Kamera Bilder des Sektors Velounterstand, Eingang Untergeschoss und Nottreppe Schwimmbad/Turnhalle der Schulanlage auf.

Ziel dieser Stellungnahme ist die Prüfung der Rechtmässigkeit der Einrichtung der betreffenden Videoüberwachungsanlage. Zuerst analysieren wir die Risiken (s. Kap. II), dann prüfen wir die Einhaltung der allgemeinen Grundsätze und sonstigen rechtlichen Anforderungen, das heisst Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage, Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit,

geeignete Kennzeichnung der Anlage, Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbindung, Datensicherheit und Aufbewahrungsdauer der Bilder (s. Kap. III, Ziff. 1-6).

Nach Artikel 2 VidG gilt dieses Gesetz «für Videoüberwachungsanlagen, die sich vollständig oder teilweise auf öffentlichem Grund befinden». Zum öffentlichen Grund gehören auch dem Publikum zugängliche Grundstücke und Bauten, die von der öffentlichen Verwaltung genutzt werden (s. Art. 2 Abs. 2 Bst. b VidG).

II. Risikoanalyse

1. Vorgängige Analyse der Risiken und der zur Zweckerreichung möglichen Massnahmen (Art. 3 Abs. 2 Bst. e VidV)

Zweck dieser Videoüberwachungsanlage ist die Verhinderung und Ahndung von Verbrechen und Vergehen auf bestimmten öffentlichen Gebieten mit dem Ziel, «Vandalismus zu verhindern» (s. Art. 1 Ziff. 3 des Benutzungsreglements).

1.1 Bezüglich Risikoanalyse

Es gilt zu bestimmen, ob es in den zu schützenden Bereichen zu Übergriffen auf Personen oder zu Sachbeschädigungen gekommen ist oder konkret die Gefahr besteht, dass es dazu kommen kann.

- > **Beim ersten Standort (Velounterstand):** In der Antragsergänzung führt die Gemeinde aus, dass Fahrräder von Schulkindern alle zwei bis drei Monate manipuliert werden. Es würden Brems- und Schaltkabel angeritzt oder zerschnitten. Die manipulierten Fahrräder seien für die Kinder eine grosse Gefahr auf dem Weg nach Hause. Präventive Massnahmen wurden gemäss Gemeinderat in den vergangenen Jahren immer wieder durch Lehrpersonen ergriffen; so sollen Lehrpersonen den Velounterstand während den Pausen vermehrt beobachtet haben und die Kinder seien auf verschiedene Gefahren aufmerksam gemacht sowie sensibilisiert worden, welche Konsequenzen der Vandalismus für die Fahrer haben könne. Ebenfalls seien die Eltern informiert worden und hätten Nachbarn zugesichert, die Unterstände zu beobachten. Leider hätten diese Massnahmen das gewünschte Ergebnis nicht gebracht und es seien immer wieder Fahrräder manipuliert worden.
- > **Beim zweiten Standort (Eingang Untergeschoss und Nottreppe Schwimmbad/Turnhalle):** Personen würden sich an den Wochenenden regelmässig beim besagten Standort treffen, um Alkohol zu trinken und zu rauchen. Sie würden regelmässig Ihre Notdurft direkt im Eingangsbereich verrichten, Glasflaschen zerschlagen und sämtlichen Abfall liegen lassen. Der Standort müsse jedes Mal mit grossem Aufwand gereinigt werden, bevor die Kinder der Primarschule den Eingang benutzen könnten.

1.2 Bezüglich der Mittel

Es gilt festzuhalten, welche Mittel gegenwärtig zur Verfügung stehen und welche weniger radikalen Mittel als die Videoüberwachung es sonst gäbe. In diesem Fall scheint die Videoüberwachung zum Schutz der Schulanlage ein wirksames Mittel zu sein. Ausserdem scheint die Zahl der Kameras (2) nicht unverhältnismässig zu sein.

1.3 Bezüglich des Zwecks

Wie schon unter Punkt II. 1 erwähnt, ist der Zweck der Überwachungsanlage « Vandalismus zu verhindern ». Es erscheint daher möglich, dass mit dieser Überwachung der angestrebte Zweck erfüllt werden kann und sich die weiter oben genannten Risiken begrenzen lassen.

III. Voraussetzungen

1. Erfordernis der gesetzlichen Grundlage

Artikel 38 KV bestimmt: «Einschränkungen von Grund- und Sozialrechten bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein». Das ist im VidG auch der Fall. Auch dürfen nach Artikel 4 DSchG Personendaten nur dann bearbeitet werden, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht, was ebenfalls erfüllt ist.

2. Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit (Art. 4 Abs. 1 Bst. a VidG)

Nach Artikel 4 VidG muss der Einsatz einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung verhältnismässig sein (Bst. a).

Auch wenn die Massnahme geeignet scheint, den angestrebten Zweck zu erfüllen, muss die Überwachung auch angemessen sein, das heisst geeignet sein, den angestrebten Zweck zu erfüllen, aber auch auf das Notwendige beschränkt sein.

- > **Beim ersten Standort (Velounterstand):** Hier ist dem Gesuch beizupflichten, dass das angestrebte Ziel mit keinem anderen System erreicht werden kann, das wirtschaftlich tragbar wäre (z.B. Wachmann, Alarmsystem usw. statt Kamera).
- > **Beim zweiten Standort (Eingang Untergeschoss und Nottreppe Schwimmbad/Turnhalle):** In diesem Bereich erscheint eine Datenaufzeichnung während vierundzwanzig Stunden, also auch während den Unterrichtszeiten, nicht angezeigt, da eine Aufsicht während dieser Zeit anderweitig gewährt werden kann, sei es durch Lehrpersonen, Hauswart oder weitere Hilfspersonen. Überdies ist das Filmen von Kindern und Lehrpersonen während ihren Pausenaktivitäten als eine erhebliche Einschränkung in ihren Persönlichkeitsrechten zu werten.

Die Videoüberwachung stellt einen Eingriff in verschiedene durch die Bundesverfassung gewährleisteten Grundrechte dar: nämlich in das Recht auf persönliche Freiheit, und im Besonderen in die dreifache Garantie der körperlichen und geistigen Unversehrtheit und der Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV), in das Recht auf Schutz der Privatsphäre (Art. 13 Abs. 1 BV, Art. 8 EMRK) als auch in den Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten (Art. 13 Abs. 2 BV) und in das Recht auf Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV; vgl. Alexandre Flückiger/Andreas Auer, La vidéosurveillance dans l'œil de la Constitution fédérale, AJP/PJA 2006, p. 931). Um diesen Eingriff auf das zulässige Mass zu begrenzen, kann einer Datenaufzeichnung während vierundzwanzig Stunden nicht zugestimmt werden. Die Datenaufzeichnung ist vielmehr auf die Zeit ausserhalb der Schulstunden des entsprechenden Schulhauses zu beschränken, d.h. das System darf nur während den ausserschulischen Zeiten, von abends bis morgens sowie während den Wochenenden und Schulferien in Betrieb genommen werden.

3. Geeignete Kennzeichnung der Anlage (Art. 4 Abs. 1 Bst. b VidG)

Gemäss Artikel 4 Abs. 1 Bst. c VidG sowie Artikel 8 VidV muss jede Videoüberwachungsanlage durch die Anbringung eines Schilds gekennzeichnet werden; dieses muss die Personen in der überwachten Zone unmissverständlich über die Existenz der Anlage aufklären, zum Beispiel mit

einem Piktogramm, und angeben, wer für die Anlage verantwortlich ist. Aus den vorliegenden Unterlagen geht nicht hervor, dass eine entsprechende Information vorgesehen ist.

4. Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbindung (Art. 4 Abs. 1 Bst. c VidG)

Der Grundsatz der Zweckbindung nach Artikel 5 DSchG ist dann eingehalten, wenn die Daten gemäss Artikel 3 Abs. 1 VidG bearbeitet werden, nämlich *um Übergriffen auf Personen und Sachen vorzubeugen und zur Verfolgung und zur Ahndung solcher Übergriffe beizutragen*. Nach den uns vorliegenden Informationen ist das von der Gesuchstellerin angestrebte Ziel, Vandalismus zu verhindern und die Ermittlung von Tätern im Rahmen von Strafverfahren bei Sachbeschädigungen an der Recycling-Sammelstelle zu ermöglichen. Diese Zweckbindung entspricht also offensichtlich der rechtlichen Anforderung.

5. Datensicherheit (Art. 4 Abs. 1 Bst. d VidG)

Artikel 5 Ziff. 3 des Benutzungsreglements bestimmt: «Sind Daten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSchG besonders schützenswert, wird der Zugriff wie folgt geschützt: Verschlussbarer Schrank». Nach Artikel 3 Bst. c DSchG sind besonders schützenswerte Personendaten «Daten über: 1) die religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten, 2) die Gesundheit, die Intimsphäre oder die Rassenzugehörigkeit, 3) Massnahmen der sozialen Hilfe, 4) strafrechtliche oder administrative Sanktionen und diesbezügliche Verfahren». Unsere Behörde ist aber immer der Ansicht gewesen, Daten könnten aus dem Kontext heraus sensibel werden. Dies ist der Fall bei Aufnahmen, die Aufschluss z.B. über Rasse, Intimsphäre (Begleitpersonen) und Gesundheit (Behinderte) geben würden. Das Benutzungsreglement sieht offenbar eine ungeeignete Sicherheitsmassnahme vor (verschlussbarer Schrank). Artikel 5 Ziff. 3 des Reglements ist daher dahingehend zu modifizieren, dass für besonders sensible Daten auch der Zugriff zu den Bildern mittels Passwort oder durch Verpixelung zu beschränken ist.

Ausserdem dürfen die Daten nur für Befugte zugänglich sein, wie dies in Artikel 2 Ziff. 2 des Benutzungsreglements festgehalten wird. Schliesslich müssen die Aufnahmen an einem sicheren und für Unbefugte nicht zugänglichen Ort aufbewahrt werden.

6. Aufbewahrungsdauer der Aufnahmen (Art. 4 Abs. 1 Bst. e VidG)

Nach Artikel 4 Abs. 1 Bst. e VidG müssen aufgezeichnete Daten spätestens nach 30 Tagen oder im Falle eines Übergriffs auf Personen oder Sachen nach 100 Tagen vernichtet werden (Art. 4 Ziff. 3 des Benutzungsreglements, in Übereinstimmung mit der geltenden Gesetzgebung), was mit der geltenden gesetzlichen Ordnung in Einklang steht.

IV. Schlussfolgerung

Die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz nimmt

**positiv Stellung zum Bewilligungsgesuch für eine Videoüberwachungsanlage
eim Schulhaus Wolfacker, Alfons-Aeby-Strasse 2, 3186 Düringen,**

eingereicht von der

**Gemeinde Düringen, Postfach, Hauptstrasse 27, 3186 Düringen, unter folgenden
Bedingungen:**

Beim ersten Standort (Velounterstand):

- a. *Kennzeichnung*: Die Videoüberwachungsanlage muss durch die Anbringung eines Schilds gekennzeichnet werden; dieses muss Personen in der überwachten Zone unmissverständlich über die Existenz der Anlage aufklären, zum Beispiel mit einem Piktogramm, und angeben, wer für die Anlage verantwortlich ist.
- b. *Datensicherheit*: Artikel 5 Ziff. 3 des Benutzungsreglements ist zu überarbeiten, um sicherzustellen, dass sensible Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSchG erfasst und die notwendigen Sicherungsmassnahmen zum Schutz der Persönlichkeitsrechte (wie Passwortschutz und Verpixelung) getroffen werden können. Die Daten sind an einem sicheren Ort und in einem abgeschlossenen Raum, zu dem nur befugte Personen Zugang haben, aufzubewahren.

Beim zweiten Standort (Eingang Untergeschoss und Nottreppe Schwimmbad/Turnhalle):

- a. *Verhältnismässigkeit*: Um den Eingriff in die Persönlichkeitsrechte zu beschränken, ist der Betrieb der Videoüberwachungsanlage auf die ausserschulischen Zeiten zu beschränken, nämlich auf die Zeiten abends bis morgens, die Wochenenden und Schulferien, entsprechend den schulfreien Zeiten der betreffenden Schule.
- b. *Kennzeichnung*: Die Videoüberwachungsanlage muss durch die Anbringung eines Schilds gekennzeichnet werden; dieses muss Personen in der überwachten Zone unmissverständlich über die Existenz der Anlage aufklären, zum Beispiel mit einem Piktogramm, und angeben, wer für die Anlage verantwortlich ist.
- c. *Datensicherheit*: Artikel 5 Ziff. 3 des Benutzungsreglements ist zu überarbeiten, um sicherzustellen, dass sensible Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSchG erfasst und die notwendigen Sicherungsmassnahmen zum Schutz der Persönlichkeitsrechte (wie Passwortschutz und Verpixelung) getroffen werden können. Die Daten sind an einem sicheren Ort und in einem abgeschlossenen Raum, zu dem nur befugte Personen Zugang haben, aufzubewahren.

V. Bemerkungen

- > Die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen sind einzuhalten, insbesondere die datenschutzrechtlichen Vorschriften. Die für die Gesuchstellerin zugänglichen Daten dürfen nur zu dem Zweck abgerufen werden, für den die Bewilligung der Videoüberwachungsanlage beantragt wurde. Die abgerufenen Daten dürfen nicht an andere öffentliche Organe oder Privatpersonen weitergegeben werden.
- > Jede Änderung der Anlage und/oder ihres Zwecks ist zu melden, und unsere Behörde behält sich das Recht vor, ihre Stellungnahme entsprechend zu ändern (Art. 5 Abs. 3 VidV).

- > Die Gesuchstellerin wird darauf aufmerksam gemacht, dass sich der Geltungsbereich des VidG nicht auf das Filmen von Angestellten durch die öffentlichen Organe erstreckt und auch nicht darauf, dass Aufnahmen zu anderen Zwecken verwendet werden, als zu denen, für die sie gemacht wurden (vgl. Art. 6 DSchG). In Einzelfällen können jedoch gewisse gefilmte Vorgänge die Anwendung anderer gesetzlicher Bestimmungen zur Folge haben.
- > Artikel 30a Abs. 1 Bst. c DSchG bleibt vorbehalten.


Alice Reichmuth Pfammatter
Kantonale Datenschutzbeauftragte

Anhang

- Antragsformular für die Bewilligung der Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage
- Benutzungsreglement