



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

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

Die kantonale Öffentlichkeitsbeauftragte
Die kantonale Datenschutzbeauftragte a.i.

Chorherrengasse 2, 1700 Freiburg

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

—
Referenz: MS/nk 2022-LV-2

—
**STELLUNGNAHME
vom 23. Dezember 2022**

zuhanden des Oberamtmanns des Sensebezirks, Herrn Raemy Manfred

Bewilligungsgesuch zur Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage

bei der Primarschule, Austrasse 4, 3175 Flamatt

bei der Turnhalle Flamatt, Austrasse 8, 3175 Flamatt

bei der Orientierungsschule Wünnewil, Dorfstrasse 58, 3184 Wünnewil

p.A. Gemeinde Wünnewil-Flamatt, Dorfstrasse 22, 3184 Wünnewil

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);
- 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 der Gemeinde Wünnewil-Flamatt (nachfolgend die Gesuchstellerin) über die Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Aufzeichnung, an der Primarschule Flamatt, Austrasse 4, 3175 Flamatt, umfassend 6 Kameras _____; weiter bei der Turnhalle Flamatt, Austrasse 8, 3175 Flamatt, umfassend 7 Kameras _____; schliesslich bei der Orientierungsschule Wünnewil, Dorfstrasse 58, 3184 Wünnewil, umfassend 5 Kameras _____; Die Anlagen sind, mit Ausnahme jener bei den Velounterständen, in der unterrichtsfreien Zeit in Betrieb.

Die vorliegende Stellungnahme stützt sich auf die Angaben im Gesuch um Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Aufzeichnung, im Benützungsgesuch sowie die Beilagen, die das Oberamt Sense mit Mails vom 21. März und 13. Mai 2022 übermittelt hat.

Die Videoüberwachungsanlage ist insoweit Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme als das Blickfeld dieser Kameras den öffentlichen Grund oder Teile davon umfasst (Art. 2 Abs. 1 VidG). Gemäss den Begriffen von Art. 3 Abs. 2 Ziff. 1 ÖSG und von Art. 2 Abs. 2 VidG sind die Grundstücke, die zu den kantonalen oder kommunalen öffentlichen Sachen gehören, öffentlicher Grund. Gemäss den Informationen der Gesuchstellerin erfassen die Kameras Bilder aus dem Innen- und Aussenbereich der Gebäude der Primarschule Flamatt, der Orientierungsschule und der Turnhalle Flamatt, nämlich die Schulhöfe, Eingänge, die Aussenparkplätze, Zugangswege, Gänge und Velounterstand.

Mit der vorliegenden Stellungnahme wird die Rechtmässigkeit der fraglichen Videoüberwachungsanlage überprüft. Sie gibt dazu die technischen oder konkreten Details wieder, auf welche sie sich abstützt (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Freiburg vom 20. Januar 2020, KG FR 602 2017 100 - 106 und 111, E. 5.2). Zunächst werden die Risiken (vgl. Kap. II), anschliessend die Einhaltung der allgemeinen Grundsätze sowie anderer gesetzlicher Kriterien geprüft, nämlich das Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage, die Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips, die angemessene Kennzeichnung des Systems, die Einhaltung des Prinzips der Zweckgebundenheit, die Datensicherheit, die Aufbewahrungsdauer der Bilder, die Informationen der Mitarbeitenden, das Zugangsrecht, die Gewährleistung der Vertraulichkeit und der Anmeldung, die Datensammlung zu deklarieren (vgl. Kap. III Ziffer 1-10).

II. Risikoanalyse

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

Der Zweck der vorliegenden Videoüberwachung liegt in der « Überwachung des Schulareales und der Sporthallen mit dem Ziel Vandalismus, Sachbeschädigungen und Vergehen gegen die körperliche Integrität zu verhindern » (vgl. art. 1 Ziff. 3 des Benützungsreglements; nachfolgend BR»).

Eine Risikoanalyse unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit liegt vor. Aufgrund der uns verfügbaren Informationen kann daraus Folgendes abgeleitet werden:

1.1 Bezüglich Risikoanalyse

Es geht darum zu ermitteln, ob es in den schützenden Orten zu Angriffen gegen Personen oder Sachen kommen kann oder ob eine konkrete Gefahr besteht, dass sich die Angriffe verwirklichen. Gemäss Dossier reichen die festgestellten Verwüstungen von Benzindiebstahl bei Mofas bis zu Beschädigungen von Eigentum (materielle Schäden wegen Verwüstung von Tafeln, Einbrüchen, Littering, organisierte Grillpartys auf dem Vordach, Tags, Velodiebstahl) und Körperverletzungen. Das Dossier dokumentiert indessen weder Strafanzeigen noch die Höhe der Schäden.

1.2 Bezüglich der Mittel

Es stellt sich die Frage, welches die möglichen Mittel wären, die weniger einschneidend als die Videoüberwachung sind.

Eine Überwachung durch Sicherheitspersonal, die an Freitag- und Samstagabenden die Gelände abschreiten, wurde bereits realisiert. Die Gesuchstellerin verweist auf den positiven Effekt dieser

Massnahme. Darüber hinaus habe der Gemeinderat von Wünnewil-Flamatt in seiner Legislaturplanung 2021 – 2026 vorgesehen, die Jugendarbeit und -förderung zu erweitern, indem auf die Jugendlichen an den bekannten Hotspots präventiv zugegangen werde. Die Gesuchstellerin unterstreicht die positive Wirkung der Videoüberwachung im Jugendtreffpunkt; seither seien die Beschwerden wegen Körperverletzung und materieller Schäden zurückgegangen.

Die Überwachung der Räumlichkeiten sowie die Schliessung des Velolokals und der Garderoben während den Schulstunden sind geeignete und weniger einschneidende Massnahmen für die Persönlichkeitsrechte als die Videoüberwachung. Die Schliessung der Schulgebäude nach dem Unterricht, die Sensibilisierung der Jugendlichen und Eltern sind ebenfalls als adäquate Mittel zu nennen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Benützung von individuellen robusten Schliessfächern sich in zahlreichen Schulen des Kantons bewährt hat und als zufriedenstellend beurteilt wurde, um dem Diebstahl von persönlichen Gegenständen von Schülern ein Ende zu setzen. Die persönlichen Wertgegenstände sollten auf jeden Fall während Sportlektionen verschlossen aufbewahrt werden. Die Gesuchstellerin weist auf keinen Zwischenfall in den Garderoben hin.

1.3 Bezüglich des Zwecks

Wie eingangs unter Punkt II. 1.1 erwähnt, liegt der Zweck der vorliegenden Videoüberwachungsanlage in der « Überwachung des Schulareales und der Sporthallen mit dem Ziel Vandalismus, Sachbeschädigungen und Vergehen gegen die körperliche Integrität zu verhindern » (vgl. Art. 1 Ziff. 3 BR).

Gemäss Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 VidG sollen Videoüberwachungsanlagen dazu dienen, Übergriffen auf Personen und Sachen vorzubeugen und zur Ahndung solcher Übergriffe beizutragen. Diese beiden Voraussetzungen, nämlich dem Übergriff auf Personen und/oder Sachen vorzubeugen und zu deren Verfolgung und Ahndung beizutragen, müssen kumulativ erfüllt sein (Urteil Kantonsgericht Freiburg vom 20. August 2015, KG FR 601 2014 46, E. 3d).

Der Kampf gegen unzivilisiertes Verhalten (Zigarettenstummel, Littering) und gegen nicht konforme Verwendung von Material oder Räumlichkeiten erfüllt nicht die Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 1 VidG und kann nicht mittels Videoüberwachung beobachtet werden, ohne die Unverhältnismässigkeit von verfolgtem Zweck und der beabsichtigten Videoüberwachung festzustellen (Urteil Kantonsgericht Freiburg vom 20. August 2015, KG FR 601 2014 46, E. 3d). Gemäss Risikoanalyse der Gesuchstellerin beruht die Einrichtung einer Videoüberwachung anstelle des Einsatzes von Sicherheitspersonal (jährliche Kosten von CHF 15'000) primär auf finanziellen Überlegungen.

Die im BR erwähnten Zwecke fallen in den Anwendungsbereich des VidG. Aufgrund der im BR aufgelisteten Zwecke empfiehlt die Behörde folgende Formulierung: «Bekämpfen von Vandalenakten an Schulen und ihren Einrichtungen sowie von Übergriffen auf die körperliche Unversehrtheit von Personen, die sich in diesem Bereich aufhalten, und Beitragen zur Ahndung von solchen Handlungen». Auf diese Weise scheint das beabsichtigte Vorhaben mit dem verfolgten Zweck vereinbar.

III. Voraussetzungen

1. Erfordernis der gesetzlichen Grundlage

Art. 38 KV sieht vor, dass jede Beschränkung eines Grund- und Sozialrechts einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Schwerwiegende Einschränkungen müssen im Gesetz selbst vorgesehen sein. Vorliegend ist das im VidG der Fall. Darüber hinaus sieht Art. 4 DSchG vor, dass Personendaten nur dann bearbeitet werden dürfen, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht, was hier der Fall ist.

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

Art. 4 VidG verlangt, dass Videoüberwachungssysteme den Grundsatz der Verhältnismässigkeit einhalten (Abs. 1 Bst. a).

Die Videoüberwachung schränkt verschiedene Freiheiten ein : die persönliche Freiheit, insbesondere die dreifache Garantie der körperlichen und geistigen Unversehrtheit und der Bewegungsfreiheit (Art. 11 Abs. 2 KV), das Recht auf Achtung der Privatsphäre (Art. 12 Abs. 1 KV und Art. 8 EMRK), das Recht auf Schutz vor Missbrauch der sie betreffenden Daten (Art. 12 Abs. 2 KV) und das Recht auf Versammlungsfreiheit, Art. 24 KV; vgl. FLÜCKIGER/AUER, La vidéosurveillance dans l'œil de la Constitution fédérale, AJP/PJA 2006, S. 931).

Die Überwachung muss angemessen sein; das heisst, sie muss geeignet sein, den angestrebten Zweck zu erreichen, aber gleichzeitig nur so weit gehen als nötig. Die Überwachung mittels Videoaufzeichnungen erlaubt, Übertretungen festzustellen, die Beweise aufzubewahren und gewährleistet einen hohen Aufklärungsgrad. Dank dieser abschreckenden Wirkung können Zuwiderhandlungen aus Gründen der Aufrechterhaltung der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung bekämpft werden (Urteil Kantonsgericht Freiburg vom 20. August 2015, KG FR 601 2014 46, E. 2b/cc). Aus Gründen der Verhältnismässigkeit darf die Videoüberwachung nur dort installiert werden, wo sie sich als notwendig erweist, das heisst an Orten, wo das öffentliche Interesse nicht mit anderen Mitteln erreicht werden kann (FLÜCKIGER/AUER, op. cit., S. 938). Konkret muss sich die Videoüberwachung auf Orte beschränken, an welchen sich erfahrungsgemäss öfters Vandalenakte ereignen und an welchen sich infolgedessen ein grösseres Unsicherheitsgefühl einstellt. Das Verhältnismässigkeitsprinzip steht einer allgemeinen Videoüberwachung des ganzen Geländes ohne Berücksichtigung des Unsicherheitsgefühls entgegen (FLÜCKIGER/AUER, op. cit., S. 938). Vorliegend ist die Einrichtung der Kameras in den Schulhöfen, Eingängen, Aussenparkplätzen, Zugangswegen, Korridoren und Velolokalen geeignet, die Übergriffe auf Personen und Sachen zu beschränken sowie dissuasiv zu wirken.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist nicht nur auf die Überwachung selbst, sondern auch auf das technische Dispositiv anwendbar (Botschaft Nr 202 des Staatsrats vom 6. Juli 2021 zum Entwurf des Gesetzes über die Videoüberwachung, in BGR 2010 1967 p. 1659). Die Beeinträchtigung ist schwer, wenn die Videoüberwachung zusätzlich elektronisch verarbeitet wird, die es erlaubt, ein Ereignis automatisch zu verfolgen, aufgrund der Analyse von Verhaltensweisen oder vordefinierten Merkmalen Alarm auszulösen. Die Übermittlung der Daten, ihre Visualisierung oder die Steuerung der Daten über Internet vergrössert die potentielle Beeinträchtigung, insbesondere wenn ein Verschlüsselungssystem fehlt, das die einfache Verbreitung der Daten ohne Einschränkung ermöglicht (FLÜCKIGER/AUER, op. cit., S. 934). Gemäss den erhaltenen Informationen werden die

Aufzeichnungen wie auch deren Live-Ansicht (über einen dazugehörigen Bildschirmmonitor) beabsichtigt. Damit das zu beurteilende System verhältnismässig ist, genügt eine einfache Aufzeichnung, welche automatisch nach einer kurzen Dauer gelöscht wird, welche nicht zusätzlich in Echtzeit verfolgt wird und welche nur im Fall eines Ereignisses gesichtet wird, vollumfänglich. Vorliegend muss ein System zum Unkenntlichmachen der Bilder oder schwarze Balken verwendet werden, um das Risiko einer Verletzung der Persönlichkeitsrechte der gefilmten Personen weitmöglichst zu reduzieren; die Installation darf nur die absolut notwendigen Teile filmen (vgl. untenstehende Kommentare zu den einzelnen Kameras). Im Fall einer Zuwiderhandlung kann die Unkenntlichmachung punktuell deaktiviert werden, um die Identität des Verantwortlichen zu eruieren. (vgl. Urteil Kantonsgericht Freiburg vom 20. August 2015, KG FR 601 2014 46, E. 3b). Die Wirksamkeit des Systems ist dadurch keineswegs reduziert.

Im Sinn der Verhältnismässigkeit muss das öffentliche Interesse an der Vorbeugung und der Ahndung von Zuwiderhandlungen (materielle Schäden, Übergriffe auf Personen) Vorrang vor dem privaten Interesse auf Schutz der Privatsphäre haben (vgl. Urteil Kantonsgericht Freiburg vom 20. August 2015, KG FR 601 2014 46, E. 2b/cc). Das Interesse, gegen Vandalenakte vorzugehen, geht der Beeinträchtigung der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen nicht vor. Die Überwachung im Innenbereich der Schulgebäude während den Unterrichtsstunden erfordert eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage angesichts der Schwere der Beeinträchtigung, insbesondere angesichts des Alters der Schüler. Damit die Beeinträchtigung der Grundrechte nicht unverhältnismässig ist, ist darüber hinaus unverzichtbar, darauf zu achten, dass technische Sperren so eingerichtet werden, dass die Videokameras nicht private Gebäude oder Häuser in der Nähe der sensiblen Bereiche filmen können, wo indiskrete Blicke des Beobachters die Gefahr einer unzulässigen Beeinträchtigung der Privat- oder Geheimsphäre des Nachbarn verursachen können (vgl. FLÜCKIGER/AUER, op. cit., S. 940).

Um einen allgemeinen Überblick zu erhalten, wird jede Kamera unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit geprüft; vorbehalten bleiben die definitiven Sichtfelder. Die Einschätzung wird aufgrund der übermittelten Sichtfelder abgegeben, das heisst aufgrund der Bilder, wie sie im Dossier figurieren. Um die Lektüre zu erleichtern, werden die Kameras in chronologischer Weise abgehandelt:

Die Videoüberwachung muss sich auf Orte beschränken, wo sich erfahrungsgemäss öfter Vandalenakte ereignen und an denen sich infolgedessen ein grösseres Gefühl der Unsicherheit einstellt. Wie ausgeführt, kann eine allgemeine Videoüberwachung auf dem ganzen Gelände, ohne dem Unsicherheitsgefühl dort Rechnung zu tragen, nicht bewilligt werden ; dies umso mehr als Installationen an stark begangenen Durchgangsorten die Freiheitsrechte der Betroffenen stärker beeinträchtigen als abseits davon (KG FR 601 2014 46 E. 3b) cc und weitere Hinweise). Die Primarschule Flamatt, die Turnhalle Flamatt und die Orientierungsschule Wünnewil sind in Wohnquartieren gelegen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das Vorhandensein eines Bildschirmmonitors auf eine Echtzeitüberwachung schliessen lässt. Aus dem Gesagten folgt (wie auch aus den untenstehenden Argumenten) dass die Echtzeitüberwachung nicht verhältnismässig ist und daher für keine Kamera bewilligt werden kann.

Primarschule Flamatt

- > **Kamera 1 – Eingang KiTa: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Es ist beabsichtigt, die Überwachung auf den Eingang und den Vorplatz der KiTa zu

konzentrieren. Die Gesuchstellerin führt aus: « Unter dem Vordach beim Eingang der Primarschule Flamatt wurden vermehrt Grillpartys veranstaltet, was zu erheblichen Verunreinigungen und Verfärbungen an der Fassade führte ». Der Kampf gegen unzivilisiertes Verhalten (Littering) ist nicht Zweck der Videoüberwachung (vgl. Kap. II, Ziff. 1.3). Die Beeinträchtigung der Persönlichkeitsrechte ist gross, wenn unter Umständen kleine Kinder gefilmt werden; dies umso mehr, als Schäden an den genannten Orten bislang nicht dokumentiert wurden (Strafanzeigen, Schadensbeträge usw.). Es ist darauf hinzuweisen, dass das Vorhandensein eines Bildschirmmonitors auf eine Echtzeitüberwachung schliessen lässt. Die Kamera ist unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit nicht gerechtfertigt.

> **Kamera 2 – Velounterstand: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.**

Es ist nicht notwendig, den Parkplatz zu filmen (vgl. Bemerkungen OS Wünnewil, Kamera 3), zumindest nicht die Fahrzeuge. Daher ist das Sichtfeld anzupassen.

Die Gesuchstellerin begründet die Installation der Kamera mit folgenden Ereignissen: « Sachbeschädigungen (Sprayereien) / Uhr wurde abgerissen / Fahrraddiebstahl / Sachbeschädigungen » (vgl. Risikoanalyse für die bestehenden Überwachungskameras – Standort Primarschule, 3175 Flamatt). Die Schäden werden indessen weder beziffert noch sind sie dokumentiert (Strafanzeigen, Bilder der Schäden usw.). Es wird in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit hingewiesen, Schüler und Eltern zu sensibilisieren. Die Kamera ist nicht verhältnismässig (Der Behörde wurde keine Beschwerde in Bezug auf Sprayereien mitgeteilt).

> **Kamera 3 – Pausenhof PS: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Es stellt sich die Frage der Verhältnismässigkeit angesichts der privaten Wohngebäude im Sichtfeld.

Die Gesuchstellerin führt aus: « Der Fokus der Überwachung ist der Pausenhof der Primarschule » und « Durch den aufgeschnittenen Zaun können sich spielende Kinder verletzen ». Hervorgehoben werden die « Sachbeschädigungen am Zaun » (vgl. Risikoanalyse für die bestehenden Überwachungskameras – Standort Primarschule, 3175 Flamatt). Vorliegend fällt es nicht leicht, auf dem Bild den fraglichen Zaun zu identifizieren.

Die Videoüberwachung während der Unterrichtszeit ist nicht verhältnismässig. An einem Ort, an welchem wenige Zuwiderhandlungen begangen werden, kann allenfalls eine Überwachung ausserhalb der Unterrichtszeiten in Betracht fallen, sofern die Bedingungen des VidG erfüllt sind (vgl. Urteil Kantonsgericht Freiburg vom 18. Mai 2017, KG FR 601 2016 127, E. 3c). Die Kamera respektiert nicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Kamera 4 – Eingang PS: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht. Die Echtzeit-Sicht ist nicht verhältnismässig. Darüber hinaus hat die Gesuchstellerin in Bezug auf den genannten Ort keinen besonderen Übergriff dargelegt. Die Kamera ist nicht verhältnismässig.

> **Kamera 5 – Sportplatz Eingang: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Es wird auf die obigen Ausführungen zu Kamera 4 verwiesen. Die Kamera ist nicht verhältnismässig.

- > **Kamera 6 – Sportplatz blau: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Es wird auf die Ausführungen zur Kamera 5 beim Sportplatz Eingang verwiesen.

- **Orientierungsschule Wünnewil**

- > **Kamera 1 – Veloraum rechts: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit geht aus dem Dossier nicht hervor, dass die Gesuchstellerin andere, weniger einschneidendere Massnahmen geprüft hätte (insbesondere Abschiessen des Lokals während des Unterrichts). Angesichts des Alters der Schüler und der damit einhergehenden Persönlichkeitsverletzung kann die Videoüberwachung nur ausserhalb der Schulgebäude und ausserhalb der Unterrichtszeit in Frage kommen (vgl. Bemerkungen zur Primarschule Flamatt, Kamera 3). Eine Überwachung des Gebäudeinnern während der Unterrichtsstunden stellt eine schwere Beeinträchtigung dar, die eine ausdrückliche und hinreichende gesetzliche Grundlage erfordert. Darüber hinaus stellt sich auch die Frage der Verhältnismässigkeit von zwei Kameras mit hoher Auflösung und breitem Blickwinkel bei einem Raum von dieser Grösse. Die Kamera respektiert den Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht.
- > **Kamera 2 – Veloraum links: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Es wird auf die Argumentation zu Kamera 1 – Veloraum rechts verwiesen.
- > **Kamera 3 – Jugendraum: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Die nicht betroffenen Personen müssen die Möglichkeit haben, das Blickfeld der Kamera zu vermeiden; es darf auch keinen zwingend zu begehenden Durchgang noch eine totale Videoüberwachung geben (Urteil vom 18. Mai 2017 des Kantonsgerichts Freiburg KG FR 601 2016 127, E. 3c). Die Fahrzeuge sind daher mit einer Abdeckung oder einem schwarzen Balken aus dem Blickfeld der Kamera zu entfernen (vgl. Bemerkungen zu Kamera 2 der Primarschule Flamatt). Ferner dürfen die Bilder nicht dazu verwendet werden, das Personal zu kontrollieren. Die Kamera ist unverhältnismässig.
- > **Kamera 4 – Verbindungstrakt: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Die Gesuchstellerin führt aus, dass die Scherben durch zerbrochene Bierflaschen die Kinder, welche auf dem Pausenplatz spielen, gefährden würden (vgl. Risikoanalyse für die bestehenden Überwachungskameras – Standort Orientierungsschule, 3184 Wünnewil). Der Kampf gegen unzivilisiertes Verhalten (Littering, usw.) fällt nicht unter den Zweck der Videoüberwachung (vgl. Kap. II, Ziff. 1.3). Die Beeinträchtigung ist schwer, wenn Kinder und Jugendliche möglicherweise gefilmt werden; dies gilt umso mehr als am besagten Ort keine Schäden dokumentiert wurden (Schadensbeträge, Strafanzeigen usw.).
- > **Kamera 5 – PS Pausenplatz: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Es wird auf die Begründung zu Kamera 4 – Verbindungstrakt verwiesen. Das Blickfeld fehlt.

- **Turnhalle Flamatt**

- > **Kamera 1 – Garderobe Damen: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Die Gesuchstellerin präzisiert, dass an besagter Stelle der Polizei kein Zwischenfall gemeldet worden sei. Aufgrund der Örtlichkeit (im Moment der Türöffnung besteht die Möglichkeit, in die Garderoben zu sehen) stellt eine Überwachung der Gebäudeinnenräume während der Unterrichtszeiten eine schwere Verletzung dar, welche nur mittels einer ausdrücklichen

gesetzlichen Grundlage gerechtfertigt werden kann. Die Videoüberwachung ist in diesem Bereich angesichts des technischen Dispositivs unverhältnismässig (vgl. II, Ziff. 1.2).

- > **Kamera 2 – Hintereingang UG: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Es wird auf die obigen Ausführungen zur Kamera 1 – Garderobe Damen verwiesen.
- > **Kamera 3 – Garderobe Herren: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Es wird auf die obigen Ausführungen zur Kamera 1 – Garderobe Damen verwiesen.
- > **Kamera 4 – Haupteingang: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Es wird auf die Ausführungen zu Kamera 4 bei der Orientierungsschule Wünnewil verwiesen. Aus dem Dossier ist nicht ersichtlich, dass sich am besagten Ort Schäden festgestellt worden sind.
- > **Kamera 5 – Fassade Waldseite: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Es wird auf die Ausführungen zu Kamera 3, Orientierungsschule Wünnewil – Jugendraum verwiesen.
- > **Kamera 6 – Durchgang Fussgänger: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Es wird auf die Ausführungen zu Kamera 4 am Haupteingang verwiesen.
- > **Kamera 7 – Fassade Rampe: Aufzeichnung der Bilder und Echtzeit-Sicht.** Es wird auf die Ausführungen zu Kamera 3, Orientierungsschule Wünnewil – Jugendraum verwiesen.

Überwiegt weder ein öffentliches noch ein privates Interesse, das rechtfertigt, dass Kantonsstrassen und Parkplätze videoüberwacht werden und auch nicht Zweck sein können (vgl. private Wohngebäude), dürfen diese nicht im Blickfeld der Kamera erscheinen. Es ist darauf hinzuweisen, dass Videoüberwachungen an häufig frequentierten Durchgangsorten die persönlichen Freiheiten von Personen stärker als an abgelegenen Orten beeinträchtigen (KG FR 601 2014 46, E. 3b) cc mit Hinweisen). So weit wie möglich, müssen die Blickfelder neu ausgerichtet werden oder eine feste Maske muss angefügt werden.

Die Prüfung der Verhältnismässigkeit schliesst auch die Analyse der Überwachungszeiten mit ein. Die Aufzeichnung während den Unterrichtszeiten ist nicht verhältnismässig, dies gilt umso mehr als hauptsächlich Minderjährige während der obligatorischen Schulzeit betroffen sind. Die Überwachung ausserhalb der Schulzeiten (und ausserhalb der ausserschulischen Aktivitäten, insbesondere bei der Turnhalle) kann in Betracht gezogen werden, wenn die Voraussetzungen des VidG eingehalten werden. Darüber hinaus erlaubt die Anwesenheit von Personal oder des Schulworts Beeinträchtigungen zu vermindern. Die ausserschulischen Uhrzeiten sind im Benützungsreglement aufzuführen; dieses ist in diesem Sinne zu ergänzen (insbes. Art. 1 Ziff. 4 BR) oder die Uhrzeiten sind beizufügen. Entsprechend dem Verhältnismässigkeitsprinzips muss die Aufnahme der Bilder durch einen Bewegungsmelder ausgelöst werden. Das BR ist in diesem Sinn zu präzisieren.

Im Fall einer Beeinträchtigung ist das Bild zu extrahieren im Hinblick auf die Anordnung der Herausgabe durch den Richter (Aufzeichnung auf separatem Datenträger). In Art. 4 BR ist zwischen den fortlaufenden Aufzeichnungen und den Aufzeichnungen aufgrund einer Datenherausgabe zu unterscheiden und das BR dahingehend zu ergänzen. Eine Randziffer hat darauf hinzuweisen, dass die Bilder nur aufgezeichnet werden und eine weitere Randziffer auszuführen, dass jegliche Funktionalität, die eine Gesichtserkennung ermöglicht, nicht erlaubt ist.

Eine Neubewertung, insbesondere bezüglich der Risiken der Beeinträchtigung und des Umfangs der Massnahme, kann nach drei Jahren durchgeführt werden.

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

Gemäss Gesetz muss auf die Videoüberwachung im Bereich der Anwendung in geeigneter Weise hingewiesen werden (Art. 4 Abs. 1 Bst. b VidG). Das BR erwähnt lediglich « Mehrere Schilder in der überwachten Zone klären auf, dass der Standort mit Überwachungskameras überwacht wird » (vgl. Art. 1 Ziff. 4 BR). Das BR ist daher wie folgt zu ergänzen : « Die Videoüberwachung wird im Bereich seiner Anwendung mit Schildern (z.B. in Form von Piktogrammen) gekennzeichnet, die betroffene Personen im überwachten Bereich unmissverständlich informieren und die für das System verantwortliche Person nennen.»

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

Der Zweck der Überwachung scheint mit der gesetzlichen Anforderung in Übereinstimmung zu sein (Art. 1 Ziff. 3 BR), unter Vorbehalt von Kap. II Ziff. 1.3. Darüber hinaus ist Artikel 4 Ziff. 1 BR wie folgt zu präzisieren: « Die aufgezeichneten Daten dürfen nur für den in Artikel 1 Abs. 3 definierten Zweck verwendet werden ».

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

Der Gemeinderat ist das für die Videoüberwachung verantwortliche Organ gemäss Artikel 2 Abs. 1 Bst. c VidV. Artikel 2 Bst. 1 BR ist in diesem Sinn anzupassen.

Der Zugang zu den Aufnahmen ist nur im Fall einer ausgewiesenen Schädigung zulässig. Die diesbezügliche Bewilligung wie auch die Zugriffsrechte sind je nach Funktion und Aufgaben der Personen zu unterscheiden (Zugang zu den Aufzeichnungen, Bewilligung zur Extraktion der Bilder, Zugang zum Server usw.). Die Nutzer müssen regelmässig ihre Passwörter ändern. Ebenfalls wird eine doppelte Authentifizierung empfohlen. Diese Elemente müssen klar aus dem BR hervorgehen. Artikel 5 BR ist in diesem Sinne anzupassen. Ferner wird in Bezug auf die Nutzer empfohlen, in Artikel 5 BR einen Hinweis auf Artikel 2 Ziffer 2 BR einzufügen.

Artikel 5 BR ist mit einer Ziffer zu ergänzen, die festhält, dass die Bildaufzeichnung durch einen Bewegungsmelder ausgelöst wird. Weiter ist Artikel 4 mit einer Ziffer dahingehend zu präzisieren, dass Funktionalitäten für Tonaufnahmen und/oder Gesichtserkennung nicht zulässig sind. Daher ist Artikel 1 Ziffer 5 BR zu streichen. Darüber hinaus ist in Artikel 4 BR ebenfalls zu erwähnen, dass « Kopien oder Ausdrücke angefertigt werden können, aber innerhalb der gleichen Frist wie die Originale vernichtet werden müssen. Es wird ein Kopierprotokoll aufbewahrt. Die kommerzielle Nutzung von Ausdrucken und Vervielfältigungen ist verboten ».

Der Zugang _____,
ist auf die berechtigten Personen beschränkt (vgl. Art. 2 Abs. 2 BR).

Bei Auftragsdatenbearbeitung sind die Artikel 18 und 12b ff. DSchG einzuhalten. Falls das öffentliche Organ Personendaten durch einen externen Auftragsbearbeiter bearbeiten lässt, sind die strengeren Bedingungen einzuhalten und vertraglich zu regeln (Art. 18 DSchG).

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

Aufgezeichnete Daten, die nicht im Rahmen eines Verfahrens aufbewahrt werden, müssen spätestens nach 30 Tagen, oder im Falle eines Übergriffs auf Personen oder Sachen nach 100 Tagen, vernichtet werden (Art. 4 Abs. 1 Bst. e VidG). Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (nachfolgend EDÖB) empfiehlt eine Aufbewahrungsdauer von 24 bis 72 Stunden¹. In seiner Botschaft zur Videoüberwachung führt der Staatsrat aus: «In Bezug auf die Fristen zur Vernichtung aufgenommener Bilder (...) Gemäss Gesetzesentwurf (Bst. e) soll die Person, die die Bilder einsieht, über eine ausreichende Reaktionsfrist (Benachrichtigung des Vorgesetzten, Strafanzeige) verfügen können. Unter diesem Blickwinkel scheint eine maximale Frist von 7 Tagen durchaus angemessen. Sobald Übergriffe auf Personen oder Sachen erkennbar werden, kann diese Frist bis auf 100 Tage ausgedehnt werden. Eine solche Frist, welche das Bundesgericht als zulässig betrachtet hat, erlaubt es der öffentlichen Hand, die notwendigen Vorkehren zu treffen und gegebenenfalls Strafanzeige hinsichtlich der festgestellten Widerhandlungen einzureichen» (Botschaft Nr. 202 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Videoüberwachung vom 6. Juli 2022). Das Bundesgericht erinnert daran, dass zu unterscheiden ist, ob die begangenen Straftaten gegen Sachen oder Personen begangen wurden. Da Straftaten gegen das Eigentum durch Polizeikräfte selbst (und nicht auf Antrag) festgestellt werden können, ist eine lange Aufbewahrungsdauer nicht unbedingt erforderlich (vgl. BGE 133 I 77, JdT 2007 I 591). So muss die gesetzliche vorgesehene Aufbewahrungsdauer im Einzelfall gewürdigt werden. Die Verantwortlichen müssen sich regelmässig über allfällige Vorfälle, die unter den Schutzzweck fallen können, informieren.

7. Information der überwachten Personen

Die Gesuchstellerin wird darauf aufmerksam gemacht, dass sie Mitarbeitende – sofern diese von der Überwachung betroffen sind – über die Orte der Videoüberwachung sowie deren Betriebszeiten zu informieren hat.

Die Eltern der Schulkinder sind ebenfalls zu informieren.

8. Zugangsrecht (Art. 1 Abs. 2 letzter Teil VidG ; Art. 23 DSchG)

Das BR ist durch eine Bestimmung zum Zugangsrecht der betroffenen Person ergänzen : «Jede Person kann vom Verantwortlichen der Videoüberwachung Auskunft über die sie betreffenden Daten verlangen. Der Verantwortliche beantwortet das Gesuch unter Beachtung der Persönlichkeitsrechte von anderen betroffenen Personen (z.B. durch Verpixelung).

¹ (cf. <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/protection-des-donnees/technologies/videoueberwachung/explications-sur-la-videosurveillance-sur-le-lieu-de-travail.html>). Am Arbeitsplatz (admin.ch) (<https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/technologien/videoueberwachung/erlaeuterungen-zur-videoueberwachung-am-arbeitsplatz.html>).

9. Vertraulichkeitsklausel

Der Leistungsanbieter wie auch seine Mitarbeitenden haben eine Vertraulichkeitsklausel zu unterzeichnen, welche allfällige juristische Folgen bei deren Verletzung vorsieht, sofern es um die Bearbeitung von besonders schützenswerte Personendaten geht, die dem Amtsgeheimnis unterstehen.

Das Amtsgeheimnis richtet sich zwar an Beamte. Indessen wird der Begriff der Hilfsperson – der nicht nur jene Person umfasst, die tatsächlich den übertragenen Auftrag zu erfüllen vermag und ihn annimmt, sondern auch alle, die zur Erfüllung des Auftrags, beitragen – entsprechend unter Art. 320 StGB (Verletzung des Amtsgeheimnisses) subsumiert. Der Vertrag mit dem Leistungserbringer muss präzisieren, dass das Amtsgeheimnis auf die Hilfsperson anwendbar ist² (vgl. MÉTILLE, L'utilisation de l'informatique en nuage par l'administration publique, AJP/PJA 6/2019, S. 609 ff, S. 613 s.). Das BR sieht vor, dass die Vertraulichkeitsklausel beigefügt wird.

10. Anmeldung der Datensammlung

Gemäss Artikel 19 ff. DSchG ist die Datensammlung bei der ÖDSMB vor ihrer Eröffnung anzumelden.

² À ce sujet, voir également : (cf. [BO CN 22.7249 Keller-Sutter Karin](#), L'usage d'un service de cloud à l'étranger par une entité soumise à l'art. 320 CP constitue-t-elle une violation du secret de fonction ?).

IV. Schlussfolgerung

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation gibt zum **Gesuch** der **Gemeinde Wünnewil-Flamatt**, Dorfstrasse 22, 3184 Wünnewil, folgende Stellungnahme ab:

- **negativ** betreffend der Installation der **Kameras 1, 2, 3, 4, 5 et 6 bei der Primarschule Flamatt** ; der **Kameras 1, 2, 3 et 5 bei der Orientierungsschule Wünnewil** und der **Kameras 1 bis 3 bei der Turnhalle Flamatt** ;
- **teilweise positiv** zum Gesuch betreffend der **Kamera 4 bei der Orientierungsschule Wünnewil und den Kameras 4 à 7 bei der Turnhalle Flamatt, sofern die**

folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- a. *Risikoanalyse* : Das verantwortliche Organ hat das System der Videoüberwachung, die Situation, die Risiken sowie die Massnahmen innerhalb von drei Jahren neu zu bewerten.
- b. *Verhältnismässigkeit* : Dem Oberamt sind ergänzende Information zum Bedarf und zur Notwendigkeit der Installation von Kameras zukommen zu lassen (insbesondere Aufnahmen der Schäden an den Stellen, die mit einer Kamera ausgestattet werden sollen, Strafanzeigen usw.).

Balken oder feste Masken sind auf den Blickfeldern anzubringen, wenn eines oder mehrere private Gebäude oder Fahrzeuge von der Kamera erfasst werden. In diesem Rahmen sind die Blickfelder vorrangig neu auszurichten, sofern die Kamera unter den übrigen Gesichtspunkten verhältnismässig ist. Die definitiven Sichtfelder sind dem Oberamt zur Prüfung zuzustellen. Je nach Notwendigkeit ist die Anzahl der Kameras anzupassen. Das BR ist dahingehend zu ergänzen.

Einzig der Betrieb der Videoüberwachung ausserhalb der Schulöffnungszeiten fällt in Betracht, d.h. zwischen 18.00 Uhr abends und 7.00 Uhr morgens während der Woche, 24/24 Stunden während den Wochenenden und Feiertagen; für die Turnhalle kommt ebenfalls nur die Zeit ausserhalb der ausserschulischen Aktivitäten in Betracht. Das BR ist dahingehend zu modifizieren.

Artikel 4 BR ist mit einer Ziffer zu ergänzen, um zwischen den dauernden standardmässigen Aufzeichnungen und jenen aufgrund einer Bildextraktion zu unterscheiden ; weiter mit einer Ziffer, die darauf hinweist, dass die Bilder einzig aufgezeichnet werden und zwar einzig dann, wenn die Aufzeichnung durch einen Bewegungsmelder ausgelöst wird. Es ist eine Ziffer hinzufügen, wonach jegliche Funktionalitäten, die Tonaufnahmen und Gesichtserkennung ermöglichen, nicht zulässig sind. Entsprechend ist Artikel 1 Absatz 5 BR zu streichen. Artikel 4 BR hält Folgendes fest: « Kopien oder Ausdrücke können angefertigt werden, müssen aber innerhalb der gleichen Frist wie die Originale vernichtet werden. Es wird ein Kopierprotokoll aufbewahrt. Die kommerzielle Nutzung von Ausdrucken und Vervielfältigungen ist verboten ».

Die Funktionalitäten zur Echtzeit-Überwachung sind zu deaktivieren, ebenso die entsprechende Hardware (insbes. Überwachungsbildschirme) zu deinstallieren.

- c. *Kennzeichnung*: Artikel 1 Ziffer 4 BR ist wie folgt zu ergänzen : « Die Videoüberwachung wird im Bereich seiner Anwendung mit Schildern (z.B. in Form von Piktogrammen) gekennzeichnet, die betroffene Personen im überwachten Bereich unmissverständlich informieren und die für das System verantwortliche Person nennen».

- d. *Finalität*: Artikel 4 Ziffer 1 BR ist wie folgt zu präzisieren: « Die aufgezeichneten Daten dürfen nur für den in Artikel 1 Abs. 3 definierten Zweck verwendet werden ».

Der in Artikel 1 Ziffer 3 BR erwähnte Zweck der Installation ist wie folgt zu umschreiben :
« Bekämpfen von Sachbeschädigungen an Schulgütern und von Verletzungen der körperlichen Integrität im Bereich des Schulgeländes und einen Beitrag leisten zur Verfolgung und Bekämpfung von Straftaten».

- e. *Datensicherheit*: Der Gemeinderat ist das für die Videoüberwachung verantwortliche Organ gemäss Artikel 2 Absatz 2 Bst. c VidV. Artikel 2 Ziffer 1 BR ist in diesem Sinn anzupassen.

Die Auftragsbearbeitung hat die Anforderungen von Art. 18 und 12b Abs. 1 Bst. b DSchG zu erfüllen. Es wird empfohlen, in Artikel 5 BR eine Ziffer mit dem Hinweis auf Artikel 2 Ziffer 2 BR einzufügen: Die Passwörter müssen regelmässig geändert werden, eine doppelte Authentifizierung wird empfohlen, der Zugang zum lokalen wie auch zum Aufbewahrungsort der Aufnahmen und/oder extrahierten Bildern ist einzig befugten Personen vorbehalten (vgl. Art. 2 Abs. 2 BR). Das BR ist in diesem Sinn anzupassen.

- f. *Vernichtung der Bilder*: Es wird nachfolgende Formulierung bevorzugt: « Die aufgezeichneten Daten werden nach 30 Tagen automatisch vernichtet. Im Falle eines erwiesenen Übergriffs auf Personen oder Sachen werden die aufgezeichneten Daten auf einen Datenträger extrahiert und nach höchstens 100 Tagen vernichtet. Es wird ein Vernichtungsprotokoll aufbewahrt ».

Das BR hat anzugeben, welche Person verantwortlich zeigt, sich regelmässig über die Lage der videoüberwachten Standorte zu informieren.

- g. *Information der videoüberwachten Personen* : Die Mitarbeitenden müssen über die Standorte der Videoüberwachung und über die Betriebszeiten des Überwachungssystems informiert werden. Ebenso sind die Eltern der Schüler zu informieren.

- h. *Zugangsrecht*: Das BR ist mit einem Artikel über das Auskunftsrecht der betroffenen Person zu ihren eigenen Daten zu informieren.

- i. *Vertraulichkeitsklausel*: Der Leistungsanbieter ebenso wie seine Mitarbeitenden haben eine Vertraulichkeitsklausel zu unterzeichnen, sofern sie besonders schützenswerte und dem Amtsgeheimnis unterliegende Daten bearbeiten.

- j. *Pflicht zur Anmeldung der Datensammlung*: Die Datensammlungen müssen vor ihrer Eröffnung gemäss Artikel 19 ff. DSchG bei der ÖDSMB angemeldet werden.

- k. *Notwendiges Dokument*: Das ausgefüllte Formular muss der Behörde zur Unterschrift und zum Stempeln zugestellt werden.

V. Bemerkungen

- > Die massgebenden gesetzlichen Bestimmungen sind zu beachten, insbesondere jene über den Datenschutz. Die Daten, die für die Dienststelle zugänglich sind, dürfen nur zu jenen Zwecken konsultiert werden, für welche das Gesuch um Videoüberwachung gestellt wurde. Die Daten dürfen anderen Dienststellen oder privaten Personen nicht mitgeteilt werden.

- > 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. 30a Abs. 1 Bst. C DSchG wird vorbehalten.
- > Die Stellungnahme wird veröffentlicht.

Martine Stoffel
Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz
Kantonale Beauftragte für Datenschutz *a.i.*