



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Autorité cantonale de la transparence et
de la protection des données ATPrD
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: RPA/FH 2016-LV-11

STELLUNGNAHME vom 22. September 2016

zuhanden des Oberamtmanns des Seebezirks, Herrn Daniel Lehmann

**Bewilligungsgesuch zum Betrieb einer Videoüberwachungsanlage
von Auto Sulayed GmbH, Hauptstrasse 171, 3286 Muntelier
c/o AN-TREUHAND, Grossweidweg 25, 3174 Thörishaus/Berne**

I. Allgemeines

Gestützt

- auf die Art. 12, 24 und 38 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV; SGF 10.1);
- auf Art. 5 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (VidG; SGF 17.3);
- auf Art. 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 (ÖDSB) vorliegende Stellungnahme zum Gesuch von Auto Sulayed GmbH zur Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung ab, für fünf Kameras, vier Kameras des Typs Vivotek 7361 x2, 2 Megapixel 1/3, 2“ CMOS-Sensor 1600x1200, Brennweite 3,9 IP-Dome, zerstörungssicher und wetterfest, Tag/Nacht für den Aussenbereich 01, Übermittlung via Kabel, und ein Kamera des Typs Vivotek 8332 x1, 1 Megapixel 1/4“ CMOS Sensor 1280x800, Brennweite 3,6, zerstörungssicher und wetterfest, Tag/Nacht für den Aussenbereich, Übermittlung via Kabel, in Betrieb rund um die Uhr.

Diese Stellungnahme basiert auf den Angaben des Gesuchsformulars für die Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung vom 19. Februar 2016 und im Benutzungsreglement (Anhang 1), die uns am 19. Mai 2016 vom Oberamt des Seebezirks übermittelt wurden. Mit Brief den 25. Mai 2016 hat die ÖDSB das Oberamt des Seebezirks ersucht, den Gesuchsteller zur Vervollständigung der Unterlagen einzuladen, insbesondere den Zweck der Videoüberwachungsanlage, die Risikoanalyse unter Angabe möglicher Präventionsmassnahmen, die Standpunkte und die Winkel der Kameras auf dem Situationsplan anzugeben sowie Bilder, welche den gefilmten Bereich aufzeigen, einzureichen. Diese Informationen wurden am 5. Juli 2016 vom Oberamt des Seebezirks übermittelt.

Nach Artikel 2 VidG gilt dieses Gesetz « für Videüberwachungsanlagen, 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). Aus den vorliegenden Unterlagen geht hervor, dass die Videüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung den Autoparkplatz gegenüber des Expodroms filmen wird ; es betrifft dies die Parzellen 408 und 505.

Ziel dieser Stellungnahme ist die Prüfung der Rechtmässigkeit der Einrichtung der betreffenden Videüberwachungsanlage. Zuerst analysieren wir die Risiken (s. Kap. II), dann prüfen wir die Einhaltung der allgemeinen Grundsätze und sonstigen rechtlichen Anforderungen, das heisst das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage, die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, die geeignete Kennzeichnung der Anlage, Einhaltung des Grundsatzes der Zweckbindung, Datensicherheit und Aufbewahrungsdauer der Bilder (s.III, Ziff. 1-6).

II. Risikoanalyse

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

Zweck dieser Videüberwachungsanlage ist « die Überwachung des Ausstellungsplatzes mit dem Ziel der Identifikation der Täterschaft bei mutwilligen Beschädigungen oder Vandalismus Aktionen » (s. Art. 1 Ziff. 4 des Benutzungsreglements). Im Antrag führt die Gesuchstellerin aus, der gemietete Autoplatz sei etwas gefährdet. Der Platz liege unmittelbar neben dem Expodrom Event, welches jeden Tag und insbesondere an den Wochenenden viele Besucher anziehe. Die Auto Sulayeh GmbH möchte mit der Videüberwachung allfällige Beschädigungen an ihren Fahrzeugen rechtlich verfolgen können. Es gehe indessen nicht darum, Besucher zu filmen sondern lediglich das Eigentum gegen Vandalismus zu schützen.

Eine Risikoanalyse unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismässigkeitsprinzips ist im Dossier enthalten.

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. Im Antrag führt die Gesuchstellerin zwar aus, am Anfang der Bewirtschaftung des Platzes seien zwei Fahrzeuge durch Zerkratzen des Lackes beschädigt worden. Aus den vorliegenden Unterlagen geht nicht hervor, wie hoch die Summe den Schäden gewesen ist.

1.2 Bezüglich der Mittel

Es gilt festzuhalten, welche Mittel gegenwärtig zur Verfügung stehen und welche weniger radikalen Mittel als die Videüberwachung es sonst gäbe. Im vorliegenden Fall scheint die Videüberwachung zum Schutz des Autoplatzes grundsätzlich ein wirksames Mittel zu sein. Indessen würden ebenfalls andere Mittel, die weniger in die Persönlichkeitsrechte eingreifen, so wie Wachmann, Alarmsystem, bessere Beleuchtung, usw., erlauben, die Beeinträchtigungsrisiken zu beschränken. Aus den vorliegenden Unterlagen geht hervor, dass die Präventionsmassnahmen auf zwei Arten gemacht werden können; möglich wären eine Scheinwerferanlage oder die Abgrenzung des Platzes mittels eines 3-4 m hohen Zaunes. Beide Investitionen wurden zurzeit infolge unverhältnismässiger Kosten nicht realisiert. Zudem erscheint die Wahrscheinlichkeit von grösserem Vandalismus nicht gegeben.

1.3 Bezüglich des Zwecks

Wie schon unter Punkt II. 1 erwähnt, ist der Zweck der Überwachungsanlage « die Überwachung des Ausstellungsplatzes mit dem Ziel der Identifikation der Täterschaft bei mutwilligen Beschädigungen oder Vandalismus-Aktionen ». Es scheint daher möglich zu sein, dass mit dieser Überwachung der angestrebte Zweck erfüllt werden kann und sich die oben genannten Risiken begrenzen lassen.

III. Voraussetzungen

1. Erfordernis der gesetzlichen Grundlage

Art. 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. Nach Art. 4 DSchG dürfen Personendaten nur dann bearbeitet werden, wenn eine gesetzliche Bestimmung es vorsieht; eine solche ist nach dem Gesagten gegeben.

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

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

Die Videüberwachung stellt einen Eingriff in verschiedene durch die Bundesverfassung gewährleistete 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 der 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).

Auch wenn die Massnahme geeignet scheint, den angestrebten Zweck zu erfüllen, muss die Überwachung auch angemessen sein; mit andern Worten muss sie geeignet sein, den angestrebten Zweck zu erfüllen, aber auch auf das Notwendige beschränkt sein. Die Videüberwachung muss vorliegend dazu dienen, Eingriffe gegen Eigentum zu vermeiden. Andere Mittel, so etwa Einzäunung des Platzes, Alarmsystem, bessere Beleuchtung usw., würden ebenfalls erlauben, die Beeinträchtigungsrisiken zu beschränken.

Um die Einschränkung der persönlichen Freiheit der Kunden durch ein Videüberwachungssystem möglichst gering zu halten, ohne dass dessen Wirksamkeit beeinträchtigt wird, sollten indessen die Aufnahmen verpixelt werden. Damit würden die Gesichter der gefilmten Personen automatisch unscharf und die Personen wären nicht mehr sofort erkennbar. Im Fall einer nachweislich strafbaren Handlung kann die Verpixelung punktuell deaktiviert werden, um die Identität des Täters festzustellen (s. Urteil KG FR 601 2014 46, E. 3b).

Damit auch die Einschränkung der persönlichen Freiheit nicht unverhältnismässig ist, muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass die Videokamera nicht auf private Grundstücke oder Häuser in der Nähe des Gebäudes gerichtet werden kann – falls nötig mit technischen Mitteln (Sperrern) (s. Alexandre Flückiger/Andreas Auer, a.a.O., S. 940). Unsere Behörde stellt fest, dass auf den Aufnahmen die Strasse mit einem schwarzen Balken verdeckt ist.

Damit das vorliegende System dem Verhältnismässigkeitsprinzip entspricht, ist eine Videoüberwachung mit einfacher Aufzeichnung, die nach kurzer Zeit automatisch gelöscht wird, ohne Echtzeitüberwachung in einem Kontrollraum und nur im Fall einer nachweislich strafbaren Handlung eingesehen und verwendet, völlig ausreichend.

Ausserdem dürfen keine Tonabspiel- und/oder –aufnahmefunktionalitäten verwendet werden.

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

Gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. c VidG sowie Art. 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 Art. 5 DSchG ist dann eingehalten, wenn die Daten gemäss Art. 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 *die Überwachung des Ausstellungsplatzes mit dem Ziel der Identifikation der Täterschaft bei mutwilligen Beschädigungen oder Vandalismus Aktionen*. Diese Zweckbindung entspricht also offensichtlich der rechtlichen Anforderung.

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

Aus den vorliegenden Unterlagen geht nicht hervor, dass die Aufnahmen an einem sicheren und für Unbefugte nicht zugänglichen Ort aufbewahrt werden. Art. 5 Ziff. 4 des Benutzungsreglements müsste dementsprechend ergänzt werden: « Die Aufnahmen müssen an einem sicheren und für Unbefugte nicht zugänglichen Ort aufbewahrt werden ».

Ausserdem dürfen die Daten nur für Befugte zugänglich sein, wie dies in Art. 2 Ziff. 2 des Benutzungsreglements festgehalten wird.

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

Nach Art. 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). Das Kantonsgericht erachtet die Aufbewahrungsdauer in solchen Fällen jedoch als zu lang. Insofern als das Videoüberwachungssystem nur die Verhinderung und Ahndung von Sachbeschädigungen bezweckt, ist es seiner Auffassung nach Sache der Gesuchstellenden, sich regelmässig über den Zustand der Fahrzeuge ins Bild zu setzen, um anschliessend gegebenenfalls die Videoaufnahmen einzusehen, eventuell die Identität der Schadensverursacher festzustellen und sie anzuzeigen (s. Urteil KG FR 601 2014 46, E. 3f). Das Benutzungsreglement muss also im vorerwähnten Sinne angepasst werden.

IV. Schlussfolgerung

Die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz nimmt zum Gesuch von

Auto Sulayeh GmbH, Hauptstrasse 171, 3286 Muntelier, c/o AN-TREUHAND,
Grossweidweg 25, 3174 Thörishaus/Bern

betreffend Bewilligung für eine Videoüberwachungsanlage beim Autoparkplatz gegenüber des Expodroms positiv Stellung zum, unter folgende Bedingungen :

- a. *Verhältnismässigkeit* : Um den Eingriff in die Persönlichkeitsrechte auf das absolut Notwendige zu beschränken, muss auch der Einsatz der Kamera auf das Notwendige beschränkt sein, also auf eine Videoüberwachungseinrichtung mit einfacher Aufzeichnung ohne Tonaufnahme; es muss ein Verpixelungssystem installiert werden; der Aufnahmebereich darf nicht private Grundstücke oder Häuser umfassen.
- 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* : Die Aufnahmen müssen an einem sicheren und für Unbefugte nicht zugänglichen Ort aufbewahrt werden. Art. 5 Ziff. 4 des Benutzungsreglements ist dementsprechend anzupassen.
- d. *Vernichtung der Aufnahmen* : Art. 6 des Benutzungsreglements muss in dem Sinne geändert werden, dass es Sache der Gemeinbehörden ist, sich regelmässig über den Zustand der Sammelstelle ins Bild zu setzen, und dass bei Sachbeschädigung die Aufnahmen so rasch wie möglich gelöscht werden müssen; die Frist von 100 Tagen ist nicht zulässig.

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).
- > Art. 30a Abs. 1 Bst. c DSchG bleibt vorbehalten.
- > Diese Stellungnahme wird bekannt werden sein.

Alice Reichmuth Pfammatter
Kantonale Datenschutzbeauftragte

Anhang

—

- Antragsformular für die Bewilligung der Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage
- Benutzungsreglement
- Rückgabe der Akten