



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 2014-LV-8

## **STELLUNGNAHME**

**vom 7. Oktober 2014**

zuhanden des Oberamtmanns ...

### **Bewilligungsgesuch zur Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage bei X.....**

#### **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 vorliegende Stellungnahme zum Gesuch von X..... zur Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung ab, für acht Kameras EXT-P100, per Kabel, mit Zoom und Infrarotbeleuchtung sowie einem Datenrecorder, in Betrieb rund um die Uhr.

Diese Stellungnahme basiert auf den Angaben des Gesuchsformulars für die Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung vom 26. Mai 2014 und im Benutzungsreglement (Anhang 1), die uns am 11. Juni 2014 vom Oberamt ..... übermittelt wurden. Bereits am 26. September 2011 hatten X....., vertreten durch Rechtsanwalt ....., einen ersten Antrag um Bewilligung einer Videoüberwachungs- und Aufzeichnungsanlage gestellt. Unsere Behörde hat den Antrag wegen Fehlens des offiziellen Formulars und des Benutzerreglements als nicht gesetzeskonform erklärt und diesen am 3. September 2012 zurückgeleitet. Die Gesuchsteller haben in der Folge das Formular nicht eingereicht und seit dem 19. September 2012 keine weiteren Erklärungen abgegeben, weshalb der Oberamtmann ... mit Entscheid vom 11. April 2014 den Bewilligungsantrag vom 26. September 2011 als erledigt erklärt hat.

Vorliegend ist die Videoüberwachungsanlage insofern Gegenstand dieser Stellungnahme, als die Kameras vollständig oder teilweise auf öffentlichen Grund gerichtet sind (Art. 2 Abs. 1 VidG). Den Angaben der Gesuchsteller zufolge nimmt die Kamera Bilder der privaten Liegenschaft von X .....sowie eines öffentlichen Abschnittes (...) auf, welcher erwähnte Privatliegenschaft an zwei Orten vollständig

durchtrennt. Das Videoüberwachungsgesetz enthält allerdings auch Bestimmungen zu denjenigen privaten Anlagen, welche sich nicht ausschliesslich an die Grenzen der Privatliegenschaft halten, sondern gleichsam auf den öffentlichen Grund ausufern; mithin ist das Gesetz auch auf Privatpersonen und die von ihnen errichteten Anlagen anwendbar, sofern diese ganz oder zumindest teilweise öffentlichen Grund miteinfassen. Demgegenüber regelt das vorliegende Gesetz nicht die Fälle der Videoüberwachung auf Privatgrundstücken, selbst falls diese öffentlich zugänglich sind. Für solche Fälle bleibt einzig die Gesetzgebung des Bundes über den Datenschutz anwendbar.

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 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 Videoüberwachungsanlage ist « die Verhinderung von Straftaten respektive die Möglichkeit der Ahndung derselben, sollten weitere begangen werden » (s. Art. 1 Ziff. 2 des Benutzungsreglements).

Eine Risikoanalyse unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismässigkeitsprinzips ist im Dossier nicht enthalten. Nach gegenwärtigem Stand ist aus den uns vorliegenden Fakten Folgendes abzuleiten:

#### **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 führen die Gesuchsteller aus, dass verschiedene Schäden gegen Leib, Leben und Eigentum (z. B. Personengefährdungen, Sachbeschädigungen, Hausfriedensbruch oder Diebstahl) festgestellt worden seien. Tatsächlich reichten die Gesuchsteller, am 30. Dezember 2008, Strafklage wegen Drohung, übler Nachrede, Verleumdung, Beleidigungen und Verunglimpfungen sowie Störung der Privatsphäre ein. Am 15. Mai 2009 folgte eine weitere Strafklage wegen versuchter Körperverletzung, Gefährdung des Lebens, vielfacher Beleidigungen, Störens der Privatsphäre und Drohung. Am 22. August 2009 stellten die Gesuchsteller Strafantrag wegen mehrfacher Sachbeschädigung und Hausfriedensbruchs auf ihrem Grundstück. Aufgrund der Videoaufzeichnungen der Überwachungsanlage vermuteten sie eine bestimmte Person als Täter. Am 29. August 2009 reichten die Gesuchsteller Strafklage wegen Hausfriedensbruchs und illegalen Deponierens von Abfall ein. Anhand der Videoaufzeichnungen verdächtigten sie erneut die gleiche Person als Täter. Am 16. November 2009 reichten sie Strafklage wegen versuchter Körperverletzung, Gefährdung des Lebens und Sachbeschädigung ein.

#### **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 privaten Liegenschaft von X..... grundsätzlich ein wirksames Mittel zu sein. Indessen

nehmen die Kameras 3, 4, 5 und 7 Bilder des öffentlichen Abschnittes auf, welche keineswegs nötig sind.

### **1.3 Bezüglich des Zwecks**

Wie schon unter Punkt II. 1 erwähnt, ist der Zweck der Überwachungsanlage « die Verhinderung von Straftaten respektive die Möglichkeit der Ahndung derselben, sollten weitere begangen werden ». Es scheint daher möglich zu sein, dass mit dieser Überwachung der angestrebte Zweck erfüllt werden kann und sich die weiter oben genannten Risiken begrenzen lassen. Sondern sind die Urheber schon identifiziert.

## **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 Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung verhältnismässig sein (Bst. a).

Die Videoüberwachung 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 Videoüberwachung muss vorliegend dazu dienen, Eingriffe gegen Leib, Leben und Eigentum zu vermeiden. Sind die Urheber indessen bereits identifiziert, kann die Strafklage den angestrebten Zweck erfüllen. Außerdem ergibt die Interessenabwägung im vorliegenden Fall, dass die beabsichtigte Videoüberwachung zum Zweck, Straftaten zu verhindern, den Anspruch von Bewohnern, Nachbarn sowie der Strassenbenützern auf ihren Freiheitsrechten einschränkt. Die beabsichtigte Videoüberwachungsanlage, die Teile des öffentlichen Grundes filmt, ist daher weder recht- noch verhältnismässig. Ausnahmen können aus Praktikabilitätsgründen bewilligt werden, wenn nur kleine Teile des öffentlichen Grundes betroffen sind und die Überwachung der privaten Liegenschaft nicht anderweitig möglich ist. Dies trifft indessen auf den vorliegenden Fall nicht zu.

Den Gesuchstellern ist erlaubt, ihre private Liegenschaft zu filmen; es ist dazu indessen nicht nötig und daher auch nicht zulässig, dass öffentliche Abschnitte mitüberwacht werden. Deswegen sind die Kameras 3, 4, 5 und 7 zu entfernen bzw. kann die Überwachungsanlage für die genannten Kameras nicht bewilligt werden.

Für den Fall, dass der Oberamtmann die Verhältnismässigkeit bejahen und Videoüberwachungsanlage für die Kameras 3, 4, 5 und 7 gleichwohl bewilligen sollte, ist der Vollständigkeit auf folgende Punkte hinzuweisen:

- **Geeignete Kennzeichnung der Anlage** (Art. 4 Abs. 1 Bst. b VidG, Art. 8 VidV): Jede Videoüberwachungsanlage muss 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.
- **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, *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 offenbar *die Überwachung der Verhinderung von Straftaten respektive die Möglichkeit der Ahndung derselben, sollten weitere begangen werden*. Diese Zweckbindung entspricht offensichtlich nicht der rechtlichen Anforderung, weil die Videoüberwachung nur gegen die Urheber orientiert ist.
- **Datensicherheit** (Art. 4 Abs. 1 Bst. d VidG): Art. 5 Ziff. 3 des Benutzungsreglements bestimmt: «Sind Daten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSchG besonders schützenswert, wird der Zugriff wie folgt geschützt: Zugriff auf die Daten nur via Datenschutzbeauftragten der Gemeinde». Das Benutzungsreglement sieht zwar Sicherheitsmassnahmen vor, indessen sind diese nicht ausreichend: Es wird einzig der Zugang zum Raum geschützt, nicht aber der Zugriff zu den elektronischen Daten, z.B. durch einen passwortgeschützten Zugriff oder durch Verpixelung der Bildung (etwa durch „Privacy Filters“). Art. 5 des Benutzungsreglements ist daher dahingehend zu komplementieren, dass neben dem Zugang zum Raum auch der Zugriff zu den Bildern mittels eines Passworts oder durch Verpixelung zu schützen ist.  
  
Ausserdem dürfen die Daten nur für Befugte zugänglich sein, wie dies in Art. 2 Ziff. 2 des Benutzungsreglements festgehalten wird. Schliesslich müssen die Aufnahmen an einem sicheren und für Unbefugte nicht zugänglichen Ort aufbewahrt werden.
- **Aufbewahrungsdauer der Aufnahmen**: 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), was der gesetzlichen Ordnung entspricht.

## IV. Schlussfolgerung

Die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz nimmt

**negativ Stellung zum Bewilligungsgesuch für eine Videoüberwachungsanlage, die auch öffentlichen Grund betrifft.**

**eingereicht von X.....**

....

Sollte die Überwachungsanlage gleichwohl im beantragten Umfang bewilligt werden, sind folgende Auflagen zu beachten:

- a. *Verhältnismässigkeit* : Um den Eingriff in die Persönlichkeitsrechte zu minimieren, ist der Betrieb der Videoüberwachungsanlage einzig auf den privaten Bereich zu beschränken. Insbesondere die Kameras 3, 4, 5 und 7 sind zu entfernen.
- 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* : Art. 5 des Benutzungsreglements ist zu überarbeiten, um sicherzustellen, dass sensible Personendaten im Sinne von Art. 3 Bst. c DSchG erfasst und die notwendigen Sicherungsmassnahmen (Passwortschutz oder 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).
- > 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