



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: Dossier 8108 RPA/FH

STELLUNGNAHME vom 24. Februar 2014

zuhanden des Oberamtmanns des Seebezirks, Herrn Daniel Lehmann

Bewilligungsgesuch zur Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage bei der Gemeindeverwaltung, Herresrain 1, 3210 Kerzers

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 der Gemeinde Kerzers zur Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung ab, für zwei Kameras D-Link Network, in Betrieb rund um die Uhr.

Diese Stellungnahme beruht auf den Angaben des Gesuchsformulars für die Bewilligung der Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung vom 13. Juli 2012 und im Benutzungsreglement (Anhang 1), die uns am 31. Juli 2013 vom Oberamt des Seebezirks übermittelt wurden, und in der Antragsergänzung vom 20. August 2013, eingegangen am 5. Februar 2014. 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 der Sektoren überdeckter Haupteingang, Erdgeschoss, Innenbereich, Zentraler Empfang der Gemeindeverwaltung 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.III, Ziff. 1-6).

Nach Art. 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 Überwachung der Passage sowie der öffentlichen Toiletten der Gemeindeverwaltung Kerzers, mit dem Ziel, die Vandalenakte zu unterbinden und eine mögliche Täterschaft ausfindig zu machen» (s. Art. 1 Ziff. 3 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. Auch wenn keine Fälle von Übergriffen auf Personen oder von Sachbeschädigungen aktenkundig sind, ist doch vorstellbar, dass es zu Sachbeschädigungen in der Gemeindeverwaltung Kerzers kommen könnte.

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 Gemeindeverwaltung ein wirksames Mittel zu sein.

1.3 Bezüglich des Zwecks

Wie schon unter Punkt II. 1 erwähnt, ist der Zweck der Überwachungsanlage «die Überwachung der Passage sowie der öffentlichen Toiletten der Gemeindeverwaltung Kerzers, mit dem Ziel, die Vandalenakte zu unterbinden und eine mögliche Täterschaft ausfindig zu machen». 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.

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, was ebenfalls der Fall ist.

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).

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. So lässt sich der Entscheid hier damit begründen, dass das angestrebte Ziel mit keinem anderen System erreicht werden kann, das wirtschaftlich tragbar wäre (z.B. Wachmann, Alarmsystem usw. statt Kamera). Indessen erscheint eine Datenaufzeichnung während vierundzwanzig Stunden, wie im Bewilligungsgesuch vom 13. Juni 2012 vermerkt ist, nicht angezeigt, da eine Aufsicht während dieser Zeit anderweitig gewährt werden kann (z.B. durch Verwaltungsangestellte). Überdies ist das Filmen von Angestellten während ihrer Arbeit als eine erhebliche Einschränkung in ihren Persönlichkeitsrechten zu werten.

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 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, wie im Benutzungsreglement, in Kraft seit 21. Mai 2013 vorgesehen, im Zeitraum von 19:00 bis 06:00 Uhr, sowie an Wochenenden, zugestimmt 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 offenbar *die Überwachung der Passage sowie der öffentlichen Toiletten der Gemeindeverwaltung Kerzers, mit dem Ziel, die Vandalenakte zu unterbinden und eine mögliche Täterschaft ausfindig zu machen*. Diese Zweckbindung entspricht also offensichtlich der rechtlichen Anforderung.

5. 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». Nach Art. 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 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 Ziffer 3 des Benutzungsreglements ist daher zu modifizieren, 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.

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), was der gesetzlichen Ordnung entspricht.

IV. Schlussfolgerung

Die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz nimmt

positiv Stellung zum Bewilligungsgesuch für eine Videoüberwachungsanlage

eingereicht von der

Gemeindeverwaltung Kerzers, Herresrain 1, 3210 Kerzers, unter folgenden Bedingungen:

- a. *Verhältnismässigkeit*: Um den Eingriff in die Persönlichkeitsrechte zu minimieren, ist der Betrieb der Videoüberwachungsanlage auf die Zeiten 19:00 bis 06:00 Uhr und an Wochenenden zu beschränken.
- 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 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 (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).
- > 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.
- > Art. 30a Abs. 1 Bst. c DSchG bleibt vorbehalten.

Alice Reichmuth Pfammatter
Kantonale Datenschutzbeauftragte

Anhang

—

- Antragsformular für die Bewilligung der Einrichtung einer Videoüberwachungsanlage
- Benutzungsreglement