

Merkblatt zur Vorlage von Artikeln Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräten

Gemäß Artikel 28 und 28a des Gesetzes über die Information, den Datenschutz und die Archivierung, geändert am 16. März 2023 (im Folgenden nGIDA), muss die Überwachung öffentlicher Orte durch Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte eine Reihe von Bedingungen erfüllen.

In diesem Dokument haben die Begriffe "Bildaufnahme und -aufzeichnung" sowie "Videoüberwachung" die gleiche Bedeutung.

Dieses Dokument soll Gemeinden, die Kameras zur Überwachung ihres öffentlichen Raums installieren möchten, helfen, indem es die verschiedenen Schritte erläutert, die für die Einführung eines solchen Systems erforderlich sind. Es erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Er wird sich mit den Anliegen der Gemeinden, dem Inkrafttreten des neuen GIDA sowie allen anderen anwendbaren Normen im Zusammenhang mit der Videoüberwachung weiterentwickeln.

Bei der Videoüberwachung stellen sich grundlegende Fragen im Zusammenhang mit verfassungsrechtlichen Garantien. Im Zentrum steht dabei der Persönlichkeitsschutz. Das Bundesgericht äussert sich dazu wie folgt (BG 1C_315/2009, vom 13. Oktober 2010, Erw. 2.2):

"Die Videoüberwachung verursacht unabhängig von ihrer Art eine Verletzung der Privatsphäre. Der Grad dieser Verletzung kann zwar je nach den verschiedenen verwendeten Techniken - Videoüberwachung in Echtzeit, mit Aufzeichnung, mit computergestützter Datenverarbeitung - variieren, aber die Verletzung ist in jedem Fall gegeben, da eine Videoüberwachungsanlage ermöglicht, Informationen über eine Person, ihre Anwesenheit an einem bestimmten Ort, ihr Verhalten und ihre Gewohnheiten oder sozialen Beziehungen zu sammeln. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass es sich lediglich um eine Befugnis handelt, die der Behörde eingeräumt wird und von der sie nicht systematisch Gebrauch machen wird. Darüber hinaus kann bereits die reine Installation von Kameras von den betroffenen Personen als aufdringlich empfunden werden, da sie nicht wissen, ob die Kameras aktiv sind und ob jemand sie tatsächlich beobachtet. Letztendlich ist die Echtzeitüberwachung wie andere Arten der Videoüberwachung ein Eingriff in die Privatsphäre und muss daher auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen.»

Als Gemeinde können Sie diese verfassungsmässigen Garantien einschränken, sofern die Installation der Videoüberwachung durch eine Regelung auf Gemeindeebene vorgesehen ist, und sie das letzte Mittel darstellt, um die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gegen eine konkrete Bedrohung oder Störung zu gewährleisten.

Reichen andere Massnahmen aus, um dieses Ziel zu erreichen, wie beispielsweise eine bessere Beleuchtung, vermehrte (Polizei)Kontrollen oder Zugangsbeschränkungen und Absperrungen, ist eine Videoüberwachung nicht zulässig.

Es gibt zwei Arten der Videoüberwachung:

1. Einerseits soll die Videoüberwachung die Gefährdung und Störung des Rechtsfriedens durch von Menschen zu verantwortende Handlungen verhindern. Sie erfolgt in der Regel dauerhaft und ist sichtbar. Sie besteht üblicherweise in der Verwendung von Vorrichtungen, die visuelle Signale aufzeichnen und die Identifizierung der verschiedenen Personen, deren Bild aufgezeichnet wurde, möglich machen. Die bei einer solchen Videoüberwachung gewonnenen Daten können, sofern sie aufgezeichnet

wurden, zu einem späteren Zeitpunkt innerhalb der Grenzen ihrer Aufbewahrungsfrist ausgewertet und zu Strafverfolgungszwecken verwendet werden.

2. Die Videoüberwachung zu Beobachtungszwecken soll technischen Störungen vorbeugen, die den reibungslosen Ablauf (z. B. die Regelung des Verkehrs und des Personenflusses) und den Zustand der Anlagen beeinträchtigen könnten.

Zu klärende Fragen im Zusammenhang mit der Installation eines Bildaufnahme- und Aufzeichnungssystems:

1. *Bericht über die Analyse der Risiken und möglichen Maßnahmen*

Vor jeder Investition muss geprüft werden, ob es wirklich notwendig ist, ein System zur Aufnahme von Bildern und/oder zur Aufzeichnung von Bildern zu installieren.

Wie bereits erwähnt, muss die Videoüberwachung auf Fälle beschränkt werden, in denen weniger einschneidende Maßnahmen nicht zum gewünschten Ziel führen. Als Gemeinde müssen Sie deshalb vor einer Installation die Vor- und Nachteile und die möglichen anderweitige Maßnahmen unter Berücksichtigung des angestrebten Zwecks analysieren.

Insbesondere sollten Sie folgende Fragen klären:

- a) Ist es zu Angriffen auf Personen oder Objekte an zu schützenden Orten gekommen oder besteht eine konkrete Gefahr, dass es zu solchen Angriffen kommt?
- b) Welchen Zweck verfolgt die Videoüberwachung (Schutz eines Objekts, Schutz von Personen)?
- c) Ist die Videoüberwachung notwendig, um den definierten Zweck zu erreichen? Welche möglichen und weniger einschneidenden Mittel als die Videoüberwachung gibt es, um denselben Zweck zu erreichen (z. B. Polizei- oder andere Kontrollen, zusätzliche Verriegelungen, Verstärkung von Türen, Alarmanlage)? Zudem bestehen technologische Mittel, mit denen die Persönlichkeitsrechte stärker respektiert werden als mit anderen. So ist es beispielsweise möglich, Gesichter zu "verwischen" und bei Bedarf "zu entwischen".
- d) Ist die geplante Videoüberwachung geeignet, den definierten Zweck zu erreichen? Das verwendete Mittel muss dem Zweck der Videoüberwachung angemessen sein. Besteht der Hauptzweck beispielsweise darin, das Leben, die körperliche und sexuelle Unversehrtheit von Personen in einer Tiefgarage zu schützen, wird die Überwachung live erfolgen, mit der Möglichkeit, in Notfällen sofort einzugreifen. Die alleinige Aufzeichnung von Bildern kann möglicherweise eine präventive Funktion und die Identifizierung von Straftätern haben und wird nicht zum Erreichen des ursprünglichen Ziels führen. Besteht das Ziel hingegen darin, ein Gebäude vor Vandalismus zu schützen, kann eine nachträgliche Überwachung aufgrund der präventiven Wirkung der Anwesenheit einer Kamera ausreichen.
- e) Ist die für die Videoüberwachung verwendete Technologie diejenige, die die Privatsphäre der Bevölkerung am wenigsten beeinträchtigt? Werden beispielsweise die Bilder unscharf gemacht, wenn die Erkennung von Personen nicht unbedingt erforderlich ist? Zudem muss eine Kamera nicht den ganzen Tag über in Betrieb sein, wenn das zu schützende Objekt nur nachts Opfer von Vandalismus wird. Zudem bestehen technologische Mittel, mit denen die Persönlichkeitsrechte stärker respektiert werden als mit anderen. So ist es beispielsweise möglich, Gesichter zu "verwischen" und bei Bedarf "zu entwischen".

Den Gemeinderäten wird dringend empfohlen, diese Fragen zu beantworten, bevor sie den an ihre Legislative gerichteten Bericht erstellen, um die erforderliche Rechtsgrundlage zu verabschieden. Wenn die Antworten auf die Punkte a), c) oder d) negativ ausfallen, sollte die Videoüberwachung nicht mehr in Betracht gezogen werden.

Der Bericht über die Beurteilung, ob die Einrichtung einer Videoüberwachung sinnvoll und notwendig ist, muss mindestens die folgenden Elemente enthalten:

- a) eine Schätzung der Kosten für die Videoüberwachung ;
- b) eine Beschreibung des Installationsortes und der verwendeten Hardware, einschließlich der Existenz und des Umfangs eines Datenverschlüsselungs- und Weichzeichnungssystems und der Datenaufzeichnung ;
- c) einen Plan, in dem der Standort jeder Kamera mit ihrem Aufnahmefeld und ihrer Reichweite (Abmessungen) festgelegt ist ;
- d) die vorgängig einzuholenden Stellungnahmen der Eigentümer und Betreiber der Gebäude, die sich im Aufnahmebereich der Videoüberwachung befinden
- e) die Einsatzzeiten und die Dauer der Aufbewahrung der Aufnahmen ;
- f) die Liste der Personen und ihrer Funktion, die zur Einsichtnahme berechtigt sind, und die Art und Weise, wie die Daten eingesehen werden können.

2. *Wahl des Mediums für die Aufnahme von Bildern und/oder die Aufzeichnung von Bildern*

Als Gemeinde haben Sie die Wahl, ob die Aufnahmen aufgezeichnet werden oder nicht. Die Nichtaufzeichnung ist aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes immer zu bevorzugen, wenn damit der Zweck der Videoüberwachung erreicht werden kann.

Darüber hinaus sind die Bilder unscharf zu machen, wenn die Erkennung von Personen nicht erforderlich ist.

Eine Videoüberwachung ohne Aufzeichnung muss durch das Exekutivorgan der Gemeinde bzw. vom Gemeinderat beschlossen werden.

Eine Videoüberwachung mit Aufzeichnung (unabhängig von der Art der Speicherung der Aufnahmen) muss gemäss kantonalem Recht von der Legislative bzw. von der Gemeindeversammlung beschlossen werden. Die Regelung kann entweder in Form einer eigenständigen Verordnung oder durch Integration in die Polizeiverordnung erfolgen. Der kantonale Datenschutzbeauftragte hat dazu ein Modell erarbeitet.

3. *Mindestinhalt der Artikel, die sich auf die Aufnahme von Bildern und/oder die Aufzeichnung von Bildern beziehen, und Einführung von Nutzungsmodalitäten*

Die Behörden sollten darauf achten, dass sie keine allgemeine Videoüberwachungsverordnung erstellen können, da diese zumindest die folgenden spezifischen Elemente enthalten muss:

- a) die verantwortliche Stelle ;
- b) der verfolgte Zweck ;
- c) die Möglichkeit der Aufzeichnung von Aufnahmen und gegebenenfalls die Dauer der Datenspeicherung (in der Regel höchstens 7 Tagen). Diese Frist kann bei Vorliegen besonderer Umstände verlängert werden, darf aber keinesfalls 100 Tage überschreiten. Es obliegt den Gemeinden, eine längere Frist als 7 Tagen zu rechtfertigen ;
- d) Organisatorische und technische Maßnahmen, die geeignet sind, die Integrität, Verfügbarkeit und Vertraulichkeit der Daten zu gewährleisten ;
- e) Informationen, die den Personen, die sich in dem überwachten Bereich aufhalten, gegeben werden müssen, z. B. durch ein sichtbares und lesbares Schild, das folgende Informationen enthält :
 - die Rechtsgrundlage der Videoüberwachung ;
 - die verantwortliche Stelle ;
 - die Ansprechperson ;
 - der Zweck der Überwachung ;

- der überwachte Bereich;
 - die Betriebszeiten ;
 - die Dauer der Aufbewahrung der Daten ;
 - der Weg, um Zugang zu den ihn betreffenden Bildern zu beantragen.
- f) die Stelle, bei der die betroffene Person ihre Rechte geltend machen kann ;
- g) der Kreis der Personen, die berechtigt sind, die Daten einzusehen ;
- h) das überwachte Objekt und die überwachte Zone.

Tel qu'indiqué ci-avant, les communes sont encouragées à reprendre le modèle proposé par le Préposé. Le Préposé est à leur disposition pour les accompagner dans la rédaction de leur règlement relatif à la vidéosurveillance.

4. *Nutzungsmodalitäten*

Sind die Voraussetzungen für die Genehmigung einer Videoüberwachung erfüllt, müssen Sie als Gemeinde sicherstellen, dass folgende Grundsätze eingehalten werden:

a) Verwendung der Aufnahmen

Die Aufnahmen dürfen nur zu dem definierten und bekanntgegebenen Zweck verwendet werden oder zu dem Zweck, der sich aus den Umständen ergibt.

Erfolgt die Videoüberwachung rechtmäßig, kann sie zum Nachweis selbst geringfügiger Straftaten verwendet werden, sofern diese dem Zweck der Videoüberwachung entsprechen.

Die systematische, allgemeine und nicht "personalisierte" Prüfung der Aufnahmen ohne Anhaltspunkte für eine Straftat ist verboten.

Die Daten (Aufnahmen) dürfen nicht an Dritte weitergegeben oder verkauft werden; die Weitergabe der aufgezeichneten Daten ist nur in den gesetzlich vorgesehenen Fällen erlaubt.

b) Überwachter Bereich

Die Kamera überwacht nur den Bereich, der zur Erreichung des beabsichtigten Zwecks unbedingt erforderlich ist (z. B. muss die Kamera, die eine Schule vor Vandalismus schützen soll, auf die Wände des Schulgebäudes zielen und darf nicht die gesamte Umgebung der Schule erfassen).

Unbeteiligte Personen müssen die Möglichkeit haben, das Aufnahmefeld der Kamera zu meiden (kein "Durchgangsverkehr", keine "totale" Videoüberwachung).

c) Dauer der Überwachung

Die Kamera darf nur so lange aktiviert sein, wie es für die Erreichung des Zwecks notwendig ist (Beispiel: Die Kamera, die tagsüber eine stark frequentierte Fußgängerunterführung überwacht, muss nur nachts in Betrieb sein).

Als Gemeinde überprüfen Sie regelmäßig, ob die Überwachung noch notwendig ist, und beenden die Überwachung, wenn das Ziel erreicht ist.

d) Sicherheit der Daten

Der Systemverantwortliche muss folgende geeignete organisatorische und technische Maßnahmen ergreifen, um personenbezogene Daten vor unbefugter Verarbeitung (Sichtung oder Manipulation von Bildern) zu schützen. Darunter fallen beispielsweise folgende Regelungen:

- nur befugte Personen haben Zugang zu den Bildschirmen der Kameras und den aufgezeichneten Bildern
- die Aufzeichnungen müssen an einem sicheren Ort und in einem geschlossenen Raum aufbewahrt werden
- das Personal, das diese Daten verarbeitet, muss vereidigt und angemessen instruiert werden
- das Personal wird überwacht und auf die Einhaltung der Sicherheits- und Datenschutzmaßnahmen überprüft.

5. *Vorgängige Prüfung durch den Datenschutzdelegierter*

Artikel 30b Absatz 1 nGIDA sieht vor, dass alle Gesetzgebungsentwürfe, die voraussichtlich ein hohes Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person mit sich bringen, dem Datenschutzdelegierter vorgelegt werden müssen.

Zudem muss gemäss Artikel 30b Absatz 4 nGIDA muss der Datenschutzbeauftragter vorab informiert werden, wenn die Datenschutz-Folgenabschätzung ergibt, dass die Verarbeitung trotz der geplanten Maßnahmen ein hohes Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person darstellt. Diese Risiken sind bei der Installation einer Videoüberwachung regelmässig gegeben, weshalb dem kantonalen Datenschutzbeauftragten rechtzeitig und vor der Annahme auf Gemeindeebene. Der Datenschutzbeauftragter wird anschliessend innert zwei Monaten allfällige Einwände vorbringen und geeignete Maßnahmen vorschlagen.

Der Beauftragte steht den Behörden auch weiterhin zur Verfügung, um ihnen während der Ausarbeitung ihres Projekts Auskünfte zu erteilen.

Die Gemeinden werden dringend aufgefordert, den Entwurf des Reglements dem Amt für innere und kommunale Angelegenheiten zur Vorprüfung zu übermitteln.

Anschliessend muss die Verordnung von der Gemeindelegislative verabschiedet und vom Staatsrat genehmigt werden.