

Merkblatt Videoüberwachung durch Gemeinden

"Wer die Freiheit aufgibt, um Sicherheit zu gewinnen, wird am Ende beides verlieren."

Benjamin Franklin



1. Weshalb ein Merkblatt zur Videoüberwachung?

Heutzutage wird das Thema Videoüberwachung in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Von den Befürwortern wird die Videoüberwachung als "Wundermittel" zur Verhinderung aller erdenklichen Gefahren und strafbaren Handlungen (von Gewaltverbrechen bis zur wilden Abfalldeponierung) dargestellt. Die Kritiker der Videoüberwachung weisen hingegen auf die Tatsache hin, dass die **Wirksamkeit von Videoüberwachungen bisher wissenschaftlich nicht belegt ist**. Zwei Studien aus Grossbritannien, das mit 1,5 Millionen Videokameras zu den Spitzenreitern in der Videoüberwachung gehört, haben gezeigt, dass die Videoüberwachung die Kriminalität nur um 4 Prozent reduzieren konnte¹. Durch die bessere Beleuchtung von Strassen hingegen sank die Kriminalität um 20 Prozent².

Ausserdem entsteht bei der Videoüberwachung oft der sogenannte Verdrängungs- oder **Verlagerungseffekt**: Die Kriminalität verlagert sich in nicht überwachte Bereiche. So müssen immer mehr Bereiche überwacht werden, bis schliesslich die totale Überwachung droht. Aus rechtsstaatlicher und datenschutzrechtlicher Sicht sind jedoch flächendeckende Videoüberwachungen ausgeschlossen.

Ein weiterer problematischer Aspekt der Videoüberwachung ist die sogenannte **Scheinsicherheit**, die durch die Videoüberwachung entstehen kann. Personen, die sich im überwachten Bereich aufhalten, fühlen sich in Sicherheit und vernachlässigen Vorsichtsmassnahmen, die sie sonst ergreifen würden. Wenn nun aber niemand die Videobilder in Echtzeit überwacht und im Notfall rechtzeitig eingreifen kann, ist dieses Sicherheitsgefühl trügerisch und gefährlich.

Gleichzeitig werden die **technischen Möglichkeiten** der Videoüberwachung immer raffinierter. Die Kameras werden immer kleiner, günstiger und leistungsfähiger. Mithilfe des Computers können Gesichter erkannt ("face recognition"), Bewegungsprofile erstellt und die gewonnenen Erkenntnisse mit anderen Datenbanken verknüpft werden. Zusammen mit der zunehmenden Aus-

¹ Home Office Research Study 252 "Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review" von Brandon C. Welsh and David P. Farrington, im Internet unter <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors252.pdf>

² Home Office Research Study 251 "Effects of improved street lighting on crime: a systematic review" von David P. Farrington and Brandon C. Welsh, im Internet unter <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors251.pdf>

W:\docs\jpd\kds_l_vb\prak-015.doc



breitung der Videoüberwachungen bedeutet dies in Zukunft eine wachsende Gefahr für die Privatsphäre jedes Einzelnen.

Dieses Merkblatt soll den Gemeinden aufzeigen, unter welchen Voraussetzungen eine Videoüberwachung zulässig ist und welche Auflagen für den Betrieb einer Videoüberwachungsanlage einzuhalten sind. Die Empfehlungen gelten sowohl für neue als auch bereits bestehende Videoüberwachungsanlagen.

2. Wieso ist der Datenschutz bei der Videoüberwachung wichtig?

Datenschutz ist Persönlichkeitsschutz. Und genau dieser Schutz ist bei der Videoüberwachung gefordert. Eine **personenbezogene Videoüberwachung**³ stellt nämlich einen schweren Eingriff in die von der Verfassung geschützten Grundrechte auf Privatsphäre⁴ und auf informationelle Selbstbestimmung dar, da Bilder und Verhalten von Personen bearbeitet und evtl. aufgezeichnet werden. Dadurch entsteht die Möglichkeit, Bewegungs- und Persönlichkeitsprofile zu erstellen. Der Umstand, beobachtet zu werden, kann gleichzeitig dazu führen, dass die betroffenen Personen ihr Verhalten ändern und insofern in ihrer – ebenfalls von der Verfassung geschützten - persönlichen Freiheit eingeschränkt werden. Da es sich bei der personenbezogenen Videoüberwachung um eine Bearbeitung von Personendaten handelt, müssen auch die Voraussetzungen des kantonalen Datenschutzgesetzes (DSG⁵) eingehalten werden.

Bei der **nicht personenbezogenen** Videoüberwachung werden – weil keine Personen erkennbar oder bestimmbar sind – keine Personendaten bearbeitet. Deshalb kommen in diesem Fall die (unten genannten) datenschutzrechtlichen Anforderungen nicht zur Anwendung. Nicht personenbezogen ist bspw. die Videoüberwachung der Nationalstrasse beim Belchentunnel, die auch per TV und im Internet übertragen wird.

Führt die **Einwohnergemeinde** die Videoüberwachung durch, ist sie als datenbearbeitende Behörde für die Einhaltung des Datenschutzes **verantwortlich** (§ 4 Abs. 1 DSG). Dies trifft auch für den Fall zu, dass die Gemeinde die Videoüberwachung durch eine Privatfirma durchführen lässt. In diesem Fall hat die Einwohnergemeinde gemäss § 13 DSG dafür zu sorgen, dass diese Privatfirma die Datenschutzauflagen einhält (z.B. mit einem Datenschutzrevers). Anders verhält es sich, wenn Private auf eigene Veranlassung mit Videokameras überwachen. In diesem Fall ist der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte (EDSB) zuständig und das Datenschutzgesetz des Bundes⁶ anwendbar⁷.

³ Personenbezogen ist eine Videoüberwachung immer dann, wenn Personen erkennbar oder bestimmbar sind. In den folgenden Ausführungen und Empfehlungen wird unter Videoüberwachung – wenn nicht anders erwähnt – die personenbezogene Videoüberwachung verstanden.

⁴ Art. 13 Bundesverfassung, § 6 Abs. 2 Bst. f Kantonsverfassung

⁵ Gesetz über den Schutz von Personendaten, SGS 162, im Internet unter http://www.baselland.ch/docs/recht/sgs_1-2/162.0.htm

⁶ Bundesgesetz über den Datenschutz, SR 235.1, im Internet unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c235_1.html

⁷ Vgl. Hinweis auf das Merkblatt des EDSB in Ziff. 8

3. Wann darf eine Videoüberwachung durchgeführt werden?

Eine klare gesetzliche Regelung zur Videoüberwachung gibt es nicht. Ob eine Gemeinde eine Videoüberwachung durchführen (lassen) darf, muss deshalb im Einzelfall anhand der folgenden datenschutzrechtlichen Voraussetzungen abgeklärt werden.

a) *Es muss eine gesetzliche Grundlage bestehen*

- Da die Videoüberwachung einen schweren Eingriff in die verfassungsmässig geschützten Grundrechte auf Privatsphäre und auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, ist ein **Gesetz im formellen Sinn** nötig. Damit soll ein solcher Eingriff demokratisch abgestützt werden (Erlass durch die Legislative, Möglichkeit des Referendums). Dies bedeutet für die Gemeinden, dass sie die Videoüberwachung in einem von der Gemeindeversammlung verabschiedeten Gemeindereglement regeln muss.
- Die gesetzliche Grundlage muss genügend **bestimmt** sein, d.h. präzise formuliert sein. Im Gesetz ist insbesondere festzuhalten:
 - Der Zweck der Videoüberwachung.
 - Wer die Videoüberwachung durchführt und wer für die Datenbearbeitung verantwortlich ist.
 - Wer die Videoaufnahmen unter welchen Voraussetzungen in welcher Weise auswerten darf.
 - Was überwacht wird (Gebäude, Örtlichkeiten) und zu welchen Zeiten.
 - Ob die Aufnahmen gespeichert werden und gegebenenfalls die Dauer der Speicherung der Aufnahmen.

b) *Die Videoüberwachung muss geeignet sein*

Geeignet ist die Videoüberwachung, wenn mit ihr der angestrebte Zweck erreicht werden kann. Entscheidend ist die Einrichtung der Videoüberwachung im Einzelfall. Es müssen folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Wird eine Videoüberwachung zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben eingesetzt (z.B. zur Verhinderung von Überfällen in einer Unterführung), ist sie nur dann geeignet, wenn auch die Möglichkeit besteht, sofort einzugreifen. D.h. die Videoaufnahmen müssen in Echtzeit von Sicherheitskräften an Bildschirmen überwacht werden. Eine reine Bildaufzeichnung kann die Gefahr für Leib und Leben nicht verhindern.
- Für die nachträgliche Identifizierung von Straftätern im Rahmen der Strafverfolgung ist die Videoüberwachung nur bedingt tauglich. Erstens können die Kameras leicht ausgetrickst werden (Masken, Ausnutzen der toten Winkel, Beschädigung der Kamera etc.). Zweitens ist der Beweiswert von (v.a. digitalen) Videoaufnahmen vor Gericht wegen der einfachen Manipulationsmöglichkeiten fragwürdig.

- Geeignet wäre die Videoüberwachung, wenn schon allein durch das Vorhandensein der Videokameras potentielle Straftäter und Straftäterinnen derart abgeschreckt würden, dass sie strafbare Handlungen gar nicht erst begehen. Es ist jedoch umstritten, wie stark diese abschreckende Wirkung (sog. präventiver Effekt) tatsächlich ist. Insofern ist auch hier fraglich, ob die Videoüberwachung zur Zweckerfüllung geeignet ist.

c) *Die Videoüberwachung muss erforderlich sein*

- **Erforderlich** ist die Videoüberwachung nur, wenn es keine mildereren Massnahmen gibt. Zur Erreichung des angestrebten Zwecks (z.B. Verhinderung von Vandalismus, Schutz vor gewalttätigen Übergriffen in einem Parkhaus) müssen also zuerst alle anderen möglichen Massnahmen, die weniger in die Grundrechte eingreifen, ergriffen werden.
- Es muss also eine genaue **Problem- und Massnahmenanalyse** durchgeführt werden. Nur wenn alle mildereren Massnahmen sich als untauglich erwiesen haben, kommt eine Videoüberwachung in Betracht. Die nachfolgende Liste zeigt eine Auswahl von möglichen mildereren Massnahmen:
 - Appell an die Vernunft unter Aufzeigen der Kosten und Folgen (z.B. bei wilder Abfalldeponierung oder Vandalismus).
 - Absperrung und Zutrittsverbote für gefährdete Orte zu Zeiten, in denen die betroffenen Einrichtungen nicht benutzt werden.
 - Bauliche Massnahmen (stärkere Beleuchtung evtl. verbunden mit Bewegungsmelder, bessere bauliche Gestaltung von unübersichtlichen Orten).
 - Vorbeugende soziale Massnahmen (Jugendarbeit, sozialpädagogische Einrichtungen, Belebung des öffentlichen Raumes durch Café oder Kiosks).
 - Errichtung von Notrufsäulen oder Telefonzellen.
 - Überwachung durch Polizeipatrouillen oder durch einen Sicherheitsdienst.
- **Überprüfung** der Erforderlichkeit: Die Einwohnergemeinde muss regelmässig (in der Regel ein Mal im Jahr) überprüfen, ob die Videoüberwachung überhaupt noch nötig ist. Ist der angegebene Zweck erreicht worden, muss die Videoüberwachung beendet werden.

d) *Die Videoüberwachung muss verhältnismässig sein*

Auch wenn alle anderen Massnahmen versagt haben, kann eine Videoüberwachung unter Umständen unzulässig sein, weil sie unverhältnismässig ist. Dies ist der Fall, wenn der Eingriff in die Privatsphäre und in die informationelle Selbstbestimmung in keinem vernünftigen Mass zu dem mit der Videoüberwachung verfolgten Zweck steht. Da die Videoüberwachung – wie erwähnt – einen schweren Eingriff in die Persönlichkeit darstellt, muss der verfolgte Zweck dementsprechend gewichtig sein. Nicht verhältnismässig ist z.B. eine Videoüberwachung bei wilder Abfalldeponierung, Ruhestörung bei vereinzelt kleineren Sachbeschädigungen oder bloss zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung. Nur wenn schwere Straftaten vorliegen oder solche Straftaten unmittelbar drohen, ist eine Videoüberwachung gerechtfertigt (z.B. bei unmittelbarer oder drohender Gefahr für Leib und Leben).

4. Was muss beim Betrieb einer Videoüberwachungsanlage berücksichtigt werden?

Neben den oben genannten Voraussetzungen für die Einrichtung einer Videoüberwachung müssen für den laufenden Betrieb der Videoüberwachung weitere Voraussetzungen eingehalten werden.

- **Einstellungen der Videokamera:** Der datenschutzrechtliche Grundsatz der Datensparsamkeit verlangt, dass möglichst wenig Personendaten bearbeitet werden. Dies kann schon mit den Einstellungen der Kamera erreicht werden. Damit möglichst wenig Personen von den Videokameras erfasst werden, müssen die Kameras so auf- und eingestellt werden, dass nur die zur Zweckerreichung nötigen Gebiete gefilmt werden (z.B. nur Schulfassade und nicht der ganze Schulplatz bei Vandalismus). Es dürfen keine Personen erfasst werden, die angrenzende Strassen oder Wege benützen. Personen, die nicht gefilmt werden wollen, muss die Möglichkeit offen stehen, ohne unverhältnismässigen Aufwand der Aufnahme auszuweichen (keine "passage obligé"). Eine flächendeckende Überwachung ist nicht zulässig. Ausserdem sollten die Videokameras nur zu Zeiten aktiviert sein, in denen dies zur Erreichung des Zweckes nötig ist (z.B. Überwachung einer tagsüber belebten und ungefährlichen Unterführung nur während der Nacht). Am besten werden Kameras eingesetzt, die erst durch Lichtschranken oder Bewegungsmelder aktiviert werden.
- **Speicherung und Vernichtung:** Werden die Videoaufnahmen in Echtzeit an Monitoren überprüft, ist eine Speicherung der Aufnahmen nicht nötig und deshalb auch nur für den Fall der späteren Strafverfolgung erlaubt. Findet keine Echtzeit-Überwachung statt, dürfen die Aufnahmen nur so lange gespeichert werden, als sie zur Erfüllung des angegebenen Zwecks benötigt werden. Grundsätzlich sollten die Aufnahmen spätestens nach 24 Stunden vernichtet resp. wieder überspielt werden. Nur wenn eine strafbare Handlung festgestellt wird und die Aufnahmen zur Strafverfolgung benötigt werden, dürfen die Aufnahmen länger aufbewahrt und ausgewertet werden. Die Auswertung sollte dabei einer bestimmten oder möglichst wenigen Personen übertragen werden. Wurde eine strafbare Handlung aufgezeichnet, sind die Aufnahmen den zuständigen Behörden zu übergeben und nach Abschluss des Verfahrens zu vernichten. Auf keinen Fall dürfen von irgendwelchen Aufnahmen Kopien erstellt werden.
- **Datensicherheit:** Die Sicherheit der gespeicherten Videoaufnahmen vor unbefugter Datenbearbeitung (insbesondere Einsichtnahme und Manipulation) muss durch technische und organisatorische Massnahmen sichergestellt werden. D.h. die Monitore oder Aufnahmen müssen sich in einem geschützten, abgeschlossenen Raum befinden. Ebenfalls muss die Datensicherheit der Übertragung der Bilder (von der Kamera zu dem Aufnahmegerät resp. zu den Monitoren) gewährleistet sein. Das Personal, welches die Videoüberwachung durchführt, muss bezüglich Datenschutz und Datensicherheit instruiert sein.
- **Zweckbindung:** Das Zweckbindungsgebot im Datenschutz verlangt, dass die erhobenen Personendaten (hier also die Videoaufnahmen) nur für die Zwecke bearbeitet werden dürfen, die bei der Beschaffung der Daten angegeben wurden. Soll mit einer Überwachung einer gefährlichen Unterführung z.B. die Bevölkerung vor Gewalttaten geschützt werden und werden bei der Durchsicht der Aufnahmen kiffende Schüler entdeckt, darf diese Information nicht ausgewertet oder weiter verwendet werden. Von der Zweckbindung kann nur abgewichen werden, wenn gesetzliche Anzeigepflichten (wie z.B. im Bereich des Kinderschutzes) bestehen oder wenn die Polizei die Videoüberwachung durchführt. Sie hat alle strafbaren Handlungen von Amtes wegen zu verfolgen.

- **Rechte der Betroffenen:** Es muss sichergestellt werden, dass die betroffenen Personen ihre Rechte auf Auskunft, Einsicht und Berichtigung (§ 18 ff. DSG) sowie ihre Feststellungs-, Beseitigungs- und Feststellungsansprüche (§ 21 DSG) ausüben können.
- **Transparenz:** Die Videokameras müssen gut sichtbar montiert werden. Ebenfalls müssen alle Personen, die das Aufnahmefeld der Videokameras betreten, mit gut sichtbaren Hinweisschildern in der unmittelbaren Nähe des überwachten Gebietes deutlich auf die Videoüberwachung aufmerksam gemacht werden und über folgende Angaben informiert werden:
 - Dass es sich um eine personenbezogene Videoüberwachung handelt und damit Personen erkennbar sind.
 - Über das überwachte Gebiet und die Zeiten, während denen die Videoüberwachung aktiviert ist.
 - Über den Zweck der Videoüberwachung.
 - Wer die Videoüberwachung durchführt und wer für die Datenbearbeitung verantwortlich ist.
 - Ob die Aufnahmen gespeichert werden und gegebenenfalls die Dauer der Speicherung der Aufnahmen.
 - Über das Recht auf Auskunft und Einsichtnahme gemäss § 18 f. DSG
- **Überprüfung der Voraussetzungen:** Die Einwohnergemeinde muss regelmässig überprüfen, ob die oben genannten Voraussetzungen (Einstellungen der Kamera, Speicherung und Vernichtung etc.) noch eingehalten werden.

5. Verwendung von datenschutzfreundlichen Technologien

Wir empfehlen bei der Videoüberwachung datenschutzfreundliche Technologien wie z.B. "Privacy Filters" einzusetzen. Die "Privacy Filters" erkennen und verschlüsseln die gefilmten Gesichter in Echtzeit und garantieren so die Privatsphäre von Unbeteiligten, die sich im überwachten Bereich bewegen. Werden die Aufnahmen zur Identifizierung (z.B. bei der strafrechtlichen Verfolgung) gebraucht, können die Aufnahmen durch die autorisierten Personen entschlüsselt werden.

6. Kameraattrappen

Stellt die Einwohnergemeinde keine echten Videokameras sondern blosser Attrappen auf, werden keine Personendaten bearbeitet, da weder Bilder aufgenommen noch gespeichert werden. Dennoch müssen in diesem Fall **dieselben Anforderungen wie bei einer echten Videoüberwachung** erfüllt werden (siehe Ziff.3 und 4). Denn auch hier wird die informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen tangiert. Die Personen, die sich in dem Bereich der Attrappen aufhalten, wissen nämlich nicht, ob sie wirklich überwacht werden oder nicht – also ob Personendaten über sie bearbeitet und gespeichert werden. Dementsprechend führt die Videoüberwachung – unabhängig davon, ob sie echt oder vorgetäuscht ist – dazu, dass die Betroffenen ihr Verhalten ändern und so in ihrer persönlichen Freiheit eingeschränkt werden. Dazu kommt, dass

sich auch bei Kameraattrappen das Problem der Scheinsicherheit (siehe Ziff. 1) stellt. Und noch ein weiterer problematischer Punkt ist zu berücksichtigen: Da mit den Attrappen die Betroffenen getäuscht werden, verstossen die Gemeinden gegen den in der Verfassung festgehaltenen Grundsatz von Treu und Glauben⁸. Schon aus diesem Grund, ist von solchen Attrappen dringend abzuraten.

7. Schlussfolgerung

Zusammenfassend muss noch ein Mal daran erinnert werden, dass eine Videoüberwachung einen schweren Eingriff in die Privatsphäre und in die informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen darstellt. Es ist daher sehr wichtig, dass vor der Einrichtung einer Videoüberwachung eine genaue Problem- und Massnahmenanalyse stattfindet. Die bisherigen Mittel müssen überprüft werden, die Vor- und Nachteile der Videoüberwachung abgewägt und der Zweck der Videoüberwachung genau definiert werden. Ist die Videoüberwachung im gegebenen Fall geeignet, erforderlich und verhältnismässig, muss vor Inbetriebnahme eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Während des Betriebs der Überwachung müssen die datenschutzrechtlichen Anforderungen eingehalten werden. Ausserdem muss die Videoüberwachung regelmässig darauf überprüft werden, ob sie noch den datenschutzrechtlichen Anforderungen genügt. Wenn immer möglich, sollten bei der Videoüberwachung datenschutzfreundliche Technologien eingesetzt werden. Auch blosse Videokameraattrappen müssen den definierten Anforderungen genügen.

8. Hinweis auf weitere interessante Dokumente zum Thema

- "Videoüberwachung durch öffentlich Organe – Grundlagen" vom Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich. Im Internet unter <http://www.datenschutz.ch/index/them.htm?id=8252>
- "Videoüberwachung durch öffentlich Organe – Empfehlungen und Checkliste" vom Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich. Im Internet unter <http://www.datenschutz.ch/index/them.htm?id=8252>
- "Rechtliche Überlegungen zur Videoüberwachung" Präsentation vom Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich. Im Internet unter <http://www.stzh.ch/datenschutz/berichte/Default.htm>
- "Merkblatt über die Videoüberwachung durch private Personen" vom Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten. Im Internet unter <http://www.edsb.ch/d/doku/merkblaetter/video.htm>

⁸ Art. 9 Bundesverfassung, § 4 Abs. 3 Kantonsverfassung

9. Fragen und Informationen

Für Fragen und weitere Informationen zur Videoüberwachung stehen Ihnen die Datenschutzbeauftragten gerne zur Verfügung.

Postadresse: Datenschutzbeauftragte des Kantons Basel-Landschaft
 Justiz-, Polizei- und Militärdirektion
 Postfach
 4410 Liestal

Telefon: + 41 61 925 64 30

Fax: + 41 61 925 64 31

eMail: datenschutz@jpm.bl.ch

WARNUNG: Der eMail-Verkehr ist unsicher. Vertrauliches gehört deshalb nicht in eMails!

Internet: <http://www.baselland.ch/datenschutz>