Merkblatt zum Einsatz von Videoüberwachungssystemen

Beabsichtigt ein öffentliches Organ, Videokameras zur Videoüberwachung zwecks Verhinderung oder Verfolgung von strafbaren Handlungen einzusetzen, muss es die speziellen Vorgaben nach §§ 17 f. Informations- und Datenschutzgesetz (IDG)[1] beachten. Namentlich muss es ein Videoüberwachungsreglement erlassen und das Vorhaben der Datenschutzbeauftragten zur Vorabkonsultation vorlegen. Das vorliegende Merkblatt dient den öffentlichen Organen zur Vorbereitung für die Vorabkonsultation.

1 Adressat: innen dieses Merkblatts

Das vorliegende Merkblatt richtet sich an öffentliche Organe im Kanton Basel-Stadt, die beabsichtigen, eine Videoüberwachung einzurichten oder eine bestehende Videoüberwachung verlängern zu lassen..

2 Praxis der Datenschutzbeauftragten bei der Vorabkonsultation von Reglementen für Videoüberwachungssysteme

Die nachfolgenden Hinweise stellen die aktuelle Praxis der Datenschutzbeauftragten bei der Prüfung von Reglementen für Videoüberwachungssysteme (im Folgenden Reglement) dar und dienen öffentlichen Organen als Vorbereitungshilfe für die Vorabkonsultation. Die aufgeführten Empfehlungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Hinweise enthalten die wesentlichen Grundsätze und können den Besonderheiten des Einzelfalls nicht in jedem Fall vollständig Rechnung tragen. Für die Genehmigung einer Videoüberwachung massgeblich ist ausschliesslich das Ergebnis der einzelfallbezogenen Vorabkonsultation.

3 Hinweise zum Verfahren und zum Reglement

3.1 Welche Schritte müssen bei der Planung eines Videoüberwachungssystems berücksichtigt werden und welchen Lebenszyklus hat ein Videoüberwachungssystem?

Das Verfahren für den datenschutzkonformen Einsatz eines Videoüberwachungssystems dient dazu, bei grundrechtlich sensiblen Eingriffen in die Persönlichkeit der betroffenen Personen von Anfang an die Rechts- und Verhältnismässigkeit sicherzustellen. Es müssen folgende Abläufe eingehalten werden:

1. Entwurf eines Reglements inkl. Anhangs (§ 18 IDG, § 5 IDV).
2. Vorabkonsultation durch die Datenschutzbeauftragte (§ 18 Abs. 4 IDG, § 8 IDV).
3. Erlass des Reglements durch die zuständige Stelle (§ 18 Abs. 2 IDG).

[1] Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG) vom 9. Juni 2010; SG 153.260.

4. Veröffentlichung des Reglements (§ 18 Abs. 4bis IDG).

5. Kennzeichnung/Piktogramme vor Ort (§ 17 Abs. 3 IDG, § 7 IDV).

6. Inbetriebnahme des Videoüberwachungssystems für max. 4 Jahre (§ 18 Abs. 3 IDG).

7. Laufende Evaluation der Wirksamkeit (§ 18 Abs. 3 IDG).

8. Vorabkonsultation spätestens drei Monate vor Ablauf der Befristung im Falle einer Verlängerung des Reglements (§ 18 Abs. 4 IDG, § 9 IDV).

3.2 Wann ist ein Reglement zu erstellen und wer ist dafür zuständig?

Das Reglement muss vor der Inbetriebnahme des Videoüberwachungssystems erstellt und veröffentlicht werden und ist alle vier Jahre zu evaluieren. Vor dem Erlass und der Verlängerung eines Reglements ist das Videoüberwachungssystem der Datenschutzbeauftragten zur Vorabkonsultation vorzulegen. Die Datenschutzbeauftragte prüft mittels der Vorabkonsultation die Zweckmässigkeit, die Verhältnismässigkeit sowie die Rechtmässigkeit des Vorhabens.

§ 18 Abs. 2 IDG regelt, wer das Reglement erlassen muss. Dies können die Departemente, der Gemeinderat, der Gerichtsrat oder das oberste Führungsorgan selbständiger Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts sein.

3.3 Welche gesetzlichen Vorgaben bestehen für ein Videoüberwachungssystem und gibt es eine Vorlage für das Reglement?

§§ 17 f. IDG und §§ 5 bis 9 IDV[2] beschreiben die wesentlichen Eckpunkte für den datenschutzkonformen Einsatz eines Videoüberwachungssystems. Insbesondere § 5 IDV enthält detaillierte Angaben zur Ausgestaltung des Reglements. § 7 IDV regelt die Erkennbarkeit der Videoüberwachung mittels Piktogrammen, § 8 IDV umschreibt das Vorabkonsultationsverfahren und die dafür notwendigen Unterlagen, während § 9 IDV dasselbe bei Verlängerungen tut (Evaluation).

Zur Erstellung des Reglements stellt die Datenschutzbeauftragte ein Musterreglement zur Verfügung, welches auf zahlreiche Fragen Antworten und Hilfestellungen bietet.

3.4 Was kann passieren, wenn ein Videoüberwachungssystem ohne (gültiges) Reglement betrieben wird oder keine Vorabkonsultation durchgeführt wurde?

Wer ein Videoüberwachungssystem in Betrieb nimmt, ohne über ein gültiges und geprüftes Reglement zu verfügen, riskiert eine Grundrechtsverletzung und, dass allfällig damit erstellte Beweise in einem Strafprozess nicht verwertbar sind. Die Datenschutzbeauftragte kann bei fehlendem oder nicht zur Vorabkonsultation vorgelegtem Reglement den Betrieb des Videoüberwachungssystems per Weisung einstellen lassen, bis die Rechtmässigkeit hergestellt ist.

---

[2] Verordnung über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzverordnung, IDV) vom 09. August 2011; SG 153.270.

3.5 Besichtigt die Datenschutzbeauftragte die Videoüberwachung vor Ort?

In der Regel findet bei einem neuen oder wesentlich veränderten Videoüberwachungssystem eine Begehung durch die Datenschutzbeauftragte statt. Dabei nimmt sie einen Augenschein der konkreten Ausgestaltung (Platzierung der Kameras, Beschilderung, technische Funktionsweise) des Videoüberwachungssystems vor. Es ist empfehlenswert, wenn die öffentlichen Organe die technische Beschreibung des Systems dazu bereitstellen.

3.6 Was ist bei der Evaluation und der Verlängerung einer Videoüberwachung hinsichtlich der Begründung und der Dauer zu beachten?

Spätestens nach vier Jahren muss ein Videoüberwachungssystem überprüft werden. Bei grösseren Änderungen innerhalb der vierjährigen Befristung wird häufig die Evaluation in gegenseitigem Einvernehmen vorgezogen. In aller Regel folgt die Vorabkonsultation jedoch dem Vier-Jahres-Rhythmus und muss vom öffentlichen Organ vor Ablauf des Reglements eingereicht werden. Das Führen einer Vorfallliste erleichtert die Erstellung einer Evaluation erheblich und kann dazu dienen, die Erforderlichkeit und Zumutbarkeit einer Videoüberwachung resp. deren Verlängerung zu belegen.

Wird die Verlängerung des Reglements nicht rechtzeitig eingeleitet, kann die Datenschutzbeauftragte gegebenenfalls eine Abschaltung der Videoüberwachung verfügen.

3.7 Wieso ist bei Neubauten und neuen Videoüberwachungssystemen grundsätzlich Vorsicht geboten?

In Neubauten wird häufig standardmässig ein Videoüberwachungssystem geplant und eingebaut, das nicht den Voraussetzungen des IDG entspricht. Empfehlenswert ist in diesem Fall die frühzeitige Prüfung, ob ein Videoüberwachungssystem tatsächlich benötigt wird.

Neue Videoüberwachungssysteme enthalten oft moderne Technologien, insbesondere KI-Anwendungen (z.B. zur automatisierten Auswertung der Bild- oder Videodateien) oder auch die Nutzung von Videoüberwachungssystemen in der Cloud. Dies ist beim Zweck, der Verhältnismässigkeit und der gesetzlichen Grundlage zu berücksichtigen. Im Einzelfall kann der Einsatz neuer Technologien dazu führen, dass die Videoüberwachung deswegen insgesamt unverhältnismässig und dadurch unzulässig wird (siehe Ziff. 5).

3.8 Welche Anforderungen werden an die Erkennbarkeit der Videoüberwachung mittels Piktogrammen gestellt?

Die Piktogramme dienen der Information der betroffenen Person. Sie sind so anzubringen, dass sich eine Person auf die Videoüberwachung einstellen kann, bevor sie von der Videokamera gefilmt wird und der Überwachung ausweichen kann. Die Piktogramme müssen deswegen genügend gross und sichtbar sein. Ausserdem muss das für die Videoüberwachung verantwortliche Organ auf dem Piktogramm ersichtlich sein.

Jeder Zugang zu einem überwachten Raum/Areal ist mit einem Piktogramm zu kennzeichnen. Bei grossflächigen Räumen/Arealen ist gegebenenfalls auch innerhalb der überwachten Zone auf die Videoüberwachung hinzuweisen.

4 Hinweise zum Zweck der Videoüberwachung und zum zulässigen Perimeter

4.1 Was ist bei der Zuständigkeit bei der Videoüberwachung zur Verhinderung und Verfolgung von strafbaren Handlungen zu beachten?

Die Videoüberwachung kann von allen öffentlichen Organen zur Verhinderung oder Verfolgung von strafbaren Handlungen eingesetzt werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die gesetzliche Aufgabenverteilung bezüglich Verhinderung oder Verfolgung von Straftaten gewahrt bleibt: So bleiben beispielsweise die Terrorabwehr sowie die Bekämpfung von Drogenhandel oder Gewalt mittels Videoüberwachung eine polizeiliche Aufgabe, unabhängig davon, bei welchem anderen öffentlichen Organ sich diese Problematik auswirkt (z.B. Bekämpfung des Drogenhandels rund um die Gebäude der Sozialhilfe oder Terrorabwehr bei Grossveranstaltungen). Es dürfen also nur Videoüberwachungssysteme zur Verhinderung oder Verfolgung von strafbaren Handlungen im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung des öffentlichen Organs selber eingesetzt werden (z.B. Schutz der eigenen Mitarbeitenden oder Anstaltsbenutzenden, Schutz vor Sachbeschädigungen oder Diebstählen).

4.2 Welche Orte dürfen von einem Videoüberwachungssystem gefilmt werden und welche nicht? Was sind die Voraussetzungen?

§ 17 Abs. 1 IDG spricht von öffentlichen, sowohl allgemein als auch nicht allgemein zugänglichen Orten für eine Videoüberwachung. Kann ein Ort von einem unbestimmten Personenkreis betreten werden, ist er allgemein zugänglich (Strassen, Parks, Spitäler, Museen etc.). Kann er nur von einem bestimmten, abschliessend definierten Personenkreis genutzt werden, ist er nicht allgemein zugänglich (Arbeitsplätze, Behandlungszimmer, Untersuchungsräume etc.). Er ist aber immer noch öffentlich, wenn es sich um die Räumlichkeiten des öffentlichen Organs handelt. Nicht öffentlich sind demgegenüber beispielsweise Gebäude von Privaten.

Die Videoüberwachung ist immer auf den für die Zweckerreichung notwendigen Ausschnitt zu begrenzen (z.B. mittels Schwärzung, Filter oder Ausrichtung der Kamera). Dabei sind die Anforderungen bei allgemein öffentlich zugänglichen Orten nochmals höher als bei nicht allgemein zugänglichen. Der Grund dafür liegt darin, dass in der Regel mehr Personen davon betroffen sind und die Erkennbarkeit schwerer sichergestellt werden kann. Eine Fassadenüberwachung, welche z.B. ein öffentliches Trottoir miteinbezieht, ist auf den zwingend notwendigen Teil des öffentlichen Bereichs zu beschränken.

Wird durch die Videoüberwachung eines öffentlichen Organs ein privates Grundstück oder Gebäude erfasst, so sind diese von der Überwachung auszunehmen. Gleiches gilt für die Überwachung eines Geländes eines anderen öffentlichen Organs. In beiden Fällen fehlt die gesetzliche Grundlage.

5 Hinweise zur Verhältnismässigkeit der Videoüberwachung

5.1 Was ist allgemein hinsichtlich der Verhältnismässigkeit der Videoüberwachung zu beachten?

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (§ 9 Abs. 3 IDG) erfordert, dass der Einsatz der Videokameras geeignet, erforderlich und zumutbar sein muss. Sowohl der Einsatz von Videokameras als Massnahme (Ziff. 5) als auch die konkrete Ausgestaltung der Videoüberwachung (Ziff. 6) müssen verhältnismässig sein.

Geeignetheit bedeutet, dass der beabsichtigte Zweck mit der Massnahme erreicht werden kann. Dies ist selten problematisch. Eine fehlende Geeignetheit wäre beispielsweise gegeben, wenn ein Ort überwacht wird, wo gar keine strafbaren Handlungen auftreten oder zu erwarten sind.

Die Erforderlichkeit verlangt, dass Alternativen geprüft werden, welche weniger weitgehend in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen. Solange der Zweck auch mit einem milderen Mittel erreicht werden kann, sind diese Mittel einzusetzen und es ist auf eine Videoüberwachung zu verzichten. Mildere Mittel können beispielsweise bauliche, personelle oder andere Massnahmen sein. Erst wenn diese Massnahmen ausgeschöpft sind, kann eine Videoüberwachung geprüft werden.

Schliesslich muss der Einsatz für die betroffenen Personen zumutbar sein, d.h. die Schwere des Eingriffs muss in einem vernünftigen Verhältnis zum beabsichtigten Zweck stehen. Die öffentlichen Interessen des Organs und die privaten Interessen der betroffenen Personen sind im Sinne einer Zweck/Mittel-Abwägung gegeneinander abzuwägen. Dies bedeutet insbesondere, dass die Videoüberwachung nicht zur Verhinderung oder Verfolgung von Bagatelldelikten eingesetzt werden darf.

Eine feste Grenze, welche Schadenshöhe erreicht werden muss, gibt es nicht. Allerdings reichen Schäden im drei- oder tiefen vierstelligen Bereich grundsätzlich nicht, es sei denn, sie treten in einer gewissen Regelmässigkeit auf.

Je geringer die Videoüberwachung in die Grundrechte eingreift und je höher die potenzielle Schadenssumme ist, desto eher ist die Verhältnismässigkeit gegeben. So kann beispielsweise ein Anlieferungsbereich mit hohem Aufkommen an Wertsachen videoüberwacht werden, wenn die Sicherung der Güter nicht anders bewerkstelligt werden kann (z.B. bei einer Anlieferung in eine Tiefgarage, die nicht jederzeit abschliessbar ist und kaum Publikumsverkehr besteht).

Die konkrete Ausgestaltung des Einsatzes von Videokameras kann insbesondere bei der Erforderlichkeit und der Zumutbarkeit eine entscheidende Rolle spielen.

5.2 Was sind Beispiele für unverhältnismässige Videoüberwachungen und wie können sie allenfalls verhältnismässig ausgestaltet werden?

Erfordert eine Überwachung nur die Beobachtung eines Geländes, ist eine Aufzeichnungsspeicherung und Identifikation von Personen nicht zwingend erforderlich. Diesfalls ist eine Kamera so zu platzieren, dass sie aus genügendem Abstand filmt und Personen nicht identifiziert werden können.

Immer unzulässig sind Kameras auf Vorrat, d.h. Kameras, die einen Bereich überwachen, wo keine akute Gefahr für eine strafbare Handlung besteht. Unproblematisch sind vorbereitende Massnahmen für eine allfällige Erweiterung (z.B. wenn bei einem Neubau ein Leerrohr eingezogen wird).

Eine sogenannte «Perimeterüberwachung» (die Überwachung sämtlicher Fassaden und Zugänge resp. des gesamten Areals) ist in der Regel nicht verhältnismässig und auf das notwendige Mass zu beschränken. Die Überwachung neuralgischer Punkte ist oft bereits ausreichend, um eine mögliche Täterschaft zu identifizieren. Parkhäuser können beispielsweise im Bereich von Zahlstellen und Abschrankungen sowie den Zugangspunkten überwacht werden.

Videoüberwachungen an verschlossenen und alarmgesicherten Türen sind in der Regel unverhältnismässig. Im Sinne der Verhältnismässigkeit stellt die Schliessung und/oder die Sicherung ein milderes Mittel gegenüber einer Videoüberwachung dar. Ebenfalls nicht verhältnismässig ist der Einsatz einer Videoüberwachung, um Personalkosten zu sparen.

5.3 Was ist hinsichtlich der Überwachung von besonders schutzbedürftigen Personengruppen oder Mitarbeitenden zu beachten?

Bei der Videoüberwachung von besonders schutzbedürftigen Personengruppen (in Schulen, Notschlafstellen, Spitälern) ist eine Videoüberwachung nur in geringem Umfang zulässig und es bestehen höhere Anforderungen an die Begründungspflicht.

Wenn die Videoüberwachungssysteme den Arbeitsplatz von Mitarbeitenden filmen, bestehen ebenfalls höhere Anforderungen, da die Gefahr einer Verhaltensüberwachung der Mitarbeitenden besteht. Es müssen alle Mittel ausgeschöpft werden, um eine Verhaltensüberwachung zu verhindern oder auf ein Minimum zu beschränken (siehe Ziff. 6).

6 Hinweise zur technischen Ausgestaltung zur Wahrung der Verhältnismässigkeit

6.1 Was muss hinsichtlich der Infrastruktur (insb. Speicherort) beachtet werden?

Wird die Videoüberwachung an Dritte ausgelagert (z.B. einen externen Cloud-Anbieter), sind die zusätzlichen Voraussetzungen für die Auftragsdatenbearbeitung zu berücksichtigen. Da bei einer Videoüberwachung aufgrund des strafrechtlichen Kontextes besondere Personendaten bearbeitet werden können, ist eine Auslagerung an Dritte ohne sorgfältige Auswahl der Anbieterin oder des Anbieters und ohne zusätzliche Schutzmassnahmen (z.B. Ende-zu-Ende-Verschlüsselung, die den Zugriff des Anbieters ausschliesst) regelmässig unzulässig. Deshalb wird grundsätzlich empfohlen, die Bild- und Videodateien auf einer eigenen Informatik-Infrastruktur zu speichern.

6.2 Wie kann eine Videoüberwachung verhältnismässig ausgestaltet werden?

Technische Massnahmen wie eine Verpixelung, eine Verwischung, eine Schwärzung oder eine Verwendung von Avataren (Abdeckung von Menschen mit abstrakten Figuren) können allenfalls helfen, eine ansonsten unverhältnismässige Videoüberwachung zu legitimieren.

Vorsicht ist bei neuen Videoüberwachungssystemen geboten (siehe Ziff. 3.7). Teilweise können solche Funktionen in Kamerasystemen auch deaktiviert werden und die Benutzung damit verhältnismässig ausgestaltet werden.

Auch eine zeitliche Einschränkung der Betriebszeiten kann zur Verhältnismässigkeit der Videoüberwachung beitragen, indem beispielsweise nur ausserhalb der Arbeitszeiten gefilmt wird, wenn keine Mitarbeitenden anwesend sind, oder wenn die Kamera nur bei Bedarf eingeschaltet wird (keine Dauerüberwachung). Wird die Geltungsdauer des Reglements zeitlich stark begrenzt (z.B. ein Jahr statt vier Jahre), kann dies in der Verhältnismässigkeitsprüfung ebenfalls positiv berücksichtigt werden. Dies kann insbesondere dann sinnvoll sein, wenn z.B. eine Totalrevision des Systems infolge der Sanierung eines Gebäudes ansteht und diese zum Zeitpunkt der Verlängerung noch nicht umgesetzt werden kann.

6.3 Macht es einen Unterschied, ob die Bild- oder Videodateien nur übertragen werden oder auch abgespeichert werden?

Ja, eine Live-Überwachung ohne Aufzeichnung der Bilder ist grundsätzlich weniger heikel als eine Speicherung, da der Grundrechtseingriff weniger lang andauert. Allerdings ist eine Live-Übertragung stärker mit dem Gefühl des unbemerkten Beobachtens verbunden. Sehr hohe Anforderungen werden deshalb an eine Kombination von Live-Überwachung und Speicherung gestellt.

Findet eine Speicherung der Bild- oder Videodateien statt, sind die Aufzeichnungen und allfällige Kopien grundsätzlich spätestens innert einer Woche zu vernichten, es sei denn, es ist aus einem besonderen Grund eine längere Aufbewahrungsdauer notwendig (siehe § 17 Abs. 4 IDG). Bei einer längeren Aufbewahrung sind besondere technische und organisatorische Massnahmen zur Minimierung der Persönlichkeitsverletzung zu treffen (siehe Ziff. 3).

Kann in einem Kamerasystem die Speicherdauer nicht technisch begrenzt oder reduziert werden, ist das entsprechende Kamerasystem zu ersetzen.

6.4 Welche Massnahmen sind zum Schutz der Bild- oder Videodateien zu ergreifen?

Das öffentliche Organ ist verpflichtet, die Vertraulichkeit, die Integrität, die Verfügbarkeit, die Zurechenbarkeit und die Nachvollziehbarkeit der Bild- und Videodateien sicherzustellen. Dies kann es beispielsweise durch die Verschlüsselung der Dateien vor der Speicherung, durch die Protokollierung des Zugriffs und durch Mehrfaktor-Authentifizierung erreichen. Je sensibler die Bild- oder Videoinhalte sind, desto höhere Anforderungen werden an die Informationssicherheit gestellt (z.B. im polizeilichen Umfeld, bei Missbrauchspotenzial oder bei einer potenziellen Mitarbeitenden-Überwachung).

Es muss ausserdem sichergestellt sein, dass technische oder organisatorische Schutzmassnahmen nicht einfach umgangen oder rückgängig gemacht werden können und sie somit ihren Zweck verlieren (beispielsweise, weil sie sich ohne grosse Mühe deaktivieren lassen oder weil sie erst mit Verzögerung eingesetzt werden).