Merkblatt zum Einsatz von spezialgesetzlich geregelten Videokameras zur Aufgabenerfüllung

Beabsichtigt ein öffentliches Organ, Videokameras zur Erfüllung seiner Aufgaben einsetzen, hat es dabei die allgemeinen Grundsätze des Datenschutzes gemäss Informations- und Datenschutzgesetz (IDG)[1] zu beachten. Dient die Kamera spezifisch der Verhinderung oder Verfolgung von strafbaren Handlungen, sind die speziellen Vorgaben nach §§ 17 f. IDG zu beachten. Diese sind in einem anderen Merkblatt erläutert. Das vorliegende Merkblatt dient den öffentlichen Organen zum rechtskonformen Einsatz von Videokameras.

1 Adressat:innen dieses Merkblatts

Das vorliegende Merkblatt richtet sich an öffentliche Organe im Kanton Basel-Stadt, die zur Unterstützung ihrer Aufgabenerfüllung beabsichtigen, Videokameras einzusetzen. Beispiele zur Abgrenzung von Videoüberwachungssystemen finden sich hier.

Nicht Gegenstand dieses Merkblattes ist der Einsatz von Videokameras für die Videoüberwachung nach §§ 17 f. IDG (Verhinderung oder Verfolgung von strafbaren Handlungen). Hierfür gibt es ein eigenes Merkblatt: Merkblatt zum Einsatz von Videoüberwachungssystemen.

Dieses Merkblatt gibt einen allgemeinen Überblick und dient als Orientierungshilfe. Die darin enthaltenen Empfehlungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie enthalten die wesentlichen Grundsätze und können den Besonderheiten des Einzelfalls nicht in jedem Fall vollständig Rechnung tragen. Die Datenschutzbeauftragte beurteilt jeden Fall individuell.

2 Wie unterscheidet sich der Einsatz von spezialgesetzlichen Videokameras vom Einsatz von Videoüberwachungssystemen?

Videokameras können aus verschiedenen Gründen nicht unter die Videoüberwachung nach §§ 17 f. IDG fallen. Sei es, weil sie nicht der Verhinderung oder Verfolgung von strafbaren Handlungen dienen, weil keine öffentlichen Orte überwacht werden, weil keine Personen identifiziert werden können oder weil sie eine eigene gesetzliche Grundlage haben. In diesem Fall sind §§ 17 f. IDG sowie §§ 5 bis 9 Informations- und Datenschutzverordnung (IDV)[2] nicht direkt anwendbar.

Durch den Wegfall von §§ 17 f. IDG fällt jedoch auch diese gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung weg. Der Einsatz der Videokameras muss sich also auf eine andere gesetzliche Grundlage stützen (siehe Ziff. 4). Ausserdem sind weiterhin die datenschutzrechtlichen Grundsätze des IDG zu berücksichtigen (Verhältnismässigkeit, Erkennbarkeit, Datensicherheit etc.). Mit § 18 IDG entfällt auch die ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung zum Erlass eines Videoreglements. Weil aber die datenschutzrechtlichen Grundsätze des IDG auch für spezialgesetzliche Videokameras

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

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

gelten, rät die DSB zur Erstellung eines analogen Reglements, das insbesondere die Wahrung des Transparenzprinzips gemäss § 4 IDG und der Informationspflicht gemäss § 15 IDG sicherstellt.

Nachfolgend soll auf die wichtigsten Punkte eingegangen werden, die sich einem öffentlichen Organ beim Einsatz von spezialgesetzlichen Videokameras stellen können.

3 Welche Schritte müssen bei der Planung beachtet werden und in welchen Fällen ist eine Vorabkonsultation durchzuführen?

Im Gegensatz zur Videoüberwachung gemäss §§ 17 f. IDG ist nicht immer automatisch eine Vorabkonsultation notwendig, da § 18 Abs. 4 IDG wegfällt. Allerdings muss gestützt auf §§ 12a und 13 IDG trotzdem eine Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) und eine Vorabkonsultation durchgeführt werden, wenn die geplante Datenbearbeitung voraussichtlich zu einem hohen Risiko für die Grundrechte der betroffenen Personen führt. Das hohe Risiko ergibt sich insbesondere aus der Art, dem Umfang, den Umständen und dem Zweck der Bearbeitung. Keine Vorabkonsultation nötig ist beispielsweise bei einer Kamera, mit der die betroffenen Personen nicht identifiziert werden können. Werden hingegen besondere Personendaten bearbeitet (z.B. im Gesundheitsbereich) oder wird z.B. künstliche Intelligenz bei der Bearbeitung eingesetzt, ist die Datenschutzbeauftragte frühzeitig vorab zu konsultieren (§ 13 Abs. 2 IDG).

Besondere Personendaten liegen vor, wenn durch die Bearbeitung eine besondere Gefahr der Grundrechtsverletzung besteht. Dies ist beim Einsatz einer Videokamera beispielsweise der Fall, wenn Informationen erfasst werden, die im Zusammenhang mit der Intimsphäre, der Gesundheit, der Religion oder der Sozialhilfe stehen, die für Strafverfolgungszwecke verwendet werden könnten oder eine Verhaltensüberwachung oder automatisierte Auswertung von wesentlichen persönlichen Merkmalen ermöglichen.

Allgemein sollten bei der Planung folgende Abläufe eingehalten werden:

1. Planung des Vorhabens: Erste Überlegungen zur beabsichtigten Umsetzung, Zusammenstellung von Informationen zur Datenbearbeitung, Prüfung von Alternativen.

2. Schwellenwertanalyse (SWA): Prüfung, ob das geplante Vorhaben zu einem hohen Risiko für die Grundrechte der betroffenen Person führen kann:

    a. Sofern gemäss SWA ein hohes Risiko besteht, ist eine DSFA mit dem entsprechenden Formular vorzunehmen und der Datenschutzbeauftragten zur Vorabkonsultation vorzulegen.

    b. Besteht gemäss SWA ausnahmsweise kein hohes Risiko, ist das unterzeichnete Formular mit der Projektdokumentation abzulegen und auf Verlangen der Datenschutzbeauftragten vorzulegen. Beim Vorhaben sind in eigener Verantwortung Grundschutzmassnahmen umzusetzen.

    Die DSB rät unabhängig vom Ergebnis der SWA zur Erstellung eines öffentlich zugänglichen Reglements, das die Wahrung der Datenschutzgrundsätze sicherstellt.

3. Kennzeichnung des Einsatzes der Videokameras vor Ort (Piktogramm, siehe Ziff. 5).

4. Inbetriebnahme der Videokameras.

Detaillierte Informationen sowie die entsprechenden Unterlagen und Formulare zur SWA, zur DSFA und zur Vorabkonsultation finden sich hier.

4 Welche Anforderungen werden an die gesetzliche Grundlage gestellt?

Ein öffentliches Organ darf Personendaten bearbeiten, wenn hierfür eine gesetzliche Grundlage besteht oder dies zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist (§ 9 Abs. 1 IDG). Bei besonderen Personendaten (§ 3 Abs. 4 IDG) oder bei einem Profiling (§ 3 Abs. 7 IDG) ist eine ausdrückliche Ermächtigung oder Verpflichtung in einem Gesetz nötig oder es muss für eine in einem Gesetz klar umschriebene Aufgabe zwingend notwendig sein (§ 9 Abs. 2 IDG).

Massgebend für die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage ist, welche Art von Personendaten auf welche Weise bearbeitet werden. Je grösser das Risiko einer Grundrechtsverletzung ist, desto höhere Anforderungen werden an die Normdichte (detailliertere Ausführungen zur Bearbeitung) und die Normstufe (Gesetz des Grossen Rats statt Verordnung des Regierungsrats) gestellt.[3] Als Kriterien sind insbesondere die Art und die Intensität der Beeinträchtigung der betroffenen Freiheiten und ihre Bedeutung für die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung sowie die Zahl der betroffenen Personen zu berücksichtigen. Die Schwere der Einschränkung der betroffenen Grundrechte kann auch je nach technischer Ausgestaltung des eingesetzten Systems variieren (siehe Ziff. 7).

Die Videoüberwachung nach §§ 17 f. IDG stellt beispielsweise einen schweren Grundrechtseingriff dar, weshalb der Kanton Basel-Stadt sich dazu entschied, in §§ 17 f. IDG sowie §§ 5 bis 9 IDV eine gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung im IDG selbst zu schaffen. In den Bestimmungen werden die wesentlichen Erfordernisse des Betriebs festgehalten und die Regelung weiterer Aspekte in einem Reglement verlangt.[4] Diese Bestimmungen können als Massstab für schwere Grundrechtseingriffe dienen.[5] Fehlt eine genügend konkrete Bestimmung in einem Gesetz muss eine solche geschaffen werden oder auf den Einsatz einer Videokamera verzichtet werden.

Werden mit der Videokamera hingegen keine besonderen Personendaten bearbeitet und wird kein Profiling betrieben, genügt es, dass der Einsatz einer Videokamera für die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist. Eine allgemein umschriebene gesetzliche Aufgabe bzw. auf Verordnungsstufe erlassene Bestimmung reicht dabei aus. Diese kann sich inhaltlich an § 5 IDV resp. am Musterreglement zur Videoüberwachung orientieren.

---

3 BGE 146 I 11 E. 3.1.2.

4 HUSI SANDRA, in: Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt (IDG), Beat Rudin/Bruno Baerisyl (Hrsg.), Basel/Zürich 2014, N 4 zu § 17.

5 Zur Erinnerung: Sie können aber nicht als gesetzliche Grundlage für andere Zwecke als die Verhinderung und Verfolgung von strafbaren Handlungen dienen.

5 Welche Anforderungen werden an die Erkennbarkeit gestellt?

Auch wenn § 17 Abs. 3 IDG keine Anwendung findet, verpflichtet § 15 IDG die öffentlichen Organe, die betroffenen Personen über jede Beschaffung von Personendaten zu informieren. Mit dem Einsatz einer Videokamera werden Personendaten beschafft.

Die Informationspflicht entfällt beim Einsatz von Videokameras grundsätzlich nur dann, wenn die Bearbeitung gesetzlich ausdrücklich vorgesehen ist. Falls der Einsatz von Videokameras für betroffene Personen nicht offensichtlich erkennbar ist, ist sie ihnen mit Hinweisen anzuzeigen. Die Piktogramme sollten analog der Videoüberwachung nach §§ 17 f. IDG grundsätzlich dort angebracht werden, wo sie für die betroffenen Personen zugänglich und gut sichtbar sind.

Der notwendige Inhalt gemäss § 15 Abs. 2 IDG (verantwortliches Organ, Rechtsgrundlage, Zweck etc.) muss nicht zwingend neben dem Piktogramm ersichtlich sein, es sollte jedoch auf die Fundstelle verwiesen werden (z.B. Datenschutzerklärung der zuständigen Stelle).

Genauere Informationen zur Informationspflicht bei der Beschaffung von Personendaten (Inhalt, Ausnahmen) finden sich hier.

6 Wann ist der Einsatz von spezialgesetzlich Videokameras insgesamt verhältnismässig?

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 an sich als auch die konkrete Ausgestaltung des Einsatzes müssen verhältnismässig sein.

Geeignetheit bedeutet, dass der beabsichtigte Zweck mit der Massnahme erreicht werden kann. Dies ist selten problematisch. 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 den Einsatz von Videokameras zu verzichten. Mildere Mittel können beispielsweise bauliche, personelle oder andere Massnahmen sein, die stattdessen eingesetzt werden können. So ist beispielsweise in der medizinischen Langzeitpflege eine Überwachung durch Videokameras nur dann erforderlich, wenn eine konkrete Gefährdung wie etwa durch Stürze verhindert oder erheblich reduziert werden kann. Hingegen ist die Erforderlichkeit eines Videokameraeinsatzes in einem Patientenzimmer nicht gegeben, wenn sich eine Gesundheitsfachperson oder Angehörige im Zimmer befinden. Auch darf die dauerhafte Überwachung von Patienten nicht die Folge einer effizienteren Ressourcenplanung des Personals sein. Ein milderes Mittel wäre hier etwa die Möglichkeit eines akustischen oder selbst auslösbaren Bewegungsmelders, um mit dem Stationszimmer Kontakt aufzunehmen. Ferner ist in der Regel auch keine Speicherung der Aufnahmen erforderlich.[6]

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. Die konkrete Ausgestaltung des Einsatzes

[6] Vgl. Stellungnahme der Zentralen Ethikkommission der SAMW: Digitale Überwachung im stationären Bereich und in der Langzeitpflege vom 18. Mai 2026, S. 11 f.

von Videokameras kann insbesondere bei der Erforderlichkeit und der Zumutbarkeit eine entscheidende Rolle spielen.

7 Wie kann die Verhältnismässigkeit des Einsatzes durch die konkrete Ausgestaltung sichergestellt werden?

Je weniger Personendaten bearbeitet werden, desto eher ist die Verhältnismässigkeit gegeben. Vor der Installation von Videokameras sind deshalb technische und organisatorische Massnahmen zu prüfen, um die Intensität des Eingriffs zu reduzieren. Nachfolgend werden einige Massnahmen aufgeführt, die hierbei helfen können (diese Liste ist nicht abschliessend):

- Einsatz von Privacy-Filtern, mit denen Personen mittels Filter unkenntlich gemacht werden können (Verpixelung, Verwischung, Schwärzung);
- Räumliche Beschränkung des Aufnahmebereichs durch Ausrichtung der Kameras;
- Zeitliche Beschränkung durch Einstellen von Betriebszeiten oder Einsatz nur bei Bedarf (kein Dauereinsatz);
- Keine Speicherung oder nur kurze Aufbewahrungsdauer der Bild- oder Videodateien mit automatisierter Löschung.

Darüber hinaus ist das öffentliche Organ ohnehin verpflichtet, die Informationssicherheit mit angemessenen technischen und organisatorischen Massnahmen sicherzustellen (§ 8 IDG). Es muss hierfür die Vertraulichkeit, die Integrität, die Verfügbarkeit, die Zurechenbarkeit und die Nachvollziehbarkeit der Bild- und Videodateien sicherstellen. Dies kann es beispielsweise durch:

- Verschlüsselung vor der Speicherung der Dateien;
- Protokollierung des Zugriffs auf die Dateien;
- Mehrfaktor-Authentifizierung für den Zugriff.

Wird die Datenbearbeitung an Dritte ausgelagert (z.B. einen externen Cloud-Anbieter), sind die zusätzlichen Voraussetzungen für die Auftragsdatenbearbeitung zu berücksichtigen. Dies ist grundsätzlich erlaubt, bedarf aber einer sorgfältigen Auswahl und des Abschlusses eines Auftragsdatenbearbeitungsvertrags. Werden besondere Personendaten bearbeitet, ist bei einer Auslagerung an Dritte besondere Vorsicht geboten. Eine solche Auslagerung wird ohne zusätzliche Schutzmassnahmen regelmässig unzulässig sein. Deshalb wird grundsätzlich empfohlen, die Bild- und Videodateien auf einer eigenen Informatik-Infrastruktur zu speichern.