

Videüberwachung, kommunale Rechtsgrundlage

Frage an GFV, Fachgruppe Recht

Welche Rechtsgrundlage braucht die Gemeinde für eine personenbezogene Videüberwachung?

In Kürze

Für die personenbezogene Videüberwachung des öffentlichen Raums stellen § 45d Polizeigesetz (PolG; SGS 700) sowie § 44 Abs. 2 Bst. b Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt; SGS 180) die formell-gesetzlichen Grundlagen für die Gemeinden dar, weshalb es hierfür kein zusätzliches Reglement erfordert. Die zu erlassenden «Betriebsreglemente pro Anlage» stellen entsprechende Ausführungserlasse dazu dar, die vom Gemeinderat in Form einer Verordnung/Ordnung direkt gestützt auf § 45d PolG erlassen werden.

Im Detail

1. Rechtsgrundlagen für Videüberwachungen im öffentlichen Raum finden sich in § 45c PolG (nicht personenbezogene Überwachung) und § 45d PolG (personenbezogene Überwachung), wobei nur für letztere ein «Betriebsreglement» erlassen werden muss (so der Gesetzestext). Zudem definiert § 44 Abs. 2 Bst. b Gemeindegesezt, dass die Gemeinden (zur Wahrung der öffentlichen Ordnung sowie zur Verhinderung von Straftaten und zur Beweismittelsicherung für die Strafverfolgungsbehörden) den öffentlichen Raum nach Massgabe der Polizeigesetzgebung mit Videokameras überwachen. Die Inhalte solcher «Betriebsreglemente» sind in § 45 d Abs. 3 PolG definiert.
2. Gemäss § 45d Abs. 1 und 3 PolG können u.a. «Gemeinden» solche «Betriebsreglemente» erlassen: In der Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft (LRV 2012-227 vom 28.08.2012) wird auf Seite 47 Folgendes ausgeführt: *«Das Polizeigesetz stellt die formell-gesetzliche Grundlage für die Überwachung öffentlicher Orte durch den Staat dar. Jede einzelne Videoanlage muss bewilligt werden. Unter «Videoanlage» sind die Überwachungseinrichtungen des im Betriebsreglement definierten Überwachungs-Rayons zu verstehen. Auf kantonaler Ebene sind die Direktionen, die Landeskanzlei oder das Kantonsgericht für die Anordnung einer Videüberwachung zuständig. Wer auf kommunaler Ebene zuständig ist, sollen die Gemeinden entscheiden (Gemeindeautonomie). Oft wird dies der Gemeinderat sein, in umstrittenen Konstellationen und aus Gründen der demokratischen Legitimation kann auch die Gemeindeversammlung ein Reglement beschliessen. Bestimmt eine Gemeinde nichts Besonderes, ist der Gemeinderat zuständig.»*
3. Nach § 70 Abs. 2 Gemeindegesezt übt der Gemeinderat alle Befugnisse aus, die der Einwohnergemeinde zustehen und nicht durch besonderen Rechtssatz einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen sind. Zudem sind die Kompetenzen der Gemeindeversammlung abschliessend im Gemeindegesezt aufgezählt (SCHWÖRER DANIEL, Die Gemeindeversammlung – Stellung, Zuständigkeiten und Durchführung, Seite 233, III.A.1.).

Beispiele

1. Gelterkinden ([Link](#))
2. Oberwil ([Link](#))
3. Pratteln ([Link](#))
4. Wahlen ([Link](#))



Merkblatt Videoüberwachung

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

Benjamin Franklin

1. Einleitung

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 Abfalldepotierung) 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.

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

Die Aufgabe des Datenschutzes ist es, auch im Bereich der Videoüberwachung, die Persönlichkeit und die Grundrechte der Personen, über welche Daten bearbeitet werden, zu schützen.

¹ Home Office Research Study 252 "Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review" von Brandon C. Welsh and David P. Farrington

² Home Office Research Study 251 "Effects of improved street lighting on crime: a systematic review" von David P. Farrington and Brandon C. Welsh





Dieses Merkblatt soll den öffentlichen Organen 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. Videoüberwachungskategorien und Einsatzformen

Im Zusammenhang mit den durch Videoüberwachung verbundenen Gefahren für die Persönlichkeit des Einzelnen, muss zunächst zwischen verschiedenen Videoüberwachungskategorien unterschieden werden./ Der Begriff „Videoüberwachung“ umfasst unterschiedliche Kategorien und Einsatzformen von Videoüberwachung:

Eine **personenbezogene Videoüberwachung**³ stellt einen Eingriff in die von der Verfassung geschützten Grundrechte auf Privatsphäre⁴ und auf informationelle Selbstbestimmung dar, da Bilder und Verhalten von Personen bearbeitet, namentlich erfasst und evtl. aufgezeichnet werden. Dadurch entsteht zudem 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 Informations- und Datenschutzgesetzes (IDG⁵) eingehalten werden.

Bei der **nicht personenbezogenen** Videoüberwachung werden – weil grundsätzlich 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.

Eine Videoüberwachung kann ohne Aufzeichnung stattfinden. Die aufgenommenen Bilder werden dann auf einen oder mehrere Bildschirme übertragen und können so nur „live“ am Monitor ausgewertet werden. Die Videoüberwachung dient damit als Ersatz für Überwachungspersonal – als „verlängertes Auge“ sozusagen –, nur mit dem Unterschied, dass aufgrund der technischen Möglichkeiten eine Person auf diese Weise gleichzeitig mehrere Orte überwachen kann. Diese Form der Videoüberwachung wird als **Echtzeitbeobachtung** bezeichnet. Auch wenn Personen auf den Bildern erkennbar sind, findet hierbei keine Bearbeitung von Personendaten im Sinne des IDG statt. Dennoch kann, wie oben dargelegt, der Umstand beobachtet zu werden zu Verhaltensänderungen bei den von der Videoüberwachung betroffenen Personen führen und sie in ihrem Grundrecht auf persönliche Freiheit einschränken.

Bei der **Videoaufzeichnung** hingegen werden die Daten auf einem Bildträger gespeichert. Die gespeicherten Bilddaten können dann mit allen zur Verfügung stehenden technischen Mitteln bearbeitet werden.

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 die Information und den Datenschutz (IDG), SGS 162



Stellt ein öffentliches Organ keine echten Videokameras sondern bloss **Kameraattrappen** auf, werden keine Personendaten bearbeitet, da weder Bilder aufgenommen noch gespeichert werden. Dennoch müssen auch in diesem Fall **dieselben Anforderungen wie bei einer echten Videoüberwachung** erfüllt werden (siehe unten Ziff. 3 und 4). 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, verstösst das öffentliche Organ gegen den in der Verfassung festgehaltenen Grundsatz von Treu und Glauben⁶. Schon aus diesem Grund, ist von solchen Attrappen dringend abzuraten.

Führt ein **öffentliches Organ** die Videoüberwachung durch, ist es für die Einhaltung des Datenschutzes **verantwortlich** (§ 6 Abs. 1 IDG). Dies trifft auch für den Fall zu, dass das öffentliche Organ die Videoüberwachung durch eine Privatfirma durchführen lässt. In diesem Fall hat das öffentliche Organ gemäss § 7 IDG dafür zu sorgen, dass diese Privatfirma die Datenschutzaufgaben einhält (z.B. mit einem Datenschutzrevers). Anders verhält es sich, wenn Private auf eigene Veranlassung mit Videokameras überwachen. In diesem Fall ist der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) zuständig und das Datenschutzgesetz des Bundes⁷ anwendbar⁸.

3. Rechtliche Voraussetzungen für die Durchführung von Videoüberwachung

Werden durch staatliche Videoüberwachung Personendaten bearbeitet, so verlangt das kantonale Informations- und Datenschutzgesetz dafür eine gesetzliche Grundlage.

3.1 Gesetzliche Grundlage zur Videoüberwachung

Das Polizeigesetz⁹ stellt die **formell-gesetzliche Grundlage** für die Überwachung öffentlicher Orte durch ein öffentliches Organ dar.¹⁰ Die gesetzlichen Rahmenbedingungen unter denen eine Videoüberwachung angeordnet werden darf, sind in § 45d des Polizeigesetzes verankert.

Danach ist eine Videoüberwachung unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

- Eine Videoüberwachung darf nur an **öffentlichen Orten** angeordnet werden. Vom Begriff „Öffentlicher Ort“, erfasst sind öffentliche Wege und Plätze, Schulhäuser, Verwaltungsgebäude, Parkhäuser, Abfallsammelstellen usw. Dabei spielt es keine Rolle, ob dieser Ort

⁶ Art. 9 Bundesverfassung, § 4 Abs. 3 Kantonsverfassung

⁷ Bundesgesetz über den Datenschutz, SR 235.1, im Internet unter http://www.admin.ch/ch/d/sr/c235_1.html

⁸ Vgl. Hinweis auf das Merkblatt des EDÖB in Ziff. 8

⁹ PolG, SGS 700.

¹⁰ Es ist deshalb nicht mehr erforderlich, dass eine Gemeinden die Videoüberwachung auf Gemeindeebene, wie bisher, in einem von der Gemeindeversammlung verabschiedeten Reglement regeln.



allgemein zugänglich ist (z.B. öffentlicher Platz) oder nicht (z.B. Schulhaus), also nur einem beschränkten Benutzerkreis zur Verfügung steht.

- Der Einsatzzweck der Videoüberwachung ist beschränkt auf **die Verhinderung und Ahndung von Straftaten**. Nicht zulässig ist damit der Einsatz von Videoüberwachung bloss zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wie bspw. zur Verhinderung von sozial unerwünschtem, strafrechtlich aber nicht relevantem Verhalten.
- Die Videoüberwachung ist zudem beschränkt auf den **Verantwortlichkeitsbereich** des betreffenden öffentlichen Organs.

Zusätzlich muss aber für jeden einzelnen Videoüberwachungseinsatz ein **Betriebsreglement** erlassen¹¹ werden, in welchem die folgenden, für die Videoüberwachung wesentlichen Punkte geregelt werden (vgl. § 45 Abs. 3 PolG):

- Zweck der Überwachungsanlage
- Beschreibung des überwachten Parameters
- Dauer und Einschaltzeiten der Überwachung
- Standorte der Videokameras
- Massnahmen am bewachten Ort zum Hinweis auf die Überwachung
- Beauftragung einer klar bestimmten und geringen Anzahl von Mitarbeitenden mit der Auswertung, Speicherung und Vernichtung von Videoaufzeichnungen
- regelmässige Überprüfung der Datenschutzbestimmungen
- Regelung des physischen und elektronischen Zugangs zu den Videoaufzeichnungsdaten, Kopien und Ausdrucken.

Das Polizeigesetz enthält überdies eine Regelung zur Herausgabe, Information und Aufbewahrung der Videoaufzeichnungen. Zu den gesetzlichen Bestimmungen soll aber bei den jeweiligen Punkten Bezug genommen werden (vgl. unten Ziff. 4).

3.2 Verhältnismässigkeit der Videoüberwachung

Die Videoüberwachung muss verhältnismässig sein (vgl. auch § 45d Abs. 2 PolG). Entscheidend ist dabei stets der Einsatz von Videoüberwachung im Einzelfall. Die Videoüberwachung muss

¹¹ Die Gemeinden können im Rahmen der Gemeindeautonomie grundsätzlich selbst bestimmen, wer auf kommunaler Ebene für den Erlass des Betriebsreglements zuständig ist. Im rechtlichen Sinne ist das Betriebsreglement auf Gemeindeebene als Verordnung zu qualifizieren, weshalb grundsätzlich der Gemeinderat für den Erlass zuständig ist. Sofern es zur demokratischen Legitimation erforderlich ist, kann auch die Gemeindeversammlung ein Reglement beschliessen.



sowohl als Massnahme insgesamt als auch ihre Ausgestaltung im konkreten Fall verhältnismässig sein.

a) Verhältnismässigkeit der Videoüberwachung als Massnahme

aa) *Die Videoüberwachung muss geeignet sein*

Geeignet ist die Videoüberwachung, wenn mit ihr der konkret angestrebte Zweck erreicht werden kann. Es müssen dabei folgende Punkte berücksichtigt werden:

- 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. Eine Videoüberwachung allein zur Verhinderung von Straftaten einzusetzen ist fragwürdig, weil sich dabei auch das folgende Problem stellt: Begeht eine Person trotz Videoüberwachung eine Straftat, so hat die abschreckende Wirkung, nämlich die Verhinderung von solchen Handlungen bereits ausgeübt. Wird eine Videoüberwachung aber ausschliesslich zum Zwecke der Prävention eingesetzt, dürften die so erstellten Aufnahmen nicht mehr für die Verfolgung und Sanktionierung der Taten verwendet werden. Doch es ist gerade auch die Möglichkeit der Verfolgung resp. Sanktionierung der Taten, welche zur abschreckenden Wirkung der Videoüberwachung beiträgt.
- Auch zur nachträglichen 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.
- Unter Berücksichtigung dieser Aspekte ist es umso wichtiger zu prüfen, ob im Einzelfall mit der Videoüberwachung der beabsichtigte Zweck tatsächlich erreicht werden kann. Wird eine Videoüberwachung bspw. zur Verhinderung von Straftaten gegen 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.

bb) *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 Video-



überwachung in Betracht. Die nachfolgende Liste zeigt eine Auswahl von möglichen milderen 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.

cc) 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. Massgebend ist auch hier eine Interessenabwägung im Einzelfall. Die Videoüberwachung muss den betroffenen Personen angesichts der Schwere des Eingriffs zumutbar sein. Unverhältnismässig erscheint eine Videoüberwachung, wenn sie bloss geringfügige einmalige Vorkommnisse (Abfalldeponierung, Ruhestörung, vereinzelte kleinere Sachbeschädigungen) verhindern soll. Auch wenn es keine milderen Massnahmen gibt, sollte eine Videoüberwachung erst in Betracht gezogen werden, wenn es an einem Ort wiederholt zu ähnlichen Vorfällen kommt, an diesem Ort also eine erhöhte Gefahr für Straftaten besteht resp. die Gebäude oder deren Benutzer einer erhöhten Gefährdung ausgesetzt sind.

b) Verhältnismässigkeit der konkreten Ausgestaltung der Videoüberwachung

Neben der Verhältnismässigkeit der Videoüberwachung als Massnahme insgesamt, muss auch die konkrete Ausgestaltung einer Videoüberwachung zur Zweckerreichung geeignet, erforderlich und den betroffenen Personen zumutbar sein. Das Polizeigesetz hält zur Verwirklichung eines verhältnismässigen Videoüberwachungseinsatzes im Einzelfall einige Punkte, die im jeweiligen Betriebsreglement geregelt werden müssen, fest (vgl dazu oben Ziff. 3.1).

Bei der konkreten Ausgestaltung der Videoüberwachung gilt es dazu folgendes zu beachten:

- **Standorte und Einstellungen der Videokameras:** Die Kameras müssen so auf- und eingestellt werden, dass nur die zur Zweckerreichung notwendigen Orte und Personen vom Aufnahmewinkel erfasst werden (z.B. nur die 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 Mög-



lichkeit offen stehen, ohne unverhältnismässigen Aufwand der Aufnahme auszuweichen (keine "passage obligé"). Eine flächendeckende Überwachung ist nicht zulässig.

- **Betriebszeiten:** Die Videokameras sollten nur zu Zeiten aktiviert sein, in denen dies zur Erreichung des Zwecks nötig ist (z.B. Überwachung einer tagsüber belebten und ungefährlichen Unterführung nur während der Nacht). Die Videoüberwachung kann bspw. auch auf die Dauer einer Veranstaltung beschränkt werden.
- **Überwachung in Echtzeit oder Aufzeichnung:** Wie oben ausgeführt, ist die Verhältnismässigkeit einer Videoüberwachung auch von der Wahl der Einsatzform abhängig. Werden die Videoaufnahmen in Echtzeit, wie beim oben genannten Beispiel der Überwachung einer Unterführung, an Monitoren überprüft, ist eine Speicherung der Aufnahmen nicht nötig und deshalb auch nur für den Fall der späteren Strafverfolgung erlaubt. Soll die Videoüberwachung aber bspw. zur Verhinderung von Sachbeschädigungen an einem Verwaltungsgebäude (z.B. an der Fassade eines Schulhauses) eingesetzt werden, so reicht eine blosser Speicherung der Aufnahmen aus, und eine Sichtung und Auswertung wird nur erforderlich, wenn es zu konkreten Vorfällen kommt.
- **Massnahmen zum Hinweis auf die Überwachung:** 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. Je nach Videoüberwachungseinsatz ist zusätzlich über die folgenden Punkte zu informieren:
 - 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 § 23 ff. IDG
- **Datensicherheit:** Die Sicherheit der gespeicherten Videoaufnahmen vor unbefugter Datenbearbeitung (insbesondere Einsichtnahme und Manipulation) muss durch technische und organisatorische Massnahmen sichergestellt werden (vgl. auch § 45d Abs. 3 lit. h PolG). 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. Es ist zudem nur eine klar bestimmte und geringe Anzahl von Mitarbeitenden mit der Auswertung, Speicherung und Vernichtung der Videoaufzeichnungen zu beauftragen (vgl. dazu auch § 45d Abs. 3 Bst. f. PolG).



- **Rechte der Betroffenen:** Es muss sichergestellt werden, dass die betroffenen Personen ihre Rechte auf Auskunft, Einsicht und Berichtigung (§ 23 ff. IDG) sowie ihre Unterlassungs-, Beseitigungs- und Feststellungsansprüche (§ 25 IDG) ausüben können.
- **Überprüfung der Voraussetzungen:** Das öffentliche Organ muss regelmässig (z.B. jährlich) überprüfen, ob die oben genannten Voraussetzungen (Einstellungen der Kamera, Betriebszeiten, Datensicherheit etc.) noch eingehalten werden und die Videoüberwachung insgesamt noch geeignet, erforderlich und verhältnismässig ist.

4. Aufbewahrung und Weiterverwendung des Bildmaterials

- **Aufbewahrungsdauer der Bilddaten:** Auch die Aufbewahrungsdauer muss verhältnismässig sein. Eine lange Aufbewahrungsdauer kann zu einer steigenden Intensität des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung führen, weil sich die Gefahr einer missbräuchlichen und zweckentfremdeten Verwendung der Aufnahmen mit der Länge der Aufbewahrung vergrössert. Andererseits kann eine zu kurze Aufbewahrungsdauer die Zweckerreichung auch verhindern. Die Aufbewahrungsdauer ist ebenfalls von dem mit der Videoüberwachung im konkreten Fall zu verfolgenden Zweck abhängig. Soll ein Verwaltungsgebäude (z.B. ein Schulhaus) vor Vandalismus geschützt werden, und ist es dem Hauswart bspw. möglich spätestens am Folgetag begangene Sachbeschädigungen am Gebäude festzustellen, so kann eine Aufbewahrungsdauer von 24 Stunden bereits ausreichend sein, die Strafverfolgung und damit auch den erhofften Abschreckungseffekt sicherzustellen. Sollen aber bspw. Straftaten gegen Personen verhindert werden, die eine Anzeige der Opfer voraussetzen, rechtfertigt sich entsprechend eine längere Aufbewahrungsdauer.

Das kantonale Polizeigesetz regelt die Aufbewahrung, unter Vorbehalt des je nach dem im Betriebsreglement festgelegten Einsatzzwecks, in Form einer **Maximalaufbewahrungsfrist**. In allen Fällen darf die Aufbewahrungsfrist für die Verhinderung bzw. Verfolgung von **Übertretungen** oder **Sachbeschädigungen** nicht länger als **30 Tage** dauern (§ 45e Abs. 3 Bst. a PolG). Für die Verhinderung und Verfolgung von **Verbrechen und Vergehen**, ausgenommen Sachbeschädigungen, beträgt die Frist **365 Tage** (§ 45e Abs. 3 Bst. b PolG). Bei einer gemischten Nutzung gilt eine Aufbewahrungsfrist von 365 Tagen, jedoch findet nach 30 Tagen keine Auswertung für Übertretungen und Sachbeschädigungen mehr statt (§ 45e Abs. 3 Bst. c PolG). Nach Ablauf der im Reglement je nach Einsatzzweck vorgesehenen Aufbewahrungsfrist, müssen die **Aufzeichnungsdaten** sowie auch **Ausdrucke** oder **Kopien** endgültig vernichtet werden.

- **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.



- **Weitergabe der Videoaufzeichnungen:** Die Aufzeichnungsdaten, Kopien und Ausdrücke dürfen grundsätzlich nur an **Strafverfolgungsbehörden** (Polizei, Staatsanwaltschaft und Übertretungsstrafbehörden) weitergegeben werden. Eine Ausnahme bildet die Verwendung für Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche im Rahmen von zivilrechtlichen Verfahren, die ihren Ursprung in Straftaten haben (vgl. dazu § 45e Abs. 1 PolG). Für die Herausgabe von Daten als Beweismittel, die Information der betroffenen Personen und die Aufbewahrung verweist das Polizeigesetz auf die straf- und zivilprozessualen Vorschriften. Dabei kommen insbesondere die Vorschriften der schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)¹² zur Anwendung.

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 bei der strafrechtlichen Verfolgung gebraucht, können die Aufnahmen durch die autorisierten Personen entschlüsselt werden.

6. Schlussfolgerung

Zusammenfassend muss noch ein Mal daran erinnert werden, dass eine Videoüberwachung einen 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. Die Videoüberwachung hat aber nicht nur als Massnahme insgesamt, sondern auch in ihrer konkreten Ausgestaltung verhältnismässig zu sein. 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.

7. Hinweis auf weitere interessante Dokumente zum Thema

- "Merkblatt über die Videoüberwachung durch private Personen" vom Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten. Im Internet unter <http://www.edoeb.admin.ch> → Themen → Datenschutz → Videoüberwachung oder direkt unter <http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00445/00507/00603/index.html?lang=de>

¹² SR 312.



8. Fragen und Informationen

Für Fragen und weitere Informationen zur Videoüberwachung steht Ihnen die Aufsichtsstelle Datenschutz gerne zur Verfügung.

Postadresse: Aufsichtsstelle Datenschutz
 Basel-Landschaft
 Postfach
 4410 Liestal

Telefon: + 41 61 552 64 30

Fax: + 41 61 552 64 31

E-Mail: datenschutz@bl.ch

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

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



Checkliste für Videoüberwachungsprojekte in den Gemeinden

1. Einleitung¹

Die vorliegende Checkliste soll Gemeinden bei der Prüfung von Videoüberwachungsprojekten unterstützen und bei der Beantwortung der folgenden Fragen Hilfe leisten:

- Unter welchen Voraussetzungen darf eine Videoüberwachung überhaupt angeordnet werden (Ziff. 2) und ist eine Videoüberwachung datenschutzrechtlich zulässig (Verhältnismässigkeit der Videoüberwachung als Massnahme [Ziff. 3])?
- Welche rechtlichen Rahmenbedingungen müssen eingehalten (Ziff. 4) und welche betrieblichen Voraussetzungen beachtet und geschaffen werden (Ziff. 5), bevor eine Videoüberwachung durchgeführt werden kann?

2. Unter welchen Voraussetzungen darf eine Videoüberwachung angeordnet werden?

Das kantonale Polizeigesetz regelt die gesetzlichen Rahmenbedingungen, unter denen eine Videoüberwachung grundsätzlich angeordnet werden darf:²

Eine Videoüberwachung darf nur an öffentlichen Orten angeordnet werden. Vom Begriff „öffentlicher Ort“, erfasst sind öffentliche Wege und Plätze, Schulhäuser, Verwaltungsbauwerke, Parkhäuser, Abfallsammelstellen usw. Dabei spielt es keine Rolle, ob dieser Ort allgemein zugänglich ist (z.B. öffentlicher Platz) oder nicht (z.B. Schulhaus). Nicht zulässig ist somit eine Überwachung von privaten Räumen, auch wenn diese allgemein zugänglich sind.

Der Einsatzzweck einer Videoüberwachung ist beschränkt. Die Videoüberwachung darf nur präventiv zur Verhinderung von Straftaten sowie zur Sicherung von Beweismitteln, zur Verfolgung dieser Straftaten eingesetzt werden. Unter keinen Umständen darf eine Videoüberwachung zur Verhinderung von sozial unerwünschtem, strafrechtlich aber nicht relevantem Verhalten eingesetzt werden.

Eine Videoüberwachung, welche die genannten gesetzlichen Rahmenbedingungen erfüllt, ist damit aber nicht automatisch datenschutzrechtlich zulässig. Jeder Einsatz von Videoüberwachung muss auch verhältnismässig sein.

¹ Für weitere und grundlegende Ausführungen zur Videoüberwachung siehe auch das Merkblatt ‚Videoüberwachung‘ auf der Homepage der Aufsichtsstelle Datenschutz

² Vgl. § 45d Polizeigesetz (PolG), SGS 700.



3. Wann kann eine Videoüberwachung eingesetzt werden?

Folgende "Vorfragen" sind bei der Prüfung, ob ein Videoüberwachungsprojekt verhältnismässig und damit datenschutzrechtlich zulässig ist, zu beantworten:

A. Welche Probleme bestehen am geplanten Standort der Videoüberwachung?

Zunächst ist eine Analyse der Probleme am geplanten Standort vorzunehmen. Dabei geht es u.a. um folgende Fragen:

- Sind die Probleme strafrechtlich relevant? Handelt es sich um Vergehen oder Verbrechen wie Vandalismus oder Delikte gegen Leib und Leben oder um Übertretungen wie Ruhestörungen oder illegales Abfalldeponieren?
- Wie lange bestehen diese Probleme schon? Wie häufig treten sie auf? Zu welchen Zeiten?
- Welche Folgen haben diese Probleme? Welche Kosten verursachen sie?
- Welche Massnahmen wurden bisher getroffen? Waren sie erfolgreich? Wenn nicht, wo liegen die Probleme?

B. Welche Zwecke soll die Videoüberwachung erfüllen?

Im nächsten Schritt muss anhand der Analyse geklärt und definiert werden, welche Zwecke die Videoüberwachung bei den einzelnen geplanten Standorten erfüllen soll.

Wie vorstehend erwähnt (Ziff. 2), erlaubt das Polizeigesetz den Einsatz von Videoüberwachung nur zur Verhinderung und Ahndung von Straftaten. Zu beachten ist dabei, dass der Zweck eines konkreten Videoüberwachungseinsatzes aber möglichst präzise, also genauer als im Polizeigesetz vorgesehen, umschrieben werden muss.

Als mögliche Zweckumschreibungen kommen bspw. die Verhinderung und Ahndung von Verunreinigungen, Sprayereien oder Sachbeschädigungen im Allgemeinen, von Übergriffen auf Angestellte oder Straftaten gegen Leib und Leben in Betracht.

C. Welche Massnahmen wurden bisher ergriffen oder könnten eingesetzt werden, um diese Zwecke zu erreichen?

Da eine Videoüberwachung einen Eingriff in das verfassungsmässige Recht auf Schutz der Persönlichkeit darstellt, müssen die bisher eingesetzten oder denkbaren Massnahmen aufgelistet und im Hinblick auf den zu erreichenden Zweck geprüft werden. Folgende Massnahmen könnten anstelle einer Videoüberwachung denkbar sein:

Bauliche Massnahmen

- Absperrungen an unübersichtlichen Stellen, Zutrittsverbote während bestimmten Zeiten



- Optische Gestaltung mit vermehrter Übersicht
- Stärkere Beleuchtung dunkler Orte
- Beleuchtung mit Bewegungsmelder an kritischen Orten

Personelle Massnahmen

- Einrichtung eines Sicherheitsdienstes
- Einsatz von Polizeipatrouillen

Soziale Massnahmen

- Einrichtung eines Jugendtreffs
- Einrichtung einer öffentlichen Telefonzelle oder einer Notrufsäule
- Sozialpädagogische Einrichtungen (Trouble-Shooting, Gassenarbeit, Streetworker)

Kombination verschiedener Massnahmen

D. Abwägung der einzelnen Massnahmen

Sämtliche Problemlösungsmöglichkeiten sind gegeneinander abzuwägen. Erweisen sich alle Massnahmen (Punkt C.) als nicht tauglich, nicht durchführbar oder wenig erfolgreich, um die Zwecke (Punkt B.) zu erreichen, kann in einem zweiten Schritt eine Videoüberwachung in Betracht gezogen werden.

Dabei ist zu beachten, dass sie sowohl geeignet als auch notwendig sein muss, um den jeweils verfolgten Zweck tatsächlich zu erreichen und schliesslich den betroffenen Personen angesichts der Schwere des Grundrechtseingriffes auch zumutbar sein muss.

4. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Durchführung einer Videoüberwachung

A. Betriebsordnung für die Videoüberwachung

Ergibt die Analyse der Probleme (Ziff. 3 A.) und die Abwägung der Massnahmen (Ziff. 3 D.), dass eine Videoüberwachung notwendig und geeignet ist, um die anvisierten Zwecke (Ziff. 3 B) zu erreichen, so muss der Gemeinderat bzw. ausnahmsweise die Gemeindeversammlung vor dem Einsatz der Videoüberwachung ein Betriebsreglement erlassen. Auf Gemeindeebene ist ein solches Betriebsreglement im rechtlichen Sinn als Verordnung zu qualifizieren. Um Missverständnisse zu vermeiden, wird deshalb der Begriff „Betriebsordnung“ verwendet. Diese hat die folgenden Punkte zu enthalten (vgl. dazu § 45d Abs. 3 PolG):

- Zweck der Überwachungsanlage
- Beschreibung des überwachten Parameters
- Dauer und Einschaltzeiten der Überwachung
- Standorte der Videokameras



AUFSICHTSSTELLE DATENSCHUTZ BASEL-LANDSCHAFT

- Massnahmen am bewachten Ort zum Hinweis auf die Überwachung. (Je nach Einzelfall ist zusätzlich auf folgendes hinzuweisen: überwachtes Gebiet, Einschaltzeiten, Zweck der Videoüberwachung, für die Videoüberwachung verantwortliche Stelle usw.)
- Beauftragung einer klar bestimmten und geringen Anzahl von Mitarbeitenden mit der Auswertung, Speicherung und Vernichtung von Videoaufzeichnungen
- regelmässige Überprüfung der Datenschutzbestimmungen
- Regelung des physischen und elektronischen Zugangs zu den Videoaufzeichnungsdaten, Kopien und Ausdrucken

B. Verhältnismässigkeit der Videoüberwachung bei der konkreten Ausgestaltung

Beim Erlass der entsprechenden Betriebsordnung ist die Verhältnismässigkeit der konkreten Ausgestaltung einer Videoüberwachung zu überprüfen. Dabei sind folgende Punkte zu beachten:

- Der zeitliche Umfang der Videoüberwachung muss definiert sein. Eine Überwachung soll nicht rund um die Uhr, sondern nur dann stattfinden, wenn mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist (z.B. in der Nacht, Auslöser durch Bewegungsmelder usw.).
- Eine Überwachung soll auch nicht flächendeckend sein. Die Kameras müssen so platziert werden, dass nur die für den verfolgten Zweck absolut notwendigen Bilder in ihrem Aufnahmefeld erscheinen. Angrenzende Plätze oder Strassen dürfen nicht erfasst werden.
- Verhältnismässig muss die Videoüberwachung auch im Hinblick auf eine geplante Aufzeichnung des Bildmaterials sein. Kann der Zweck mittels reiner Videobeobachtung ohne Aufzeichnung gewährleistet werden (z.B. mittels Direktübertragung der Bilder an die Alarmzentrale oder an den Polizeiposten), ist diese Art der Überwachung vorzuziehen.
- Erweist sich eine Bildaufzeichnung als notwendig, muss die Aufbewahrungszeit des Bildmaterials möglichst kurz sein. Entscheidend ist dabei ebenso, welcher Zweck mit einer Videoüberwachungsmassnahme verfolgt werden soll (Für nähere Informationen vgl. die Ausführungen im Merkblatt „Videoüberwachungen durch Gemeinden“, Ziff. 3.2 b).
- Eine weitere Aufbewahrung bzw. Verwendung über die festgelegte Aufbewahrungszeit hinaus ist nur bei der Einleitung eines Strafverfahrens, bei einer Anzeige der Gemeinde oder zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen im Rahmen des festgelegten Zweckes möglich. Eine allfällige Weitergabe des Bildmaterials ist nur in diesem Rahmen bzw. grundsätzlich im Rahmen eines strafrechtlichen Verfahrens zulässig. Ausnahmsweise ist die Weitergabe des Bildmaterials auch zur Geltendmachung zivilrechtlicher Schadenersatz- oder Genugtuungsansprüche, die ihren Ursprung in einer Straftat haben, zulässig.
- Es ist zu prüfen, ob so genannte „Privacy Filters“ eingesetzt werden könnten, welche die aufgenommenen Gesichter verschlüsseln. Die Entschlüsselung erfolgt in diesen Fällen erst, wenn die Aufnahmen für eine allfällige Identifizierung benötigt werden



5. Betrieb der Videoüberwachung

Ist die Videoüberwachung nach der Abwägung in Ziff. 3 zulässig und sind die in Ziff. 4 genannten Voraussetzungen erfüllt, sind vor der Einrichtung als auch während des Betriebs der einzelnen Videoüberwachung die folgenden weiteren Fragen sorgfältig zu prüfen:

- Werden durch geeignete Massnahmen am überwachten Ort (z.B. gut sichtbare Hinweistafeln) auf die Videoüberwachung sowie, wo erforderlich, deren Zweck, die verantwortliche Behörde, das Auskunftsrecht der Betroffenen und die Rechtsgrundlagen hingewiesen?
- Wird das Bildmaterial vor jeglichem unbefugtem Zugang oder Verwendung geschützt. Wird das gespeicherte Bildmaterial an einem sicheren Ort aufbewahrt?
- Wird das Bildmaterial nur zum ursprünglich angegebenen Zweck verwendet?
- Wird das aufgezeichnete Bildmaterial innert der im Bearbeitungsreglement festgelegten Zeit automatisch gelöscht oder überschrieben?
- Wie steht es mit der weiteren Aufbewahrung? (Sie ist nur zulässig, wenn das Bildmaterial an eine Strafverfolgungsbehörde, oder ausnahmsweise zur Verfolgung zivilrechtlicher Ansprüche, die ihren Ursprung in einer Straftat haben, weiter gegeben werden muss. Dieses Bildmaterial ist als Beweismittel gesichert aufzubewahren).
- Werden Kopien hergestellt? (Es dürfen Kopien von Bildmaterial nur hergestellt werden, wenn die Originalaufzeichnungen als Beweismaterial weitergegeben werden müssen).
- Gewährleistet die verantwortliche Stelle, dass das mit der Videoüberwachung betraute Personal für seine Aufgabe genügend geschult wurde?
- Wird periodisch (z.B. jährlich) überprüft, ob der Einsatz einer Videoüberwachungs-massnahme weiterhin erforderlich ist und ob die Rahmenbedingungen eingehalten werden?

Weitere Fragen? Wir stehen Ihnen gerne zur Verfügung

Postadresse: Aufsichtsstelle Datenschutz
 Basel-Landschaft
 Postfach
 4410 Liestal

Telefon: + 41 61 552 64 30

Fax: + 41 61 552 64 31

E-Mail: datenschutz@bl.ch

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