dsb
datenschutzbeauftragte
des kantons zürich

Leitfaden

Videoüberwachung durch öffentliche Organe (ohne Strafverfolgungsbehörden)

Inhalt

1 Einleitung 2

2 Arten der Videoüberwachung 2

3 Voraussetzungen der Videoüberwachung 3

3.1 Gesetzliche Grundlage ... 3
3.2 Verhältnismässigkeit ... 3
3.3 Zweckbindung ... 4
3.4 Transparenz ... 4
3.5 Aufbewahrung und Löschung ... 5
3.6 Weitergabe von Aufnahmen ... 5
3.7 Rechte betroffener Personen ... 5
3.8 Datensicherheit ... 5

4 Bearbeiten im Auftrag 5

5 Vorabkontrolle 6

6 Musterreglement Videoüberwachung 6

Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich
Postfach, 8090 Zürich, +41 43 259 39 99
datenschutz@dsb.zh.ch, datenschutz.ch, X: @dsb_zh

Datenschutz mit Qualität

1 Einleitung

Öffentliche Organe setzen vermehrt Videoüberwachung ein. Diese Zunahme geht einher mit neuen technologischen Entwicklungen im Bereich Videoüberwachung, wodurch die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger zunehmend beeinträchtigt wird.

Wenn Daten der Videoüberwachung, auf denen Personen erkennbar sind, bearbeitet werden, wird in das Grundrecht auf persönliche Freiheit und insbesondere in die Privatsphäre dieser Personen eingegriffen. Das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) dient dem Schutz dieser Grundrechte: Es konkretisiert die Voraussetzungen für das Bearbeiten der Personendaten und gilt auch für die Videoüberwachung. Eingriffe in die Privatsphäre müssen sich auf eine rechtliche Grundlage abstützen und verhältnismässig sein. Jede Videoüberwachung ist auf die datenschutzrechtlichen Anforderungen individuell zu überprüfen.

Der vorliegende Leitfaden zeigt öffentlichen Organen auf, was bei einer geplanten Videoüberwachung zu berücksichtigen ist. Ein Musterreglement mit Stichwörtern zum Regelungsbedarf findet sich am Schluss dieses Dokuments.

Ausgenommen von den folgenden Erläuterungen sind die im Rahmen eines Verfahrens angeordneten Videoüberwachungen sowie der Einsatz von Attrappen. Erstere werden explizit im Straf- und Strafprozessrecht geregelt. Mit dem Einsatz einer Attrappe findet kein Bearbeiten von Personendaten statt. Weitere Informationen zum Einsatz von Videoüberwachungsattrappen finden sich im Webartikel «Installation einer Videoüberwachungsattrappe».

2 Arten der Videoüberwachung

Erkennbare Personen

Werden mit Videoüberwachungen Informationen bearbeitet, die sich auf bestimmte oder bestimmbare Personen beziehen, handelt es sich um eine Bearbeitung von Personendaten (§ 3 Abs. 5 IDG). Ob die Personen auch tatsächlich identifiziert werden, ist irrelevant. Allein die Möglichkeit der Identifizierung genügt für die Zuordnung zu den Personendaten (§ 3 Abs. 3 IDG). Bestimmbar ist eine Person auch, wenn sie aufgrund verschiedener Faktoren wie Kleider, Bewegungen oder dem Fahrzeug erkennbar ist. Werden mit den Videoaufnahmen besonders sensible Daten erfasst oder werden mit den eingesetzten technischen Mitteln Bewegungs- und/oder Persönlichkeitsprofile erstellt, handelt es sich um besondere Personendaten (§ 3 Abs. 4 IDG). Das Bearbeiten von Personendaten und besonderen Personendaten fällt unter den Geltungsbereich des IDG.

Reine Vorkommnisse

Videoüberwachungen, die nicht auf Personen, sondern auf Geschehen an Örtlichkeiten (z.B. Verkehrsüberwachung) oder auf reine Objekte (z.B. mit einer Webcam) ausgerichtet sind und bei deren Aufnahmen keine Personen identifiziert werden können, beinhalten keine Personendaten. Sie fallen nicht unter den Geltungsbereich des IDG. Zu beachten ist, dass bei der Anwendung spezieller technischer Mittel (z.B. Zoom) die Identifizierbarkeit von Personen möglich sein kann und dadurch das IDG Anwendung findet. Dies ist auch dann der Fall, wenn das technische Mittel zwar nur zur Verfügung steht, aber zum Beispiel noch nicht für Bildaufnahmen eingesetzt wird.

Echtzeit

Bei einer Echtzeit-Videoüberwachung werden die Daten nicht aufgezeichnet. Das Geschehen wird unmittelbar am Bildschirm verfolgt. Allein durch die Wiedergabe am Bildschirm werden jedoch Daten bearbeitet. Sind Personen erkennbar, fällt diese Überwachung unter den Geltungsbereich des IDG.

Verknüpfung der Aufnahmen
Werden die Auswertungen einzelner Videoüberwachungen verknüpft und führen diese Erkenntnisse zu Bewegungs- oder Persönlichkeitsprofilen, handelt es sich um das Bearbeiten von besonderen Personendaten (§ 3 Abs. 4 und 5 IDG). Das IDG ist anzuwenden.

3 Voraussetzungen der Videoüberwachung

3.1 Gesetzliche Grundlage

Das öffentliche Organ darf Personendaten bearbeiten, soweit dies zur Erfüllung der gesetzlich umschriebenen Aufgaben geeignet und erforderlich ist (§ 8 Abs. 1 IDG). Handelt es sich um das Bearbeiten von besonderen Personendaten, braucht es eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz (§ 8 Abs. 2 IDG).

a) Bearbeiten von Personendaten
Bei Videoüberwachungen, die das Bearbeiten von Personendaten beinhalten, muss sich der Zweck der Überwachung direkt oder indirekt aus der gesetzlich umschriebenen Aufgabe ableiten.

Eine Videoüberwachung kann zum Schutz von Personen und Sachen eingesetzt werden, wenn dies Teil der Aufgabenerfüllung ist. Die Schulbehörde kann beispielsweise eine Videoüberwachung einsetzen, um die Sicherheit der Schulhausbenutzerinnen und -benutzer zu gewährleisten und den geordneten Schulbetrieb sicherzustellen. Die Videoüberwachung begrenzt sich auf den Schulbereich und kann somit keinen allenfalls angrenzenden öffentlichen Platz oder den Privatbereich erfassen. Sie kann auch nicht zum Zweck eingesetzt werden, Straftaten zu ahnden. Dieser Zweck lässt sich nicht aus den gesetzlichen Aufgaben ableiten und liegt in der Kompetenz der Strafverfolgungsorgane. Werden dennoch strafrechtliche Handlungen registriert, sind diese Aufnahmen nach Sichtung unverzüglich den Strafverfolgungsbehörden zuzustellen.

b) Bearbeiten von besonderen Personendaten
Werden besondere Personendaten bearbeitet, setzt dies eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen (durch die Legislative erlassenen) Gesetz voraus. Dies ist bei Videoüberwachungen der Fall, wenn Bewegungs- und/oder Persönlichkeitsprofile erstellt werden. Auch bei der Datenerhebung zum Zweck der Strafverfolgung handelt es sich immer um besondere Personendaten.

3.2 Verhältnismässigkeit

Sowohl die Videoüberwachung als Massnahme insgesamt als auch die einzelnen Aspekte der Ausgestaltung müssen verhältnismässig sein (§ 8 Abs. 1 IDG).

Das öffentliche Organ hat vor jeder geplanten Videoüberwachung zu prüfen, ob diese zur Erreichung des beabsichtigten Zwecks geeignet und erforderlich ist und ob der Eingriff in das Grundrecht im Verhältnis zum verfolgten Zweck steht. Weiter ist die Verhältnismässigkeit bei jedem einzelnen Aspekt (z.B. Aufbewahrungsdauer oder zeitliche/räumliche Ausgestaltung) zu prüfen.

a) Verhältnismässigkeit insgesamt
Um zu klären, ob eine Videoüberwachung insgesamt geeignet ist, ist zu prüfen, ob mit der Überwachung tatsächlich der beabsichtigte Zweck erreicht werden kann. Eine Videoüberwachung ist zum Beispiel ungeeignet, wenn sie mangels ausreichender Beleuchtung nicht funktionsfähig ist.

Erforderlich heisst, dass mildere, die Privatsphäre weniger tangierende Massnahmen ausgeschöpft sind und deshalb nur die Videoüberwachung zur Verfügung steht. Mildere Mittel sind bauliche, personelle oder auch andere Massnahmen, die statt einer Videoüberwachung eingesetzt werden können. Beispiele sind stärkere Beleuchtung oder Bewegungsmelder an dunklen Orten, der Einsatz von Sicherheitsdiensten oder Polizeipatrouillen oder das Beleben eines öffentlichen Raumes durch einen Kiosk.

Bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit im Sinne einer Zweck/Mittel-Abwägung sind die öffentlichen Interessen und die privaten Interessen gegeneinander abzuwägen. Wird der Eingriff in die Privatsphäre mit dem verfolgten Zweck abgewogen, erscheint eine Videoüberwachung unverhältnismässig, wenn sie beispielsweise lediglich geringfügige einmalige Verstösse (z.B. kleine Sachbeschädigung, Ruhestörung) verhindern oder lediglich das Sicherheitsgefühl erhöhen soll, obwohl gar keine besonderen Vorkommnisse vorliegen. Auch die Art oder Dauer kann eine Überwachung als unverhältnismässig qualifizieren, so zum Beispiel, wenn ein Schulzimmer während der gesamten Dauer des Schulbetriebs aufgenommen würde.

b) Verhältnismässigkeit bei den einzelnen Aspekten

Das Verhältnismässigkeitsprinzip beinhaltet, dass für alle Aspekte der Ausgestaltung einer Videoüberwachung zu prüfen ist, ob sie geeignet und erforderlich sind. Es sollen möglichst wenig Personendaten bearbeitet und/oder diese sollen gelöscht, anonymisiert oder pseudonymisiert werden.

Im Folgenden werden einige Möglichkeiten aufgezeigt, wie eine Videoüberwachung verhältnismässig umgesetzt werden kann:

- Einsatz eines Privacy-Filters (Personen werden mittels Filter unkenntlich gemacht und können nachträglich durch Zugriffsberechtigte wieder erkennbar gemacht werden)
- Beschränktes Erfassen und/oder Aufnehmen von Bildern durch die Installation von Bewegungsmeldern
- Verschlüsselung vor der Speicherung des Bildmaterials
- Einschränkung der Auswertung (zum Beispiel auf Ereignisfälle beschränkt)
- Kurze Aufbewahrungsdauer
- Echtzeit-Überwachung ohne Speicherung der Aufnahmen
- Räumliche Beschränkung des Aufnahmebereichs der Videokamera (Erfassen nur der für den verfolgten Zweck notwendigen Bilder)
- Zeitliche Beschränkung der Überwachung (keine 24-Stunden-Überwachung)

3.3 Zweckbindung

Daten aus Videoüberwachungen dürfen nur zu dem Zweck bearbeitet werden, zu dem sie erhoben worden sind. Vorbehalten bleibt eine weitere Verwendung, wenn diese rechtlich vorgesehen ist oder die betroffene Person im Einzelfall eingewilligt hat (§ 9 IDG). Ein Beispiel einer Zweckänderung ist die Übergabe an die Strafverfolgungsorgane.

3.4 Transparenz

Die Beschaffung von Personendaten hat erkennbar zu erfolgen (§ 12 IDG). Dies gilt auch für die Videoüberwachung. Sie ist der Öffentlichkeit mit Hinweisen anzuzeigen, falls sie für betroffene Personen nicht offensichtlich erkennbar ist. Hinweistafeln sollen grundsätzlich dort angebracht werden, wo sie für die betroffenen Personen zugänglich und gut sichtbar sind. Der Inhalt der Hinweistafeln richtet sich nach den Umständen vor Ort, wobei grundsätzlich ein Piktogramm (Kamerasymbol, Auge) genügt. Bei Bedarf können zusätzliche Informationen angegeben werden, wie das zuständige Organ, eine Telefonnummer oder wo das entsprechende Videoüberwachungsreglement aufzufinden ist. Aus Transparenzgründen ist zudem ein Reglement zu erlassen (siehe Ziffer 6). Wird für mehrere Videoüberwachungsinstallationen / Standorte nur ein Reglement erlassen, so sind die einzelnen Videokameras respektive Standorte in einem Anhang aufzulisten. Das Reglement muss publiziert werden, beispielsweise auf der Website des öffentlichen Organs.

3.5 Aufbewahrung und Löschung

Die Aufbewahrungsfrist muss verhältnismässig und die Löschung garantiert sein. Die Aufbewahrungsdauer muss möglichst kurz sein, das heisst die Daten sind unverzüglich zu löschen, wenn der Zweck erreicht ist. Aufbewahrungsfristen können je nach Zweck der Überwachung von 24 Stunden bis zu 100 Tagen reichen.

3.6 Weitergabe von Aufnahmen

Werden voraussichtlich Daten an andere öffentliche Organe weitergeleitet, sind diese zu benennen. In Frage kommen Gemeindebehörden wie auch kantonale oder Bundesbehörden, namentlich soweit diese für straf-, verwaltungs- oder zivilrechtliche Verfahren zuständig sind.

3.7 Rechte betroffener Personen

Das Recht der betroffenen Personen auf Zugang zu den Informationen (Auskunftsrecht) muss gewährleistet sein (§ 20 IDG). Der Ablauf sollte definiert und die zuständige Stelle benannt sein.

3.8 Datensicherheit

Öffentliche Organe sind verpflichtet, Informationen durch organisatorische und technische Massnahmen zu schützen (§ 7 IDG). So müssen die Vertraulichkeit (Verhinderung unrechtmässiger Kenntnisnahme von Informationen), die Integrität (Gewährleistung der Richtigkeit und Vollständigkeit) und die Authentizität (Zurechenbarkeit der Informationsbearbeitungen) der Daten gewährleistet werden. Die Personendaten müssen also vor dem Zugriff Unberechtigter mit physischen und technischen Massnahmen geschützt sein: Die Daten müssen sicher aufbewahrt und der Zugriff muss beschränkt und protokolliert sein. Das verantwortliche öffentliche Organ hat sicherzustellen, dass aufgezeichnete Daten nicht verändert werden können.

4 Bearbeiten im Auftrag

Eine Videoüberwachung kann Dritten übertragen werden. Bei einer solchen Auslagerung handelt es sich um ein Bearbeiten im Auftrag (§ 6 IDG).

Das öffentliche Organ bleibt für ausgelagerte Datenbearbeitungen verantwortlich. Es muss in der Lage sein, die Pflichten zum Schutz der Informationen (Sach-, Personen- oder besondere Personendaten) wahrzunehmen.

Der Auftragnehmer darf die Informationen nur so bearbeiten wie das öffentliche Organ und muss dieselben Sicherheitsanforderungen erfüllen in Bezug auf die Gewährleistung von Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität.

Ein Bearbeiten im Auftrag muss schriftlich vereinbart werden, ausser wenn es gesetzlich geregelt ist (§ 25 Abs. 1 Verordnung über die Information und den Datenschutz, IDV, LS 170.41). Weitere Informationen finden sich im Leitfaden Bearbeiten im Auftrag.

5 Vorabkontrolle

Projekte, die Personendaten beinhalten und neue Technologien einsetzen oder eine grosse Anzahl von Personen betreffen, müssen der Datenschutzbeauftragten grundsätzlich zur Vorabkontrolle vorgelegt werden (§ 10 Abs. 2 IDG).

Da mit dem Einsatz von Videokameras im Normalfall der Grundrechtseingriff als nicht schwer beurteilt wird (reine Beobachtung von Vorgängen an allgemein zugänglichen Orten), braucht es in den meisten Fällen keine vorgängige Beurteilung durch die Datenschutzbeauftragte. Werden jedoch besondere Personendaten bearbeitet, weil zum Beispiel durch eine 24-stündige Überwachung Bewegungsprofile der betroffenen Personen erstellt werden können, muss dieses Vorhaben vorgängig auf die datenschutzrechtlichen Anforderungen überprüft werden. Dies ist auch der Fall, wenn neue technische Mittel eingesetzt oder die Aufnahmen verschiedener Überwachungen verknüpft werden.

6 Musterreglement Videoüberwachung

Das Musterreglement enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der Aspekte, die vor der Umsetzung einer Videoüberwachung zu definieren und schriftlich festzuhalten sind. Weiter finden sich unter jedem Aspekt Stichwörter zu einem möglichen Regelungsbedarf.

Ingress

- Rechtsgrundlagen (§§ 8 und 12 Abs. 1 IDG sowie die Erlasse, die die gesetzlichen Aufgaben definieren)

Zweck der Überwachung

- Der Zweck der Videoüberwachung muss sich aus der gesetzlich verankerten Aufgabenerfüllung ableiten lassen (Videoüberwachungen zur Ahndung bzw. rein polizeilichen Zwecken sind den Strafverfolgungsorganen vorbehalten. Werden strafrechtliche Handlungen registriert, sind die Aufnahmen nach der Sichtung unverzüglich den Strafverfolgungsbehörden zuzustellen.)
- Beispiele: Gewährleistung eines geordneten Betriebs, Schutz von Personen oder Sachen wie Verhinderung von Vandalismus oder Diebstahl (im präventiven Sinn, nicht auf polizeiliche Ermittlungen ausgerichtet)

Verantwortliche Behörde

- Erlassbehörde
- Verantwortliche Stellen (falls diese von der Erlassbehörde abweichen)

Art der Überwachung

- Echtzeit-Überwachung (aktive Überwachung, d.h. direkte Sichtung der Aufnahmen am Bildschirm ohne Speicherung)
- Passive Überwachung (Aufzeichnung der Aufnahmen und nachträgliche Auswertung)
- Einsatz eines Privacy-Filters

Räumliche und zeitliche Ausdehnung

- Standorte der Kameras
- Erfasste Bereiche durch die Kamera (keine Erfassung von Privatbereichen)
- Überwachungs- resp. Betriebszeiten (Beschränkung auf das Notwendige)

Transparenz der Überwachung

- Hinweistafeln an überwachten Orten
- Veröffentlichung des Videoüberwachungsreglements mit der Übersicht der Standorte und Betriebszeiten

Aufbewahrung und Löschung

- Aufbewahrungsdauer der Aufnahmen (die Aufzeichnungen sind so lange aufzubewahren, wie es für die Erreichung des Zwecks nötig ist; die Zeitspanne sollte möglichst kurz sein)
- Löschungsmechanismus (wer löscht wann welche Daten)

Auswertung

- Art der Auswertung (zum Beispiel auf einen konkreten Vorfall bezogen oder in Echtzeit)
- Ablauf der Auswertung (wer macht wann was)
- Bearbeitung von strafrechtlich relevanten Aufnahmen (Weiterleitung an die Strafverfolgungsorgane)

Bekanntgabe / Weitergabe

- Nennung der Organe, an die Videoaufnahmen weitergegeben werden können (beispielsweise die strafverfolgenden Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden)

Rechte betroffener Personen (Auskunftsrecht)

- Zuständige Stelle (für Gesuche um Akteneinsicht nach § 20 Abs. 2 IDG)
- Ansprechperson
- Inhalt eines Gesuchs um Einsicht (beispielsweise Name der gesuchstellenden Person sowie Ort und Zeit des Vorfalles, Identitätsnachweis)

Datensicherheit

- Aufbewahrungsort
- Zutrittsberechtigte
- Verantwortliche Person für allfällige Entschlüsselung
- Protokollierung der Zugriffe / Einsichtnahmen in die Protokolle (hierzu müssen andere Personen berechtigt sein als diejenigen, die die Auswertungen vornehmen)

V 2.3 / Oktober 2023