

Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission des Grossen Rates

zum

Ratschlag und Entwurf Nr. 9277

betreffend

Ergänzung des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 18. März 1992 (SG 153.260) mit einer Norm betreffend technischer Überwachung mittels Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten an öffentlich und allgemein zugänglichen Orten (Videoüberwachung)

sowie

Bericht zum Anzug Kathrin Zahn und Konsorten betreffend rechtliche Grundlagen im Bereich Videoüberwachung und –aufnahmen im öffentlichen Raum

vom 14. Oktober 2003 / 031776 / 027230

Inhaltsverzeichnis

Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission	Seite	1
--	-------	---

I. Einleitung	Seite	3
II. Bericht zur Arbeit der Kommission	Seite	4
III. Gesetzesvorlage	Seite	4
IV. Wesentliche Diskussionspunkte	Seite	5
1. Ist die Norm betreffend Videoüberwachung im Datenschutzgesetz richtig platziert?	Seite	5
2. Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen	Seite	6
3. Autorisierung durch die Datenschutzkommission	Seite	6
4. Löschfrist für Aufzeichnungen auf Bild- und Datenträgern, die Personendaten enthalten	Seite	6
5. Verwendung der Videoaufzeichnungen auch für verwaltungsrechtliche Verfahren?	Seite	7
V. Beschlüsse der Kommission	Seite	7
VI. Anträge an den Grossen Rat	Seite	8

Gesetzestext	Seite	9
---------------------	-------	---

Synopse	Seite	10
		(bis Seite 11)

I. Einleitung

In seiner Sitzung vom 12. November 2003 hat der Grosse Rat der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission (JSSK) den Ratschlag und Entwurf betreffend Ergänzung des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 18. März 1992 (SG 153.260) mit einer Norm betreffend technischer Überwachung mittels Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten an öffentlich und allgemein zugänglichen Orten (Videoüberwachung) überwiesen. Der JSSK gehörten während der Beratung des Geschäfts folgende Mitglieder des Grossen Rates an:

Stückelberger Donald, Präsident

Aebersold Peter

Bochsler Peter

Brodbeck Hans-Rudolf

Engelberger Lukas

Haller Susanne

Herzig Oskar

Jost Ernst

Lehmann Markus

Saner Luc

Sibold Noëmi

Stark Roland

Stohrer Dieter

von Felten Margrith

Zanolari Angelika

Die JSSK behandelte das Datenschutzgesetz (kurz „DSG“) zwischen Mai 2004 und August 2004 in Anwesenheit von Regierungsrat Hans Martin Tschudi, Alessandra Ceresoli, stellvertretende Departementssekretärin JD, sowie Lukas Huber, Departementssekretär JD. Insgesamt wurden zwei Sitzungen der Subkommission Justiz und zwei Sitzungen der Gesamtkommission für die Beratung des DSG verwendet. Den oben genannten Personen gebührt für ihre wertvolle Mitwirkung besonderer Dank.

Das Protokoll führte Raffaella Biaggi.

II. Bericht zur Arbeit der Kommission

Die regierungsrätliche Gesetzesvorlage vermochte die Kommission in weiten Teilen zu überzeugen. Das JD bezog bereits bei der Erarbeitung der Gesetzesvorlage die verschiedenen Departemente, die Datenschutzkommission, die Staatsanwaltschaft sowie das Gleichstellungsbüro in seine Überlegungen mit ein und gab ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme. Aufgrund der Tatsache, dass alle zur Vernehmlassung aufgeforderten Departemente und Amtsstellen den Entwurf des JD begrüßen, konnte die JSSK darauf verzichten, sie ihrerseits zu weiteren Hearings einzuladen.

Mit dem vorliegenden Bericht und den vorgesehenen Neuregelungen werden die Anliegen des Anzugs Kathrin Zahn erfüllt. Die JSSK beantragt daher, den Anzug als erledigt abzuschreiben.

III. Gesetzesvorlage

Im Kanton Basel-Stadt, wie auch in der ganzen übrigen Schweiz, werden zunehmend Videokameras aufgestellt und betrieben, welche öffentlichen Raum aufnehmen. Je nach Art der Überwachung liegt ein Eingriff in die durch Art. 8 EMRK und Art. 10 und 13 BV garantierten Grundrechte der persönlichen Freiheit und der Privatsphäre vor. Hierfür bedarf es einer gesetzlichen Grundlage. Zudem muss die Videoüberwachung im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

Videoüberwachungen können zu unterschiedlichen Zwecken eingerichtet werden. Dementsprechend wird zwischen observierender, invasiver und dissuasiver Überwachung unterschieden (vgl. Ratschlag 9277 S. 3f).

Bei der hier vorliegenden Gesetzesvorlage geht es um die dissuasive Überwachung. Diese versucht zwecks Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, präventiv bestimmte öffentliche Räume zu beobachten. Betroffen ist eine Vielzahl unbestimmter Personen. Diese Art der Überwachung ist auf die Erkennbarkeit der

Person ausgerichtet. Es ist also ein Eingriff in das Grundrecht der persönlichen Freiheit gegeben. Hierzu bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, welche im Kanton Basel-Stadt noch fehlt.

IV. Wesentliche Diskussionspunkte

1. Ist die Norm betreffend Videoüberwachung im Datenschutzgesetz richtig platziert?

Zu Diskussionen in der Subkommission Anlass gab die Frage, ob die Bestimmung von § 6a im DSG richtig positioniert ist, oder ob sie eher ins Polizeigesetz oder gar in die Strafprozessordnung gehöre.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Vorschrift von § 6a im DSG richtig platziert ist. Dies einerseits, weil es um die Kontrolle der Überwachungen, und nicht um deren Durchführung geht. Andererseits, weil der Anwendungsbereich des Polizeigesetzes ein engerer ist, der nur solche Gefahren erfasst, welche sich bereits konkretisiert haben. Ausserdem sucht der betroffene Bürger/die betroffene Bürgerin diese Bestimmung am ehesten im DSG.

Die Platzierung im DSG stellt sicher, dass der Persönlichkeitsschutz lückenlos gewährleistet ist. Das DSG erfasst sämtliche Formen der Datenbearbeitung durch öffentliche Organe des Kantons Basel-Stadt, es sei denn § 4 DSG kommt zur Anwendung. Gemäss § 4 DSG ist das DSG nicht anwendbar auf Bereiche, in denen strengere Datenschutzvorschriften gelten. Das DSG gilt weiter nicht, sobald und solange ein Verfahren hängig ist, und wenn Datenschutzbestimmungen des Bundes zur Anwendung kommen. Mit der Aufnahme der neuen Bestimmung in das DSG sind die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Zweckbindung (§ 5 DSG), die Verantwortlichkeit (§ 7 DSG), die Registrierungspflicht (§ 8 DSG) und die Auskunfts- und Einsichtsrechte der betroffenen Personen (§ 19 DSG) im Bereich der Videoüberwachung klar geregelt.

2. Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen

Die Kommission erachtet, im Gegensatz zum regierungsrätlichen Vorschlag, die Präzisierung im Gesetz, dass die Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte den Zweck haben, Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen zu schützen, als wichtig. Der Präventionscharakter der Videoüberwachung wird damit betont.

3. Autorisierung durch die Datenschutzkommission

Die Datenschutzkommission ist von ihrer Funktion her die zuständige Behörde für den Schutz vor Missbrauch von Daten. Die JSSK erachtet sie deshalb als geeignet, Videoüberwachungen zu autorisieren. Sie hält allerdings fest, dass Grundsätze, nach denen die Datenschutzkommission zu entscheiden hat, in der Verordnung festgelegt werden müssen. Die Kommission ist zudem der Meinung, dass die Autorisierung periodisch zu überprüfen ist. Wenn immer möglich sollten datenschutzfreundliche Technologien eingesetzt werden. Personendaten unbeteiligter Dritter sind bei der Weitergabe zu anonymisieren.

Auch für Videogeräte, welche bereits vor Inkrafttreten von § 6 a im Einsatz sind, ist die Autorisierung durch die Datenschutzkommission erforderlich. In der Übergangsbestimmung ist festzulegen, bis wann die entsprechenden Gesuche zu stellen ist. Die Kommission erachtet eine Frist von sechs Monaten als angemessen.

4. Löschfrist für Aufzeichnungen auf Bild- und Datenträgern, die Personendaten enthalten

Die vom JD vorgeschlagene Frist für die Löschung von Personendaten innert 48 Stunden wurde in der Subkommission mit anderen denkbaren Lösungen verglichen. Nicht praktikabel erschien ihr dabei die 24-Stunden-Lösung, welche bedingen würde, dass an Samstagen aufgezeichnete Daten jeweils noch am Sonntag ausgewertet werden müssten. Verglichen wurde die 48-Stunden-Lösung sodann mit der in Datenschutzangelegenheiten zur Zeit massgebenden Videoüberwachungsverordnung der SBB, wonach Aufzeichnungen am nächstfolgenden Werktag ausgewertet und anschliessend innert 24 Stunden vernichtet werden müssten.

Diese Lösung trägt dem Umstand Rechnung, dass z. B. an Ostern (Aufzeichnung am Gründonnerstag, Auswertung am Dienstag nach Ostern, Vernichtung erst am Mittwoch) keine Arbeit an Feiertagen geleistet werden muss. Die Kommission erachtet diese Lösung als praktikabel. Denn die Daten werden an besagten Feiertagen nicht ausgewertet, so dass die Gefahr eines übermässigen Eingriffs in Grundrechte entfällt.

5. Verwendung der Videoaufzeichnungen auch für verwaltungsrechtliche Verfahren?

Die Kommission diskutierte die Frage, ob die aufgezeichneten Daten nicht nur im Straf- und im Zivilverfahren, sondern auch in öffentlich-rechtlichen Verfahren verwendet werden sollen. Sie verneinte dies, denn bei der Videoüberwachung geht es um den Schutz vor Straftaten. Eine Ausweitung auf öffentlich-rechtliche Verfahren und damit auf Massnahmen gemäss § 24 Personalgesetz würde die ständige Kontrolle des Personals ermöglichen, auch wenn keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bestünde.

V. Beschlüsse der Kommission

Die JSSK hat einstimmig mit 8 Stimmen den Kommissionsanträgen zugestimmt.

Dem vorliegenden Bericht stimmt die JSSK einstimmig mit 8 Stimmen zu.

Die Kommission bestimmt ihren Präsidenten zum Referenten.

VI. Anträge an den Grossen Rat

Aufgrund ihrer vorstehenden Ausführungen beantragt die Justiz-, Sicherheits-, und Sportkommission dem Grossen Rat,

1. dem nachstehenden Entwurf einer Ergänzung des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 18. März 1992 (SG 153.260) mit einer Norm betreffend technische Überwachung mittels Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten (Videoüberwachung) zuzustimmen

und
2. den Anzug Kathrin Zahn betreffend rechtliche Grundlagen im Bereich Videoüberwachung und –aufnahmen im öffentlichen Raum als erledigt abzuschreiben.

Basel, den 24. August 2004

Namens der Justiz-, Sicherheits-
und Sportkommission

Der Präsident:

Dr. Donald Stüchelberger

Beilagen: 1. Gesetzesentwurf
2. Synopse

Kantonales Datenschutzgesetz

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschliesst:

I.

Das Kantonale Datenschutzgesetz vom 18. März 1992 wird wie folgt geändert:

Es wird nachstehender § 6a eingefügt:

Besondere Voraussetzungen für das Bearbeiten der technischen Überwachung mittels Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten (Videoüberwachung)

§ 6a. An öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten können Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte unter den Voraussetzungen von § 5 dieses Gesetzes eingesetzt werden. Dazu bedarf es der Autorisierung durch die Datenschutzkommission. Diese Autorisierung ist periodisch zu überprüfen.

² Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte dürfen eingesetzt werden, wenn sie dem Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen dienen. Nur die zur Erreichung des Zweckes notwendigen Orte dürfen mit Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten erfasst werden.

³ Der Umstand der Bildübermittlung- und Bildaufzeichnung sowie die verantwortliche Stelle sind durch geeignete Massnahmen erkennbar zu machen.

⁴ Sofern die Aufzeichnungen auf Bild- oder Datenträgern Personendaten enthalten, müssen sie spätestens am nächsten Werktag ausgewertet und anschliessend innert 24 Stunden vernichtet werden. Vorbehalten bleibt die Verwendung für ein straf- oder zivilrechtliches Verfahren. Die Aufzeichnungen sind zusammen mit der Anzeige oder der Klage den zuständigen Behörden zu übergeben.

II. Übergangsbestimmung

Gesuche für die Autorisierung von Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten, die im Zeitpunkt des Wirksamwerdens dieser Bestimmung bereits im Einsatz sind, müssen innerhalb von sechs Monaten seit Wirksamwerden dieser Bestimmung bei der Datenschutzkommission eingereicht werden.

III.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

Synopse zu einer Änderung von § 6 des Kantonalen Datenschutzgesetzes vom 18. März 1992

Entwurf Regierungsrat	Entwurf Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission
§ 6a. An öffentlich und allgemein zugänglichen Orten können Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte unter den Voraussetzungen von § 5 dieses Gesetzes eingesetzt werden. Dazu bedarf es der Autorisierung durch die Datenschutzkommission. ² Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte dürfen eingesetzt werden, um Personen und Sachen zu schützen. Nur die zur Erreichung des Zweckes notwendigen Orte dürfen mit Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten erfasst werden. ³ Der Umstand der Bildübermittlung- und Bildaufzeichnung sowie die verantwortliche Stelle sind durch geeignete Massnahmen erkennbar zu machen. ⁴ Sofern die Aufzeichnungen auf Bild- oder Datenträgern Personendaten enthalten, sind sie spätestens nach 48 Stunden zu löschen. Vorbehalten bleibt die Verwendung für ein straf- oder zivilrechtliches Verfahren. Die Aufzeichnungen sind zusammen mit der Anzeige oder der Klage den zuständigen Behörden zu übergeben.	§ 6a. An öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten können Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte unter den Voraussetzungen von § 5 dieses Gesetzes eingesetzt werden. Dazu bedarf es der Autorisierung durch die Datenschutzkommission. Diese Autorisierung ist periodisch zu überprüfen. ² Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte dürfen eingesetzt werden, wenn sie dem Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen dienen. Nur die zur Erreichung des Zweckes notwendigen Orte dürfen mit Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten erfasst werden. ³ Der Umstand der Bildübermittlung- und Bildaufzeichnung sowie die verantwortliche Stelle sind durch geeignete Massnahmen erkennbar zu machen. ⁴ Sofern die Aufzeichnungen auf Bild- oder Datenträgern Personendaten enthalten, sind sie spätestens nach 48 Stunden zu löschen müssen sie spätestens am nächsten Werktag ausgewertet und anschliessend innert 24 Stunden vernichtet werden. Vorbehalten bleibt die Verwendung für ein straf- oder zivilrechtliches Verfahren. Die Aufzeichnungen sind zusammen mit der Anzeige oder der Klage den zuständigen Behörden zu übergeben. II. Übergangsbestimmung (Fussnote) Gesuche für die Autorisierung von Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten, die im Zeitpunkt des Wirksamwerdens dieser Bestimmung bereits im Einsatz sind, müssen innerhalb von sechs Monaten seit Wirksamwerden dieser Bestimmung bei der Datenschutzkommission eingereicht werden.

III.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum. Nach Eintritt der Rechtskraft bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt der Wirksamkeit.

Kommentar JSSK

I. Abs. 1

Redaktionelle Änderung.

Die Datenschutzkommission soll die gesetzliche Pflicht haben, in regelmässigen Abständen zu überprüfen, ob installierte Kameras zur Erreichung des Zwecks (öffentliche Sicherheit) weiterhin erforderlich sind. Die Datenschutzkommission hat dabei auch zu prüfen, ob die öffentliche Sicherheit an einem bestimmten Ort (wieder-) hergestellt ist, gerade weil dort eine Kamera installiert ist. In diesem Fall müsste die Kamera auch weiterhin aufgestellt bleiben. Das Nähere ist in der Verordnung zu regeln.

Abs. 2

Präzisierung (siehe Bericht IV.2., S. 6)

Abs. 4

Siehe Bericht IV. 4., S. 6 f.

II.

Siehe Bericht IV. 3., S. 6