

Digitale Gesellschaft, CH-4000 Basel

Präsidium des Staatsrates
Christophe Darbellay
Avenue de France 71
1950 Sitten

Per E-Mail an chancellerie@admin.vs.ch

Basel, 31.05.2024

Stellungnahme zum Gesetz über die Videoüberwachung an öffentlichen Orten

Sehr geehrte Empfänger:innen

Am 17. April 2024 eröffnete das Präsidium des Staatsrates des Kanton Wallis die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Gesetzes über die Videoüberwachung an öffentlichen Orten (VidG). Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Digitale Gesellschaft ist eine gemeinnützige Organisation, die sich für Grund- und Menschenrechte, eine offene Wissenskultur, weitreichende Transparenz sowie Beteiligungsmöglichkeiten an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen einsetzt. Die Tätigkeit orientiert sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Konsumenten in der Schweiz und international. Das Ziel ist die Erhaltung und die Förderung einer freien, offenen und nachhaltigen Gesellschaft vor dem Hintergrund der Persönlichkeits- und Menschenrechte.

Gerne nehmen wir zum Entwurf wie folgt Stellung:

Überwachung des öffentlichen Raums

Überwachung im öffentlichen Raum geht mit wesentlichen Einschränkungen der Grundrechte einher. Dabei wird nicht nur das Grundrecht auf Privatsphäre potentiell verletzt, sie erzeugt auch eine abschreckende Wirkung, die Menschen davon abhält andere Grundrechte, wie die Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit wahrzunehmen (sog. chilling effect). Diese Auswirkungen zeigen sich insbesondere bei benachteiligten oder von Diskriminierung betroffenen Personen und Gruppen sowie politischen Aktivist:innen verstärkt.

Wir lehnen die Überwachung des öffentlichen Raums daher generell ab.

Wenn aber Überwachung im öffentlichen Raum eingesetzt wird, so muss diese stets verhältnismässig sein. Der Gesetzesentwurf und erläuternde Bericht betonen die Verhältnismässigkeit zwar mehrfach. Dennoch fehlen klare Voraussetzungen, unter denen die Videoüberwachung eingesetzt werden darf. Videoüberwachung «um zur Sicherheit von Personen und Gütern sowie zur öffentlichen Ordnung beizutragen» (Art. 1 Abs. 2 VE-VidG) ist zu unbestimmt.

Wir fordern konkrete Voraussetzungen im Gesetz unter denen eine Videoüberwachung im öffentlichen Raum eingesetzt werden darf.

Verbot der biometrischen Überwachung

Die Verwendung von biometrischen Erkennungssystemen, besonders in Form von Gesichtserkennung, aber auch zur Identifizierung von Personen anhand ihres Ganges, ihrer Augen, ihrer Stimme oder anderer biometrischer Daten, wird immer häufiger. Der unterschiedslose Einsatz solcher Systeme im öffentlich zugänglichen Raum ermöglicht eine biometrische Massenüberwachung. Dabei besteht nur wenig Transparenz darüber, wo und von wem biometrische Erkennungssysteme eingesetzt werden. Es existiert weder eine umfassende Erlaubnis, noch ein explizites Verbot für deren Bearbeitung. Für ihre Verwendung ist aber eine gesetzliche Grundlage erforderlich.

Biometrische Daten gelten im revidierten schweizerischen Datenschutzgesetz (DSG), welches am 1. September 2023 in Kraft trat, als besonders schützenswert, wenn sie eine natürliche Person eindeutig identifizieren. Das DSG gilt nur für Bundesbehörden und private Akteure, jedoch nicht für kantonale Behörden. Eine gesetzliche Grundlage ist aber auch für den Einsatz von biometrischen Erkennungssystemen durch die kantonale Behörden notwendig. Der VE-VidG enthält keine Bestimmungen zum Umgang mit biometrischer Überwachung. Dies bedauern wir ausdrücklich. Mit dem Gesetz über die Videoüberwachung an öffentlichen Orten bietet sich die Gelegenheit, die biometrische Überwachung (konkret Gesichtserkennung) zu regulieren. Die Identifizierung und Überwachung mittels biometrischen Erkennungssystemen stellen eine Verletzung des Rechts auf Privatsphäre (Art. 13 BV, Art. 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II) und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) dar. Biometrische Erkennungssysteme im öffentlichen Raum sind schwere, nicht verhältnismässige Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte und daher zu verbieten.

Wir fordern ein Verbot von biometrischen Erkennungssystemen im öffentlich zugänglichen Raum.

Art. 2 VE-VidG – Begriffe

Der Gesetzesentwurf schreibt mehrfach von Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräten (z.B. Art. 1 Abs. 2, Art. 2 Abs. 1 lit. a VE-VidG). Worin der Unterschied zwischen Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräten liegt, wird jedoch nicht deutlich.

Diese Begriffe müssen in Art. 2 VE-VidG geklärt werden.

An vielen Stellen im Gesetz wird der Begriff «Videoüberwachungsanlage» verwendet (z.B. Art. 4, Art. 5, Art. 7 VE-VidG). Dabei ist nicht klar, ob es sich bei diesen Anlagen nur um ortsfeste oder auch um mobile Vorrichtungen (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. a VE-VidG) handelt.

Der Begriff «Videoüberwachungsanlage» muss in Art. 2 VE-VidG definiert werden.

Die vorübergehende Videoüberwachung wird in Art. 2 lit. e VE-VidG definiert, welche einem vereinfachten Verfahren unterstellt ist (Art. 15 VE-VidG), sofern kein «erhöhtes Risiko für die betroffenen Personen» besteht. Dabei ist unklar, was ein «erhöhtes Risiko» darstellt. Dies ist zu klären, da ansonsten grosse Unsicherheit besteht, ob eine Videoüberwachung dem vereinfachten oder ordentlichen Verfahren unterstellt ist. Ausserdem erachten wir die Dauer von einer Woche für zu lang, um eine Videoüberwachung ohne Bewilligung durchführen zu können.

Art. 2 lit. e VE-VidG ist dementsprechend anzupassen.

Art. 3 – Geltungsbereich

Art. 3 Abs. 2 VE-VidG nennt die Ausnahmen von Videoüberwachungen, welche nicht unter dieses Gesetz fallen. Wir erachten den Ausnahmekatalog grundsätzlich als zu weitgehend. Insbesondere lit. f ist zu streichen:

Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 11) sollen Videoüberwachungsanlagen auch zu «reinen Unterhaltungs- oder allgemeinen Beobachtungszwecken» möglich sein, solange die gefilmten Personen

nicht identifizierbar oder erkennbar sind (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. f VE-VidG). Damit unterstehen Videoüberwachungen mit diesen Zwecken gar nicht dem Gesetz.

Gemäss dem erläuternden Bericht kann eine Videoüberwachungsanlage mit «sogenannten Privacy Filtern ausgestattet werden. Diese ermöglichen es, Objekte und/oder Personen vor der Bildaufzeichnung automatisch zu anonymisieren – je nach verwendetem System können die anonymisierten Stellen entschlüsselt werden» (S. 6). Wenn sich die Daten wieder entschlüsseln lassen, handelt es sich aber nicht um eine Anonymisierung sondern um Pseudonymisierung. Das ist für den Datenschutz und die Privatsphäre ein wichtiger Unterschied, denn pseudonymisierte Daten bleiben Personendaten. Wir lehnen die nachträgliche Entschlüsselung pseudonymisierter Aufnahmen ab, da sie zu grosser Unsicherheit bezüglich der Videoüberwachung bei den Betroffenen führt und fordern, dass die Daten anonymisiert werden. Können die pseudonymisierten Aufnahmen aber wieder entschlüsselt werden, so muss die Videoüberwachungsanlage zwingend dem Gesetz unterstehen, da pseudonymisierten Daten als Personendaten besonderen Schutz verlangen. Ausserdem muss im Gesetz festgehalten werden, unter welchen Voraussetzungen eine solche Entschlüsselung möglich sein soll.

Bereits die Möglichkeit der Überwachung im öffentlichen Raum hat ein erhebliches Potential, Menschen von der Ausübung ihrer Grundrechte wie der Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit abzuhalten. Ist für Menschen nicht klar ersichtlich, in welchen Situationen und in welchem Ausmass eine Überwachung stattfindet, kann die abschreckende Wirkung auf die Wahrnehmung der Grundrechte auch dann stattfinden, wenn die Betroffenen gar nicht von der Überwachung erfasst werden. Eine Überwachung muss daher für die Rechtsunterworfenen immer erkenntlich sein. Da diese Form der Videoüberwachung dem Gesetz nicht untersteht, besteht auch die Pflicht zur Kennzeichnung nicht. Damit ist für die Betroffenen nicht ersichtlich, ob tatsächlich gefilmt wird oder nicht und ob es sich um eine Kamera handelt, die sie unkenntlich macht oder nicht. Das kann zu einem sog. chilling effect führen (s.o.).

Wir fordern die Streichung von Art. 3 Abs. 2 lit. f VE-VidG bzw. die Unterstellung von jeglicher Videoüberwachung durch Behörden.

Art. 3 Abs. 3 VE-VidG sieht vor, dass Videoüberwachung, die von Privatpersonen durchgeführt wird und zu einem gesteigerten Gemeingebrauch führt, gemäss Gemeinderecht der Bewilligungspflicht unterstellt werden kann. Wir fordern, dass jede private Videoüberwachung mit gesteigertem Gemeingebrauch der Bewilligungspflicht unterstellt werden muss. Ausserdem muss die Videoüberwachung gekennzeichnet sein, analog zur Kennzeichnung bei Videoüberwachung durch kantonale Behörden.

Art. 3 Abs. 3 VE-VidG ist dahingehend zu ändern.

Art. 4 – Grundsätze

Der erläuternde Bericht macht klar, dass die Beobachtungssysteme gemäss diesem Gesetz ausschliesslich auf Bildaufzeichnungen beruhen und keine Tonaufzeichnungen oder Ähnliches beinhalten. Daher ist es irreführend, dass Art. 4 Abs. 1 VE-VidG von «Videoüberwachungsanlagen ohne Tonaufnahme» spricht, während ansonsten nur von Videoüberwachungsanlagen die Rede ist.

Die Begriffe sind einheitlich zu verwenden, um Unklarheiten und Widersprüche zu vermeiden.

Art. 6 – Videoüberwachung mit Übertragung

Gemäss Art. 6 VE-VidG wird die Videoüberwachung mit Übertragung nur unter der Bedingung bewilligt, dass keine Personen oder Personendaten identifizierbar oder erkennbar sind. Sind die Personen nicht identifizierbar oder erkennbar, so fällt die Videoüberwachung gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. f VE-VidG aber gar nicht unter dieses Gesetz und bräuchte dementsprechend auch keine Bewilligung.

Dieser Widerspruch ist aufzuheben, indem Art. 3 Abs. 2 lit. f VE-VidG gestrichen wird (s.o.).

Art. 8 – Aufbewahrungsdauer

Aus Art. 8 VE-VidG geht nicht hervor, wie lange die Aufnahmen aus vorübergehender Videoüberwachung aufbewahrt werden dürfen, da es für diese keine Bewilligung braucht, welche die Aufbewahrungsdauer regelt.

Die Aufbewahrungsdauer für vorübergehende Videoüberwachung muss geregelt werden.

Art. 9 – Bewilligungspflicht

Wir lehnen das vereinfachte Verfahren bei vorübergehender Videoüberwachung in dieser Form und damit auch die fehlende Bewilligungspflicht ab (s.u. Art. 2 und 15).

Art. 11 – Bewilligungsgesuch

Das Bewilligungsgesuch muss gemäss Art. 11 Abs. 2 VE-VidG eine Reihe von Angaben enthalten. Während die gewünschte maximale Aufbewahrungsdauer der aufgezeichneten Daten vorgesehen ist (lit. h), fehlt jedoch eine Angabe zur notwendigen Dauer der Bewilligung.

Diese muss ebenfalls Teil des Bewilligungsgesuchs sein und deshalb in Art. 11 Abs. 2 VE-VidG festgehalten werden.

Art. 13 – Bewilligung

Wir erachten die maximale Bewilligungsdauer von 5 Jahren als zu lange.

Art. 14 – Eröffnung, Veröffentlichung und Rechtsmittel

Gemäss Art. 14 Abs. 2 VE-VidG wird die Bewilligung im Amtsblatt des Kantons Wallis veröffentlicht.

Wir fordern, dass die Bekanntmachung während der Dauer der Beschwerdefrist zusätzlich am Ort der geplanten Videoüberwachung erfolgen muss, damit die von der geplanten Überwachung betroffenen Personen auch tatsächlich davon Kenntnis erlangen und ihr Beschwerderecht wahrnehmen können.

Die Eröffnung, Veröffentlichung und Rechtsmittel sind jedoch nur bei einer Bewilligung vorgesehen. Vorübergehende Videoüberwachung, die nicht der Bewilligungspflicht unterliegt, fällt damit nicht unter Art. 14 VE-VidG.

Vorübergehende Videoüberwachung muss aber auch eröffnet werden und die Beschwerde muss möglich sein. Art. 14 VE-VidG ist dahingehend zu ändern.

Der Gesetzestext sieht vor, dass nur «jede besonders betroffene Person» Beschwerde einreichen kann (Art. 14 Abs. 3 VE-VidG). Eine Beschwerde darf nicht an einer zu hohen Schwelle der Beschwerdelegitimation scheitern.

Das Beschwerderecht muss jeder Person zustehen, die potentiell von der Videoüberwachung betroffen ist.

Art. 15 - Vereinfachtes Verfahren für die vorübergehende Videoüberwachung

Wir stehen dem vereinfachten Verfahren grundsätzlich kritisch gegenüber, da auch bei einer kürzeren Videoüberwachung entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 29) ein hohes Risiko für die Beeinträchtigung der Grundrechte bestehen kann. Betroffen von der vorübergehenden Videoüberwachung seien «insbesondere Kultur- und Sportveranstaltungen» (Erläuternder Bericht, S. 13). Für uns ist nicht verständlich, weshalb es für Videoüberwachungen bei Kultur- und Sportveranstaltungen keine Bewilligung brauchen sollte.

Art. 16 – Jährliche Beurteilung

Art. 16 VE-VidG muss sinngemäss wie folgt ergänzt werden:

Sollte die/der Anlagenverantwortliche bei der jährlichen Beurteilung der Videoüberwachungsanlage zum Schluss kommen, dass die Notwendigkeit oder Wirksamkeit nicht mehr gegeben ist, so muss die Bewilligung entzogen werden. Dazu müssen die Ergebnisse der Beurteilung zwingend der Bewilligungsbehörde und der/dem Beauftragten übermittelt werden.

Art. 18 – Widerruf und Rechtsmittel

Art. 18 Abs. 2 VE-VidG ist wie folgt zu ändern:

Sie *muss* die Bewilligung widerrufen, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder die Grundsätze dieses Gesetzes verletzt werden, insbesondere, wenn die/der Anlagenverantwortliche die festgestellten Mängel nicht innerhalb der gesetzten Frist behebt. Die Eröffnung des Widerrufsentscheids erfolgt gemäss Artikel 14 Absätze 1 und 2.

Art. 19 – Änderungen der Anlage

Art. 19 Abs. 2 VE-VidG ist wie folgt zu ändern:

Die Bewilligungsbehörde kann ihre Bewilligung aufgrund der unter Einhaltung der Bewilligungsmodalitäten geplanten Änderungen anpassen *oder widerrufen*.

Art. 20 – Kennzeichnung

Wir befürworten die Kennzeichnung der Videoüberwachungsanlagen. Die Kennzeichnung muss aber weitergehen. *So ist insbesondere erkenntlich zu machen, ob eine Kamera filmt oder ausser Betrieb ist.* Ansonsten können die Rechtsunterworfenen nie sicher sein, ob eine Kamera gerade filmt oder nicht. Allein die Möglichkeit einer Überwachung kann aber schon zu einem chilling effect führen (s.o.).

Der Gegenstand und Geltungsbereich dieses Gesetz erstreckt sich ausdrücklich auf Videoüberwachung, die an öffentlichen Orten durchgeführt wird (Art. 1 und 3 VE-VidG). Gleichzeitig wird aber auch die Videoüberwachung von privaten Grundstücken aus ermöglicht (Art. 4 Abs. 5 VE-VidG).

Die Kennzeichnung der Videoüberwachung muss auch sichergestellt sein, wenn diese auf privatem Grund durchgeführt wird.

Art. 21 – Liste

Wir befürworten Art. 21 VE-VidG.

Art. 22 – Schlussbestimmungen

Eine redaktionelle Anmerkung zu Art. 22 Abs. 2 VE-VidG:

Andernfalls müssen die Videoüberwachungsanlagen spätestens nach Ablauf dieser Frist ausser Betrieb genommen werden.

Schlussbemerkung

Wir beschränken uns in dieser Stellungnahme auf unsere Kernanliegen. Der Verzicht auf umfassende allgemeine Anmerkungen oder auf Anmerkungen zu einzelnen Artikeln bedeutet keine Zustimmung der Digitalen Gesellschaft.

Freundliche Grüsse

Erik Schönenberger
Geschäftsleiter