

Videüberwachung zu Sicherheitszwecken in Bahnhöfen, Flughäfen und an anderen öffentlichen Orten

Bericht des EJPD vom September 2007



Übersicht

Am 31. Januar 2007 erteilte der Bundesrat dem EJPD den Auftrag, gemeinsam mit dem UVEK, den Kantonen (KKJPD) und weiteren zuständigen Stellen die Thematik der staatlichen Videoüberwachung zu Sicherheitszwecken im öffentlichen Raum zu bearbeiten und dem Bundesrat bis September 2007 Bericht zu erstatten und gegebenenfalls Anträge zu stellen.

In Erfüllung dieses Auftrags werden mit dem vorliegenden Bericht die aktuelle Rechtsituation und Praxis, der daraus abzuleitende Soll-Zustand sowie Massnahmen zu dessen Umsetzung dargelegt. Die Videoüberwachung durch Private, welche keinen staatlichen Auftrag erfüllen, richtet sich ausschliesslich nach der Datenschutzgesetzgebung und ist nicht Gegenstand dieses Berichts.

Videoüberwachung im öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum wird heute vielfältig eingesetzt. Ihr Nutzen, vor allem im Zusammenhang mit weiteren Massnahmen, ist sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene erwiesen. Die kantonalen Gemeinwesen, die Transportbetriebe (Busunternehmen, Bahnbetriebe) und die Flughäfen setzen die Videoüberwachung heute zur allgemeinen Gefahrenabwehr ein. In der Alltagspraxis steht dabei die Eindämmung von Belästigungen, Vandalenakten und anderem unangebrachtem Verhalten im Vordergrund, zumal die angestrebte Prävention dort auch konkret gelingt. Darüber hinaus kann die Videoüberwachung im Dienst der allgemeinen Gefahrenabwehr insbesondere auch zur Verhinderung von terroristischen Anschlägen auf so genannte "weiche Ziele" genutzt werden.

Die Erhebung, Aufbewahrung und Bearbeitung von Daten aus Videoüberwachungen greifen in die Grundrechte ein. Je nach Aufbewahrungsdauer und Erkennbarkeit der Personen kann es sich um schwere Eingriffe handeln, die als Rechtsgrundlage ein genügend bestimmtes Gesetz im formellen Sinn verlangen.

Der Umfang und die Modalitäten der Videoüberwachung sind in der Schweiz uneinheitlich geregelt. Mit dem Entwurf zum Bundesgesetz über die Personenbeförderung (E-PBG)¹ sollen neu alle dem Personenbeförderungsregal unterstehenden Unternehmen einer einheitlichen Regelung unterstellt werden. Bundesrechtliche Vorschriften, wenn auch nicht einheitliche, regeln zudem die Videoüberwachung staatlicher Verwaltungs-, Parlaments- und Regierungsgebäude, von Armeeeinrichtungen und Spielbanken sowie des Grenz- und Zollbereichs. Aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Aufgaben, die den Überwachungen zu Grunde liegen, drängt sich eine Harmonisierung dieser Rechtsgrundlagen nicht auf.

Indessen zeigt der Bericht auf, dass die Aufbewahrungsdauer von 24 Stunden für Videoaufzeichnungen von Verwaltungs-, Parlaments- und Regierungsgebäuden durch den Bundes-sicherheitsdienst (BSD) in der Praxis zu kurz und aufgrund der fehlenden Differenzierung zwischen Werk-, Sonn- und Feiertagen auch zu starr ist. Die entsprechende Verordnung ist deshalb an den aktuellen Stand der Praxis und Rechtssetzung im Sinne der neuen Zollgesetzgebung und des E-PGB anzupassen.

Bei der Videoüberwachung durch kantonale und kommunale Gemeinwesen zeigt sich hinsichtlich der Existenz und Qualität der rechtlichen Grundlagen ein uneinheitliches Bild. Diejenigen Kantone und Gemeinden, die über keine oder nur ungenügend bestimmte formellgesetzliche Grundlagen für die Videoüberwachung mit Personenerkennbarkeit verfügen, erfüllen die verfassungsmässigen Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten nicht. In die-

sen Gemeinwesen sollten das diesbezügliche rechtliche Instrumentarium überprüft und nötigenfalls Lücken verfassungskonform geschlossen werden. Eine Harmonisierung durch übergeordnetes Bundesrecht ist mangels genügender Verfassungsgrundlage nicht möglich: Die Videoüberwachung zu Sicherheitszwecken beschlägt den Sachbereich des Polizeirechts. Nach geltendem Verfassungsrecht verfügt der Bund über keine hinreichende Grundlage für eine bundesrechtliche Regelung der Materie.

Weitere Massnahmen zur Vereinheitlichung der einschlägigen Bestimmungen im Bundesrecht oder im kantonalen Recht drängen sich nach dem Gesagten nicht auf. Sollten die Kantone eine Harmonisierung anstreben, ist ihnen der Weg über ein Konkordat unbenommen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
Abkürzungsverzeichnis	6
1 Ausgangslage	8
2 Inhalt des Berichts	8
3 Begriffe	8
3.1 Juristische Begriffe	8
3.2 Technische Begriffe	9
4 Gefährdungen	10
4.1 Pöbelei, Vandalismus und Hooliganismus	10
4.2 Terroristisch motivierte Anschläge gegen sog. „weiche Ziele“	10
4.3 Örtliche Überlappung von Gefährdungen unterschiedlicher Tragweite	12
5 Besonders gefährdete Orte und Zonen	12
5.1 Potentielle Schauplätze terroristischer Anschläge gegen weiche Ziele	12
5.2 Potentielle Tatorte terroristischer Anschläge gegen Staat und Wirtschaft	12
5.3 Potentielle Tatorte terroristischer Anschläge auf Infrastrukturwerke	13
5.4 Potentielle Tatorte terroristischer Anschläge gegen Ziele mit Symbolwirkung	13
5.5 Zonen des Grenzübertritts	13
6 Ist-Zustand der Überwachung des öffentlichen Raumes	14
6.1 Videüberwachung in der Zuständigkeit der SBB	14
6.1.1 Bahnhöfe	14
6.1.2 Rollmaterial Regionalverkehr	15
6.2 Videüberwachung in der Zuständigkeit von Transportbetrieben, die nicht unter die VüV-SBB fallen	15
6.2.1 Eisenbahnbetriebe	15
6.2.2 Bus- und Trambetriebe	16
6.2.3 Flughäfen	16
6.3 Videüberwachung der Verwaltungs-, Parlaments- und Regierungsgebäude des Bundes	17
6.4 Videüberwachung des Grenz- und Zollbereichs	18
6.5 Videüberwachung von Armeeeinrichtungen	19
6.6 Videüberwachung in Spielbanken	19
6.7 Anlassbezogene Videüberwachung durch den DAP	20
6.8 Durch kantonale Gemeinwesen oder in deren Auftrag durchgeführte Videüberwachungen	20
7 Neue Rechtsgrundlagen auf Bundesebene	21
7.1 Bahnreform 2, Personenbeförderungsgesetz (Inkrafttreten frühestens 2009)	21
7.2 Ausländergesetz (Inkrafttreten Januar 2008)	21
8 Rechtsvergleich	22
8.1 Deutschland	22
8.2 Österreich	22

9	Beurteilung des Ist-Zustands	23
9.1	Beurteilung der Wirksamkeit der Videoüberwachung in der Praxis	23
9.1.1	SBB und übrige Verkehrsbetriebe	23
9.1.2	Videoüberwachung staatlicher Verwaltungs-, Parlaments- und Regierungsgebäude	23
9.1.3	Videoüberwachung des Grenz- und Zollbereichs	24
9.1.4	Durch kantonale Gemeinwesen oder in deren Auftrag durchgeführte Videoüberwachungen	24
9.1.5	Fazit	24
9.2	Rechtliche Beurteilung des Ist-Zustandes der Videoüberwachung unter Einschluss der vom Bundesrat verabschiedeten Bahnreform	24
9.2.1	Einschränkung von Grundrechten durch die dissuasive Videoüberwachung	24
9.2.2	Datenschutz	25
9.2.3	Verfassungsmässige Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten (Art. 36 BV)	25
9.2.3.1	Gesetzliche Grundlage	25
9.2.3.2	Öffentliches Interesse	26
9.2.3.3	Verhältnismässigkeit	26
9.2.3.4	Absoluter Schutz des Kerngehalts der betroffenen Grundrechte	28
9.2.4	Fazit	28
10	Soll-Zustand	28
10.1	Weiterausbau der Videoüberwachung hält Schritt mit der aktuellen Bedrohung	28
10.2	Rechtsgrundlagen des Bundes	28
10.3	Rechtsgrundlagen der Kantone	29
10.4	Fazit	29
11	Anhang A: Videoüberwachung bei Verkehrsbetrieben	Wird nicht veröffentlicht.
12	Anhang B: Videoüberwachung bei Verkehrsbetrieben	Wird nicht veröffentlicht.
13	Anhang C: Videoüberwachung in den Kantonen	Wird nicht veröffentlicht.

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AuG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (BBl 2005, 7365 ff.)
BBl	Bundesblatt
BGE	Entscheid des Bundesgerichts
BKP	Bundeskriminalpolizei (fedpol)
BSD	Bundessicherheitsdienst (fedpol)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)
DAP	Dienst für Analyse und Prävention (fedpol)
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101)
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EG	Europäische Gemeinschaften
E-StPO	Entwurf zur Eidgenössischen Strafprozessordnung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Europäische Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)
E-PBG	Entwurf zum neuen Bundesgesetz über die Personenbeförderung (BBl 2007, 2809 ff.)
FAREC	Face Recognition (Biometrisches Personenerkennungssystem am Flughafen Zürich-Kloten)
fedpol	Bundesamt für Polizei
GWK	Grenzwachtkorps
i.V.m.	in Verbindung mit
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
LS	Loseblattsammlung des Kantons Zürich
PBG	Bundesgesetz vom 18. Juni 1993 über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung (Personenbeförderungsgesetz; SR 744.10)

RIPOL	Fahndungsdatenbank (nationale und internationale Ausschreibungen von Personen, Fahrzeugen, Sachen; allg. Kriminalität)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SR	Systematische Rechtssammlung des Bundesrechts
sRS	Systematische Rechtssammlung der Stadt St.Gallen
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VSB	Verordnung vom 27. Juni 2001 über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (VSB; SR 120.72)
VÜ	Videoüberwachung
VüV-SBB	Verordnung vom 5. Dezember 2003 über die Videoüberwachung durch die Schweizerischen Bundesbahnen SBB (Videoüberwachungsverordnung SBB, SR 742.147.2)
VWIS	Verordnung vom 27. Juni 2001 über die Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120.2)
Weisung VüV-SBB	Konzernweisung SBB vom 1. Januar 2003
ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005 (SR 631.0)
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

Bericht

1 Ausgangslage

An der Innenministerkonferenz vom 24. August 2006 zum Thema grenzüberschreitende Kriminalität und Terrorismus gelangten die Vertreter Liechtensteins, Österreichs, Deutschlands und der Schweiz übereinstimmend zum Schluss, dass dem Schutz von Orten mit erhöhtem Publikumsverkehr eine grosse Bedeutung zukommt. In der Folge erarbeitete das EJPD ein Aussprachepapier, in dem festgestellt wurde, dass die Rechtslage im Bereich der Videoüberwachung des öffentlichen Raumes komplex ist, weil sich private und öffentliche, aber auch kommunale, kantonale und bundesrechtliche Zuständigkeiten überschneiden.

Am 31. Januar 2007 nahm der Bundesrat vom erwähnten Aussprachepapier Kenntnis und beauftragte das EJPD, gemeinsam mit dem UVEK, den Kantonen (KKJPD) und weiteren zuständigen Stellen die Thematik der staatlichen Videoüberwachung zu Sicherheitszwecken im öffentlichen Raum weiter zu bearbeiten und dem Bundesrat bis September 2007 Bericht zu erstatten und gegebenenfalls Anträge zu stellen. In der Folge wurde unter der Leitung des EJPD und unter Einbezug von Vertreterinnen und Vertretern des UVEK, des EFD und eines Vertreters der KKJPD/KKPKS der vorliegende Bericht erarbeitet. Eine Vertreterin des EDÖB begleitete die Arbeiten als Beobachterin.

2 Inhalt des Berichts

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf permanente Videoüberwachungen des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums durch die öffentliche Hand und durch Private, welche eine öffentliche Aufgabe erfüllen, zum Zweck der allgemeinen Gefahrenabwehr. In der Alltagspraxis steht dabei die Eindämmung von Belästigungen, Vandalenakten und anderen Formen von unangebrachtem Verhalten im Vordergrund, zumal die mit der Videoüberwachung angestrebte Prävention dort auch gelingt. Darüber hinaus kann die Videoüberwachung im Dienst der allgemeinen Gefahrenabwehr, insbesondere auch zur Verhinderung von terroristischen Anschlägen auf sog. "weiche Ziele", genutzt werden.

In Erfüllung des Auftrags werden mit dem vorliegenden Bericht der Ist-Zustand im Bereich Recht und Praxis, der daraus abzuleitende Soll-Zustand sowie Massnahmen zu dessen Umsetzung dargelegt. Die Videoüberwachung durch Private, welche keinen staatlichen Auftrag erfüllen, richtet sich ausschliesslich nach der Datenschutzgesetzgebung und ist nicht Gegenstand dieses Berichts.

3 Begriffe

Im Folgenden werden wichtige juristische und technische Begriffe erklärt, welche in den nachfolgenden Teilen dieses Berichtes wiederholte Verwendung finden.

3.1 Juristische Begriffe

Der **öffentliche Raum** umfasst im Eigentum des Gemeinwesens stehende/n und grundsätzlich für jede Person zugängliche/n

- a) öffentlichen Grund (Bsp.: Strassen, Plätze);

- b) öffentliche Gebäude (Bsp.: Verwaltungsgebäude);
- c) öffentliche Sachen (Bsp.: Denkmäler) und
- d) Sachen und Grund, an denen niemand Eigentum haben kann, für deren Schutz oder Unterhalt der Staat aber zu sorgen hat (Bsp.: Naturgebiete, Gewässer).

Der **öffentlich zugängliche Raum** umfasst Grund, Gebäude und Sachen im Privateigentum, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen. Sie sind grundsätzlich für jede Person zugänglich und werden regelmässig von einer Vielzahl von Personen genutzt (Bsp.: Flughäfen, Bahnhöfe, Transportmittel²). Zuweilen spricht man auch vom halb-öffentlichen Raum.

Die **dissuasive Videoüberwachung** bezweckt die Verhinderung menschlich verursachter Gefährdungen und Störungen des Rechtsfriedens durch Abschreckung. Sie erfolgt in aller Regel permanent und nach aussen hin erkennbar. Für die dissuasive Überwachung werden üblicherweise Videotechnologien eingesetzt, welche die Bildsignale aufzeichnen und eine Identifikation von aufgenommenen Einzelpersonen ermöglichen.

Die **observative Videoüberwachung** bezweckt die Gewährleistung von Abläufen und Zuständen gegen technische Störungen (z.B. zur Steuerung von Verkehrs- oder Personenströmen). Zur observativen Überwachung gelangen in aller Regel Videotechnologien zum Einsatz, welche keine Identifikation von aufgenommenen Einzelpersonen zulassen.

Die **invasive Videoüberwachung** hat die gezielte Beschattung eines bestimmten Gefährders oder Störers, resp. einer bestimmten Gefährderin oder Störerin zum Ziel. Zur Erfüllung dieses Überwachungszwecks können bestimmte Orte wie z.B. Hauseingänge überwacht werden. Die invasive Videoüberwachung erfolgt im Gegensatz zur dissuasiven Überwachung nicht permanent und offen, sondern vorübergehend und verdeckt.

Die im Zug der **präventiven**, insbesondere also der dissuasiven Videoüberwachung, gewonnenen Daten, können – soweit eine Aufzeichnung stattgefunden hat - nachträglich ausgewertet und **zu repressiven Zwecken**, d.h. zur Klärung von strafbarem Verhalten und Rechtsgüterverletzungen und der Fahndung nach deren Urheberchaft weiterverwendet werden.

3.2 Technische Begriffe

Unter **Videoüberwachung** wird die Beobachtung von Zuständen oder Vorgängen durch optisch-elektronische Anlagen (Kameras) verstanden.

Bei der **aktiven** oder **direkten Überwachung** können die gewonnenen Daten in Echtzeit unmittelbar auf einem Bildschirm verfolgt werden. Angesichts der anfallenden Datenmenge, besonders beim Einsatz mehrerer Kameras, werden sie jedoch häufig aufgezeichnet. Diesfalls spricht man von **passiver** oder **indirekter Überwachung**.

Die Aufzeichnung der Daten erfolgt auf **analoge** (Videoband, Film) oder, heute vorherrschend, **digitale Datenträger** (Chip, Harddisk, etc.). Bei der digitalen Aufzeichnung spart eine reduzierte Bildrate Speicherplatz und kann bei Bedarf erhöht werden, um einen Vorgang genauer beobachten zu können. **Einfache Videoüberwachungsanlagen** können aus einzelnen Kameras, **komplexere Anlagen** aus einem Netzwerk untereinander verbundener Kameras bestehen. Bei komplexeren Anlagen kann ein Computersystem die aufgenommenen Daten fortlaufend und automatisch analysieren. So können Bewegungen, abgestellte Gegenstände, Menschenansamm-

² Die SBB ist als spezialrechtliche AG organisiert, ihre Infrastruktur steht daher im Privateigentum, auch wenn der Bund gemäss Art. 7 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG; SR 742.31) Mehrheitsaktionär ist.

lungen oder gegenläufige Bewegungsrichtungen erkannt werden. Derartige Systeme können eine Überwachungsperson alarmieren, in die beobachtete Situation hineinzoomen oder die Aufzeichnung des Geschehens durch Erhöhung der Aufnahmezeit intensivieren. Die Möglichkeiten zur **Weiterbearbeitung von Bildaufnahmen** sind vielfältig, so sind etwa die automatische Nummernschilderkennung im Straßenverkehr, die Gesichtserkennung oder der Vergleich mit bereits gespeicherten biometrischen Daten möglich.

Die technischen Möglichkeiten moderner Videoüberwachungssysteme können zur Verletzung von Grundrechten führen, indem Unbeteiligte und Unverdächtige beobachtet und deren Verhalten aufgezeichnet werden, sodass daraus allenfalls sogar Bewegungsprofile entstehen. So genannte **Privacy Filter** können dem indessen entgegenwirken. Bei deren Einsatz werden die von der Kamera aufgenommenen Objekte und Personen vor der Speicherung des Bildes automatisch bis zur Unkenntlichkeit verwischt (sog. **scrambling**). Unbewegliche Räume und Gegenstände bleiben scharf. Das Bild wird dann mit den unkenntlichen Elementen gespeichert. Mit einem Software-Schlüssel können berechtigte Personen die unkenntlichen Bereiche nachträglich, z.B. im Rahmen einer Strafermittlung, wiederherstellen. Der Einsatz solcher Privacy Filter wird von Datenschützern befürwortet, da sie einen effektiven Weg darstellen, trotz Videoüberwachung die Verhältnismässigkeit zu wahren³.

4 Gefährdungen

4.1 Pöbelei, Vandalismus und Hooliganismus

Wie erwähnt, steht in der Alltagspraxis der Videoüberwachung die Eindämmung von Belästigungen, Vandalenakten und anderen Formen unangebrachten Verhaltens bis hin zu Hooliganismus und gewalttätigen Ausschreitungen im Vordergrund. Gerade vor und nach Sportveranstaltungen kommt es in der Umgebung von Sportarenen auf öffentlichen Plätzen oder Bahnhöfen regelmässig zu Sachbeschädigungen, Personenbelästigungen, Vermögensdelikten, Drogenhandel, Sexualdelikten oder sogar schwersten Gewaltexzessen gewaltbereiter Fangruppen. Die statistisch selteneren schweren Delikte haben ihren Ursprung oft in vorangehenden Belästigungen, Pöbeleien oder Sachbeschädigungen. Mit dem Einsatz der Videoüberwachung auch zur Verhinderung solchen abweichenden Verhaltens sowie dank schneller polizeilicher Präsenz vor Ort kann solchen Eskalationen vorgebeugt werden. Zu entsprechenden Exzessen kommt es auch vor, während und nach politischen oder wirtschaftlichen Gipfelveranstaltungen wie dem World Economic Forum (WEF). Verkehrsbetriebe in städtischen Ballungsgebieten sind in besonderem Mass von nicht anlassbezogener Gewalt gegen Sachen und Personen betroffen. Zerstörungen am Rollmaterial führen zu hohen Instandstellungskosten. Ausserdem schrecken immer weitere Teile der Bevölkerung aus Angst vor Belästigungen, bis hin zu Raubüberfällen, und sexuellen Übergriffen davor zurück, den öffentlichen Verkehr in den Abendstunden zu benutzen. Dies beschert den betroffenen Verkehrsbetrieben zusätzliche Einnahmehausfälle, die sie durch den Einsatz von Videotechnologie einzudämmen versuchen.

4.2 Terroristisch motivierte Anschläge gegen sog. „weiche Ziele“

In den letzten Jahren ist bedauerlicherweise in den westlichen Ländern eine erschreckende Zunahme von Anschlägen zu verzeichnen, die von ideologisch-religiös motivierten Fanatikern be-

³ Newsletter des EDÖB 01/2006: „Big brother“ wird diskret (<http://www.edoeb.admin.ch/dokumentation/00445/00471/00530/00995/index.html?lang=de>).

gangen werden. Die Orte werden vor allem mit Blick auf die Publizität und Einschüchterung, welche mit der Ermordung und Verstümmelung einer hohen Anzahl von Unbeteiligten und der spektakulären Selbstaufopferung der Attentäter einhergeht, ausgewählt.

Obwohl hierzulande bis heute keine konkreten Vorbereitungshandlungen für einen derartigen Anschlag festgestellt wurden, die für eine Verurteilung ausreichten, musste fedpol im Bericht Innere Sicherheit der Schweiz 2005⁴ erstmals festhalten, dass die Schweiz im europäischen Gefahrenraum liegt und auch hier Anschläge im „Bereich des Möglichen“ liegen.

Ein besonders drastisches Beispiel für die Strategie des spektakulären Angriffs auf schwer schützbar Menschenansammlungen ist die Zerstörung des World Trade Centers in New York am 11. September 2001. Auch die verheerenden Anschläge der letzten Jahre in Madrid und London richteten sich gegen so genannt „weiche“ menschliche Ziele. Die Anschläge in Madrid vom 11. März 2004 betrafen vier Nahverkehrszüge im morgendlichen Pendlerverkehr und forderten 191 Tote und fast 2'000 Verletzte. Die Anschläge von London vom 7. Juli 2005 gegen drei U-Bahn-Züge und einen Linienbus forderten 52 Tote und über 500 Verletzte. Die Täter benutzten in beiden Fällen selbst konstruierte Sprengsätze, die im Fall von Madrid fernegezündet und im Fall von London von Selbstmordattentätern ausgelöst wurden. Auch der gescheiterte Anschlag mit Kofferbomben in Deutschland vom August 2006 richtete sich gegen Einrichtungen des öffentlichen Regionalverkehrs, nachdem die mutmasslichen Attentäter wegen der hohen Sicherheitsvorkehrungen von der Durchführung eines Anschlags gegen Veranstaltungen im Rahmen der Fussballweltmeisterschaft 2006 abgesehen hatten. In Grossbritannien versuchte im Sommer 2005 eine terroristische Zelle Anschläge auf das U-Bahnnetz zu verüben, die Sprengsätze zündeten aber nicht. Ende Juni 2007 wurden vor Londoner Nachtclubs zwei Autos mit improvisierten Sprengsätzen entschärft, ein Selbstmordanschlag auf den Ankunftsterminal des Flughafens Glasgow mit einem mit Gasflaschen gefüllten Auto misslang. In der Vergangenheit wurden etliche weitere Anschlagpläne aufgedeckt, die zivile und ungeschützte Ziele im Visier hatten. Darunter war auch der Plan, einen Anschlag auf den Weihnachtsmarkt in Strassburg durchzuführen.

Die Videoüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums wird, wie auch in den geschilderten Fällen, primär gegen alltägliche Bedrohungen, wie Pöbeleien, Vandalismus und Hooliganismus eingesetzt. Es hat sich aber gezeigt, dass sie aufgrund der teilweisen örtlichen Überlappung von alltäglicher und terroristisch motivierter Gewalt auch ein wirksames Mittel zur Verhinderung geplanter, Vereitelung vorbereiteter und Aufklärung begangener Terroranschläge darstellt.

So war bei verschiedenen Attentaten oder Attentatsversuchen die Auswertung der Videoaufzeichnungen ein effizientes Mittel, um die Straftaten aufzuklären. Nach den Anschlägen in London vom 7. Juli 2005 wurden mehrere zehntausend Videobänder ausgewertet. Dabei waren die vier Attentäter auf verschiedenen Videobändern mehrmals als Gruppe zu erkennen. Zudem konnte festgestellt werden, dass die Gruppe einige Tage vor den Anschlägen die Ziele auskundschaftet hatte.

Beim Attentatsversuch in Deutschland gegen Regionalzüge wurden die Videoaufnahmen entlang der Strecke der betroffenen Züge sichergestellt. Insbesondere die Aufzeichnungen in den Bahnhöfen wurden ausgewertet. Die Auswertung erlaubte es, den verdächtigen Personenkreis stark einzuengen. In einem weiteren Schritt gelang es dann, die beiden Haupttatverdächtigen ausfindig zu machen und später zu identifizieren.

⁴ http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2006/ref_2006-05-30.html.

4.3 Örtliche Überlappung von Gefährdungen unterschiedlicher Tragweite

Wegen der oben dargelegten örtlichen Überlappung ist die vorab zur Verhinderung von Belästigungen und Alltagskriminalität aufgebaute optische Überwachung des öffentlichen Raums zwangsläufig auch zum unverzichtbaren Teil des Bekämpfungsinstrumentariums gegen den Terrorismus geworden. Dies bedeutet, dass die Videotechnologie gegen Gefährdungen und Störungen unterschiedlicher Schwere und Tragweite im Einsatz steht. Dieser Diskrepanz gilt es bei der Festlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen diese Technologie zur Anwendung kommen soll und darf und unter denen die gewonnenen Daten ausgewertet und weiterbearbeitet werden dürfen, gebührend Beachtung zu schenken⁵.

5 Besonders gefährdete Orte und Zonen

5.1 Potentielle Schauplätze terroristischer Anschläge gegen weiche Ziele

Aufgrund des Gesagten müssen folgende Orte als besonders gefährdet gelten, Schauplatz eines terroristischen Anschlags auf weiche Ziele zu werden:

- Öffentliche Verkehrsmittel (insbesondere Züge auf Zuglinien mit hohem Personenaufkommen, z.B. der öffentliche Regionalverkehr in grossen Agglomerationen oder auf stark frequentierten Strecken, aber auch Busse, Trams oder Kursschiffe);
- Bahnhöfe der grossen Schweizer Städte (mit besonderer Gefährdung von Plätzen, wo sich viele Menschen gleichzeitig aufhalten, wie Treffpunkte oder Bahnsteige);
- Flughäfen mit grossem Publikumsverkehr (sowohl der frei zugängliche Bereich wie auch der Bereich nach der Passkontrolle);
- Grosse Sport- oder Konzertarenen und die dazugehörigen öffentlichen Vorplätze sowie public-viewing Bereiche bei Grossanlässen;
- Öffentliche Plätze, auf denen regelmässig Veranstaltungen mit hohem Publikumverkehr stattfinden wie Demonstrationen, Messen, Feste oder Konzerte;
- Einkaufszentren;
- Lehranstalten und Krankenhäuser.

Abgesehen von der letzt genannten Kategorie sind die genannten Orte auch in der Schweiz einer erhöhten Intensität an unterschiedlichster Alltagskriminalität ausgesetzt, was zum schon erwähnten Umstand geführt hat, dass dort Videotechnologie bereits verbreitet zum Einsatz gelangt.

5.2 Potentielle Tatorte terroristischer Anschläge gegen Staat und Wirtschaft

Ungeachtet der erwähnten Strategie des Terrors, gegen weiche Ziele vorzugehen, bleiben Personen, Institutionen und Organisationen, welche hoheitliche oder wirtschaftliche Macht auf nationalem, internationalem oder supranationalem Niveau repräsentieren, im Fokus der terroristischen Aggression. Mit Blick auf diese strategischen Angriffsziele des Terrorismus müssen somit folgende Orte als besonders gefährdet gelten:

⁵ s. unten, Ziff. 6.3

- Justiz-, Verwaltungs-, Regierungs- und Parlamentsgebäude;
- Infrastrukturen von Polizei- und Kontrollorganen wie Grenzübergänge, Zollfreilager oder Personenkontrollräumlichkeiten;
- Botschaften;
- Hauptsitze von bedeutenden Konzernen und Organisationen;
- Handels-, Finanzzentren und Messen.

Aufgrund der erhöhten Gefährdung gelangt auch an diesen Orten Videotechnologie bereits heute verbreitet zum Einsatz. Dieser Einsatz interessiert im Rahmen dieses Berichtes nur in so weit, als er in die Verantwortung staatlicher Gemeinwesen fällt.

5.3 Potentielle Tatorte terroristischer Anschläge auf Infrastrukturwerke

Einer besonderen Gefährdung ausgesetzt sind auch bedeutende Infrastrukturwerke. Zu denken ist an Staudämme, Kraftwerke und Leitungen oder sensible Verkehrseinrichtungen wie Tunnels oder Brücken. Al Qaïda plante im Februar 2006 Anschläge auf die wichtigste Ö raffinerie in Saudi-Arabien und auch in Europa gibt es Hinweise auf entsprechende terroristische Pläne. Soweit Werke der Infrastruktur heute mittels Videotechnologie überwacht werden, ist deren Einsatz weitest gehend auf technische Steuerung ausgerichtet und somit observativer Natur.

5.4 Potentielle Tatorte terroristischer Anschläge gegen Ziele mit Symbolwirkung

Einem besonderen terroristischen Anschlagrisiko ausgesetzt sind zudem Objekte, von denen eine besondere symbolische Wirkung ausgeht, wie Synagogen, Kirchen, Moscheen oder Denkmäler. Den von sittlich-religiös motivierten Fanatikern ausgehenden Bedrohungen ausgesetzt sind auch Kulturschaffende, wie der im Jahre 2004 ermordete holländische Filmemacher Theo van Gogh oder der Schriftsteller Salman Rushdie. Ein erhöhtes Risiko, in den Fokus entsprechend gesinnter Täterkreise zu geraten, besteht zudem für Nachtclubs, Diskotheken oder Cabarets.

Hier gilt es zu beachten, dass der grundrechtliche Kerngehalt des Rechts auf ungestörte Ausübung der Glaubens- und Meinungsäusserungsfreiheit⁶ dem staatlich angeordneten Einsatz von Videotechnologie im Umfeld von religiösen und kulturellen Wirkungsstätten enge Grenzen setzt⁷.

5.5 Zonen des Grenzübertritts

An der Landesgrenze, im grenznahen Raum, auf Flughäfen und an Grenzbahnhöfen findet bereits heute ein verbreiteter Einsatz von Videotechnologie statt. Diese Gebiete sind wegen Zolldelikten und der illegale Ein- und Ausreise von Personen unterschiedlichster Gefährlichkeit einer erhöhten Intensität an Alltagskriminalität bis hin zu terroristischer Gewalt ausgesetzt.

⁶ Art. 15 f. BV (SR 101)

⁷ Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Einschränkung von Grundrechten: Art. 36 BV (SR 101).

6 Ist-Zustand der Überwachung des öffentlichen Raumes

6.1 Videoüberwachung in der Zuständigkeit der SBB

Die SBB setzen die Videotechnik zur Überwachung der von ihr betriebenen Züge und Eisenbahnanlagen ein. Diese Überwachung hat der Bundesrat gestützt auf das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG)⁸ in der Verordnung vom 5. Dezember 2003 über die Videoüberwachung durch die Schweizerischen Bundesbahnen SBB (Videoüberwachungsverordnung SBB, VüV-SBB)⁹ geregelt, welche durch eine Konzernweisung und das Sicherheitshandbuch der SBB ergänzt und konkretisiert wird. Die VüV-SBB gilt für die Aktiengesellschaft SBB und alle Eisenbahnunternehmen, an denen sie mit mindestens 50 Prozent beteiligt ist¹⁰.

Die SBB setzen die Videoüberwachung im öffentlich zugänglichen Raum heute dissuasiv ein. Sie erfolgt vorab zur Verhinderung von ungebührlichem Verhalten und Alltagskriminalität¹¹ und wird der Öffentlichkeit mittels Schildern und Piktogrammen angezeigt¹². Soweit die SBB Videosignale aufzeichnen und diese Aufzeichnungen Personendaten enthalten, müssen sie nach Art. 4 Abs. 2 VüV-SBB spätestens an dem auf die Aufzeichnungen folgenden Werktag ausgewertet und anschliessend innert 24 Stunden vernichtet werden¹³. Kommen im Zug der Auswertung Bilder zum Vorschein, welche auf strafrechtlich relevantes Verhalten schliessen lassen, dürfen diese so lange aufbewahrt werden, bis die Weitergabe an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden erfolgen kann. Gemäss Konzernweisung erfolgt die Auswertung im Bedarfsfall stets durch die Bahnpolizei.

Die SBB überwachen ihre Anlagen nicht nur dissuasiv, sondern auch observativ. Solche Aufnahmen erfolgen ohne Aufzeichnung und beschränken sich auf die sichere betriebliche Abwicklung des Zugverkehrs und der Passagierströme.

6.1.1 Bahnhöfe

Eine so genannte „RailCity“ bietet als Teil eines SBB-Grossbahnhofs ein umfassendes Einkaufs- und Dienstleistungsangebot und generiert grosse Kundenströme. Die RailCities in den sieben Grossbahnhöfen der Schweiz¹⁴ werden seit Herbst 2007 rund um die Uhr mit Videokameras überwacht. Die Signale werden nach den oben dargelegten Vorschriften aufgezeichnet und im Bedarfsfall ausgewertet. Bis 2010 ist kein weiterer Ausbau der Videoüberwachung der RailCities vorgesehen.

Zwei grössere bediente SBB-Bahnhöfe (so genannte „Bahnhöfe plus“) werden heute ohne Aufzeichnung videoüberwacht. Es ist geplant, bis 2010 sieben weitere „Bahnhöfe plus“ mit Videoüberwachung auszustatten.

In fünfzehn nicht bedienten Regionalbahnhöfen der SBB werden die Billett- und Warenverkaufsautomaten videoüberwacht¹⁵. Die Aufnahmen werden rund um die Uhr aufgezeichnet. Es ist vorgesehen, bis 2010 in weiteren ca. 100 Regionalbahnhöfen die Automaten per Video zu überwachen.

⁸ SR 742.101

⁹ SR 742.147.2

¹⁰ z.B. «zb Zentralbahn AG», «RégionAlps SA» als Gemeinschaftsunternehmen mit Transports de Martigny et Régions SA, «Turbo AG».

¹¹ Art. 2 Abs. 2 VüV-SBB erwähnt nicht abschliessend: den Schutz vor Aggressionen und Belästigungen, die Sicherung von Wertgegenständen und die Verhinderung von Sachbeschädigungen.

¹² Art. 3 Abs. 2 VüV-SBB

¹³ Wie unter Ziff. 9.1.1 dargelegt, hat der Bundesrat den Eidg. Räten beantragt, die erwähnte 24-Stunden-Frist mit dem neuen Personenbeförderungsgesetz auf 100 Tage zu erhöhen.

¹⁴ Basel, Bern, Genf, Lausanne, Luzern, Winterthur, Zürich.

¹⁵ Arth-Goldau, Bäch, Balerna, Biasca, Bilten, Denges-Echandens, Grenchen-Süd, Melide, Mellingen-Heitersberg, Mendrisio, Mols, Morges-St-Jean, Niederweningen-Dorf, Notwil, Urdorf-Weihermatt.

6.1.2 Rollmaterial Regionalverkehr

Das SBB-Rollmaterial in den Regionen Romandie/Nordwestschweiz und teilweise im Zürcher Verkehrsverbund (ZVV)¹⁶ ist mit Videoüberwachung ausgerüstet. In der Region Zentralschweiz werden fünf Verbindungen videoüberwacht, in den Regionen Basel vier, Tessin, Zürich, Wallis, Genf je eine, Waadt sieben und in der Region Jura-Bern-Biel sechs Verbindungen. Die Aufnahmen werden in jedem Wagen lokal aufgezeichnet. Im Ereignisfall können die über die Überwachung informierten Fahrgäste über eine SOS-Gratisnummer direkt mit der Einsatzzentrale Securitrans in Kontakt treten. Die SBB planen, die Videoüberwachung bis 2010 auf den gesamten Regionalverkehr auszudehnen.

6.2 Videoüberwachung in der Zuständigkeit von Transportbetrieben, die nicht unter die VüV-SBB fallen

Die permanente dissuasive und observative Videoüberwachung ist heute auch bei den regionalen Verkehrsbetrieben verbreitet¹⁷. Sie stützt sich auf das kantonale Recht¹⁸ und auf Betriebsreglemente der Betreiber, resp. Betreiberinnen. In Ermangelung hinreichend konkreter Rechtsgrundlagen im kantonalen Recht gibt es aber auch einige wenige Verkehrsbetriebe, die auf den Einsatz dissuasiver Videoüberwachung gänzlich verzichten¹⁹.

Eine „Arbeitsgruppe Security“ der Sicherheitschefs der städtischen Verkehrsbetriebe in der Schweiz erarbeiten einen „best practice“-Leitfaden zum Thema Videoüberwachung, welcher demnächst im Rahmen der Kommission Agglomerationsverkehr (KAV) des Verbands öffentlicher Verkehr publiziert werden soll.

6.2.1 Eisenbahnbetriebe

An Bahnhöfen mit sehr grossen Fahrgastaufkommen werden in der Regel direkt über Monitore die Sicherheit des Betriebes und der Fahrgastfluss überwacht. Überwacht werden Perrons, Wartehallen, Schalterhallen, Zugänge (Drehkreuzdurchgänge), Billetautomaten und Liftzugänge. An heiklen Orten erfolgt eine dissuasive Überwachung mit Aufzeichnung der Bildsignale. Die Aufzeichnungen werden nur bei Vorfällen und nur durch das bezeichnete Betriebspersonal oder die Polizei ausgewertet. Beim Rollmaterial sind Kameras sowohl im Regionalverkehr (S-Bahnen) als auch auf anderen Linien installiert, soweit sich dort einschlägige Vorfälle ereignen haben.

Auch Autoverladestationen z.B. der Rhätischen Bahn AG, werden überwacht. Die Überwachung erfolgt dort aber nur observativ. Ebenfalls nur observativ werden in der Regel die Berg- und Talstationen von Bergbahnen überwacht. Vereinzelt werden auch Parkhäuser bei Eisenbahnbetrieben überwacht (Barrieren, Kassen sowie die Parkfläche).

¹⁶ Die Verkehrsleistungen des ZVV werden von den in ihm zusammengeschlossenen Verkehrsunternehmen, darunter die SBB, erbracht.

¹⁷ Zur Erhebung des Ist-Zustands der Videoüberwachung wurden 42 mittelgrosse und grössere Transportbetriebe (Schiene, Bus und gemischte Betriebe) um ihre Stellungnahme gebeten. Davon haben 36 geantwortet. Vgl. Anhänge A und B.

¹⁸ Exemplarisch kann hier die Verordnung des Kantons Zürich über die Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr vom 1. November 2006 (LS 740.12) und die auf ihr beruhende Videoüberwachung der Infrastruktur und des Betriebs des öffentlichen Personenverkehrs im Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) genannt werden. Die Verordnung gilt auch für Gemeinden, sofern der öffentliche Verkehr betroffen ist und sofern die Videoüberwachung nicht einer polizeilichen Aufgabe der Gemeinde entspringt.

¹⁹ Bernmobil.

6.2.2 Bus- und Trambetriebe

Die öffentlichen Verkehrsunternehmen in den städtischen Gebieten haben heute in der Regel in Buserminals, auf Perrons, bei Warte- und Schalterhallen oder bei Billetautomaten Videokameras installiert.

In städtischen Agglomerationen werden die Fahrgasträume auch in Bussen videoüberwacht. In der Regel wird der Bus-Innenraum, insbesondere der Eingangsbereich, mit 2 bis 5 Kameras überwacht. Teilweise ist beim Fahrer ein Monitor installiert, welcher jedoch eher der Überwachung der Einstiegsbereiche beim Ein- und Auslass von Fahrgästen und der Abschreckung dient als der aktiven Überwachung der Fahrgäste durch den Fahrer während der Fahrt. Dort, wo Videoüberwachung eingesetzt wird, sind heute vor allem die in der Nacht eingesetzten Busse mit entsprechenden Anlagen ausgerüstet. Die aufgenommenen Daten werden in der Regel im Bus digital gespeichert. Bei grösseren Betrieben erfolgt vor der Speicherung eine Verschlüsselung²⁰. Die Aufbewahrungsfristen betragen meist 24 oder 72 Stunden. Danach werden die Aufzeichnungen mit neuen Aufnahmen überspielt. Die Daten werden nur im Ereignisfall ausgewertet. Die Auswertungen werden entweder von einem kleinen Kreis von Betriebsmitarbeitenden oder der Polizei ausgewertet. Dort, wo eine betriebsinterne Auswertung erfolgt, wird beim Vorliegen dokumentierter Hinweise auf Straftaten bei der Polizei unter Beilage des relevanten Bildmaterials (z.B. auf CD/DVD gebrannt) Anzeige erstattet. Eine Vielzahl von Busunternehmen prüft oder plant zur Zeit den weiteren Ausbau der Videoüberwachung.

Bei den Trams sind die an die Triebwagen angehängten Wagen mit Videoüberwachungsanlagen ausgerüstet. Wie bei den Bussen werden besonders die Eingangsbereiche der Wagen überwacht. Auch Tramhaltestellen werden vereinzelt überwacht. Ein Verkehrsbetrieb setzt dazu im Pilotversuch bewegungsgesteuerte Kameras ein, so dass das Aufzeichnen der menschenleeren Haltestelle vermieden wird.

6.2.3 Flughäfen

Auf allen Flughäfen erfolgen Videoüberwachungen und Aufzeichnungen im Sinn einer Mehrfachnutzung sowohl dissuasiv-präventiv als auch observativ. Obwohl nicht explizit kommuniziert, ist auch die Terrorismusabwehr ein Ziel dieser Überwachung. Bei strafrechtlich relevanten Vorfällen werden die Aufnahmen den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt. Die Videoüberwachung von Flughäfen sowie die Auswertung von Aufnahmen erfolgen durch die kantonalen Flughafenpolizeien und unterstehen damit, soweit nicht zollrechtliche oder anderweitige Spezialnormen anwendbar sind, kantonalem Recht.

In Zürich-Kloten erfolgt eine Überwachung mittels Kameras ab der Vorfahrt für den Abflug oder die Ankunft (inkl. Taxiwarteräume) bis zum Ankunfts- und Abflugbereich für die Fluggäste. Zudem werden neben den Check-ins der ganze Bereich des Airside Centers sowie die Unterführungen, die Gepäckförderbänder und der Bahnhofsterminal überwacht. Die Überwachung wird mittels Hinweisen erkennbar gemacht. Die Daten werden digital aufgezeichnet und nach 24 Stunden²¹, bei vier Kameras für die Vorfahrten nach 72 Stunden gelöscht. Die Bildqualität lässt in der Regel kein direktes Erkennen von einzelnen Personen zu. Die Videoüberwachung erfolgt grundsätzlich observativ. Sie ermöglicht es beispielsweise, die Befolgung von Lautsprecherdurchsagen oder im Notfall Evakuationen zu überwachen. Herrenlose Gepäckstücke, Verhaltensweisen, Bewegungsabläufe (z.B. unerlaubtes Betteln, kriminelle Vorgehenswei-

²⁰ Zugerland Verkehrsbetriebe AG, Verkehrsbetriebe Zürich, Matterhorn Gotthard Bahn.

²¹ Gemäss Empfehlungen des EDÖB/Datenschutzbeauftragten.

sen) sind jedoch erkennbar. Überwachungsdaten werden daher nach Strafanzeigen zur Unterstützung der Tatermittlung konsultiert. Die Überwachungsanlage des Flughafens Zürich-Kloten ist gemäss Erhebung die einzige, welche - örtlich sehr begrenzt - Privacy Filter/Scrambling einsetzt. Einzelne Kameras können ferngesteuert werden. Zugriff auf die Daten haben im Ereignisfall ausgewählte Angestellte der Flughafenbetreiberin Unique, der Kantonspolizei des Kantons Zürich und des Zollinspektorats.

Die Sicherheitsmassnahmen an Flughäfen stützen sich grundsätzlich auf Art. 12 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG)²², bzw. auf Artikel 122a ff. der Luftfahrtverordnung (LFV)²³ und setzen die international verbindlichen Sicherheitsbestimmungen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) um. Die einzelnen Sicherheitsmassnahmen sind in der Verordnung des UVEK über Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (VSL)²⁴ aufgeführt. Gestützt darauf hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) das Nationale Sicherheitsprogramm Luftfahrt (NASP) erlassen²⁵, welches ein umfassendes Konzept von Sicherheitsmassnahmen enthält. Im Rahmen der darin geregelten Überwachung des Terminals besteht die Möglichkeit zur Videoüberwachung. Zur Aufbewahrungsdauer von Überwachungsdaten äussern sich diese Vorschriften nicht.

Die Flughafenpolizei des Kantons Zürich führt seit Jahren bei ausgewählten Flügen/Flugrouten so genannte vorgelagerte Grenzkontrollen zur Erkennung illegaler Migration durch. Zu diesem Zweck wurde ab 2003 - zunächst im Pilotbetrieb - direkt beim Gate das Videoüberwachungs-/Gesichtserkennungssystem FAREC (Face Recognition) zur biometrischen Gesichtserkennung betrieben. Die biometrische Erfassung der Gesichter erfolgt mittels Einzelfotografien und ist nur bei guten Lichtverhältnissen möglich. Die Erfassung aus einer grösseren Zahl von Personen heraus wird aufgrund von Qualitätsmängeln (noch) nicht praktiziert. Bei späteren Personenkontrollen auf dem Flughafengelände innerhalb der Aufbewahrungsdauer von 60 Tagen wird ein Bildvergleich vorgenommen, um illegal anwesende Migranten und Migrantinnen erkennen und die Rückführung in ihr Heimatland veranlassen zu können. Der Einsatz des FAREC bei Verdacht auf illegale Migration erfolgt aufgrund der entsprechenden kantonalen Verordnung²⁶.

6.3 Videoüberwachung der Verwaltungs-, Parlaments- und Regierungsgebäude des Bundes

Die Videoüberwachung der bundeseigenen Verwaltungs-, Parlaments- und Regierungsgebäude wird in der vom BSD betriebenen Alarmzentrale der Bundesverwaltung wahrgenommen. Dem BSD ist als Sicherheitsorgan des Bundes in Art. 2 Abs. 4 Bst. d des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)²⁷ die Aufgabe zugewiesen, Massnahmen zum Schutz der Bundesbehörden, der völkerrechtlich geschützten Personen sowie der ständigen diplomatischen Missionen, der konsularischen Posten und der internationalen Organisationen zu treffen. Gemäss Art. 14 Abs. 2 Bst. f können dazu Informationen durch das Beobachten von Vorgängen an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten, auch mittels Bild- und Tonaufzeichnungen, beschafft werden. Diese Bestimmung wird konkretisiert durch Art. 15 der Verordnung vom 27. Juni 2001 über das Sicherheitswesen in Bundes-

22 SR 748.0

23 SR 748.01

24 SR 748.122

25 Das Nationale Sicherheitsprogramm Luftfahrt wird nicht veröffentlicht.

26 Verordnung über den Einsatz eines biometrischen Gesichtserkennungssystems am Flughafen Zürich vom 8. Dezember 2004 (Loseblattsammlung des Kantons Zürich [LS] 551.113).

27 SR 120

verantwortung (VSB)²⁸. Danach kann der BSD an den genannten Orten Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte einsetzen. Hinsichtlich Aufzeichnung und Auswertung der vom BSD zu präventiven Zwecken beschafften Personenbilddaten wie auch bezüglich der Weitergabe zur zweckgeänderten Bearbeitung durch die Strafverfolgungsbehörden sieht der Bundesrat in Art. 15 Abs. 3 VSB eine Regelung vor, die gegenüber jener in Art. 4 Abs. 2 und 3 VüV-SBB für die Praxis einen bedeutsamen Unterschied aufweist: Gemäss der für die SBB massgebenden Vorschrift hat die Auswertung der aufgezeichneten Daten am auf die Aufzeichnung folgenden Werktag zu erfolgen, was zulässt, dass an Freitagen aufgezeichnete Bilddaten noch bis spätestens um Mitternacht des darauf folgenden Montags ausgewertet werden können. Demgegenüber fehlt bei der für den BSD massgebenden Norm eine entsprechende Werktagsregelung. Folglich müssen die beschafften Bilddaten exakt 24 Stunden nach ihrer Aufzeichnung vernichtet werden, ohne dass für den Fall des Ablaufs der 24-Stunden Frist an einem Feiertag eine Ausnahme eingreift. Auch müssen gemäss der starren 24-Stunden-Regelung der VSB die in den Morgenstunden aufgezeichneten Bilddaten bereits zur gleichen Stunde des Nachfolgetages ausgewertet oder vernichtet sein, während die für die SBB massgebende Norm die Auswertung bis um 24.00 Uhr des Folgetages zulässt und den Behörden für die danach obligatorische Löschung noch einmal 24 Stunden einräumt. Die Praxis kann eine allzu starre Lösung, wie sie die VSB kennt, nicht umsetzen, weil z.B. bei Aufzeichnungen an Wochenenden die Auswertungen erst am nächsten Werktag vorgenommen werden, was bedeutet, dass diese Daten länger als 24 Stunden aufbewahrt werden.

Die Videoüberwachung durch den BSD wird den Betroffenen nicht erkennbar gemacht. Die Bilddaten werden in der Regel digital auf Festplatten gespeichert und während 24 Stunden aufbewahrt. Das Landesmuseum Zürich, die Asylaufnahmestellen des Bundes sowie einzelne Verwaltungsgebäude des VBS²⁹ werden durch die jeweiligen Stellen selbst videoüberwacht. Generell ist geplant, die Videoüberwachung der Bundesgebäude zu verstärken.

6.4 Videoüberwachung des Grenz- und Zollbereichs

Die eidgenössische Zollverwaltung setzt die Videoüberwachung nach Massgabe der Vorgaben im neuen Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG)³⁰ ein. Nach dessen Art. 108 Abs. 1 kann die Zollverwaltung automatische Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte sowie andere Überwachungsgeräte einsetzen, worunter insbesondere der grenznahe Einsatz von Video-bestückten Drohnen fällt. Der Einsatz der Überwachungstechnik erfolgt, um unerlaubte Grenzübertritte oder Gefahren für die Sicherheit im grenzüberschreitenden Verkehr frühzeitig zu erkennen (Bst. a). Dies geschieht namentlich zur Fahndung sowie zur Überwachung von Räumen mit Wertsachen, von Räumen mit abgeführten oder vorläufig festgenommenen Personen und von Zollfreilagern (Bst. b). In der im Vergleich zur VüV-SBB und Art. 15 der VSB ausführlichen Verordnung vom 4. April 2007 über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch die Eidgenössische Zollverwaltung³¹ regelt der Bundesrat die Einsatzbereiche der Geräte. Ausserdem legt er die Voraussetzungen, Modalitäten und Kompetenzen zur Herausgabe von aufgezeichneten Daten an Strafverfolgungs- und weitere in- und ausländische Behörden fest. Die in Art. 7 der Verordnung auf einen Monat festgesetzte

28 SR 120.72

29 s. unten, Ziff. 6.5.

30 SR 631.0

31 SR 631.053

Aufbewahrungsdauer für aufgezeichnete Bilddaten ist deutlich länger, als die in den geltenden VüV-SBB und VSB geregelten Fristen.

Die vom GWK verdeckt betriebenen Anlagen im Gelände stellen illegale Grenzübertritte fest. An neuralgischen Punkten der grünen Grenze sind bewegungsgesteuerte und teilweise zoombare Kameras im Einsatz. Die Aufnahmen werden an eine Überwachungszentrale übermittelt. Sobald im Gelände Bewegungen registriert werden, löst dies in der Überwachungszentrale Alarm aus, worauf die übermittelten Bilder von dem dortigen Pikettpersonal in Echtzeit betrachtet werden, ohne dass eine Aufzeichnung erfolgen würde. Generell ist vorgesehen, die Videoüberwachung an der Grenze auszubauen. Auch Festhalteräume in Neubauten werden zur Beobachtung der Insassen und Vermeidung von Selbstgefährdung videoüberwacht. Diese Daten werden ebenfalls nicht aufgezeichnet. Die Überwachung solcher Räume soll ebenfalls ausgebaut werden. An elf Grenzposten sind Videokameras mit automatischer Autonummererkennung installiert. Die Bilder mit den Autokennzeichen werden während 24 Stunden aufbewahrt.

Die Zollfahndung erstreckt sich über das ganze Gebiet der Schweiz, so auch auf die Flughäfen. Die dort installierten Videokameras werden von den Sicherheitsorganen der Flughäfen betrieben. Die Bilddaten stehen den Behörden der Zollverwaltung jedoch vor allem für die Bereiche des Grenzübertritts und der Einfuhr von Waren zur Verfügung.

Im Bereich der technischen Zollverwaltung wird kaum Videoüberwachung eingesetzt. Wo man sie dennoch einsetzt, ist sie rein observativ (z.B. Zollfreilager).

6.5 Videoüberwachung von Armeeeinrichtungen

Die meisten vom VBS betriebenen Einrichtungen, bei welchen Videoüberwachung eingesetzt wird, sind nicht öffentlich zugänglich und berühren das Thema des vorliegenden Berichts somit nur am Rand. Videoüberwachungssysteme werden etwa bei Eingangs-/Einfahrtsbereichen zu Arealen oder Objekten wie Verwaltungsgebäuden, Waffenplätzen, Logistikcentern, Labors oder Anlagen eingesetzt. Vereinzelt sind videogestützte Zaunüberwachungssysteme im Einsatz, die aber nur sehr begrenzt auf den arealexternen Bereich wirken. Die Aufnahmen werden nur selten aufgezeichnet.

Rechtsgrundlage für die Überwachung militärischer Anlagen bilden das Bundesgesetz vom 23. Juni 1950 über den Schutz militärischer Anlagen³² und Art. 6 der Verordnung über den Schutz militärischer Anlagen (Anlageschutzverordnung)³³. Die Modalitäten der Videoüberwachung sind in den Sicherheitsmassnahmen, die objektspezifisch angeordnet werden, oder in den Betriebsvorschriften festgelegt. Sie stützen sich auf die „Objektschutzvorschriften“, die ihrerseits verschiedene Rechtsgrundlagen haben.

6.6 Videoüberwachung in Spielbanken

Der Vollständigkeit halber werden an dieser Stelle auch Spielbanken erwähnt. Aufgrund von Zutrittskontrollen sind diese nicht für jedermann frei zugänglich und fallen damit nur am Rande in den Betrachtungsbereich dieses Berichts.

32 SR 510.518

33 SR 510.518.1

Nach Art. 30 der Verordnung vom 24. September 2004 über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankenverordnung, VSBG)³⁴ unterhalten Spielbanken ein Kameraüberwachungssystem, um strafbare Handlungen oder regelwidriges Spiel zu beobachten und aufzuzeichnen. Die Kameraaufzeichnungen werden in geeigneter Form gespeichert und mindestens vier Wochen an einem sicheren Ort aufbewahrt; der Zugriff auf sie ist restriktiv geregelt.

6.7 Anlassbezogene Videoüberwachung durch den DAP

Der DAP hat gemäss Artikel 14 Abs. 2 Bst. f BWIS die Kompetenz, zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben Vorgänge an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten zu beobachten und dabei auch Bild- und Tonaufzeichnungen zu erstellen. Diese Kompetenz wird derzeit nur anlassbezogen und im Zusammenhang mit gleichzeitigen Observationen genutzt. Permanente Videoobservationen von bestimmten Orten finden nicht statt. Deshalb fallen auch die Videoüberwachungen des DAP nur am Rand unter das Thema des vorliegenden Berichts. Zur Erfüllung von Aufgaben gemäss BWIS können im Übrigen gemäss Art. 9 der Verordnung vom 27. Juni 2001 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (VWIS)³⁵ auch Videoaufzeichnungen beigezogen werden, welche kantonale Sicherheits- und Polizeiorgane auf Grund eigener Rechtsgrundlagen erstellt haben.

6.8 Durch kantonale Gemeinwesen oder in deren Auftrag durchgeführte Videoüberwachungen³⁶

Bei der Videoüberwachung durch kantonale und kommunale Gemeinwesen zeigt sich hinsichtlich der Existenz und Qualität der rechtlichen Grundlagen ein uneinheitliches Bild³⁷: Es bestehen entweder keine oder aber nur uneinheitliche formellgesetzliche Rechtsgrundlagen. Teilweise stützen die Kantone ihre Überwachungen auf das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG)³⁸, teilweise auf kantonale Datenschutznormen, Verordnungen oder Reglemente. Zudem decken die Polizeigesetze der Kantone die Thematik der Observation des öffentlichen Raumes und den Einsatz von Videotechnologie in sehr unterschiedlichem Mass ab. Während einige Erlasse zur formell-gesetzlichen Abstützung der Videoüberwachung nur rudimentäre Generalklauseln enthalten (z.B. Kantone Graubünden, Zürich), finden sich in anderen Polizei- und Datenschutzgesetzen Normen, die Zwecke, Intensität und Umfang der Observation des öffentlichen Raumes wie auch den Einsatz von technischen Mitteln und die Bearbeitung der mit diesen gewonnenen Daten mit einem hohen Detaillierungsgrad regeln (z.B. Kantone Bern, Basel-Stadt, Zug). Viele Kantone sehen eine Aufbewahrungsdauer der aufgezeichneten Bilddaten von 24 Stunden vor, andere lassen die Aufbewahrung "solange nötig" oder gar kommunal unterschiedliche Regelungen zu. Entsprechend den verschiedenen rechtlichen Grundlagen unterscheiden sich auch die Einsatzmodalitäten (Aufbewahrungsdauer für Aufzeichnungen, Zugriff, Genehmigung zum Einsatz der Videoüberwachung) in den einzelnen Kantonen. Es gibt Kantone, die das Mittel der Videoüberwachung intensiv nutzen, während andere dieses Mittel kaum zum Einsatz bringen.

34 SR 935.521

35 SR 120.2

36 Vgl. Anhang C.

37 Ergebnis der Umfrage bei den Kantonen vom Mai 2007 durch die KKPKS/KKJPD über den Einsatz von Videoüberwachung.

38 SR 235.1

Einzelne Kantone³⁹ betreiben unter der Bezeichnung automatische Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) Anlagen, welche die Kennzeichen vorbeifahrender Autos mit Kameras erkennen und selbstständig mit der Fahndungsdatenbank RIPOL vergleichen. Die Daten werden verschlüsselt transportiert und die Polizei wird im Fall eines Treffers beim Datenbankvergleich informiert.

7 Neue Rechtsgrundlagen auf Bundesebene

7.1 Bahnreform 2, Personenbeförderungsgesetz (Inkrafttreten frühestens 2009)

Im Rahmen der Bahnreform 2 wird derzeit die Bahngesetzgebung (u.a. PBG und EBG) erneuert. Mit dem revidierten PBG (E-PBG) werden neu alle dem Personenbeförderungsregal unterstehenden Unternehmen einheitlichen Regeln unterstellt, so auch im Bereich Videoüberwachung. Gemäss dem bundesrätlichen Vorschlag in Art. 54 E-PBG⁴⁰ können die Unternehmen zum Schutz der Reisenden, des Betriebes und der Infrastruktur Videoüberwachungen einrichten (Abs. 1). Sie dürfen damit Dritte, auf die sie den Sicherheitsdienst übertragen haben, beauftragen. Sie bleiben aber selbst für die Einhaltung der Datenschutzvorschriften verantwortlich (Abs. 2). Videosignale können aufgezeichnet und wie nach der geltenden Regelung in der VüV-SBB am nächsten Werktag ausgewertet werden (Abs. 3). Anschliessend sind die Videosignale diebstahlsicher aufzubewahren und nach spätestens 100 Tagen zu vernichten (Abs. 4). Diese Ausweitung der 24-Stunden-Frist in der geltenden VüV-SBB geht auf den vorerwähnten Bundesratsbeschluss vom 31. Januar 2007 zurück, in welchem der Bundesrat den Auftrag zum vorliegenden Bericht erteilte und das UVEK anwies, ihm einen Antrag auf Verlängerung der Aufbewahrungsdauer von Aufzeichnungen aus Videoüberwachungen in Bahnhöfen und Zügen zu unterbreiten. Aufzeichnungen dürfen nur strafverfolgenden Behörden oder Behörden, bei denen die Unternehmen Anzeige erstatten oder Rechtsansprüche geltend machen, bekannt gegeben werden (Abs. 5). Der Bundesrat wird die Einzelheiten, vor allem wie Videosignale aufzubewahren und vor Missbrauch zu schützen sind, regeln (Abs. 6). Das missbräuchliche Aufzeichnen, Aufbewahren, Nutzen oder Bekanntgeben von Videosignalen wird in Art. 57 Bst. e E-PBG unter Strafe gestellt.

Das revidierte EBG sieht parallele Bestimmungen für die Infrastrukturbetreiber im Bahnbereich vor. Der Betrieb der Eisenbahninfrastruktur umfasst die Einrichtung und den Unterhalt der Anlagen sowie die Führung der Stromversorgungs-, Betriebsleit- und Sicherheitssysteme⁴¹.

7.2 Ausländergesetz (Inkrafttreten Januar 2008)

Am 1. Januar 2008 werden die Art. 102 und 103 des neuen Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)⁴² in Kraft treten, welche die bis Ende 2007 befristete Verordnung des Kantons Zürich über den Einsatz eines biometrischen Gesichtserkennungssystems am Flughafen Zürich vom 8. Dezember 2004⁴³ ablösen werden. Das AuG verkürzt die Aufbewahrungsdauer der erhobenen Daten - ausserhalb hängiger straf-, asyl- oder ausländerrechtlicher Verfahren - von heute 60 Tagen auf 30 Tage.

39 Kanton Zürich und ähnlich Kantone Thurgau und St. Gallen.

40 Der Bundesrat hat die Botschaft zum E-PBG im März 2007 zum zweiten Mal z.H. des Parlaments verabschiedet.

41 Art. 5 Abs. 3 EBG.

42 BBl 2005 7365

43 LS 551.113, vgl. www.zhlex.zh.ch.

8 Rechtsvergleich

8.1 Deutschland

Die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume durch staatliche Stellen wird von den Landespolizeien und der Bundespolizei betrieben. Sie ist integrativer Bestandteil eines polizeilichen Gesamtkonzeptes zur Gefahrenabwehr und zur Verhütung und Bekämpfung von Sicherheitsstörungen und Straftaten im öffentlichen Bereich. Das „sichtbare technische Auge der Polizei“ trägt wesentlich zur Verbesserung der Sicherheitslage, zur Stärkung des Sicherheitsgefühls und dem Schutz der Bürger vor Kriminalität bei. Verschiedene Polizeistellen setzen das Instrument der Videoüberwachung, vor allem in Städten, mit grossem Erfolg ein⁴⁴.

Spezielle Kompetenzen der Landespolizei werden in den Landespolizeigesetzen geregelt. Die Modalitäten unterscheiden sich teilweise erheblich. Die Spannweite der Regelungen geht von der Erlaubnis, nur zur Verhinderung von Straftaten von erheblicher Bedeutung Videoüberwachung einzusetzen bis hin zur Erlaubnis, dies auch bereits zur Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten zu tun. Die Aufbewahrungsfristen der Daten variieren zwischen 48 Stunden und 2 Monaten.

Die Bundespolizei, ehemals Bundesgrenzschutz, darf nach §§ 26 ff. des Bundespolizeigesetzes vom 19. Oktober 1994 (BPolG)⁴⁵ zur Sicherung der Grenzen Deutschlands und zum Schutz von Personen bzw. Objekten die Videoüberwachung an bestimmten Orten nutzen. Anwendungsbereiche hierfür sind die Überwachungen von Flughäfen und Bahnhöfen, die der Terrorismusgefahr ausgesetzt sind. Jedoch werden die Flughäfen bzw. Bahnhöfe nicht direkt von der Bundespolizei überwacht, sondern von den jeweiligen Betreibern und Betreiberinnen. Die Auswertung der aufgezeichneten Daten erfolgt durch die Bundespolizei⁴⁶. Aufzeichnungen sind unverzüglich zu vernichten, soweit sie nicht zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr oder zur Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit benötigt werden. Personenbezogene Daten sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu anonymisieren. Sofern eine Anonymisierung nicht möglich ist, sind Aufzeichnungen, die ausschließlich zum Zweck der Dokumentation verwendet werden, nach spätestens zwei Monaten zu vernichten.

8.2 Österreich

Die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) betreiben seit dem 1. Mai 2007 im Rahmen eines Probetriebs die Videoüberwachung in mehreren Bahnhöfen. Bis Anfang Herbst 2007 sollen in den Zügen, die in den Ballungszentren Wien, Graz, Salzburg, Innsbruck, Bludenz, Villach und Linz verkehren, Kameras installiert werden. Zur Zeit werden rund 70 Bahnhöfe und Stationen videoüberwacht. Bis 2011 sollen österreichweit 160 Stationen mit Kameras ausgestattet sein. Die Aufnahmen werden für jeweils 48 Stunden gespeichert. In rund eineinhalb Jahren soll eine erneute Standortbestimmung der Videoüberwachung erfolgen⁴⁷. Die Maßnahme diene dazu, das "subjektive Sicherheitsempfinden" der Fahrgäste zu stärken.

Seit Anfang 2005 wurden in Österreich mindestens 13 polizeiliche Videoüberwachungsanlagen an Kriminalitätsbrennpunkten in Betrieb genommen. Rechtliche Grundlage für die Videoüber-

44 Mitteilung des Landeskriminalamts Bayern vom 22.03.2007 (<http://www.polizei.bayern.de/lka/schuetzenvorbeugen/kriminalitaet/index.html/37063>).

45 BGBl. I S. 2978, 2979; zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 26. Juni 2007 (BGBl. I S. 1142).

46 Wikipedia und <http://www.3sat.de/nano/astuecke/96244/index.html> mit weiteren, bundesländerspezifischen Hinweisen.

47 <http://www.wienweb.at/content.aspx?id=132203&cat=8&channel=2>.

wachung durch die Sicherheitsbehörden⁴⁸ ist Art. 54 des Bundesgesetzes über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz; SPG)⁴⁹. Es erlaubt die Überwachung im öffentlichen Raum zur Abwehr gefährlicher Angriffe und krimineller Verbindungen, zur Terrorismusbekämpfung (sog. «erweiterte Gefahrenforschung»), insbesondere präventiv an öffentlichen (Massen-)Veranstaltungen und bei der Teilnahme von besonders schützenswerten Vertretern fremder Völkerrechtssubjekte an Veranstaltungen. Die Überwachung ist zuvor möglichst publikumswirksam anzukündigen. Privatsphäre und Verhältnismässigkeit sind zu wahren. Überwachungsdaten müssen innerhalb von 48 Stunden gelöscht werden.

9 Beurteilung des Ist-Zustands

9.1 Beurteilung der Wirksamkeit der Videoüberwachung in der Praxis

9.1.1 SBB und übrige Verkehrsbetriebe

In SBB-Bahnhöfen und -Zügen⁵⁰ hat die Videoüberwachung nach heutigem Wissensstand insbesondere im Präventionsbereich einen hohen Nutzen. Es wurde ein starker Rückgang der sicherheitsrelevanten Ereignisse (Belästigungen, Sachbeschädigungen, etc.) festgestellt. Dieser beträgt auf Bahngebiet über 20%, in überwachten Zugskompositionen bis zu 80%. Die Videoüberwachung ist dabei Teil eines gesamten Sicherheitskonzepts. Nach Aussagen der SBB zeigt sich im Ereignisfall, dass die Aufbewahrungsfrist von 24 Stunden oft zu kurz ist, weil die Entdeckung von Straftaten, resp. das Erstellen einer Strafanzeige oft erst Stunden oder Tage nach dem Ereignis erfolge. Die SBB begrüssen deshalb die vom Bundesrat inzwischen vorgeschlagene Ausweitung der Frist auf 100 Tage.

Übereinstimmend wird auch von den übrigen Verkehrsbetrieben⁵¹, vor allem beim Rollmaterial, ein erheblicher Rückgang des Vandalismus, teilweise von annähernd 100%, festgestellt. Vor allem ältere Personen und Frauen fühlten sich dank der Überwachung sicherer. Die Transportunternehmen versprechen sich vom Ausbau der Videoüberwachung neben geringeren Kosten für die Schadensbehebung Mehreinnahmen aufgrund zunehmender Passagierzahlen⁵². Der zur Publikation vorgesehene Bericht „Videoüberwachung in Fahrzeugen“ der Arbeitsgruppe Videoüberwachung des Verbands öffentlicher Verkehr (im Folgenden: Bericht VöV) soll Transportunternehmungen im Bereich Videoüberwachung unterstützen. Der Nutzen von Videoüberwachungen, vor allem in der Zeit kurz nach ihrer Installation, ist gemäss dem Berichtsentwurf erwiesen. Allerdings nehme er nach einiger Zeit teilweise wieder etwas ab.

An Flughäfen wird die Videoüberwachung vor allem observativ genutzt. Aufnahmen werden aber auch zur Tataufklärung konsultiert. Für die Beobachtung von Vorgehensweisen bei Straftaten oder sicherheitsrelevanten Vorfällen ist die Videoüberwachung sehr wichtig. Sie liefert wertvolle Informationen für die Prävention und die Verbesserung der Überwachung durch Polizeidetektive.

9.1.2 Videoüberwachung staatlicher Verwaltungs-, Parlaments- und Regierungsgebäude

Pro Jahr können ca. 30 Fälle von Vandalismus oder Störungen durch Videoüberwachung aufgeklärt werden. Die Anzahl der Vorfälle ist mit Einführung der Videoüberwachung um etwa

48 Bundesgendarmerie, Bundessicherheitswachekorps, Kriminalbeamtenkorps, Gemeindegewachkörper sowie in gewissen Fällen Rechtsdienst bei Sicherheitsbehörden.

49 BGBl. Nr. 566/1991, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 158/2005

50 Vgl. Anhang B.

51 Vgl. Anhang B.

52 Vgl. Bericht VöV, Kap. 3 Ziff. 4 (Erfahrungswerte).

90% gesunken. Die vorne beschriebene Aufbewahrungsregelung in Art. 15 VSB erweist sich in der Praxis nicht nur wegen der kurzen Aufbewahrungsdauer an sich, sondern auch wegen der fehlenden Differenzierungen zwischen Werk-, Sonn- und Feiertagen als unzureichend. Dass Aufzeichnungen vom Wochenende zu Beginn der Arbeitswoche bereits wieder gelöscht sein müssen, erweist sich in der Praxis als ebenso gewichtiges wie unnötiges Erschwernis.

9.1.3 Videoüberwachung des Grenz- und Zollbereichs

Der aufgezeigte Einsatz von Überwachungskameras, z.B. an ungesicherten Zollübergängen, zur Grenzsicherung und im Auftrag der Zollfahndung ist erfolgreich und nutzbringend. Er ermöglicht es, personelle Ressourcen situationsgerecht einzusetzen.

9.1.4 Durch kantonale Gemeinwesen oder in deren Auftrag durchgeführte Videoüberwachungen⁵³

Der Nutzen der Videoüberwachung für die Sicherheit im öffentlichen Raum wird von den kantonalen Gemeinwesen als hoch betrachtet. Neben der präventiven Wirkung führt die Weiterleitung von aufgezeichneten Bilddaten an die Strafverfolgungsbehörden zu zahlreichen Fahndungserfolgen. Die bei Verkehrsbetrieben und Kantonen durchgeführten Umfragen bestätigen die Wirksamkeit und damit die Eignung der Videoüberwachung zur lokalen Erhöhung der Sicherheit.

9.1.5 Fazit

Die dissuasive Videoüberwachung führt zu einer erheblichen Abnahme von Vandalismus und Aggressionen gegen Personen im beobachteten Raum. Zugleich erhöht die für jedermann offene Videoüberwachung das subjektive Sicherheitsempfinden des Publikums. Zusammenfassend erweisen sich Videoüberwachungsanlagen in der Praxis als ein effizientes und kostengünstiges Mittel, um bei knappen personellen Ressourcen der Sicherheitskräfte sensible öffentliche Orte zu überwachen. Leider muss aber auch damit gerechnet werden, dass die unter dem Überwachungsdruck des Videoeinsatzes unterlassenen Friedensstörungen in nicht überwachte Zonen verlagert werden. Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Wirksamkeit der Videoüberwachung des öffentlichen Raumes erwiesen ist. Aus der Sicht der Praxis spricht nichts gegen die Weiterführung des status quo sowie den mit den aktuellen Gefährdungen Schritt haltenden Ausbau der dissuasiven Videoüberwachung an besonders gefährdeten Orten.

9.2 Rechtliche Beurteilung des Ist-Zustandes der Videoüberwachung unter Einschluss der vom Bundesrat verabschiedeten Bahnreform

9.2.1 Einschränkung von Grundrechten durch die dissuasive Videoüberwachung

Die dissuasive Überwachung durch Videogeräte kann das Grundrecht der Menschenwürde (Art. 7 BV) sowie der informationellen Selbstbestimmung und den Schutz der Privatsphäre (Art. 10 Abs. 2 i.V.m. 13 BV) tangieren, wenn die erfassten Personen auf den Bildern identifizierbar sind. Auf völkerrechtlicher Ebene kann Art. 8 Ziff. 1 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, insbesondere der Privat- und Geheimsphäre) durch Videoüberwachung berührt sein⁵⁴.

⁵³ Vgl. Anhang C.

⁵⁴ Vgl. BGE 133 I 77 ff. (=Entscheid des Bundesgerichts 1P.358/2006 vom 14. Dezember 2006).

9.2.2 Datenschutz

Der Einsatz von Videokameras zu Überwachungszwecken stellt vom Moment an, wo auf dem Bildmaterial Personen identifizierbar sind, eine Bearbeitung von Personendaten nach dem DSG dar. Das DSG enthält keine besonderen Vorschriften über die Videoüberwachung. Es hält generell-abstrakt Normen fest, welche auf jede Bearbeitung von Personendaten anwendbar sind. Daneben existieren spezielle, teilweise uneinheitliche Regelungen. Sobald ein Bundesorgan Videoüberwachung einsetzt, d.h. sobald es Personendaten bearbeitet, ist eine gesetzliche Grundlage notwendig (Art. 17 DSG). Die allgemeinen Prinzipien des Datenschutzes (z.B. Zweckbindung) müssen respektiert werden und das Bundesorgan muss den Betroffenen unter Anderem den Zweck und die Rechtsgrundlage der Überwachung mitteilen (Art. 18 Abs. 1 DSG).

9.2.3 Verfassungsmässige Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten (Art. 36 BV)

Für die Einschränkung von Grundrechten durch den Staat gelten die allgemeinen verfassungsmässigen Schranken von Art. 36 BV. Die Videoüberwachung bedarf demnach einer gesetzlichen Grundlage, muss im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und darf den Kerngehalt der betroffenen Grundrechte nicht antasten⁵⁵.

Gemäss Art. 35 Abs. 1 BV müssen die Grundrechte in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen. Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Abs. 2). Privaten, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, wie z.B. Verkehrsbetrieben (Strasse und Schienen), Bildungseinrichtungen und Krankenhäusern⁵⁶, ist ein Teil der staatlichen Gewalt übertragen. Somit sind auch sie verpflichtet, die Grundrechte und die verfassungsmässigen Voraussetzungen zu ihrer Einschränkung zu respektieren⁵⁷.

9.2.3.1 Gesetzliche Grundlage

Die vom Staat oder von Privaten anlässlich der Erfüllung eines staatlichen Auftrags vorgenommene Einschränkung von Grundrechten bedarf eines generell-abstrakten, genügend bestimmten Rechtssatzes. Schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte sind in einem Gesetz im formellen Sinn zu regeln (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV).

Die dissuasive Erhebung, Aufbewahrung und Bearbeitung von Daten aus Videoüberwachungen greifen in die Grundrechte aller von der Überwachung erfassten und identifizierbaren Personen ein⁵⁸. Trotz des diesen Bearbeitungsvorgängen zu Grunde liegenden Schutzzweckes, ist davon auszugehen, dass die permanente, dissuasive Erfassung von Bilddaten, die mit einer längeren Aufbewahrung, Auswertung und nötigenfalls nachfolgender Weiterbearbeitung zu repressiven Zwecken verbunden ist, einen schweren Eingriff in die Grundrechte darstellen kann, der einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn bedarf⁵⁹. Einer solchen Rechtsgrundlage bedarf es insbesondere, wenn Organe des Bundes Personendaten sowie Persönlichkeitsprofile bearbeiten.

⁵⁵ U. Häfelin/W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6.A., Zürich, Basel, Genf 2005, S. 93 f., Rz 302.

⁵⁶ Z.B. aufgrund von Konzessionen, Bewilligungen, verwaltungsrechtlichen Verträgen.

⁵⁷ Vgl. Rainer J. Schweizer in: Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, B. Ehrenzeller/P. Mastronardi/R.J. Schweizer/K.A. Vallender (Hrsg.), Zürich, Basel, Genf, 2002, Art 35 N 16 mit Hinweisen.

⁵⁸ s. oben, Ziff. 9.2.1.

⁵⁹ Vgl. dazu den nachfolgend besprochenen BGE 133 I 77 ff (Entscheid des Bundesgerichts 1P.358/2006) vom 14. Dezember 2006.

Die staatliche oder von Privaten in Erfüllung eines staatlichen Auftrags betriebene Videoüberwachung ist heute auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene verschieden geregelt. Wie vorne dargelegt, bestehen mit Bezug auf die von kantonalen Gemeinwesen oder in deren Auftrag vorgenommene Videoüberwachung unterschiedliche Rechtsgrundlagen⁶⁰. In den Kantonen Zürich, Genf, Freiburg, Waadt, Glarus, Schwyz und Uri sind Gesetzgebungsprojekte im Gang, die (unter Anderem) die Videoüberwachung einer verbesserten formell-gesetzlichen Grundlage zuführen sollen.

Hinsichtlich der einschlägigen Bundesnormen ergibt sich aus dem oben Dargelegten, dass die wichtigen Anwendungsbereiche wie die Überwachung des Grenzraums, der Verwaltungs-, Regierungs- und Parlamentsgebäude des Bundes und der Eisenbahnanlagen auf formell-gesetzlicher Ebene geregelt sind. Es scheint offensichtlich, dass die wenig praxisgerechte Regelung der Videoüberwachungen durch den Bundessicherheitsdienst bezüglich der Bemessung der Aufbewahrungsfristen an den sowohl vollzugs- als auch grundrechtsadäquaten Standard der neuen Zollgesetzgebung und des E-PBG angepasst werden muss. Diese Anpassung kann indes auf Verordnungsstufe erfolgen.

9.2.3.2 Öffentliches Interesse

Einschränkungen von Grundrechten müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). Mit der Videoüberwachung werden die Polizeigüter öffentliche Ruhe und Ordnung sowie Sicherheit gewährleistet. Das öffentliche Interesse ist zeitlich wandelbar und kann örtlich verschieden sein. Angesichts der oben dargelegten aktuellen Bedrohungen⁶¹ kann das Vorliegen eines hinreichenden öffentlichen Interesses für die Weiterführung des Ist-Zustandes und des laufend an die aktuellen Gefährdungen anzupassenden Ausbaus der dissuasiven Videoüberwachung von besonders gefährdeten Orten⁶² bejaht werden. Das öffentliche Interesse gebietet es, den für die Auswertung des dissuasiv gewonnen Videomaterials zuständigen Stellen genügend Zeit einzuräumen. Diese ist notwendig, um angesichts der einschneidenden Wirkungen von Pöbeleien und Belästigungen auf die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs sowie mit Blick auf die global verbreitete terroristische Strategie, gegen weiche Ziele vorzugehen, die Bilddaten im Ereignisfall sorgfältig auszuwerten und im Fall von strafrechtlich relevanten Friedensstörungen an die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen weiterzuleiten.

9.2.3.3 Verhältnismässigkeit

Damit eine dissuasive Videoüberwachung verhältnismässig ist, muss sie zur Erreichung der angestrebten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziele geeignet sein. Es muss also erwiesen sein, dass sich durch die Videoüberwachung der angestrebte Zweck der Erhöhung der Sicherheit im öffentlich zugänglichen Raum erreichen lässt. Ausserdem muss die Videoüberwachung erforderlich sein, das heisst, die angestrebten Ziele dürfen nicht mit einer gleich geeigneten, aber mildereren Massnahme erreichbar sein. Alternativen zur Videoüberwachung sind vermehrte Patrouillen durch Sicherheitsdienste oder Polizeibeamte. Die Überwachung öffentlich zugänglichen Raums durch Patrouillen ist aber aus Ressourcengründen nur in wesentlich geringerem Ausmass möglich als mit der Videoüberwachung, da Patrouillen nur stichprobenhaft überwachen können. Die Sicherheit im öffentlich zugänglichen Raum kann auch mit baulichen Mass-

⁶⁰ s. oben, Ziff. 6.8.

⁶¹ s. oben, Ziff. 5.

⁶² s. oben, Ziff. 5.

nahmen erhöht werden. Bauliche Massnahmen haben jedoch keinerlei repressive Funktion und erfüllen daher nur teilweise die Aufgabe einer Videoüberwachung. Die Kriterien der Geeignetheit und vor allem der Erforderlichkeit einer Videoüberwachung sind jeweils im Einzelfall zu prüfen. Nach dem oben Gesagten dürften sie in der Regel gegeben sein. Zu würdigen ist bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit, dass die Videoüberwachung zwar in einzelne Grundrechte eingreift, dass aber mit ihrem Einsatz die öffentliche Ruhe und Ordnung sowie Sicherheit gewährleistet werden sollen. Dies wiederum schützt die körperliche Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit der Bürger.

Im Entscheid des Bundesgerichts 1P.358/2006 vom 14. Dezember 2006⁶³ hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Aufbewahrung von aufgezeichneten Videoüberwachungsdaten für sich allein nicht schwer wiege. Die Aufbewahrung von Videoüberwachungsdaten während 100 Tagen stelle dagegen einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen dar. Soweit die Aufzeichnungen zweckgebunden Verwendung fänden und mit wirksamen Vorkehrungen sichergestellt sei, dass jegliche missbräuchliche Verwendung des Aufzeichnungsmaterials ausgeschlossen werde, sei eine Regelung⁶⁴, wonach aufgezeichnete Bilddaten während maximal 100 Tagen aufbewahrt werden dürften, noch verhältnismässig. Aufgrund dieser Rechtsprechung und mit Blick auf die oben angestellten Rechtsvergleiche darf davon ausgegangen werden, dass die erwähnten Aufbewahrungsfristen in Art. 7 der Verordnung vom 4. April 2007 über den Einsatz von Bildaufnahme-, Bildaufzeichnungs- und anderen Überwachungsgeräten durch die Eidgenössische Zollverwaltung (30 Tage) und in Art. 54 E-PBG (100 Tage) dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen. Vor diesem Hintergrund weckt auch eine geeignete Anpassung der für die Videoüberwachung durch den BSD geltenden Regelung hinsichtlich der Bemessung der zu kurzen Aufbewahrungsfristen an den vollzugsadäquaten Standard keine Bedenken. Es gilt allerdings zu beachten, dass die riesigen Datenmengen, die bei langen Aufbewahrungsdauern und hoher Bildqualität anfallen, mit den vorhandenen personellen und technischen Ressourcen noch nicht mit vertretbarem Aufwand bewältigt werden können.

Wegen der dargelegten örtlichen Überlappung von alltäglicher und terroristisch motivierter Gewalt gegen so genannt weiche Ziele ist die vorab zur Verhinderung von Belästigungen und Alltagskriminalität aufgebaute optische Überwachung des öffentlichen Raums auch zum unverzichtbaren Teil des Bekämpfungsinstrumentariums gegen den Terrorismus geworden. Das bedeutet, dass die Videotechnologie gegen Gefährdungen und Störungen unterschiedlicher Schwere und Tragweite im Einsatz steht. Dieser Diskrepanz bezüglich Häufigkeit und Schwere gilt es bei der Festlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen diese Technologie zur Anwendung kommen darf und unter denen die gewonnenen Daten ausgewertet und weiterbearbeitet werden dürfen, gebührende Beachtung zu schenken. Mit Blick auf die vorgenommene tatsächliche und rechtliche Analyse des Ist-Zustandes sind aber keine einseitig unter dem Blickwinkel der Terrorbekämpfung auferlegten Eingriffe ersichtlich geworden, die mit Blick auf die gleichzeitig bezweckte Verhinderung von Alltagskriminalität als unverhältnismässig erscheinen. Bei der Weiterentwicklung der Überwachung muss die unterschiedliche Häufigkeit und Schwere der Gefährdungen durch Alltagskriminalität und Terrorismus stets von Neuem abgewogen werden. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass, eine jeweilige Einzelfallprü-

63 BGE 133 I 77.

64 Art. 3 des Polizeireglements der Stadt St. Gallen zur Überwachung des öffentlichen Grundes zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

fung vorbehalten, der Ist-Zustand der Videoüberwachung mit dem Prinzip der Verhältnismässigkeit vereinbar ist.

9.2.3.4 Absoluter Schutz des Kerngehalts der betroffenen Grundrechte

Weder die Menschenwürde noch die Rechte auf informationelle Selbstbestimmung und den Schutz der Privatsphäre werden durch die beschriebenen Praktiken der Videoüberwachung so stark eingeschränkt, dass sie in ihrem Kerngehalt berührt würden.

9.2.4 Fazit

Aufgrund des Gesagten wird klar, dass auch in rechtlicher Hinsicht nichts gegen die Beibehaltung des Ist-Zustandes der Videoüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums sowie den mit den aktuellen Gefährdungen Schritt haltenden Weiterausbau der dissuasiven Videoüberwachung an besonders gefährdeten Orten spricht. Die Regeln auf Bundesebene entsprechen den verfassungsmässigen Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe. Aus der vorstehenden rechtlichen Analyse wird dagegen offensichtlich, dass die Regelung der Videoüberwachung durch den BSD hinsichtlich Bemessung der für die Praxis zu kurzen Aufbewahrungs- und zu starren Bearbeitungsfristen einer Anpassung bedarf.

Bei der Videoüberwachung durch kantonale und kommunale Gemeinwesen zeigt sich hinsichtlich der Existenz und Qualität der rechtlichen Grundlagen ein uneinheitliches Bild⁶⁵. Diejenigen Kantone und Gemeinden, die über keine oder nur ungenügend bestimmte formellgesetzliche Grundlagen für die dissuasive Videoüberwachung verfügen, erfüllen die verfassungsmässigen Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten nicht (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV). Sofern noch nicht begonnen, sollten entsprechende Gesetzgebungsarbeiten an die Hand genommen werden.

10 Soll-Zustand

10.1 Weiterausbau der Videoüberwachung hält Schritt mit der aktuellen Bedrohung

Mit Blick auf den anzustrebenden Soll-Zustand ist zu wiederholen, dass die von den Betreibern und Betreiberinnen von Videoüberwachungssystemen erwogenen und geplanten Massnahmen zum Weiterausbau der dissuasiven Videoüberwachung mit der in diesem Bericht dargelegten Bedrohung Schritt zu halten scheinen, so dass sich diesbezüglich keine besonderen Massnahmen aufdrängen. Im Auge zu behalten bleibt, dass es das öffentliche Interesse gebietet, insbesondere die mit Blick auf Anschläge gegen weiche Ziele relevanten Orte per Video gefährdungsadäquat zu überwachen.

10.2 Rechtsgrundlagen des Bundes

Aus der rechtlichen Analyse ergibt sich keine Notwendigkeit für eine Harmonisierung von Bundesnormen, da sie jeweils unterschiedliche Zwecke verfolgen, für welche unterschiedliche Aufbewahrungsdauern angebracht sind. Einzig die Regelung für die Videoüberwachung durch den BSD erweist sich hinsichtlich Bemessung der für die Praxis zu kurzen Aufbewahrungs- und zu starren Bearbeitungsfristen als revisionsbedürftig.

⁶⁵ Ergebnis der Umfrage bei den Kantonen vom Mai 2007 durch die KKPKS/KKJPD über den Einsatz von Videoüberwachung.

10.3 Rechtsgrundlagen der Kantone

Wie vorne dargelegt, zeigt sich bei der Videoüberwachung durch kantonale und kommunale Gemeinwesen hinsichtlich der Existenz und Qualität der rechtlichen Grundlagen ein uneinheitliches Bild. In den Kantonen Zürich, Genf, Freiburg, Waadt, Glarus, Schwyz und Uri sind Gesetzgebungsprojekte zur Herstellung der Verfassungskonformität der Videoüberwachung bereits an die Hand genommen worden. In Kantonen, welche keine formell-gesetzliche Grundlage für die von ihnen betriebene Videoüberwachung kennen, muss das diesbezügliche rechtliche Instrumentarium überprüft und müssen nötigenfalls Lücken verfassungskonform (Gesetzmassigkeits- und Verhältnismässigkeitsgebot) geschlossen werden.

Abgesehen davon besteht kein Handlungsbedarf, die Normen zur dissuasiven Videoüberwachung auf nationaler Ebene materiell zu harmonisieren. Sollten die Kantone eine Vereinheitlichung anstreben, ist ihnen der Weg über ein Konkordat selbstverständlich unbenommen.

Nicht gangbar wäre demgegenüber eine materielle Harmonisierung durch übergeordnetes Bundesrecht. Mit der Videoüberwachung öffentlicher und öffentlich zugänglicher Orte sollen die öffentliche Sicherheit und Ordnung erhalten und Beeinträchtigungen vermieden bzw. repressiv aufgeklärt werden. Gefährdet sind klassische Polizeigüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum und Vermögen. Die zu regelnde Materie ist daher dem Polizeirecht zuzuordnen, für dessen Erlass und Vollzug primär die Kantone zuständig sind.

Vorbehalten bleibt zwar die inhärente Kompetenz des Bundes, Massnahmen zu seinem eigenen Schutz und zum Schutz seiner Organe und Institutionen zu treffen. Dazu kommen jene Verfassungsnormen, die dem Bund in gewissen Bereichen eine umfassende Rechtsetzungskompetenz einräumen und ihn damit ermächtigen, in solchen sektoriellen Gesetzgebungen auch Belange der Sicherheit zu regeln (so geschehen in den Bereichen Zoll, Transport, Militär, Spielbanken und demnächst auch im Ausländerwesen). Daraus lässt sich aber keine Kompetenz des Bundes ableiten, die durch kantonale Gemeinwesen oder in deren Auftrag durchgeführte Videoüberwachung durch übergeordnetes Bundesrecht zu regeln.

10.4 Fazit

Als einzige Massnahme auf Bundesebene drängt sich eine Revision der Regelung für die Videoüberwachung durch den BSD auf. Sie erweist sich hinsichtlich Aufbewahrungs- und Bearbeitungsfristen als revisionsbedürftig und ist diesbezüglich anzupassen

