

Geschäft Nr. 11.0637

Ausgabenbericht

betreffend

**Installation und Betrieb einer Videoüberwachungsanlage
für die Kantonspolizei Basel-Stadt**

Gegenargumentarium

I. Das Wichtigste in Kürze

1. Das Vorhaben des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt in seinem Ausgabenbericht:

- Ein Rahmenkredit von CHF 680'000 soll gesprochen werden, für die Anschaffung von insgesamt 72 Videoüberwachungsinstallationen an "neuralgischen Punkten" wie z.B. dem Barfüsser- oder dem Centralbahnplatz.
- Der Einsatz der Videoüberwachungsmassnahmen soll mittels Kennzeichnung erkennbar gemacht werden.
- Die Bilder sollen sieben Tage aufbewahrt werden - es sei denn es erfolgt eine anderslautende Anordnung der Staatsanwaltschaft.
- Ziel der Überwachung sollen insbesondere Veranstaltungen kultureller, gesellschaftlicher oder sportlicher Art sein. Selbst harmlose Festivitäten wie der Vogel Gryff oder die Fasnacht sind erklärte Ziele der Überwachung

2. Die Anträge der JSSK

Die JSSK beantragt in ihrer Mehrheit Eintreten auf die Vorlage und eine Verschärfung der Regierungsvorlage. So sollen die Videoüberwachungsanlagen permanent in passivem Betrieb sein.

Eine knappe Minderheit beantragt, auf den Ausgabenbericht nicht einzutreten.

3. Die wichtigsten Gegenargumente

- Um die Videoüberwachungsanlage als einsatztaktisches Führungsinstrument zu verwenden, sind weder die Aufzeichnung der Bilder noch die Erkennbarkeit von Personen notwendig.
- Die Aufzeichnung der Bilder und die Erkennbarkeit von Personen verstösst gegen den Zweck der Anlage und ist damit nach § 17 Abs. 2 IDG gesetzeswidrig.
- Es gibt keinen klaren Nachweis für die Wirkung der Videoüberwachung im öffentlichen Raum. Auch die Erfahrungen in St. Gallen und an der UEFA EURO 2008 haben keinen solchen Nachweis erbringen können.
- Die Videoüberwachung im geschlossenen und im offenen Raum müssen unbedingt voneinander unterschieden werden, da die Auswirkungen unterschiedlich sind.
- Videoüberwachung ist weder effizient noch kostengünstig. Trotz massiven Investitionen konnte in Grossbritannien weder die Kriminalitätsrate gesenkt, noch das subjektive Sicherheitsempfinden gesteigert werden. Die Behauptung einer präventiven Wirkung ist wissenschaftlich nicht haltbar.
- Eine permanente Videoüberwachung stellt alle Bürgerinnen und Bürger unter Generalverdacht und verletzt daher die Unschuldsvermutung.
- Durch die Videoüberwachung von Demonstrationen werden die Demonstrations- und Meinungsfreiheit bedroht.

II. Die Argumente des Regierungsrates

1. Notwendiges einsatztaktisches Führungsinstrument

Die Piratenpartei und die Jungfreisinnigen anerkennen, dass die Beobachtung von Orten mit häufigen grösseren Menschenansammlungen ein wirksames Führungsinstrument erforderlich macht. Sie begrüssen daher die Bemühungen des zuständigen Regierungsrates ausdrücklich, eine datenschutzkonforme Lösung zu finden.

Jedoch sind unseres Erachtens zwei mögliche wesentliche Entschärfungen der Datenschutzproblematik übersehen worden: Ein Konflikt mit dem Datenschutz entsteht erst in dem Zeitpunkt, in dem Personen identifiziert werden können. Werden die Videokameras so eingerichtet, dass Personen hardware-technisch (und nicht nur durch nachträgliche Software-Verpixelung) nicht identifiziert werden können, kann das Ziel dennoch erreicht werden, grössere Menschenansammlungen zu überblicken und die Einsatzkräfte entsprechend zu koordinieren. Diese **bewährte Praxis** wird heute beispielsweise bei der **Überwachung des Verkehrs auf den Autobahnen** angewendet, wo die Kennzeichen der Fahrzeuge auch durch Zoomen nicht identifiziert werden können, die Verkehrslage aber dennoch jederzeit überblickbar ist, womit dem Datenschutz vollumfänglich Rechnung getragen wird.

Eine zweite Schwäche der Vorlage ist die **Aufzeichnung von Daten**. Dient die Videoüberwachungsanlage tatsächlich nur als Führungsinstrument, ist eine Aufzeichnung der **Aufnahmen nicht notwendig** und es kann vollständig darauf verzichtet werden.

2. Wirkung der Videoüberwachung

Der Ausgabenbericht führt wissenschaftliche Erkenntnisse des Dritten Zürcher Präventionsforums auf, aus denen hervorgeht, dass international betrachtet die **Evidenz zur Wirksamkeit der Kameraüberwachung sehr durchmischt** sei.

Schon dies alleine müsste das Vorhaben der Regierung in Frage stellen, da es gemäss dieser Aussage **keinen klaren Beleg für die positive Wirkung der Videoüberwachung im offenen Raum** gibt. Ein solcher darf aber bei einem derartigen Eingriff in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger unserer Ansicht nach erwartet werden.

3. Erfahrungen in St. Gallen

Im Jahr 2008 führte die Stadt St. Gallen die Videoüberwachung an vier neuralgischen Punkten ein. Auch nach drei Jahren wurde hierzu noch keine offizielle Erhebung zur Wirksamkeit publiziert. Nach Aussagen des zuständigen Stadtrates sei die Kriminalitätsbelastung **jedoch nicht überall signifikant zurückgegangen**, womit ein wesentliches Ziel der Videoüberwachung verfehlt wurde.¹

¹ Vgl. Ausgabenbericht, S. 8.

4. Erfahrungen anlässlich der UEFA EURO 2008

Als Erfolgsbeispiel für den positiven Effekt von Videoüberwachungsanlagen werden die Erfahrungen mit der UEFA EURO 2008 aufgeführt.

Dieses Beispiel ist **nur bedingt aussagekräftig**. Zum einen macht der Ausgabenbericht **keine Aussage** darüber, ob durch die Kameras Straftaten aufgeklärt werden konnten. Zum anderen zeigen die Erfahrungen mit anderen Anlagen, dass Videoüberwachungsanlagen bei ihrer Einrichtung zunächst tatsächlich einen signifikanten Effekt erzielen, bevor der Effekt **nach einigen Wochen jedoch verpufft**.² Die EURO 2008 kann daher schon alleine aufgrund der kurzen Einsatzdauer **keine aussagekräftige Beurteilung** der Videoüberwachung in Basel erlauben.

III. Die Argumente der Grossratskommission

Die Mehrheit der JSSK fordert in ihrem Bericht, über die Vorlage des Regierungsrates hinauszugehen und die installierten Videokameras permanent passiv zu betreiben.

1. Effizientes und kostengünstiges Mittel

Es trifft nicht zu, dass es sich bei der Videoüberwachung um ein kostengünstiges und effizientes Mittel handelt, wenn man **es in Relation zum damit verbundenen Nutzen** setzt.

Wie beispielsweise die Londoner Erfahrungen zeigen, stehen die Kosten einer umfangreichen Videoüberwachungsanlage und deren Nutzen in keinem Verhältnis zueinander. Trotz der Investition von hunderten Millionen Pfund und dem Einsatz von mittlerweile einer Million Kameras (!) werden höchstens drei Prozent der Verbrechen anhand der Bilder aufgeklärt³ und es konnte **weder die Kriminalitätsrate signifikant gesenkt werden noch fühlt sich die Bevölkerung sicherer**.⁴

Wäre das für die Videoüberwachung aufgewendete Geld in den herkömmlichen Polizeiapparat investiert worden, wäre der Effekt wohl um ein Vielfaches höher gewesen. Die exzessive Videoüberwachung hatte zudem weder bei den Terroranschlägen von 2005 noch bei den Krawallen vom August 2011 einen nennenswerten Effekt.

2. Erfahrungen aus öffentlichen Verkehrsmitteln

Die von der JSSK vorgebrachten Erfahrungen können nicht generell als Erfahrungswert für den Erfolg von Videoüberwachung herangezogen werden, da ein **wesentliches Unterscheidungskriterium übersehen** wird: Der Erfolg und die Effizienz von Videoüberwachung hängen entscheidend davon ab, ob sie im geschlossenen oder im offenen Raum stattfindet.

² So bspw. geschehen auf dem Oltener Strassenstrich, wo nach einigen Monaten die Situation wieder mit jener vor der Kamerainstallation vergleichbar war. Vgl. NZZ, Mit Kameras auf der Suche nach Sicherheit, 6. Juli 2009.

³ Vgl. Die Krone, Videoüberwachung in London „ist ein Fiasko“, http://www.krone.at/Nachrichten/Videoueberwachung_in_London_ist_ein_Fiasko-Nicht_erschreckend-Story-100254

⁴ Vgl. Der Spiegel, Big Brother sieht sich satt, <http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/0,1518,704269,00.html>

So sind Erfolgsmeldungen von Videoüberwachung regelmässig darauf zurückzuführen, dass sie **im geschlossenen Raum** stattfindet, z.B. in Trams und Bussen (siehe z.B. den später ermittelten Schläger im Bus 36). Es ist in der Wissenschaft praktisch unbestritten, dass in diesem Fall Vandalismus und Aggressionen erfolgreich bekämpft werden können, was wesentlich darauf zurückzuführen ist, dass **keine Ausweichmöglichkeiten** bestehen.⁵

Anders verhält es sich **im offenen Raum**, also bei der Videoüberwachung von Strassen und Plätzen, wie sie vorliegend geplant ist. Hier kann in bisher veröffentlichten Studien **keine signifikante Senkung der Kriminalitätsrate** nachgewiesen werden. Im Gegenteil wurden verschiedentlich Verdrängungseffekte nachgewiesen (siehe nachfolgend).

3. Abschreckung potenzieller Täter, präventive Wirkung

Die JSSK argumentiert, dass die Videoüberwachung potenzielle Täter abschreckt und eine präventive Wirkung hat. Diese Aussage **widerspricht der Erkenntnis diverser Studien und auch Erfahrungen aus der Praxis**.

So hat beispielsweise die Videoüberwachung auf dem Bahnhofplatz Luzern dazu geführt, dass sich die Gruppierungen, welche einen Einfluss auf die Sicherheitslage hatten, **auf andere Plätze verschoben**.⁶ Derselbe Effekt ist auf einer Schulanlage in Münsingen aufgetreten, wo sich die Vandalenakte **auf andere Orte verlagerten**.⁷

Zahlreiche Studien aus Grossbritannien und den USA kamen zudem zum Schluss, dass Videoüberwachung wenig oder „keine generelle“ Auswirkung auf die Kriminalität habe.⁸

4. Beitrag zum subjektiven Sicherheitsempfinden

Weiter behauptet die JSSK, dass Videokameras einen Beitrag zum subjektiven Sicherheitsempfinden leisten. Diese Aussage ist **wissenschaftlich nicht haltbar**.

Im Gegenteil haben Studien ergeben, dass der Anblick von Kameras eher das Gefühl verstärkt, in Gefahr zu schweben.⁹ Das subjektive Sicherheitsgefühl verbessert sich demnach nicht nachhaltig.¹⁰

5. Angemessenes und verhältnismässiges Konzept

Die Verhältnismässigkeit von Videoüberwachung bemisst sich nach den üblichen Kriterien bei Grundrechtseingriffen nach Art. 36 Bundesverfassung (BV), da die

⁵ Vgl. Legal Tribune Online, Videoüberwachung öffentlicher Räume – Sorgenkind der Kommunen, <http://www.lto.de/de/html/nachrichten/828/Sorgenkind-der-Kommunen>

⁶ Vgl. Bürgi Gabriela, Tagungsbericht Drittes Präventionsforum – Videoüberwachung als Prävention?, in: Jusletter 2. August 2010, Rz. 7.

⁷ Vgl. Der Bund, Videokameras auf Münsinger Schulareal zeigen Wirkung, <http://www.derbund.ch/bern/Videokameras-auf-Muensinger-Schulareal-zeigen-Wirkung/story/30268953>

⁸ Vgl. Der Spiegel, „Irgendwer guckt immer zu“, <http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/0,1518,704248,00.html>

⁹ Vgl. Der Spiegel, Big Brother sieht sich satt, <http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/0,1518,704269,00.html>

¹⁰ Vgl. NZZ, Mit Kameras auf der Suche nach Sicherheit, 6. Juli 2009, S. 7.

Videoüberwachung einen solchen Eingriff darstellt. Demnach muss ein solcher Eingriff *geeignet, erforderlich und zumutbar* sein.¹¹

Hierzu ist es ganz wesentlich, zuerst den **Zweck der Videoüberwachungsanlage** klar zu definieren. Dies ist ein Grundpfeiler des neuen Informations- und Datenschutzgesetzes, welches der Grosse Rat beschlossen hat (vgl. § 17 Abs. 2 IDG)!

Gemäss Ausgabenbericht ist der Zweck der Anlage, „*die Einsatzleitung der Kantonspolizei Basel-Stadt während besonderen Ereignissen bei der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu unterstützen*“¹². Die Auswertung der aufgezeichneten Bilder durch die Staatsanwaltschaft wird explizit als Zusatznutzen, nicht jedoch als Zweck bezeichnet. Im Gegenteil wird ausdrücklich festgehalten, dass es sich **nicht** um ein präventives Kriminalitätsbekämpfungssystem handelt.

Die Verhältnismässigkeit muss sich also am Zweck des einsatztaktischen Führungsinstrumentes messen lassen.

Hier scheitert die Verhältnismässigkeit aber am Kriterium der Erforderlichkeit. Erforderlich bedeutet, dass der angestrebte Erfolg nicht mit einer gleich geeigneten, aber milderen Massnahme erzielt werden kann. Wie oben ausgeführt, **stehen jedoch mildere Massnahmen zur Verfügung**, in dem auf eine Aufzeichnung verzichtet wird und die Videokameras so eingerichtet werden, dass auch mit der Zoomfunktion keine Personen erkennbar werden.

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass das geplante Projekt – und noch viel weniger der permanente passive Betrieb der Videoüberwachungsanlage! – **nicht verhältnismässig** ist, weil derselbe Zweck mit milderen Massnahmen erzielt werden kann. Wir müssen daher mit Nachdruck darauf hinweisen, dass eine permanente passive Nutzung der geplanten Videoüberwachungsanlage unseres Erachtens **gegen § 17 Abs. 2 IDG verstossen würde und daher rechtswidrig wäre!**

IV. Weitere Argumente gegen Videoüberwachung

1. Verletzung der Unschuldsvermutung

Die geplante Videoüberwachung stellt durch die Möglichkeit der Personenidentifizierung die Bürgerinnen und Bürger **unter Generalverdacht**. Das Vorgehen hat gewisse Ähnlichkeit mit der hypothetischen Methode, dass alle Briefe geöffnet oder alle Telefonate abgehört würden - in der Hoffnung, dass sich dabei irgendetwas finden liesse, was rückwirkend dieses Verfahren rechtfertigen würde.

Damit wird der **Grundsatz der Unschuldsvermutung verletzt**.

2. Bedrohung der Demonstrations- und Meinungsfreiheit

Es ist gemäss Ausgabenbericht geplant, die Videoüberwachungsanlagen bei Demonstrationen (egal ob bewilligte und unbewilligte) einzusetzen. Dies ist demokratiepolitisch hoch problematisch!

¹¹ Vgl. Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Rz. 586 ff.

¹² Ausgabenbericht, S. 4.

Die Rechtslehre spricht hierbei vom sogenannten „*chilling effect*“, auch bezeichnet als „Schere im Kopf“. Mögliche Teilnehmer einer Demonstration nehmen aufgrund von Videoüberwachung entweder entgegen ihrer ursprünglichen Absicht nicht an einer Demonstration teil oder zensieren sich selbst in ihrem Verhalten, um nicht aufzufallen und allenfalls sogar registriert zu werden. Dieser Effekt tritt auch bei Verhaltensweisen auf, die nicht illegal sind (also nicht nur bei Sachbeschädigungen oder ähnlichem, was einen entsprechenden Videoeinsatz rechtfertigen könnte).

Die Videoüberwachung von Demonstrationen führt also zu **einer einschüchternden Wirkung**, welche Versammlungsteilnehmer davon abhält, ihre Grundrechte wahrzunehmen und stellt damit eine massive implizite Einschränkung der Meinungsfreiheit dar.¹³ Sie ist daher **demokratiepolitisch sehr bedenklich** und unseres Erachtens entschieden abzulehnen.

Für Fragen:

Cedric Meury

Präsident Piratenpartei beider Basel

cedric.meury@piratenpartei.ch

Telefon 076 580 07 24

Luca Urgese

Präsident Jungfreisinnige Basel-Stadt

luca.urgese@jfbs.ch

Telefon 079 384 07 07

¹³ Die Videoüberwachung von Demonstrationen wurde daher bspw. in Deutschland bereits als Verletzung der Versammlungsfreiheit und der informationellen Selbstbestimmung und somit rechtswidrig beurteilt. Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 5. Juli 2010, VG 1 K 905.09.