



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

## **Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission**

An den Grossen Rat

11.0637.02

Basel, 15. September 2011

Kommissionsbeschluss  
Vom 14. September 2011

### **Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission**

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

sowie

### **Bericht der Kommissionsminderheit**

## 1. Inhaltsverzeichnis

<b>1. Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Ausgangslage .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Vorgehen der Kommission .....</b>	<b>3</b>
<b>4. Stellungnahme der Kommissionsmehrheit.....</b>	<b>4</b>
4.1 Videokontrolle als effizientes Einsatzmittel .....	4
4.2 Verhältnismässige Ausgestaltung der Videoüberwachung .....	5
4.3 Passive Nutzung der Videoüberwachung .....	5
<b>5. Anträge der Kommissionsmehrheit.....</b>	<b>6</b>

Beilage:

Entwurf Grossratsbeschluss

Bericht der Kommissionsminderheit

## 2. Ausgangslage

Mit seinem Ausgabenbericht vom 19. April 2011 beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat für die Installation und den Betrieb einer Videoüberwachungsanlage für die Kantonspolizei Basel-Stadt einen Kredit von CHF 680'000 zu bewilligen. Die insgesamt 72 Videokameras an 13 neuralgischen Orten sollen den Einsatzkräften insbesondere als einsatztechnisches Führungsinstrument zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Grossveranstaltungen und Demonstrationen dienen. Geplant ist die situative Einschaltung bei Bedarf. Zusätzlich soll die Videoüberwachungsanlage auf Anordnung der Staatsanwaltschaft im Rahmen der eidgenössischen Strafprozessordnung zu strafrechtlichen Ermittlungstätigkeit genutzt werden. Für weitere Details wird auf den Ausgabenbericht des Regierungsrates verwiesen.

Am 11. Mai 2011 hat der Grosse Rat den Ausgabenbericht Nr. 11.0637.01 betreffend Installation und Betrieb einer Videoüberwachungsanlage für die Kantonspolizei Basel-Stadt (inskünftig Ausgabenbericht) seiner Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission zur Vorberatung überwiesen.

## 3. Vorgehen der Kommission

Die Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission hat den Ausgabenbericht an insgesamt 3 Sitzungen beraten. RR Hanspeter Gass und lic.iur. Gerhard Lips, Polizeikommandant Basel-Stadt, erläuterten die Vorlage an den Sitzungen vom 9. und 29. Juni 2011 und stellten sich den Fragen der Kommission.

An der Sitzung vom 29. Juni 2011 erhielten die beiden Vertreter des Polizeibeamten - Verbandes Basel-Stadt (PBVB), lic.iur. David Gelzer, Präsident PBVB, und Heinz Salvisberg, Vizepräsident PBVB und Ressortchef Sicherheitspolizei Basel-Stadt, Gelegenheit zur Stellungnahme. Der PBVB unterstützt den Antrag und die Zielrichtung des Regierungsrates. Er erachtet die Videoüberwachungsanlage als sinnvolles und nachvollziehbares führungsorientiertes Einsatzmittel bei Grossanlässen. Ihrer Einschätzung nach sei aus politischer Sicht im Moment nicht mehr machbar, obwohl seitens der Polizei eine passive rund um die Uhr Aufzeichnung wie bei der BVB (Basler Verkehrsbetriebe) wünschenswert wäre.

Mit Beschluss vom 29. Juni 2011 hat die JSSK bei Anwesenheit von 9 Kommissionsmitgliedern mit 5 zu 4 Stimmen Eintreten auf den Ausgabenbericht des Regierungsrates beschlossen.

Bei der Diskussion der Vorlage stellte sich heraus, dass eine Mehrheit der Kommission einen permanenten passiven Betrieb gegenüber dem vom Regierungsrat vorgeschlagenen nur situativen Betrieb der Videoüberwachungsanlage befürwortet, während eine Minderheit der Kommission die regierungsrätliche Vorlage generell ablehnt. Die entsprechenden Anträge wurden einander in insgesamt zwei Abstimmungen gegenübergestellt. In der ersten Abstimmung obsiegte der Antrag zur Installation einer Videoüberwachungsanlage mit permanentem passivem Betrieb mit 5 zu 4 Stimmen gegenüber der Vorlage des Regierungsrates mit bloss situativem Betrieb. Anschliessend wurde die obsiegende Variante dem Antrag auf

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

Ablehnung der regierungsrätlichen Vorlage gegenübergestellt. Die Kommission hat mit 5 zu 4 Stimmen den Antrag auf Installation einer Videoüberwachungsanlage mit permanentem passiven Betrieb dem Antrag auf Ablehnung der regierungsrätlichen Vorlage den Vorzug gegeben.

Die Kommission hat in der Folge beschlossen ihre Argumentation je in einem Bericht der Kommissionsmehrheit (Ziffer 4. dieses Berichtes) und der Kommissionsminderheit (Beilage zu diesem Bericht) darzulegen.

Zur Kommissionsmehrheit gehören:

André Auderset, Peter Bochsler, Toni Casagrande, Remo Gallacchi, Helmut Hersberger, Felix Meier

Zur Kommissionsminderheit gehören:

Sibel Arslan, Ursula Metzger Junco, Tanja Soland, Emmanuel Ullmann, Kerstin Wenk

Der vorliegende Bericht (Ziffern 1. bis 3.) wurde in der JSSK-Sitzung vom 14. September 2011 von der Gesamtheit der anwesenden Kommissionsmitglieder einstimmig mit 10 zu 0 Stimmen verabschiedet.

## **4.        Stellungnahme der Kommissionsmehrheit**

### **4.1      Videokontrolle als effizientes Einsatzmittel**

Der gesellschaftliche Wertewandel führt insgesamt zu einer intensiveren Nutzung des öffentlichen Raums rund um die Uhr. Gleichzeitig ist eine tendenzielle Abnahme der sozialen Kontrolle festzustellen, während eine Akzentuierung bei der Kriminalität stattfindet. Insbesondere die steigende Gewalt unter Jugendlichen und die erheblichen Sachbeschädigungen im Rahmen vom Fussballspielen, Demonstrationen, Hausbesetzungen und spontanen Partys stellt die Kantonspolizei Basel-Stadt zunehmend vor neue Herausforderungen, die mit einem grossen personellen und materiellen Aufwand verbunden sind. Es sei zu alledem auf den Bericht des Regierungsrates Nr. 10.048.03 zur Sicherheitsinitiative verwiesen.

Die Videoüberwachung stellt eine einfach anwendbare Sicherheitsmassnahme dar und ist ein effizientes und kostengünstiges Mittel, um insbesondere auch bei knappen personellen Ressourcen der Sicherheitskräfte sensible öffentliche Orte zu beobachten und eine lokale Entlastung von Kriminalitätsschwerpunkten zu realisieren. Sie erleichtert die Arbeit der Einsatzkräfte und macht den Einsatz der Rettungskräfte sicherer. Diese Erfahrung wurde auch anlässlich der UEFA EURO 2008 gemacht, wo sich die temporär eingesetzten Videokameras aus Sicht der Einsatzleitungen von Polizei, Feuerwehr und Sanität ausgesprochen bewährt haben (vgl. auch Ausgabenbericht, Ziff. 6.4). Die Erfahrungen aus den öffentlichen Verkehrsmitteln zeigen ebenfalls, dass die Videoüberwachung zur erheblichen Abnahme von Vandalismus und Aggressionen gegen Personen im beobachteten Raum führt. Die erhöhte Wahrscheinlichkeit bei einer Straftat beobachtet oder aufgezeichnet zu werden, steigert gleichzeitig das Risiko, entdeckt und bestraft zu werden. Ein Teil potentieller Täter wird dadurch abgeschreckt. Die im Zuge der präventiven Videoüberwachung gewonnenen Daten

erlauben die nachträglich Auswertung zur Klärung von strafbarem Verhalten und der Fahndung nach deren Urheberchaft. Die für jedermann offen gelegte Videoüberwachung trägt zudem zum subjektiven Sicherheitsempfinden bei.

## 4.2 Verhältnismässige Ausgestaltung der Videoüberwachung

Das Konzept des Regierungsrates sieht einen räumlich begrenzten Einsatzort auf Orte vor, wo erfahrungsgemäss viele Personen zusammenkommen. Die Videoüberwachung soll dabei als operatives Führungsinstrument zur gezielten Unterstützung der Einsatzkräfte bei Grossveranstaltungen und Demonstrationen eingesetzt werden. Die an neuralgischen Orten fest installierten Videokameras werden **situativ**, d.h. wenn dazu im Einzelfall Anlass besteht, aufgeschaltet und die aufgezeichneten Bilder – vorbehältlich einer Anordnung der Staatsanwaltschaft im konkreten Fall – nach sieben Tagen wieder gelöscht. Die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben ist entsprechend dem Informations- und Datenschutzgesetz sichergestellt. Insbesondere muss jeder einzelne Standort, jede Kamerainstallation und Ausrichtung bei der Datenschutzfachstelle beantragt und von ihr bezüglich der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen geprüft und bewilligt werden. Es sei diesbezüglich auf die ausführlichen Darlegungen im Ausgabenbericht verwiesen (vgl. Ausgabenbericht Ziff. 2.2, S. 3f. und Ziff. 3.5, S. 5f.). Das vom Regierungsrat vorgelegte Konzept erweist sich damit in jeder Hinsicht als angemessen und verhältnismässig.

## 4.3 Passive Nutzung der Videoüberwachung

Für die Kommissionsmehrheit ist das regierungsrätliche Konzept insoweit zu einschränkend, als die Videokameras nur bei ganz speziellen Ereignissen überhaupt eingeschaltet sein sollen. Videoaufzeichnungen sind nicht nur ein Führungsmittel der Einsatzkräfte bei speziellen Grossereignissen, sondern auch ein bewährtes Mittel, schwere Gewaltdelikte oder Sachbeschädigungen innert kurzer Zeit aufklären und die Täterschaft ermitteln zu können. Gerade deswegen haben Videoanlagen auch eine präventive Wirkung. Zudem kann mit der schnellen Täterermittlung auch den Geschädigten und den Opfern geholfen werden, das Ereignis rasch bewältigen zu können. Werden die Videoanlagen jedoch nur bei besonderen Gefährdungssituationen eingeschaltet, können sie diese Präventiv- und Beweissicherungsfunktion nicht im wünschenswerten Mass erfüllen. Die Kommissionsmehrheit ist sich bewusst, dass sich Straftaten nicht vorwiegend entlang der geplanten Hauptachse ereignen müssen. Eine Videoanlage zu installieren, ohne gleichzeitig die Möglichkeit zu eröffnen, bei Bedarf auf die Aufzeichnungen zurückgreifen zu können, hält sie allerdings für ungenügend. Im Falle eines schwerwiegenden Vorfalles wäre es der Bevölkerung und dem Opfer zudem kaum zu erklären, dass das Videoüberwachungssystem zwar installiert, tatrelevante Aufzeichnungen aber fehlen, weil die Anlagen nur ausnahmsweise eingeschaltet sind.

Die Kommissionsmehrheit befürwortet deshalb einen **permanenten passiven** Betrieb der Videoüberwachungsanlage. Sie ist der Ansicht, dass ein solcher passiver Einsatz sich auch im Lichte der Verhältnismässigkeit rechtfertigt, wenn die Aufzeichnungen nur bei entsprechendem Bedarf gesichtet, nur speziellem Personal zugänglich und zudem nach sieben Ta-

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

gen jeweils automatisch gelöscht werden. Der Einsatz zusätzlichen Personals ist für einen solchen passiven Betrieb ausserdem nicht notwendig.

Sollte der Antrag der Kommissionsmehrheit im Grossen Rat eine Mehrheit finden, erwartet die Kommissionsmehrheit vom Regierungsrat, dass er dies nicht nur als Legitimation, sondern als politische Pflicht auffasst und eine passive permanente Aufzeichnung wie beschrieben umsetzt. Auf eine formelle Abänderung des offen formulierten Beschlussantrages des Regierungsrates hat die Kommissionsmehrheit deshalb verzichtet.

## 5. Anträge der Kommissionsmehrheit

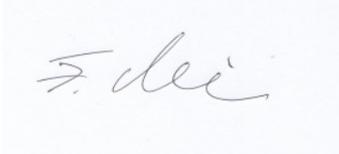
Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellt die Mehrheit der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission dem Grossen Rat einstimmig folgende Anträge:

1. Dem nachstehenden Entwurf zum Grossratsbeschluss betreffend Installation und Betrieb einer Videoüberwachungsanlage ist zuzustimmen.
2. Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Videoüberwachungsanlage in **permanen-tem passiven** Betrieb einzusetzen.

Die Kommissionsmehrheit hat den Präsidenten zu ihrem Sprecher bestimmt.

Basel, den 14. September 2011

Im Namen der Kommissionsmehrheit



Felix Meier  
Präsident

### Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss  
Minderheitenbericht

Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission

## Grossratsbeschluss

### Installation und Betrieb einer Videoüberwachungsanlage

vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Ausgabenbericht Nr. 11.0637.01 des Regierungsrates und in den Bericht der Justiz-, Sicherheits- und Sportkommission Nr. 11.0637.02, beschliesst:

://: Für die Installation und den Betrieb einer Videoüberwachungsanlage wird ein Kredit von CHF 680'000 inkl. Mehrwertsteuer, zu Lasten der Rechnung 2011, Investitionsbereich „Übrige“, Position Nr. 506.5551.20000, bewilligt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

## **Minderheitsbericht zum Ausgabenbericht betreffend Installation und Betrieb einer Videoüberwachungsanlage für die Kantonspolizei Basel-Stadt**

### **1. Erörterungen der Kommissionsminderheit**

Der Regierungsrat plant, im Kanton Basel-Stadt an neuralgischen Punkten insgesamt 72 Videoüberwachungsanlagen zu installieren. Diese Videokameras sollen als einsatztaktisches Führungsinstrument der Einsatzleitungen bei Grossanlässen in der Innenstadt dienen.

Die Kommissionsminderheit wehrt sich aus nachfolgenden Gründen gegen die Installation dieser Videoüberwachungsanlagen.

### **2. Argumente gegen die Installation einer Videoüberwachungsanlage**

#### **2.1 Grundsätzliches**

In einem demokratischen Rechtsstaat wie der Schweiz steht die persönliche Freiheit an oberster Stelle und ist in der Bundesverfassung garantiert. Als Mensch will man sich frei bewegen können und seine Privatsphäre geschützt wissen. Eine Überwachung der Bewegungen in der Öffentlichkeit ist ein weiterer Schritt zum Überwachungsstaat. Der Roman von George Orwell „1984“ zeigt die Extremform des Überwachungsstaates. Doch auch in der schweizerischen Realität waren wir von Überwachungen nicht geschützt: der Fichenskandal vor rund 20 Jahren war exemplarisch – und vor kurzer Zeit hatte auch Basel – trotz gesetzlicher Regelungen zum Schutz der Privatsphäre – mit der Überwachung türkischstämmiger Grossrätinnen und Grossräte seinen Skandal. Dem Staat sollen deshalb nicht unnötigerweise Mittel zur Verfügung gestellt werden, um seine Bürgerinnen und Bürger zu überwachen.

#### **2.2 Basel ist sicher**

Einschränkungen der persönlichen Freiheit können bei überwiegendem öffentlichem Interesse gemäss Art. 36 Abs. 2 BV gerechtfertigt sein. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn die Kriminalität besonders hoch wäre. Doch unser Kanton ist im nationalen und internationalen Vergleich sicher. Der Regierungsrat hat bereits mehrmals darauf hingewiesen. Die Anzahl schwerer Straftaten ging in den letzten Jahren kontinuierlich zurück, in nationalen Vergleich rangiert die Stadt Basel bei den begangenen Straftaten im letzten Drittel<sup>1</sup>.

#### **2.3 Eine Scheinsicherheit nützt niemandem**

Die Videokameras vermitteln eine Scheinsicherheit. Sie dienen vor allem der Strafverfolgung und können auch in jenen Fällen (je nach Einstellung) nur bedingt Auskunft über das Geschehen abgeben.

Mit den Videokameras wird keine einzige schwere Straftat verhindert. Zum einen können die potentiellen Täter ihre Straftat ausserhalb der Reichweite der Videokamera begehen<sup>2</sup>, zum anderen hätten von Videokameras aufgenommene Straftaten nur den Effekt, zusätzliche Anhaltspunkte über die potentiellen Täter zu liefern – dem Opfer der Straftat nützt dies wenig, die Straftat wurde begangen. Damit Straftaten nach Möglichkeit vermieden werden können, befürwortet die Kommissionsminderheit deshalb mehr Polizei, was der Regierungsrat mit der Aufstockung des Polizeikorps um 45 Stellen auch plant. Eine generelle Erhöhung der sichtbaren zu Fuss patroulierenden Polizeipräsenz ist wünschenswert;

<sup>1</sup> Gemäss Bericht des Regierungsrates zur Sicherheitsinitiative Nr. 10.0480.03, S. 5ff.

<sup>2</sup> Gemäss Ausgabenbericht S. 5 soll mittels Schilder auf die Videokameras hingewiesen werden.

weitergehende Massnahmen sind gemäss Kommissionsminderheit jedoch nicht erforderlich.

#### **2.4 Räumlicher Umfang**

Gemäss Übersichtsplan im Anhang sind nicht in der ganzen Innenstadt Videokameras vorgesehen. Beispielsweise am Rheinbord soll auf die Installation verzichtet werden. Sollte dort etwas passieren, wird der Ruf der Bevölkerung nach Videokameras unüberhörbar sein. Die Folge wird sein, dass in der ganzen Innenstadt sowie an weiteren Begegnungszonen (wie Quartierplätze und Parkanlagen) mittelfristig Videokameras installiert sein werden. Dies kann nicht sein.

#### **2.5 Zeitlicher Umfang**

Im Ausgabenbericht ist geplant, die Kameras situativ, also nur wenn dafür im Einzelfall eine Notwendigkeit besteht, einzuschalten (z.B. an sportlichen Grossanlässen oder an der Fasnacht). Sollte sich eine Straftat in Kameranähe und ausserhalb der Einschaltzeiten ereignen, befürchtet die Kommissionsminderheit aufgrund des Mediendruckes eine dauerhafte Einschaltung der Kameras. Entsprechende Verlautbarungen wurden bereits von der Kommissionsmehrheit während der Beratung des Ausgabenberichtes gemacht. Eine sinnvolle Verarbeitung der Daten würde zudem – entgegen der Meinung der Kommissionsmehrheit – zu einer eigentlichen Dauerüberwachung der Aufzeichnung führen, was personal- und kostenintensiv ist und für die Kommissionsminderheit unannehmbar wäre. Zudem könnte eine dauerhafte Aufzeichnung möglicherweise in Konflikt mit §17 Abs. 2 IDG stehen, welche besagt, dass die Videoüberwachung „örtlich und zeitlich auf das zur Erreichung des konkreten Zwecks Erforderliche zu beschränken sei“.

#### **2.6 Vergleichsbeispiele im In- und Ausland, die nicht überzeugen**

Der Ausgabenbericht des Regierungsrates anerkennt auf Seite 7, dass die Evidenz zur Wirksamkeit der Kameraüberwachung international sehr durchmischt sei. In einem Bericht des Hamburger Abendblattes vom 5. Juli 2010 konnte mit der Videoinstallation bei der Reeperbahn nach dreijähriger Laufzeit keine Abschreckungswirkung festgestellt werden. Dafür stiegen die Anzahl Straftaten deutlich, was mit der Aufdeckung der Dunkelziffer begründet wird. Die Datenschützer bemängeln, dass mit der Installation von Videokameras der Präventivcharakter nicht gegeben sei.

Auch die NZZ geht in ihrem Artikel vom 6. Juli 2009 auf den fehlenden Präventivcharakter der Videokameras ein. Am Beispiel des Oltner Strassenstrichs konnte zudem gezeigt werden, dass bei der Installation der Videokameras nach anfänglichen Erfolgen die Wirkung ausblieb, sobald die erste Welle verebbt und die Videokameras aus der Medienberichterstattung verschwunden waren. Heute sei die Situation wieder mit jeder vor der Kamerainstallation vergleichbar. Diese Abnutzungserscheinung wird auch am Beispiel England aufgezeigt. Heute sind dort über vier Millionen Kameras installiert. Insgesamt hat sich aber weder an der Kriminalitätsrate, noch am Sicherheitsempfinden der Bevölkerung viel verändert. Anschaulich wurde dies durch die jüngsten Krawallen wieder belegt.

### **3. Schlussfolgerungen und Antrag der Kommissionsminderheit an den Grossen Rat**

Die Kommissionsminderheit der JSSK beantragt dem Grossen Rat mit 5:0 Stimmen auf den vorliegenden Ausgabenbericht nicht einzutreten.

Sie hat Emmanuel Ullmann zu ihrem Sprecher bestimmt.

Im Namen der Kommissionsminderheit

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'E. Ullmann', with a long horizontal flourish extending to the right.

Emmanuel Ullmann