



## Antrag des Gemeinderates

### an den Einwohnerrat

**2439**

Pratteln, 11. Juli 2006

# Reglement über die Video-Überwachung

---

## 1. Ausgangslage

Strafbare Handlungen, welche an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten begangen werden, haben in den letzten Jahren stark zugenommen und verursachen der Gemeinde zunehmend hohe Kosten. Speziell bei den Schulanlagen Fröschmatt und Münchacker kam es in der Vergangenheit häufig zu Vandalismusschäden. Vermehrte Kontrollen der Kantons- und Gemeindepolizei und der Einsatz von Securitas-Mitarbeitenden zeigten nicht die gewünschte Wirkung. Der Gemeinderat beschloss daher, zum Mittel der Videoüberwachung zu greifen. Es wurde ein Konzept erarbeitet, welches mit dem Datenschutzbeauftragten des Kantons abgesprochen wurde. In einem Pilotprojekt wurde darauf eine Video-Überwachungsanlage an verschiedenen Standorten installiert (GRB 434 vom 21.9.2004). Es handelte sich dabei um eine reine Bildaufzeichnung, d.h. die Videoaufnahmen wurden nicht in Echtzeit von Mitarbeitenden an Bildschirmen überwacht.

Die Argumentation für eine Videoüberwachung stützt sich auf zwei Thesen: Ziel ist es einerseits, durch Videoüberwachung potentielle Straftäter abzuschrecken. Die Kameras haben also eine vorbeugende, d.h. präventive Wirkung. Sie sollen Vergehen und Verbrechen wie Delikte gegen Leib und Leben oder Vandalismus verhindern. Andererseits geht es darum, die repressive Ahndung von Vergehen und Verbrechen zu ermöglichen, d.h. Sicherung von Beweisen zur Überführung der Täterschaft bei Straftaten.

## 2. Pilotprojekt

Im Mai 2005 wurde probeweise mit der Installation einer Videoüberwachungsanlage (Kosten CHF 12'681.--) an Standorten begonnen, an denen in der Vergangenheit folgende Straftaten registriert worden waren: Sexuelle Belästigung, Einbruchdiebstahl, räuberischer Diebstahl, Körperverletzung, Bedrohung, Sachbeschädigung, Verstoss gegen das Betäubungsmittelgesetz. Von der Videoüberwachung als Bestandteil eines Massnahmenkatalogs erhoffte sich der Gemeinderat eine möglichst grosse Präventionswirkung. Nebst der Videoüberwachung wurden folgende Massnahmen getroffen: Verhängung von Haus- und Arealverboten, Zutrittsverbote (Fahrverbote, Absperrungen), Absprachen mit der Autobus AG und vorbeugende soziale Massnahmen (Streetworker, Jugendsachbearbeiter Kantonspolizei).

Das Projekt war auf 12 Monate befristet. Danach sollte Bilanz gezogen und entschieden werden, ob die Videoüberwachung weiter laufen soll.

Es wurden folgende Orte überwacht (Überwachungsblöcke von je 3 – 4 Wochen):

- Kiosk Tramendstation (insgesamt 20 Wochen)
- Schulhaus Fröschmatt (insgesamt 12 Wochen)
- Schulhaus Münchacker (insgesamt 6 Wochen)
- Schulhaus Erlimatt (insgesamt 4 Wochen)

Das Pilotprojekt wurde so gewählt, dass eine gut abgestützte Aussage über die Wirkung und Effizienz von Videoüberwachung gemacht werden kann, um zu einem späteren Zeitpunkt als Entscheidungsgrundlage für eine allfällige umfassendere Videoüberwachung zu dienen. Andere, weniger radikale Mittel wie vermehrte Kontrollen der Kantons- und Gemeindepolizei und der Einsatz von Securitas-Mitarbeitenden, hatten an diesen Standorten nachweislich versagt.

Der einjährige Pilotversuch wird vom Gemeinderat als erfolgreich beurteilt. Es hat sich gezeigt, dass der Einsatz der Videoüberwachung das angestrebte Ziel erreicht hat. Die Kriminalität ist zurückgegangen. Massstab ist der Vergleich der Straftaten vor und nach dem Beginn der Videoüberwachung an den überwachten Standorten. Im Jahre 2004 sind an den vier Standorten des Pilotprojekts in 35 Fällen Ermittlungsverfahren wegen Straftaten von erheblicher Bedeutung aufgenommen worden. Vom Mai 2005 an sind an den vier Standorten des Pilotprojekts 18 Fälle registriert worden: Ein Verlagerungseffekt auf nicht überwachte Plätze hat sich nicht eingestellt. Diese erhebliche Verbesserung der Sicherheitslage hätte allein mit anderen Massnahmen, die weniger stark in die Persönlichkeit der betroffenen Personen eingreifen, nicht erreicht werden können. Als Bestandteil des oben geschilderten Massnahmenkatalogs hat die Videoüberwachung zum Rückgang der Straftaten geführt und sich als wirkungsvoll erwiesen.

## 3. Rechtliche Anforderungen und Voraussetzungen

Im Sinne des Datenschutzes ist unter Videoüberwachung die Aufnahme von Videobildern erkennbarer oder bestimmbarer Personen zu verstehen. Das Bearbeiten umfasst namentlich das Erfassen, Bekanntgeben, das unmittelbare oder nachträgliche Anschauen oder Aufbe-

wahren der Videobilder. Jede staatliche personenbezogene Videoüberwachung ist ein Eingriff in die persönliche Freiheit und bedarf deshalb einer gesetzlichen Grundlage. Ausgehend von den allgemeinen Datenschutzprinzipien darf die Videoüberwachung nur dann eingesetzt werden, wenn sie geeignet ist, den angestrebten Zweck, d.h. die Sicherheit, insbesondere den Schutz von Personen und/oder Sachen, zu erreichen. Zudem muss die Videoüberwachung erforderlich sein. Erforderlich ist sie nur, wenn es keine mildereren Massnahmen gibt. Wenn der verfolgte Zweck durch einen weniger tiefen Eingriff in die Persönlichkeit der betroffenen Personen erreicht werden kann, ist die Videoüberwachung unzulässig. Das heisst, dass vor Anordnung einer Videoüberwachungsmassnahme der Zweck der Massnahme klar definiert und die Geeignetheit und Erforderlichkeit geprüft werden muss. Die Videoüberwachung muss ausserdem verhältnismässig sein. Da die personenbezogene Videoüberwachung einen schweren Eingriff in die Persönlichkeit darstellt, muss der verfolgte Zweck dementsprechend gewichtig sein. Nicht verhältnismässig ist z.B. eine Videoüberwachung bei wilder Abfalldeponierung, Ruhestörung, bei kleineren Sachbeschädigungen oder bloss zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung. Neben der Möglichkeit der Videoüberwachung ist nach weiteren Möglichkeiten zu suchen, welche als „passive Massnahmen“ nicht in die Privatsphäre von betroffenen Personen eingreifen. Statt einer Videoüberwachung sind denkbar:

Bauliche Massnahmen:

- Optische Gestaltung mit vermehrter Übersicht
- Stärkere Beleuchtung dunkler Orte

Personelle Massnahmen:

- Einrichtung eines Sicherheitsdienstes
- Einsatz von Polizeipatrouillen

Soziale Massnahmen:

- sozialpädagogische Einrichtungen (Gassenarbeit)

Kombination verschiedener Massnahmen

Erweisen sich alle „passiven Massnahmen“ als nicht tauglich oder als nicht durchführbar, kann in einem zweiten Schritt als „aktive Massnahme“ eine Videoüberwachung in Betracht gezogen werden.

Bei der Installation und dem Gebrauch eines Videoüberwachungssystems müssen die folgenden Voraussetzungen eingehalten werden:

Zweckbindung:

Das Zweckbindungsgebot im Datenschutz verlangt, dass die erhobenen Personendaten (Videoaufnahmen) nur für die Zwecke bearbeitet werden dürfen, die bei der Beschaffung der Daten angegeben wurden. Von der Zweckbindung kann nur abgewichen werden, wenn gesetzliche Anzeigepflichten bestehen oder wenn die Polizei die Videoüberwachung durchführt. Sie hat alle strafbaren Handlungen von Amtes wegen zu verfolgen.

#### Datensicherheit:

Die für das Videoüberwachungssystem verantwortliche Person muss die Personendaten durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen vor jeglichem unbefugtem Bearbeiten schützen (z.B. unberechtigten Personen den Zugang zu den Daten verbieten). So muss sichergestellt sein, dass nur berechnigte Personen Zugang zu den Bildschirmen der Videokameras haben. Desgleichen müssen die gespeicherten Daten an einem sicheren Ort aufbewahrt werden.

#### Transparenz:

Die Tatsache, dass ein Ort videoüberwacht wird, muss für die betroffenen Personen stets erkennbar sein. Das kann durch das Aufstellen entsprechender Hinweisschilder, die zum Beispiel ein Piktogramm und Angaben zur überwachenden Stelle enthalten, erreicht werden. In regelmässigen Abständen ist neu zu beurteilen, ob und inwieweit die Videoüberwachung noch erforderlich ist.

#### Einstellungen der Videokamera:

Der datenschutzrechtliche Grundsatz der Datensparsamkeit verlangt, dass möglichst wenig Personendaten bearbeitet werden. Dies kann schon mit den Einstellungen der Kamera erreicht werden. Die Videokameras müssen so platziert werden, dass nur die für den verfolgten Zweck absolut notwendigen Bilder in ihrem Aufnahmeheld erscheinen. Der zeitliche sowie der örtliche Umfang der Videoüberwachung müssen definiert sein. Eine Überwachung soll nicht flächendeckend sein.

#### Speicherung und Vernichtung:

Findet keine Echtzeit-Überwachung statt, dürfen die Videoaufnahmen nur so lange gespeichert werden, als sie zur Erfüllung des angegebenen Zwecks benötigt werden. Die Aufnahmen müssen innert möglichst kürzester Zeit gelöscht werden. Es sei denn, das Filmmaterial dient als Beweismittel, um Straftäter zu überführen. Wurde eine strafbare Handlung aufgezeichnet, sind die Aufnahmen der zuständigen Behörden zu übergeben und nach Abschluss des Verfahrens zu vernichten.

#### Rechte der Betroffenen:

Es muss sichergestellt werden, dass die betroffenen Personen ihre Rechte auf Auskunft, Einsicht und Berichtigung ausüben können.

Der vorliegende Entwurf des Reglements über die Video-Überwachung stützt sich auf das Musterreglement des kantonalen Datenschutzbeauftragten.

## 4. Erläuterungen zu den einzelnen Reglementsbestimmungen

### § 1 Überwachungszweck

Videoüberwachungen dürfen nur zur Erreichung der folgenden Ziele eingesetzt werden:

- Verhinderung von Vergehen und Verbrechen (Verbrechen sind die mit Zuchthaus, Vergehen die mit Gefängnis als Höchststrafe bedrohten Handlungen Art. 9 Strafgesetz/StGB)
- Sicherung von Beweisen zur Überführung der Täterschaft bei Straftaten, wie z.B. Gewaltdelikte/Tätlichkeiten/Drohungen, Handlungen gegen die sexuelle Integrität, Vandalismus.

Da für die Ermittlung von Vergehen und Verbrechen die Kantonspolizei Basel-Landschaft zuständig ist, erfolgt in diesen Fällen die Datenbearbeitung in Koordination mit der Kantonspolizei.

### § 2 Allgemeine Voraussetzungen

Die personenbezogene Videoüberwachung stellt einen schweren Eingriff in die Privatsphäre der betroffenen Personen dar. Vor der Einrichtung einer Videoüberwachung muss eine Problem- und Massnahmenanalyse stattfinden. Der Gemeinderat muss den Zweck der Videoüberwachung genau definieren. Es ist zudem regelmässig zu überprüfen, ob die Überwachung noch notwendig ist, und sie ist abzubrechen, wenn der Zweck erreicht ist.

### § 3 Verhältnismässigkeit

Die Videoüberwachung muss erforderlich und geeignet sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen. Videoüberwachung darf nur eingesetzt werden, wenn der angestrebte Zweck mit anderen, weniger weit gehenden Mitteln (z.B. bauliche Massnahmen, bessere Beleuchtung oder Patrouillen von Sicherheitspersonal) nicht zu erreichen ist.

Damit eine Videoüberwachung als notwendig und geeignet bezeichnet werden kann, muss ein hohes Rechtsgut geschützt und eine schwere Straftat verhindert werden, welche den Grundrechtseingriff überwiegt, zum Beispiel bei Gefährdung von Leib und Leben durch Angriffe auf die körperliche, psychische und sexuelle Integrität. Das öffentliche Interesse an der Verhinderung von schweren Straftaten ist in diesen Fällen gegeben. Die Verhinderung von Übertretungen durch den Einsatz von Videoüberwachung ist hingegen unverhältnismässig (Übertretungen sind die mit Haft oder Busse als Höchststrafe bedrohten Handlungen Art. 101 StGB).

### § 4 Hinweise auf die Videoüberwachung

Personen, die sich im überwachten Bereich befinden, werden auf die Videoüberwachung aufmerksam gemacht, z.B. mit einem gut sicht- und lesbaren Hinweisschild.

Die Rechte der betroffenen Personen müssen garantiert sein. Es muss auch darauf hingewiesen werden, bei wem das Auskunftsrecht geltend gemacht werden kann. Um eine Strafuntersuchung nicht zu gefährden, kann die Auskunft oder Einsicht auf einen späteren Zeit-

punkt verschoben werden.

## § 5 Weitergabe von Videoaufzeichnungen

Ist ein voraussichtlich strafrechtlich relevantes Ereignis dokumentiert, wird unverzüglich Strafanzeige eingereicht und – bei Antragsdelikten – ein Strafantrag erhoben. Ist ein voraussichtlich strafrechtlich relevantes Ereignis anhand von Bildaufnahmen dokumentiert und Strafanzeige erstattet worden, dürfen die Aufnahmen zur Auffindung der mutmasslichen Täterschaft ausschliesslich an die zuständigen Behörden weitergegeben werden.

## § 6 Informationspflicht an Betroffene

Die Gemeinde wird die betroffene Person in Absprache mit den Strafverfolgungsbehörden informieren, sobald dies die Strafuntersuchung erlaubt.

## § 7 Aufbewahrung und Vernichtung

Es findet keine Echtzeit-Überwachung von Mitarbeitenden an Bildschirmen statt. Die Personendaten werden in einem Informationssystem gespeichert, aber nur solange dies notwendig ist. Spätestens nach 96 Stunden seit der Aufzeichnung sind die Bildaufnahmen zu vernichten oder zu überschreiben. Die Frist von 96 Stunden beginnt, wenn die Überprüfung etwaiger Vorkommnisse durch eine berechtigte Person möglich ist (konkret: am Morgen des folgenden Tages, am Montagmorgen bei Wochenenden, am ersten Arbeitstag nach Festtagen). Vorbehalten bleibt die Weiterleitung von Bildmaterial an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden mit einer Strafanzeige. Wurde eine strafbare Handlung aufgezeichnet, dürfen die Aufnahmen nur an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden. Das Bildmaterial wird in solchen Fällen auch länger als 96 Stunden aufbewahrt, bis es der Kantonspolizei Basellandschaft mit der Strafanzeige weitergeleitet wurde und nicht mehr benötigt wird.

## § 8 Zugriff auf die Daten und Datenschutz

Nur eine vom Gemeinderat klar bestimmte und geringe Anzahl Mitarbeitender der Abteilung öffentliche Sicherheit wird Zugang und Zugriff zum Informationssystem haben, mit welchem die Bilder ausgewertet werden.

Was die Datensicherheit betrifft, so hat die für die Videoüberwachung verantwortliche Person die geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen zum Schutz von Personendaten vor jeglicher unbefugter Datenbearbeitung (z.B. Abspielen oder Manipulation der Videoaufnahmen) zu treffen:

- nur befugte Personen dürfen Zugang zu den Monitoren haben
- die Aufnahmen sind an einem sicheren Ort in einem abgeschlossenen Raum aufzubewahren.

- Das Personal, das diese Daten bearbeitet, muss bezüglich Datensicherheit und Datenschutz entsprechend instruiert, überwacht und kontrolliert werden.

## § 9 Inkrafttreten

Der Gemeinderat beschliesst das Inkrafttreten dieses Reglements.

## 5. Anträge

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat, gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen.

### Für den Gemeinderat

Der Präsident:

Die Verwalterin:

B. Stingelin

Dr. M. Hofstetter Schnellmann

### Beilagen:

- Entwurf des Reglements über die Video-Überwachung

## Reglement betreffend Videoüberwachung

vom xx

Der Einwohnerrat, gestützt auf § 6 Bst. a des Gesetzes über den Schutz von Personendaten<sup>1</sup>, §§ 46 und 47 Abs. 1 Ziff. 2 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 28. Mai 1970<sup>2</sup> und § 17 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Pratteln, beschliesst:

### **§ 1 Überwachungszweck**

Die Videoüberwachung bezweckt die Verhinderung und Ahndung von strafbaren Handlungen. Sie erfolgt bei Verbrechen und Vergehen in Koordination mit der Kantonspolizei Basellandschaft.

### **§ 2 Allgemeine Voraussetzungen**

<sup>1</sup> Der Gemeinderat entscheidet über den Einsatz von Videoanlagen zur Überwachung von öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten.

<sup>2</sup> Der Gemeinderat legt für jede Videoüberwachung den Zweck, die verantwortliche Stelle, das überwachte Gebiet, die Dauer und Art der Überwachung, die Auswertung, den Zugriff auf die Daten, die Aufbewahrungsdauer und die regelmässige Überprüfung der datenschutzrechtlichen Voraussetzungen fest.

<sup>3</sup> Der Gemeinderat führt eine Liste der Videoüberwachungsinstallationen und stellt sicher, dass diese Liste der Öffentlichkeit zugänglich ist.

### **§ 3 Verhältnismässigkeit**

<sup>1</sup> Eine allgemeine Überwachung des öffentlichen Raumes ist unzulässig.

<sup>2</sup> Eine Videoüberwachung ist nur zulässig, wenn sie zum Erreichen des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen.

### **§ 4 Hinweise auf die Videoüberwachung**

Auf die Videoüberwachung ist durch geeignete Massnahmen am überwachten Ort, beispielsweise durch deutlich sichtbare Hinweistafeln, hinzuweisen.

---

<sup>1</sup> SGS 162

<sup>2</sup> SGS 180

## **§ 5 Weitergabe von Videoaufzeichnungen**

Videoaufzeichnungen dürfen im Rahmen einer Anzeigestellung den zuständigen Behörden weitergegeben werden. Vorbehalten bleiben die Regeln über die Strafrechtspflege.

## **§ 6 Informationspflicht an Betroffene**

Werden durch Videoüberwachung erhobene Daten einer bestimmten Person zugeordnet, ist diese über eine Verarbeitung zu informieren, sobald der in Artikel 1 definierte Zweck dies erlaubt.

## **§ 7 Aufbewahrung und Vernichtung**

Die Videoaufzeichnungen sind so lang aufzubewahren, wie sie für den Zweck nötig sind, maximal jedoch 96 Stunden. Anschliessend sind sie zu vernichten oder zu überschreiben, sofern sie nicht nach § 5 weitergegeben werden.

## **§ 8 Zugriff auf die Daten und Datenschutz**

<sup>1</sup> Der Gemeinderat beauftragt eine klar bestimmte und geringe Anzahl Mitarbeitende der Abteilung öffentliche Sicherheit mit der Auswertung, Vernichtung und Speicherung von Videoaufzeichnungen.

<sup>2</sup> Er gewährleistet die Datensicherheit und regelt insbesondere den Zugang zu den Videoanlagen.

<sup>3</sup> Im Übrigen bleiben die Datenschutzbestimmungen des eidgenössischen Rechts und des Informations- und Datenschutzgesetzes vorbehalten.

## **§ 9 Inkrafttreten**

Der Gemeinderat beschliesst das Inkrafttreten dieses Reglements.