

Postulat Thalmann: Mehr Sicherheit und Ordnung für Kriens

(eingereicht als Motion)

Eingang: 26. Februar 2009

Zuständiges Departement: Umwelt- und Sicherheitsdepartement

Überweisung

An der Sitzung des Einwohnerrates vom Datum wurde die Motion Nr. 050/2009 als Postulat dem Gemeinderat zur Berichterstattung überwiesen.

Der Motionär verlangte die Erarbeitung einer Rechtsgrundlage, damit Videoüberwachungen im öffentlichen Raum möglich werden. Der Gemeinderat verwehrt sich dem Anliegen nicht. Er ist jedoch der Ansicht, dass die Forderung der Motion in einem gesamtheitlichen Rahmen zu betrachten ist. Um eine solche materielle Überprüfung zu ermöglichen, beantragte der Gemeinderat, die Motion als Postulat zu überweisen. Im vorliegenden Bericht wurden nun die Kosten-/Nutzungsverhältnisse überprüft und aufgezeigt.

Inhaltsverzeichnis

1. Vernehmlassung des Datenschutzgesetzes des Kantons Luzern betreffend Videoüberwachung.....	2
2. Videokamera, Allgemein.....	2
3. Wieso ist der Datenschutz bei der Videoüberwachung so wichtig?.....	3
4. Wann darf eine Videoüberwachung durchgeführt werden?.....	4
5. Was muss beim Betrieb einer Videoüberwachung berücksichtigt werden?.....	5
6. Kameraattrappen.....	6
7. Problem-/Massnahmenanalyse	7
8. Vergleich mit anderen Gemeinden.....	11
9. Kosten	12
10. Schlussfolgerung.....	12

Bericht

Die beiden Tötungsdelikte anfangs 2009 im Dorfzentrum Kriens waren unter anderem Anstösse für den vorliegenden parlamentarischen Vorstoss.

1. Vernehmlassung des Datenschutzgesetzes des Kantons Luzern betreffend Videoüberwachung

Vorab ist zu erwähnen, dass zur Zeit ein Vernehmlassungsverfahren des Datenschutzgesetzes des Kantons Luzern betreffend Videoüberwachung durchgeführt wird. Die Stellungnahmen mussten bis am 30. Oktober 2009 an das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern zugestellt werden. Der Gemeinderat Kriens nahm die Möglichkeit der Stellungnahme entsprechend wahr.

Mit der vorliegenden Änderung wird der Auftrag erfüllt, der dem Regierungsrat mit der am 4. Dezember 2007 als Postulat erheblich erklärten Motion von Patrick Graf über gesetzliche Grundlagen für Videoüberwachung erteilt wurde:

Im Datenschutzgesetz wird eine gesetzliche Grundlage für Videoüberwachungen geschaffen.

- Der Einsatz von Überwachungsgeräten zur Verhinderung und Ahndung von Straftaten soll durch die obersten Gerichtsbehörden und die Departemente angeordnet werden können. Zur Wahrung der Transparenz sind die installierten Videogeräte ausreichend zu kennzeichnen und die anordnende Behörde hat eine Liste über die jeweiligen Standorte zu führen.
- Die Aufzeichnungen müssen gelöscht werden, sobald feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden, spätestens aber nach 100 Tagen, soweit sie nicht weiterhin für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren benötigt werden.
- Die zu schaffende gesetzliche Grundlage gilt grundsätzlich auch für Videoüberwachungen durch die Gemeinden. Diese haben lediglich die Zuständigkeit zur Anordnung von Überwachungen zu bestimmen. Die Gemeinden können auch eigene Vorschriften über die Videoüberwachung erlassen beziehungsweise bereits erlassene Reglemente behalten ihre Gültigkeit, soweit sie mindestens ein gleich hohes Datenschutzniveau wie die kantonale Regelung gewährleisten.

Der Gemeinderat Kriens verweist auf den Punkt 10. Schlussfolgerungen, in welchem er die aktuelle Vernehmlassung des Kantons miteinbezogen hat.

2. Videokamera, Allgemein

Heutzutage wird das Thema Videoüberwachung in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Von den Befürwortern wird die Videoüberwachung als "Wundermittel" zur Verhinderung aller erdenklichen Gefahren und strafbaren Handlungen (Vandalismus, wilde Abfalldeponierung etc.) dargestellt. Von den Kritikern wird die Wirksamkeit der Videoüberwachung in Frage gestellt. In Grossbritannien, das mit 1,5 Millionen Videokameras zu den meist überwachten Ländern gehört, haben zwei Studien gezeigt, dass die Videoüberwachung die Kriminalität nur um 4 Prozent reduzieren konnte. Die bessere Beleuchtung von Strassen hingegen konnte die Kriminalität um 20 Prozent senken.

Direkt nach der Annahme des Reglements über die Videoüberwachung im öffentlichem Raum in der Stadt Luzern (Reglement vom 24. Januar 2008) wurde durch die Sicherheitsdirektion eine entsprechende Begleitung und Auswertung der Videoüberwachung eingeleitet. Ziele der Begleitung und Auswertung sind:

- a) Verständnis der verschiedenartigen Verhaltenskonsequenzen der Kameraüberwachung.
- b) Eigene quantitative und qualitative Forschung für das spezifische Umfeld Luzerns.
- c) Primärer Untersuchungsgegenstand. Auswirkungen von Kameraüberwachung auf individuelles Verhalten (Kriminalität, Sachbeschädigungen, sozialkonformes Verhalten und Littering).

Diese Auswertung wird im Rahmen einer Dissertationsarbeit vorgenommen. Vorgesehen ist ein Analysezeitraum von der Inbetriebnahme des Reglements (2008) bis Frühling 2010. Danach wird die Stadt Luzern die Auswertung veröffentlichen.

Ausserdem entsteht bei der Videoüberwachung oft der so genannte **Verdrängungs- oder Verlagerungseffekt**. Die Kriminalität verlagert sich in nicht überwachte Bereiche. So müssen immer mehr Bereiche überwacht werden, bis schliesslich die totale Überwachung droht. Aus rechtsstaatlicher und datenschutzrechtlicher Sicht sind jedoch flächendeckende Videoüberwachungen ausgeschlossen.

Ein weiterer problematischer Aspekt der Videoüberwachung ist die **Scheinsicherheit**, welche die Präsenz von Videokameras hervorrufen kann. Personen, die sich im überwachten Bereich aufhalten, fühlen sich in Sicherheit und vernachlässigen Vorsichtsmassnahmen, die sie sonst ergreifen würden. Wenn nun aber niemand die Videobilder in Echtzeit überwacht und gegebenenfalls eingreifen kann, ist dieses Sicherheitsgefühl trügerisch und gefährlich.

Gleichzeitig werden die **technischen Möglichkeiten** der Videoüberwachung immer raffinierter. Die Kameras werden kleiner, günstiger und leistungsfähiger. Mit Hilfe des Computers können Gesichter erkannt werden („face recognition“) und mit Datenbanken verknüpft werden.

3. Wieso ist der Datenschutz bei der Videoüberwachung so wichtig?

Datenschutz ist Persönlichkeitsschutz. Und genau dieser Schutz ist bei der Videoüberwachung gefordert. Eine **personenbezogene Videoüberwachung** stellt nämlich einen schweren Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte Privatsphäre dar (Art. 13 Bundesverfassung), da Bilder und Verhalten von Personen bearbeitet und evt. aufgezeichnet werden. Der Umstand, beobachtet zu werden, kann gleichzeitig dazu führen, dass die betroffenen Personen ihr Verhalten ändern und in ihrer persönlichen Freiheit eingeschränkt werden. Personenbezogen ist eine Videoüberwachung immer dann, wenn Personen erkennbar oder bestimmbar sind. Bei der personenbezogenen Videoüberwachung, werden Personendaten bearbeitet. Daher müssen die Voraussetzungen des kantonalen Datenschutzgesetzes (Gesetz über den Schutz von Personendaten vom 2. Juli 1990, SLR Nr. 38, nachfolgend DSG genannt) eingehalten werden.

Bei der **nicht personenbezogenen** Videoüberwachung findet – weil keine Personen erkennbar oder bestimmbar sind – kein Eingriff in die Privatsphäre statt. Sie muss deshalb die (nachstehenden) datenschutzrechtlichen Anforderungen nicht erfüllen. Nicht personenbezogen ist

bspw. die Videoüberwachung der Nationalstrasse beim Belchentunnel, die auch per TV und im Internet übertragen wird.

Verantwortlich für die Einhaltung des Datenschutzes ist die datenbearbeitende Behörde. Bei einer Videoüberwachung auf dem öffentlichen Grund (Plätze, Schulhäuser, Abfalldeponien, Unterführungen etc.) ist beispielsweise die **Gemeinde** für die Datenbearbeitung und damit auch die Einhaltung des Datenschutzes **verantwortlich** (§ 6 Abs. 1 DSG). Dies trifft auch für den Fall zu, dass die Gemeinde die Videoüberwachung durch eine Privatfirma durchführen lässt. In diesem Fall hat die datenbearbeitende Behörde gemäss § 6 Abs. 2 DSG dafür zu sorgen, dass diese Privatfirma die Datenschutzaufgaben einhält (z.B. mit einer Datenschutzvereinbarung oder einem Datenschutzrevers). Wenn hingegen Private auf eigene Veranlassung eine Videoüberwachung führen, ist das Datenschutzgesetz des Bundes anwendbar.

4. **Wann darf eine Videoüberwachung durchgeführt werden?**

Gemäss dem Datenschutzbeauftragten des Kantons Luzern gibt es keine klare Regelung zur Videoüberwachung. Ob Gemeinde oder Kanton eine Videoüberwachung durchführen (lassen) darf, muss deshalb im Einzelfall anhand der folgenden datenschutzrechtlichen Voraussetzungen abgeklärt werden.

a) Es muss eine gesetzliche Grundlage bestehen

- Da die Videoüberwachung einen schweren Eingriff in die Privatsphäre darstellt, ist ein **Gesetz im formellen Sinn** nötig. Damit soll die Massnahme demokratisch abgestützt werden (Erlass durch die Legislative, Möglichkeit des Referendums). Dies bedeutet für die Gemeinde Kriens, dass sie die Videoüberwachung in einem vom Einwohnerrat verabschiedeten Reglement regeln muss.
- Die gesetzliche Grundlage muss genügend **bestimmt** sein, d.h. präzise formuliert.

b) Die Videoüberwachung muss geeignet sein

Geeignet ist die Videoüberwachung, wenn mit ihr der angestrebte Zweck erreicht werden kann. Entscheidend ist die Einrichtung der Videoüberwachung im Einzelfall. Es müssen folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Wird eine Videoüberwachung zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben eingesetzt (z.B. zur Verhinderung von Überfällen in einer Unterführung), ist sie nur dann geeignet, wenn auch die Möglichkeit besteht, sofort einzugreifen. D.h. die Videoaufnahmen müssen in Echtzeit von Sicherheitskräften an Bildschirmen überwacht werden. Eine reine Bildaufzeichnung kann die Gefahr für Leib und Leben nicht verhindern.
- Für die nachträgliche Identifizierung von Straftätern im Rahmen der Strafverfolgung ist die Videoüberwachung nur bedingt tauglich. Erstens können die Kameras leicht ausgetrickst werden (Masken, Ausnutzen der toten Winkel, Beschädigung der Kamera etc.). Zweitens ist der Beweiswert von (v.a. digitalen) Videoaufnahmen vor Gericht wegen der einfachen Manipulationsmöglichkeiten fragwürdig.
- Hingegen kann unter Umständen der präventive Effekt der Videoüberwachung geeignet sein, den angestrebten Zweck herbeizuführen. Dies ist der Fall, wenn aufgrund der Video-

überwachung im überwachten Gebiet potentielle Straftäter und Straftäterinnen abgeschreckt werden und strafbare Handlungen gar nicht erst begangen werden. Allerdings ist umstritten, wie stark der präventive Effekt tatsächlich ist.

c) Die Videoüberwachung muss erforderlich sein

- **Erforderlich** ist die Videoüberwachung nur, wenn es keine milderen Massnahmen gibt. Zur Erreichung des angestrebten Zwecks (z.B. Verhinderung von Vandalismus, Schutz vor gewalttätigen Übergriffen in einem Parkhaus) müssen also zuerst alle anderen möglichen Massnahmen, die weniger in die Grundrechte eingreifen, ergriffen werden.
- Es muss also eine genaue **Problem- und Massnahmenanalyse** durchgeführt werden. Nur wenn alle milderen Massnahmen sich als untauglich erwiesen haben, kommt eine Videoüberwachung in Betracht.
- **Überprüfung** der Erforderlichkeit: Die datenbearbeitende Behörde muss regelmässig (in der Regel ein Mal im Jahr) überprüfen, ob die Videoüberwachung überhaupt noch nötig ist.

d) Die Videoüberwachung muss verhältnismässig sein

Auch wenn alle anderen Massnahmen versagt haben, kann eine Videoüberwachung unter Umständen unzulässig sein, weil sie unverhältnismässig ist. Dies ist der Fall, wenn der Eingriff in die Privatsphäre in keinem vernünftigen Mass zu der mit der Videoüberwachung verfolgten Zweck steht. Da die Videoüberwachung – wie erwähnt – einen schweren Eingriff in die Persönlichkeit darstellt, muss der verfolgte Zweck dementsprechend schwerwiegend sein. Nicht verhältnismässig ist z.B. eine Videoüberwachung bei wilder Abfalldeponierung oder Ruhestörung bei vereinzelt kleineren Sachbeschädigungen oder wenn es lediglich um die Erhöhung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung geht. Nur wenn schwere Straftaten vorliegen oder solche Straftaten unmittelbar drohen, ist eine Videoüberwachung gerechtfertigt (z.B. bei unmittelbarer Gefahr für Leib und Leben).

5. Was muss beim Betrieb einer Videoüberwachung berücksichtigt werden?

Wegen den oben genannten Voraussetzungen für die Einrichtung einer Videoüberwachung müssen für den laufenden Betrieb der Videoüberwachung weitere Voraussetzungen (gemäss Merkblatt des Datenschutzbeauftragten des Kantons Luzern) eingehalten werden:

- **Einstellungen der Videokamera:** Damit möglichst wenig Personen von den Videokameras erfasst werden, müssen die Kameras so auf- und eingestellt werden, dass nur die zur Zweckerreichung nötigen Gebiete gefilmt werden (z.B. nur Schulfassade und nicht der ganze Schulplatz bei Vandalismus). Es dürfen keine Personen erfasst werden, die angrenzende Strassen oder Wege benützen. Personen, die nicht gefilmt werden wollen, muss die Möglichkeit offen stehen, ohne unverhältnismässigen Aufwand der Aufnahme auszuweichen (keine "passage obligé"). Ausserdem sollten die Videokameras nur zu Zeiten aktiviert sein, in denen dies zur Erreichung des Zweckes nötig ist (z.B. Überwachung einer tagsüber belebten und ungefährlichen Unterführung nur während der Nacht).
- **Speicherung und Vernichtung:** Werden die Videoaufnahmen in Echtzeit an Monitoren überprüft, ist eine Speicherung der Aufnahmen nicht nötig und deshalb auch nicht erlaubt. Ist dies nicht der Fall, dürfen die Aufnahmen nur so lange gespeichert werden, als sie zur Er-

füllung des angegebenen Zwecks benötigt werden. Grundsätzlich sollten die Aufnahmen spätestens nach 24 Stunden vernichtet resp. wieder überspielt werden. Nur wenn eine strafbare Handlung festgestellt wird und die Aufnahmen zur Strafverfolgung benötigt werden, dürfen die Aufnahmen länger aufbewahrt und ausgewertet werden. Die Aufnahmen sind in diesem Fall den zuständigen Behörden zu übergeben und nach Abschluss des Verfahrens zu vernichten. Es dürfen keine Kopien erstellt werden.

- **Datensicherheit:** Die Sicherheit der gespeicherten Videoaufnahmen vor unbefugter Datenbearbeitung (insbesondere Einsichtnahme und Manipulation) muss durch technische und organisatorische Massnahmen sichergestellt werden. D.h. die Monitore oder Aufnahmen müssen sich in einem geschützten, abgeschlossenen Raum befinden. Das Personal, welches die Videoüberwachung durchführt, muss entsprechend instruiert sein.
- **Rechte der Betroffenen:** Es muss sichergestellt werden, dass die betroffenen Personen ihre Rechte auf Auskunft (§§ 15 ff. DSG: Auskunft, Berichtigung oder Vernichtung) ausüben können.
- **Zweckbindung:** Das Zweckbindungsgebot im Datenschutz verlangt, dass die erhobenen Personendaten (hier also die Videoaufnahmen) nur für die Zwecke bearbeitet werden dürfen, die bei der Beschaffung der Daten angegeben wurden. Soll mit einer Überwachung einer gefährlichen Unterführung z.B. die Bevölkerung vor Gewalttaten geschützt werden und werden bei der Durchsicht der Aufnahmen kiffende Schüler entdeckt, darf diese Information nicht ausgewertet oder weiter verwendet werden.
- **Transparenz:** Die Videokameras müssen gut sichtbar montiert werden. Ebenfalls müssen alle Personen, die das Aufnahmefeld der Videokameras betreten, mit gut sichtbaren Hinweisschildern deutlich auf die Videoüberwachung aufmerksam gemacht werden und über folgende Angaben informiert werden:
 - Dass es sich um eine personenbezogene Videoüberwachung handelt und damit Personen erkennbar sind.
 - Das überwachte Gebiet und die Zeiten, während denen die Videoüberwachung aktiviert ist.
 - Der Zweck der Videoüberwachung.
 - Wer die Videoüberwachung durchführt und wer für die Datenbearbeitung verantwortlich ist.
 - Ob die Aufnahmen gespeichert werden und gegebenenfalls die Dauer der Speicherung der Aufnahmen.
 - Hinweis auf das Recht auf Auskunft und Einsichtnahme gemäss § 15 f. DSG
- **Überprüfung der Voraussetzungen:** Die datenbearbeitende Behörde muss regelmässig überprüfen, ob die oben genannten Voraussetzungen (Einstellungen der Kamera, Speicherung und Vernichtung etc.) weiterhin eingehalten werden.

6. Kameraattrappen

Stellt die Gemeinde keine echten Videokameras sondern blosser Attrappen auf, werden keine Personendaten bearbeitet, da weder Bilder aufgenommen noch gespeichert werden. Dennoch müssen in diesem Fall **dieselben Anforderungen wie bei einer echten Videoüberwachung** er-

füllt werden. Denn auch hier wird die informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen tangiert. Die Personen, die sich in dem Bereich der Attrappen aufhalten, wissen nämlich nicht, ob sie wirklich überwacht werden oder nicht – also ob Personendaten über sie bearbeitet und gespeichert werden. Dementsprechend führt die Videoüberwachung – unabhängig davon, ob sie echt oder vorgetäuscht ist – dazu, dass die Betroffenen ihr Verhalten ändern und so in ihrer persönlichen Freiheit eingeschränkt werden. Dazu kommt, dass sich auch bei Kameraattrappen das Problem der Scheinsicherheit stellt. Ein weiterer problematischer Punkt ist zu berücksichtigen: Da mit den Attrappen die Betroffenen getäuscht werden, verstossen die Gemeinden gegen den in der Verfassung festgehaltenen Grundsatz von Treu und Glauben. Schon aus diesem Grund, ist von solchen Attrappen dringend abzuraten.

7. Problem-/Massnahmenanalyse

Die nachstehende Analyse soll bei der Prüfung von Videoüberwachungsprojekten unterstützen und dabei bei der Beantwortung der folgenden Fragen Hilfe leisten:

- a) Ist eine Videoüberwachung überhaupt datenschutzrechtlich zulässig?
- b) Wenn ja. Welche rechtlichen Rahmenbedingungen müssen eingehalten und welche betrieblichen Voraussetzungen geschaffen werden, bevor eine Videoüberwachung durchgeführt werden kann?

7.1 Kann eine Videoüberwachung eingesetzt werden?

a) Welche Probleme bestehen am geplanten Standort der Videoüberwachung?

- Sind die Probleme strafrechtlich relevant? Handelt es sich um Vergehen oder Verbrechen wie Vandalismus oder Delikte gegen Leib und Leben oder um Übertretungen wie Ruhestörungen oder illegales Abfalldeponieren?
- Wie lange bestehen diese Probleme schon? Wie häufig treten sie auf? Zu welchen Zeiten?
- Welche Folgen haben diese Probleme? Welche Kosten verursachen sie?
- Welche Massnahmen wurden bisher getroffen? Waren sie erfolgreich? Wenn nicht, wo liegen die Probleme?

b) Welche Zwecke soll die Videokamera erfüllen?

- (präventive) Verhinderung von Vergehen und Verbrechen wie z.B. Überfällen, Vandalismus etc.
- (nachträgliche, repressive) Ahndung von Vergehen und Verbrechen

c) Welche Massnahmen wurden bisher ergriffen oder könnten eingesetzt werden, um diese Zwecke zu erreichen?

- *Bauliche Massnahmen*
 - Absperrungen an unübersichtlichen Stellen, Zutrittsverbote während bestimmten Zeiten
 - Optische Gestaltung mit vermehrter Übersicht

- Stärkere Beleuchtung dunkler Orte
- Beleuchtung mit Bewegungsmelder an kritischen Orten
- *Personelle Massnahmen*
 - Einrichtung eines Sicherheitsdienstes
 - Einsatz von Polizeipatrouillen
- *Soziale Massnahmen*
 - Einrichtung eines Jugendtreffs
 - Einrichtung einer öffentlichen Telefonzelle oder einer Notrufsäule
 - Sozialpädagogische Einrichtungen (Trouble-Shooting, Gassenarbeit, Streetworker)
- *Kombination verschiedener Massnahmen*

d) Abwägung der einzelnen Massnahmen

Sämtliche Problemlösungsmöglichkeiten sind gegeneinander abzuwägen. Erweisen sich alle Massnahmen als nicht tauglich, nicht durchführbar oder wenig erfolgreich, um die Zwecke zu erreichen, kann in einem zweiten Schritt eine Videoüberwachung in Betracht gezogen werden.

Dabei ist zu beachten, dass sie sowohl geeignet als auch notwendig sein muss, um den jeweils verfolgten Zweck tatsächlich zu erreichen. Sie ist, da sie einen schweren Eingriff in das verfassungsmässige Recht auf Schutz der Persönlichkeit bedeutet, nur zulässig, wenn **Vergehen oder Verbrechen** vorliegen oder solche Straftaten unmittelbar drohen.

7.2 Die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Videoüberwachung

a) Rechtsgrundlagen in einem Erlass des Einwohnerrates

Ergibt die Analyse der Probleme und die Abwägung der Massnahmen, dass eine Videoüberwachung notwendig und geeignet ist, um die anvisierten Zwecke zu erreichen, muss der Einwohnerrat vor dem Einsatz der Videoüberwachung ein Reglement erlassen. In diesem Erlass ist der Rahmen der Videoüberwachung zu regeln.

b) Prüfung der Verhältnismässigkeit der einzelnen Videoüberwachung

Vor dem Einsatz jeder geplanten Videoüberwachung ist ihre Verhältnismässigkeit zu überprüfen. Dabei sind folgende Punkte zu beachten:

- Der zeitliche sowie der örtliche Umfang der Videoüberwachung müssen definiert sein. Eine Überwachung soll nicht rund um die Uhr, sondern nur dann stattfinden, wenn mit der Begehung von Vergehen und Verbrechen zu rechnen ist (z.B. in der Nacht, Auslöser durch Bewegungsmelder usw.).
- Eine Überwachung soll auch nicht flächendeckend sein. Die Kameras müssen so platziert werden, dass nur die für den verfolgten Zweck absolut notwendigen Bilder in ihrem Aufnahmefeld erscheinen. Angrenzende Plätze oder Strassen dürfen nicht erfasst werden.

- Verhältnismässig muss die Videoüberwachung auch im Hinblick auf eine geplante Aufzeichnung des Bildmaterials sein. Kann der Zweck mittels reiner Videobeobachtung ohne Aufzeichnung gewährleistet werden (z.B. mittels Direktübertragung der Bilder an die Alarmzentrale oder an den Polizeiposten), ist diese Art der Überwachung vorzuziehen.
- Erweist sich eine Bildaufzeichnung als notwendig, muss die Aufbewahrungszeit des Bildmaterials möglichst kurz sein, höchstens aber 24 Stunden betragen.
- Eine weitere Aufbewahrung bzw. Verwendung über die festgelegte Aufbewahrungszeit hinaus ist nur bei der Einleitung eines Strafverfahrens, bei einer Anzeige der Gemeinde oder zur Durchsetzung von Rechtsansprüchen im Rahmen des festgelegten Zweckes möglich. Eine allfällige Weitergabe des Bildmaterials ist nur in diesem Rahmen bzw. im Rahmen eines straf-, verwaltungs- oder zivilrechtlichen Verfahrens zulässig.
- Es ist zu prüfen, ob so genannten „Privacy Filters“ eingesetzt werden könnten, welche die aufgenommenen Gesichter verschlüsselt. Die Entschlüsselung erfolgt in diesen Fällen erst, wenn die Aufnahmen für eine allfällige Identifizierung benötigt werden

c) Richtlinien des Gemeinderates für die Videoüberwachung

Entscheidet der Gemeinderat über die einzelnen Videoüberwachungen, so hat er gestützt auf das oben erwähnte Videoüberwachungsreglement in separaten Richtlinien folgende Punkte für die jeweiligen Videoüberwachungen zu regeln:

- Zu welchem Zweck wird die einzelne Videoüberwachung eingesetzt?
- Wer führt die einzelne Videoüberwachung durch (verantwortliche Stelle)?
- Was wird überwacht (Örtlichkeiten, öffentlicher Grund, Nebenbetriebe)?
- Wann wird überwacht (Zeiten)?
- Wie wird überwacht (technische Möglichkeiten / Beobachtungen oder Aufzeichnungen)?
- Wie erfolgt die Auswertung des Bildmaterials?
- Durch wen erfolgt die Auswertung?
- Dauer der Aufbewahrung des Bildmaterials bzw. Vernichtung?
- Wo kann das Auskunftsrecht betroffener Personen geltend gemacht werden?
- In welchen Abständen und wie wird die Zulässigkeit der Videoüberwachung und ihre Vereinbarkeit mit dem Datenschutz überprüft?

7.3 Einrichtung und Betrieb der Videoüberwachung

Ist die Videoüberwachung nach der Abwägung zulässig und sind die genannten Voraussetzungen erfüllt, sind vor der Einrichtung und dem Betrieb der einzelnen Videoüberwachungen folgende Fragen sorgfältig zu prüfen:

- Wird durch geeignete Massnahmen am überwachten Ort (z.B. gut sichtbare Hinweistafeln) auf die Videoüberwachung, deren Zweck, die verantwortliche Behörde, das Auskunftsrecht der Betroffenen sowie die Rechtsgrundlagen hingewiesen?

- Wird das Bildmaterial vor jeglichem unbefugtem Zugang oder Verwendung geschützt. Wird das gespeicherte Bildmaterial an einem sicheren Ort aufbewahrt? Wird das Bildmaterial nur zum ursprünglich angegebenen Zweck verwendet? (Wird die Verhinderung von Vergehen oder Verbrechen bezweckt, darf das Bildmaterial nicht zur Feststellung unmoralischen, jedoch nicht strafbaren Verhaltens verwendet werden).
- Wird das aufgezeichnete Bildmaterial innert der festgelegten Zeit (höchstens 24 Stunden) automatisch gelöscht oder überschrieben?
- Wie steht es mit der weiteren Aufbewahrung? (Sie ist nur zulässig, wenn das Bildmaterial gemäss Videoüberwachungsreglement an andere Behörden für ein straf-, verwaltungs- oder zivilrechtliches Verfahren weiter gegeben werden muss. Dieses Bildmaterial ist als Beweismittel gesichert aufzubewahren).
- Werden Kopien hergestellt?
- Gewährleistet die verantwortliche Stelle, dass das mit der Videoüberwachung vertraute Personal für seine Aufgabe genügend geschult wurde?
- Werden die Rechte der Betroffenen gewährleistet? Wird auf das Auskunftsrecht z.B. mit Hinweistafeln aufmerksam gemacht? Erhalten die betroffenen Personen auf Verlangen Auskunft?
- Wird periodisch überprüft, ob der Einsatz einer Videoüberwachungsmassnahme weiterhin erforderlich ist und ob die Rahmenbedingungen eingehalten werden?

8. Vergleich mit anderen Gemeinden

<i>Gemeinde</i>	<i>Reglement seit</i>	<i>Video-kamera</i>	<i>Überwachte Orte</i>	<i>Auswertung</i>	<i>Bemerkungen</i>
Emmen	2006	Ja	Gemeindehaus, diverse öffentliche Plätze	EDV-Abteilung der Gemeindeverwaltung	--
Malters	2009	Nein	öffentliche Plätze und Gebäude	--	Aufgrund des zunehmenden Vandalismus wollte der Gemeinderat vorerst ein Schulhaus überwachen. Nach der Genehmigung des Reglements nahm der Vandalismus rapide ab und der Gemeinderat führte die Video-kamera bis heute nicht ein. Wie lange sich die abschreckende Wirkung des Reglements hält kann nicht vorausgesagt werden.
Horw	2008	Nein	öffentliche Plätze und Gebäude	--	Das Reglement wurde aufgrund eines politischen Vorstosses erarbeitet.
Stadt Luzern	2008	Ja	öffentlicher Raum, Stadtbibliothek, Sozialzentrum REX, Stadthaus und Stadthauspark	Stadtpolizei Luzern (Wie die Auswertung nach der Fusion der KAPO und STAPO ausgeführt wird, ist zur Zeit nicht bekannt.)	Die Stadtpolizei sowie ein externer Ingenieur erarbeiteten das Konzept Videoüberwachung. Gesamtkosten: Fr. 450'000.00

9. *Kosten*

Eine detaillierte Kosten-/Nutzenanalyse mit konkreten Abklärungen und Offerten wäre mit grösseren Kosten verbunden, die für die Erstellung eines Berichtes als unverhältnismässig angesehen wurden. Der Gemeinderat kann aber mit Sicherheit sagen, dass für eine Überwachung z.B. des Dorfplatzes mit Kosten in der Grössenordnung von mehreren hunderttausend Franken gerechnet werden muss. Allein schon die Tatsache, dass

- der Platz nachts ausgeleuchtet werden müsste, um überhaupt verwendbare Bilder zu erhalten,
- die Überwachung der Bilder in Echtzeit ein beachtliches Personalaufgebot voraussetzen würde,
- für die Installation von Videokameras im öffentlichen Raum dutzende Kameras notwendig wären,

lässt sehr hohe Kosten für die Gemeinde Kriens vermuten. Die Stadt Luzern liess sich die Videoüberwachung Fr. 300'000.00 (2 Brücken und Bahnhofplatz) bzw. Fr. 450'000.00 (zusätzlich Objektschutz) kosten.

10. *Schlussfolgerung*

Beurteilung des Gemeinderates über die Installation von Videokameras:

1. Die Installation von Videokameras ist mit sehr hohen Kosten verbunden:
 - Ausleuchtung der Plätze.
 - Die Gemeinde Kriens hat **verschiedene Plätze**, auf welchen sich die Jugendlichen aufhalten. Jedoch **verschieben** sich diese „Brennpunkte“ laufend immer wieder. Aus diesem Grunde ist die Effizienz der Videoüberwachung in Frage zu stellen. Dies führt zu dauernden Neuinstallationen.
 - Überwachung der Kameras in Echtzeit benötigt viel Personalaufwand.
2. Die Wirkung der Videoüberwachung ist kleiner als allgemein angenommen. Die Verbesserung der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger ist mit dem gleichen finanziellen Aufwand durch andere Mittel wie Belebung von Plätzen, besserer Beleuchtung, Alkohol und Drogenprävention, Jugendarbeit und Bildung etc. besser zu erreichen.
3. Videokameras stellen einen hohen Eingriff in die Privatsphäre dar. Die Gesetzgebung ist deshalb sehr restriktiv, was wiederum die Effizienz der Kameraüberwachung in Frage stellt.
4. Zur Zeit läuft die Vernehmlassungsphase zur Änderung des Datenschutzgesetzes des Kantons Luzern betreffend Videoüberwachung. Mit dieser Änderung im Datenschutzgesetz wird eine einheitliche gesetzliche Grundlage für Videoüberwachung im Kanton Luzern geschaffen:
 - Der **Einsatz von Überwachungsgeräten zur Verhinderung und Ahndung** von Straftaten soll durch die obersten Gerichtsbehörden und die Departemente angeordnet werden können. Zur Wahrung der Transparenz sind die installierten Videogeräte ausreichend zu

kennzeichnen und die anordnende Behörde hat eine Liste über die jeweiligen Standorte zu führen.

- Die Aufzeichnungen müssen gelöscht werden, sobald feststeht, dass sie nicht mehr benötigt werden, spätestens aber nach 100 Tagen, soweit sie nicht weiterhin für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren benötigt werden.
- Die zu schaffende **gesetzliche Grundlage gilt grundsätzlich auch für Videoüberwachungen durch die Gemeinden**. Diese haben lediglich die Zuständigkeit zur Anordnung von Überwachungen zu bestimmen. Die Gemeinden können auch eigene Vorschriften über die Videoüberwachung erlassen beziehungsweise bereits erlassene Reglemente behalten ihre Gültigkeit, soweit sie mindestens ein gleich hohes Datenschutzniveau wie die kantonale Regelung gewährleisten.

Zusammenfassend kommt der Gemeinderat Kriens zu folgendem Fazit:

Der Gemeinderat verzichtet zum heutigen Zeitpunkt auf die Erstellung eines Reglements. ***Dies auch im Hinblick auf die laufende Vernehmlassung des Datenschutzgesetzes und deren Verordnung des Kantons Luzern. Sollten die Änderungen des Datenschutzgesetzes und der Verordnung in Kraft gesetzt werden (frühestens Sommer 2010), benötigen die Gemeinden kein eigenes Reglement mehr, da der Regierungsrat in der Verordnung das Nähere regelt.***

Zur Erhöhung der Sicherheit und zur Verbesserung der öffentlichen Ordnung in der Gemeinde Kriens beauftragte das Umwelt- und Sicherheitsdepartement im Auftrag des Gemeinderates Kriens im Dezember 2007 eine private Sicherheitsunternehmung (Alpha Protect AG), welche an Wochenenden (Freitag/Samstag) und an definierten Vorfeiertagen Sicherheitskontrollen durchführt. Der Gemeindeordnungsdienst führt die Patrouillenrundgänge offensiv und präventiv durch. Neben der professionellen und sehr effizienten Arbeit des privaten Sicherheitsdienstes in der Nacht, werden auch tagsüber und teils ergänzend in der Nacht einer privaten Sicherheitsfirma (Securitas AG) seit Jahren Aufträge erteilt.

Mit der **Polizei des Kantons Luzern** und den **Sicherheitsfirmen** ist das Umwelt- und Sicherheitsdepartement eng in **Zusammenarbeit**. Die jeweilige Lage wird gemeinsam analysiert und daraufhin der Patrouilleneinsatz entsprechend optimiert und individuell angepasst.

Die beiden Tötungsdelikte anfangs 2009 hätten mit einer Überwachungskamera nicht verhindert werden können.

Quellenverzeichnis:

- Merkblatt zur Videoüberwachung durch Gemeinden und Kanton, Datenschutzbeauftragter des Kantons Luzern, 2003
- Merkblatt Videoüberwachung durch Gemeinden, Datenschutzbeauftragter Basel-Landschaft, 2003
- Checkliste für Videoüberwachungsprojekte in den Gemeinden, Datenschutzbeauftragter Basel-Landschaft, 2006

Erledigung

Der Gemeinderat beantragt, das Postulat aufgrund des vorstehenden Berichts als erledigt abzuschreiben.

Kriens, 18. November 2009