



**Gesetz
über die Videoüberwachung des öffentlichen und des öffentlich zugänglichen Raums
(Videoüberwachungsgesetz; VideoG)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 4. Dezember 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen den Bericht und Antrag zum Gesetz über die Videoüberwachung des öffentlichen und des öffentlich zugänglichen Raums (Videoüberwachungsgesetz, VideoG). Es handelt sich um einen neuen Erlass. Dieser hat seinen Ursprung in der Motion von Andreas Hausheer vom 8. November 2007 betreffend Überwachung öffentlicher Orte mit Überwachungskameras (Vorlage Nr. 1606.1 - 12534). In seiner Motionsantwort vom 7. April 2009 sprach sich der Regierungsrat für die Schaffung von Rechtsgrundlagen aus, um die Videoüberwachung des öffentlichen und des öffentlich zugänglichen Raums zu ermöglichen (Vorlage Nr. 1606.2 - 13067). Das Anliegen dieses Vorstosses soll nun umgesetzt werden. Dazu wird Ihnen der nachstehende Bericht erstattet, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze	3
2. Ausgangslage	4
3. Begriff Videoüberwachung	4
3.1. Arten der Videoüberwachung	4
3.2. Stand der Videoüberwachungstechnik	5
3.3. Nutzen	5
3.4. Bedenken	6
3.5. Schlussfolgerungen	7
4. Rechtliche Voraussetzungen der Videoüberwachung	7
4.1. Grundrechte	7
4.2. Verhältnismässigkeit	8
4.3. Videoüberwachung und Datenschutz	9
5. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	9
6. Grundzüge des Entwurfs	10
6.1. Grundlagen in anderen Kantonen und Gemeinden	10
6.2. Einheitliche Regelung für Kanton und Gemeinden	11
6.3. Gesetz im formellen Sinn	11

7. Erläuterung der einzelnen Gesetzesbestimmungen	11
§ 1 Gegenstand	11
§ 2 Geltungsbereich	12
§ 3 Zweck	14
§ 4 Zuständigkeit	16
§ 5 Bewilligungsinstanz	19
§ 6 Bewilligung; Frist und Inhalt	20
§ 7 Bewilligung; Bekanntmachung	22
§ 8 Echtzeitüberwachung	22
§ 9 Berechtigte Stellen	24
§ 10 Leistungseinkauf	25
§ 11 Auswertung der Bildaufzeichnungen	25
§ 12 Vernichtung	27
§ 13 Kennzeichnung	28
§ 14 Ausführungsrecht	29
§ 15 Übergangsbestimmung	30
§ 16 In-Kraft-Treten	30
8. Technisch-betriebliche Anforderungen und Strukturen	30
8.1. Anforderungen an die Videoüberwachung	30
8.2. Bedürfniserhebung für Einsatzmöglichkeiten im Kanton Zug	31
8.3. Betriebliche Strukturen	32
8.4. Technisch-betriebliche Lösungsvarianten	32
8.5. Annahmen und Unsicherheiten	33
9. Finanzielle und personelle Konsequenzen	33
9.1. Grobkostenschätzung	33
9.2. Personeller Aufwand	34
9.3. Planung, Budgetierung und Beschaffung	35
9.4. Kostenvergleiche	36
10. Parlamentarischer Vorstoss	37
11. Zeitplan	38
12. Anträge	38

1. In Kürze

Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Videoüberwachung im öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum durch gemeindliche und kantonale Organe.

In Umsetzung einer Motion unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Vorlage, mit der die Rechtsgrundlagen für die Videoüberwachung im öffentlichen und im öffentlich zugänglichen Raum geschaffen werden.

Sicherheit ist mitentscheidend für das Wohlbefinden der Bevölkerung und damit ein wichtiger Standortfaktor für die Gemeinwesen. In zahlreichen Städten des In- und Auslandes wird heute die präventive Videoüberwachung im öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum eingesetzt. Sie gilt als wirkungsvolles Mittel zum Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen. Weil die Videoüberwachung verfassungsrechtlich geschützte Grundrechte tangiert, darf sie nur innerhalb klar definierter Grenzen betrieben werden. Ihr Zweck muss klar definiert sein, im öffentlichen Interesse liegen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit respektieren. Die Videoüberwachung bedarf einer Rechtsgrundlage in einem Gesetz im formellen Sinn und hat die Voraussetzungen des Datenschutzrechts einzuhalten.

Ziel und Zweck

Im Kanton Zug ist der Einsatz der Videoüberwachung im öffentlichen und im öffentlich zugänglichen Raum zurzeit nicht geregelt. Mit dem vorliegenden Erlass soll auf Gesetzesstufe und unter Einhaltung der genannten Rahmenbedingungen eine für den Kanton und alle Gemeinden gleichermassen geltende Rechtsgrundlage für den Einsatz von Videoüberwachungen geschaffen werden. Damit erfüllt der Regierungsrat den Auftrag, den ihm der Kantonsrat im September 2009 erteilt hat, indem er mit 49 gegen 10 Stimmen eine entsprechende Motion erheblich erklärte.

Grundzüge des neuen Gesetzes

Neben dem Geltungsbereich, dem Zweck und den Grundätzen regelt das neue Gesetz die Zuständigkeiten für die Videoüberwachungen. Das vom Regierungsrat vorgeschlagene Verfahren zur Bewilligung ist zweigeteilt: Für die Videoüberwachung zuständige kantonale oder gemeindliche Organe stellen ein Gesuch an den Regierungsrat, bzw. an die Gemeindeexekutive. Die Zuständigkeit richtet sich nach der gültigen Praxis der Kompetenzaufteilung in den Bereichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit. Die Exekutive prüft den Antrag, vor allem auch, ob der Grundsatz der Verhältnismässigkeit berücksichtigt ist. Das Aufnahmefeld der Kamera ist so eng wie möglich und die Aufnahmezeit nur so lang wie nötig einzustellen. Die kantonale Datenschutzstelle führt ein öffentliches Register über die bewilligten Videoüberwachungsanlagen, in das jede Person Einsicht nehmen kann. Der überwachte Ort ist mit Hinweistafeln zu kennzeichnen. Der Betrieb und die allfällige Auswertung der Aufzeichnungen ist Sache des die Anlage betreibenden Organs selbst.

Ausgewogener Gesetzesentwurf

Der Gesetzesentwurf setzt einen engen Rahmen mit dem Ziel, Videoüberwachungen nur zurückhaltend zu ermöglichen. Auf diese Weise trägt er den Anliegen des Datenschutzes bestmöglich Rechnung. So hat nicht nur die oder der kantonale Datenschutzbeauftragte die Möglichkeit, Bewilligungen anzufechten, sondern diese werden im Wortlaut publiziert, damit niemand über die Videoüberwachungen im öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum im Un-

gewissen bleibt. Datenschutzrechtlich begründet ist auch die Pflicht, die Aufzeichnungen un bearbeitet spätestens nach 100 Tagen zu vernichten, soweit sie nicht in ein Strafverfahren einfließen. Die mit der Einführung der Videoüberwachung entstehenden Kosten hängen von vielen Faktoren ab und können dann zuverlässig ermittelt werden, wenn feststeht, zu welchem Zweck, wo und in welchem Umfang eine Videoüberwachung eingerichtet werden soll.

2. Ausgangslage

Mit seiner von 18 Mitunterzeichnenden unterstützten Motion vom 8. November 2007 verlangt Kantonsrat Andreas Hausheer die Schaffung von Rechtsgrundlagen zur Ermöglichung der Videoüberwachung des öffentlichen und des öffentlich zugänglichen Raums. Klare und transparente Regeln sollen es den Organen im Kanton Zug ermöglichen, öffentliche und öffentlich zugängliche Orte zum Schutz von Personen und Sachen mit Bildüberwachungsgeräten zu kontrollieren. Zur Begründung führt der Motionär im Wesentlichen aus, die Videoüberwachung sei ein geeignetes Mittel, Sachbeschädigungen, Personenübergriffe und andere unerwünschte Vorkommnisse einzudämmen und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken.

Dem Antrag des Regierungsrats folgend erklärte der Kantonsrat die Motion am 17. September 2009 mit 49:10 Stimmen erheblich. Zuvor hatten sich die Einwohnergemeinden im Rahmen einer vor der Ausformulierung der Motionsantwort durchgeführten Vernehmlassung durchwegs befürwortend zur Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Videoüberwachung ausgesprochen. Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage erfüllt der Regierungsrat den ihm vom Kantonsrat erteilten Auftrag.

3. Videoüberwachung

3.1. Arten der Videoüberwachung

Videoüberwachung ist die Beobachtung und Überwachung von Zuständen oder Vorgängen durch optisch-elektronische Bildaufzeichnungs- und Bildübermittlungsgeräte (Videokameras).

Die *dissuasive, präventive* Videoüberwachung ist ein Mittel zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten durch Abhaltung bzw. durch ihre Präventionswirkung. Sie erfolgt in der Regel permanent und nach aussen hin erkennbar. Sie richtet sich auf eine Vielzahl von unbestimmten Personen, ohne dass ein konkreter Strafverdacht gegen eine bekannte oder unbekannt Taterschaft besteht oder eine konkrete strafbare Handlung verfolgt wird. Es werden Bildsignale aufgezeichnet, welche die Identifikation aufgenommener Einzelpersonen, Fahrzeuge oder Fahrzeugschilder ermöglichen.

Die *observative* Videoüberwachung bezweckt die Überwachung von Objekten und wird etwa zur Überwachung von Strassen und Gebäuden oder zur Steuerung von Verkehrs- oder Personenströmen eingesetzt. Sie ist nicht auf Personen gerichtet und die dafür eingesetzten Technologien ermöglichen keine Identifikation der aufgenommenen Einzelpersonen. Somit findet auch kein Eingriff in die Privatsphäre statt. Aus diesem Grund hat die observative Videoüberwachung keine datenschutzrechtliche Relevanz und bedarf keiner gesetzlichen Regelung.

Die *invasive* Videoüberwachung wird bei der Strafverfolgung angewendet und hat die gezielte Überwachung bestimmter Personen oder Personengruppen zum Ziel. Sie dient der Aufklärung

von Straftaten, der Identifikation einer beschuldigten Person¹ und der Beweisführung im Strafverfahren. Sie erfolgt nicht permanent und offen, sondern vorübergehend und verdeckt. Die Rechtsgrundlage für diese Form der Überwachung bilden seit 1. Januar 2011 die Artikel 279 bis 282 der Schweizerischen Strafprozessordnung².

Bei der *Beobachtung ohne Aufzeichnung* werden die Aufnahmen direkt auf einen Monitor in eine Zentrale übertragen. Auch wenn die Videokameras gewissermassen als verlängertes Auge oder als Ersatz von Überwachungspersonal eingesetzt werden, handelt es sich um Bilder von Personen, welche deren Identifizierung gestatten. Es handelt sich somit um Personendaten. Insofern stellt das Einholen solcher Informationen, und wenn es auch nur für einen kurzen Zeitraum ist, eine Bearbeitung von Personendaten im Sinne des Datenschutzgesetzes³ dar⁴.

Die *Videoüberwachung mit Aufzeichnung* wiederum ist nur rechtmässig, wenn datenschutzrechtliche Rahmenbedingungen erfüllt sind. Insbesondere bedarf diese Form der Überwachung nebst einer genügenden Rechtsgrundlage vor allem auch der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.

3.2. Stand der Videoüberwachungstechnik

In der Videoüberwachungstechnik haben sich zahlreiche Ausprägungen entwickelt, die auf die individuellen Bedürfnisse der Anwenderinnen und Anwender abgestimmt werden können⁵. So können Systemeinheiten für den dauerhaften Einsatz fix montiert oder für die kurzzeitige Anwendung portabel eingesetzt werden. Es sind kleinere, in sich geschlossene Einheiten erhältlich, ebenso wie verbundene Systeme mit zentraler Leitstelle. Kameragehäuse können mehr oder weniger wetterfest und beheizbar sein. Die Bildqualität variiert, je nach vorhandenen Zoommechanismen, Übertragungstechniken oder Speicherkapazitäten. Für die Darstellung von Aufzeichnungen existiert eine grosse Bandbreite von Software-Lösungen. Entsprechend verhalten sich die Kosten einer Gesamtlösung, die von den erforderlichen Systemkomponenten sowie von der bestehenden Infrastruktur abhängen.

3.3. Nutzen

Zur Unterstützung der Sicherheitsorgane werden zunehmend technische Hilfsmittel eingesetzt. Zur Bündelung der Kräfte eignet sich die präventive Videoüberwachung besonders gut. Dabei werden Personendaten nicht wegen der Gefährlichkeit einer bestimmten Person erhoben; entscheidend ist vielmehr die überdurchschnittliche Wahrscheinlichkeit, dass an einem bestimmten Ort die öffentliche Sicherheit und Ordnung verletzt wird⁶. Die Videoüberwachung ist aber

¹ zum Begriff vgl. Basler Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, Basel 2011, Art. 111

² Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0)

³ Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1)

⁴ vgl. Tätigkeitsbereich 1993/94 des Eidg. Datenschutzbeauftragten (heute EDÖB), Seite 71; Bericht 2010 der Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern, Seite 10 Ziff. 7.2

⁵ vgl. auch Müller, Lucien (2011): Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen - insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten. Dike: Zürich/St. Gallen, S. 15 ff

⁶ vgl. Schwegler, Ivo (2001): Datenschutz im Polizeiwesen von Bund und Kantonen. Diss., Bern, S. 57.

kein Allheilmittel zur Verhinderung aller erdenklicher Gefahren und strafbarer Handlungen. Sie ist eher als Mosaikstein zu verstehen, der zusammen mit anderen Massnahmen zur Verbesserung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit beiträgt, was letztlich die Lebensqualität und die Attraktivität einer Ortschaft verbessert. Wo ein hoher Kriminalitätsdruck besteht, kann die sichtbare polizeiliche Präsenz durch technische Überwachungseinrichtungen ergänzt werden. Insbesondere an Brennpunkten ("Hot Spots") kann die Videoüberwachung zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beitragen oder zumindest das subjektive Sicherheitsempfinden verbessern helfen. Neben der abhaltenden bzw. präventiven Wirkung führt die Auswertung der aufgezeichneten Bilddaten zu Fahndungserfolgen durch die Strafverfolgungsbehörden.

Auch die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs, darunter die Zugerland Verkehrsbetriebe (ZVB), setzen die Videotechnik zur Überwachung von Fahrzeugen und Anlagen ein⁷. Wie im Bericht des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) vom September 2007 zu entnehmen ist, hat die Videoüberwachung insbesondere auf Bahnhöfen und in Zügen zu einem erheblichen Rückgang der Belästigungen und Sachbeschädigungen geführt⁸. Dies gilt auch für den Bahnhof Zug. Die ZVB ihrerseits bestätigen, dass es während der zweijährigen Testphase in den Fahrzeugen, in denen Überwachungskameras installiert waren, zu keinen Sachbeschädigungen und Belästigungen mehr gekommen sei und sich auch die Chauffeusen und Chauffeure sicherer gefühlt hätten⁹.

3.4. Bedenken

Bedenken bestehen vor allem in datenschutzrechtlicher Hinsicht. Von der Verfassung her ist grundsätzlich garantiert, dass man sich im öffentlichen Raum frei, unbeobachtet und nicht durch den Staat überwacht bewegen kann. Skeptische Personen wenden auch ein, durch diese Massnahme könne die Kriminalität nur unbedeutend reduziert werden, wie das Beispiel Grossbritannien zeige, das mit rund 1,5 Mio. Videoüberwachungskameras die wohl grösste Überwachungsdichte aller Länder aufweist. Befürchtet wird ferner, die Einführung der Videoüberwachung habe einen Verlagerungs- und Verdrängungseffekt zur Folge, indem sich die Probleme an nicht überwachte Orte verlagerten. Dies führe dazu, dass immer mehr Bereiche überwacht werden müssten, bis schliesslich die totale Überwachung drohe. Dem ist allerdings entgegen zu halten, dass flächendeckende Videoüberwachungen aus rechtsstaatlicher und datenschutzrechtlicher Sicht ausgeschlossen sind¹⁰. Befürchtet wird ausserdem, dass sich Kriminelle nicht durch Kameras abschrecken liessen. Sie trafen vielmehr die erforderlichen Massnahmen, um unerkannt zu bleiben, etwa durch die Gesichtsvermummung, das Ausnützen toter Winkel oder die Beschädigung der Kameras. Als weiterer problematischer Aspekt der Videoüberwachung wird die Scheinsicherheit erwähnt. Personen, die sich im überwachten Bereich aufhalten, fühlten sich in Sicherheit und vernachlässigten Vorsichtsmassnahmen, die sie sonst ergreifen würden. Schliesslich wird die Auffassung vertreten, dass sich andere Massnahmen – z.B. die Ver-

⁷ vgl. Videoüberwachungsverordnung ÖV des Bundes (SR 742.147.2)

⁸ vgl. Videoüberwachung zu Sicherheitszwecken in Bahnhöfen, Flughäfen und an anderen öffentlichen Orten, Bericht des EJPD vom September 2007, S. 23

⁹ «Zentralschweiz am Sonntag» vom 10. Mai 2009

¹⁰ Merkblatt des Luzerner Datenschutzbeauftragten zur Videoüberwachung durch Gemeinden und Kanton, November 2003

besserung der Strassenbeleuchtung oder der Einsatz von Zugbegleitenden – als wirkungsvoller erweise als die Überwachung durch Videokameras.

3.5. Schlussfolgerungen

Die Akzeptanz der Videoüberwachung ist in den letzten Jahren durch die veränderten Sicherheitsbedürfnisse gestiegen. Auf Grund der Erfahrungen im In- und Ausland herrscht heute mehrheitlich die Überzeugung vor, der durch die präventive Videoüberwachung erzielbare Nutzen sei höher zu gewichten als die dagegen vorgebrachten Bedenken. Der Nutzen der Videoüberwachung für die Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum wird von den kantonalen und städtischen Gemeinwesen als hoch erachtet und die grundsätzliche Wirksamkeit der Videoüberwachung im öffentlichen Raum gilt als erwiesen¹¹. Eine Evaluation in der Stadt Luzern hat aufgezeigt, dass mit der Überwachung des Bahnhofplatzes das subjektive Sicherheitsgefühl gesteigert wurde. Der Bericht verdeutlicht aber auch, dass nur eine Aufnahmetechnik mit einer hohen Bildauflösung für die Strafverfolgung taugt¹². Wenn die Tatverdächtigen identifizierbar sind, wird mit der Videoüberwachung die präventive Wirkung wirksam gesteigert. Voraussetzung ist allerdings, dass mit der Videoüberwachung die Grundsätze des Datenschutzes und der Verhältnismässigkeit eingehalten werden, die Zweckbestimmung möglichst eindeutig eingegrenzt wird und die personenbezogene Überwachung – die verfassungsmässige Grundrechte beeinträchtigt – auf einem Gesetz im formellen Sinn beruht. In jedem Fall kann aber die Videoüberwachung nur dann erfolgreich sein, wenn sie Bestandteil einer weiter gefassten gesellschaftlichen und sicherheitspolitischen Gesamtstrategie für das zu überwachende Gebiet bzw. die zu begegnenden Phänomene ist.

4. Rechtliche Voraussetzungen der Videoüberwachung

4.1. Grundrechte

Die präventive Videoüberwachung tangiert – wenn die erfassten Personen auf den Bildern erkennbar sind – Grundrechte, insbesondere die Menschenwürde (Art. 7 BV¹³) sowie das Recht auf persönliche Freiheit und den Schutz der Privatsphäre (Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 13 BV). Von Bedeutung ist insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV), nach welchem jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten hat. Berührt sein kann ausserdem Art. 8 Abs. 1 EMRK¹⁴ (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, insbesondere der Privat- und Geheimsphäre).

Für die Einschränkung von Grundrechten durch den Staat gelten die allgemeinen verfassungsmässigen Schranken von Art. 36 BV. Die Videoüberwachung bedarf demnach einer gesetzlichen Grundlage; sie muss durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein und darf den Kerngehalt der betroffenen Grundrechte nicht antasten. Auch Private, die

¹¹ vgl. Videoüberwachung zu Sicherheitszwecken in Bahnhöfen, Flughäfen und an anderen öffentlichen Orten, Bericht des EJPD vom September 2007, S. 24

¹² Bericht des Stadtrats an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 19. September 2012 (StB 868) «Videoüberwachung im öffentlichen Raum».

¹³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

¹⁴ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101)

staatliche Aufgaben wahrnehmen, sind verpflichtet, die Grundrechte und die verfassungsmässigen Voraussetzungen zu ihrer Einschränkung zu respektieren (Art. 35 Abs. 2 BV).

4.2. Verhältnismässigkeit

Von besonderer Bedeutung für die Videoüberwachung ist der verfassungsmässige Grundsatz der Verhältnismässigkeit¹⁵. Dieser Grundsatz gilt für das gesamte staatliche Handeln. Er bedeutet, dass staatliche, also gemeindliche und kantonale Aufgaben erfüllende Organe von mehreren geeigneten Massnahmen diejenige zu treffen haben, welche Einzelpersonen und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt.

Die Videoüberwachung muss somit *geeignet* sein, den angestrebten Zweck zu erreichen. Es muss erwiesen sein, dass sich der angestrebte Zweck der Videoüberwachung, nämlich der Schutz von Personen oder Sachen oder die Verhinderung, Verfolgung und Aufklärung von Straftaten im öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum, erreichen lässt.

Die Videoüberwachung muss aber auch *erforderlich* sein. Das bedeutet, dass die angestrebten Ziele nicht mit einer mildereren Massnahme erreicht werden können, etwa durch den Einsatz von Sicherheitspersonal oder durch vermehrte Polizeipräsenz am fraglichen Ort. Allerdings ist hier eine realistische Güterabwägung insofern vorzunehmen, als die ständige Präsenz der Polizei am fraglichen Ort aus Gründen der beschränkten polizeilichen Personalressourcen nicht umsetzbar ist. Diesen Nachteil vermag die Videoüberwachung bis zu einem gewissen Grad wettzumachen. Denkbar sind auch bauliche Massnahmen anstelle einer Videoüberwachung, etwa eine stärkere Beleuchtung, mit Lichtquellen kombinierte Bewegungssensoren an dunklen Orten oder die Belegung einer Unterführung durch den Einbau eines Kioskes. Allerdings vermögen solche baulichen Massnahmen die Videoüberwachung nicht durchwegs zu ersetzen, da sie zur Aufklärung von Straftaten nichts beizutragen vermögen.

Das Kriterium der Erforderlichkeit bedeutet auch, dass sich der durch die Videoüberwachung angestrebte Zweck tatsächlich erreichen lässt. Wird etwa eine Videoüberwachung zur Verhinderung von Überfällen in einer Parkgarage eingesetzt, kann der angestrebte Zweck unter Umständen nur erreicht werden, wenn für die Polizei die Möglichkeit zur sofortigen Intervention besteht. In diesem Fall wäre eine Alarmierungseinrichtung, z.B. eine Notrufsäule und eine Echtzeitüberwachung vorzusehen.

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt schliesslich, dass die *Umsetzung* der Überwachung verhältnismässig erfolgt. So ist aufgrund der konkreten Gegebenheiten zu prüfen, ob nicht Personen erst nachträglich durch Zugriffsberechtigte kenntlich gemacht werden sollen oder, ob das Bildmaterial vor der Speicherung zu verschlüsseln und ob die Überwachung zeitlich zu beschränken ist. Auch darf die Überwachung durch Videokameras nicht flächendeckend sein. Zulässig ist nur ein genau umschriebener, eingeschränkter Beobachtungsausschnitt. Ausserdem sind der Umstand der Beobachtung sowie die verantwortliche Stelle durch geeignete Massnahmen wie deutlich sichtbare Hinweistafeln erkennbar zu machen und zu publizieren.

Von besonderer Bedeutung ist die Frage, wie lange die aufgezeichneten Daten aufbewahrt werden dürfen. Je länger die Aufzeichnungen gespeichert sind, desto unverhältnismässiger ist

¹⁵ Art. 5 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

es, so die Auffassung des Bundesgerichts¹⁶. Als maximal zulässige Aufbewahrungsfrist gilt eine Frist von 100 Tagen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Aufzeichnungen ausschliesslich zweckgebundene Verwendungen finden und mit wirksamen Vorkehrungen sichergestellt ist, dass jegliche missbräuchliche Verwendung des Aufzeichnungsmaterials ausgeschlossen wird. Konkret bedeutet das etwa, dass sich die Monitore und Aufnahmen in einem geschützten Raum befinden und das Personal genaue Instruktionen erhält. Von den zu vernichtenden Aufzeichnungen dürfen selbstverständlich keine Kopien erstellt werden.

4.3. Videoüberwachung und Datenschutz

Datenschutz dient dem Schutz der Persönlichkeit. Die Gewährleistung des Persönlichkeitsschutzes ist bei der personenbezogenen Videoüberwachung unabdingbar. Die Videoüberwachung ist – sofern auf dem Bildmaterial Personen bestimmbar sind – eine Bearbeitung von Personendaten im Sinne des Datenschutzrechts¹⁷, konkret ein Sonderfall der Datenbeschaffung gegenüber nicht im Voraus bestimmten Personen. Datenschutz und Datensicherheit sind deshalb bei der Videoüberwachung zu gewährleisten. Die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes sind folglich auch bei der Videoüberwachung anwendbar, soweit das Videoüberwachungsgesetz nichts anderes bestimmt und Vorrang hat, also insbesondere die Vorschriften über die Datensicherung, die Grundsätze über das Bearbeiten von Daten, die Bestimmungen über das Auslagern der Datenbearbeitung und über die Weitergabe von Daten ins Ausland¹⁸.

Daten sind vor Verlust, Fälschung, Entwendung, Kenntnisnahme und Kopieren durch Unbefugte zu sichern¹⁹. Zum Schutz der Bildaufzeichnungen vor missbräuchlicher Bearbeitung sind also geeignete technische und organisatorische Massnahmen vorzusehen²⁰.

5. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Zum Entwurf des Videoüberwachungsgesetzes wurde intern beim Obergericht, allen Direktionen und beim Datenschutzbeauftragten ein Mitberichtsverfahren durchgeführt. Die in diesem Rahmen gemachten Anregungen, Ergänzungen und Korrekturen wurden, soweit angezeigt, berücksichtigt. Nach der ersten Lesung der Vorlage im Regierungsrat wurde bei den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, bei den Gemeinden des Kantons Zug (Einwohner-, Kirch-, Bürger- und Kooperationsgemeinden) sowie bei einzelnen betroffenen Verbänden ein externes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

Der Verband Zuger Bürgergemeinden, die Korporation Baar-Dorf und diverse Kirchgemeinden begrüssen die Vorlage und verzichten auf weitere Stellungnahmen. Die Einwohnergemeinden Baar, Cham, Steinhausen, Neuheim, Unterägeri und Walchwil, die Korporation Walchwil sowie die SVP beschränkten sich auf allgemeine Bemerkungen. Die Parteien CVP, FDP, ALG, die

¹⁶ vgl. BGE 133 I 77 zum Polizeireglement der Stadt St. Gallen

¹⁷ § 2 Bst. c Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1)

¹⁸ §§ 5 bis 7 und 10a ebd.

¹⁹ § 7 Abs. 1 ebd.

²⁰ vgl. BGE 133 I 77

Stadt Zug, die Gemeinden Hünenberg, Menzingen, Risch und Oberägeri, die katholische Kirchengemeinde Neuheim sowie der Datenschutzbeauftragte nahmen die Gelegenheit zur vertieften Stellungnahme wahr.

Alle Seiten begrüßten die Schaffung eines Gesetzes zur Videoüberwachung und die meisten Votantinnen und Votanten waren grundsätzlich mit der Vorlage einverstanden. Aus den allgemeinen Bemerkungen geht hervor, dass die Vorlage in etwa den Ausgleich zwischen den Sicherheitsbedürfnissen einerseits und den Ansprüchen nach Verhältnismässigkeit und Datenschutz andererseits gefunden hat. Einige Gemeinden halten fest, dass die Anforderungen der Zuständigkeitsregelungen, Verfahren und technischen Aspekten recht hoch sind und die Kapazitäten der Gemeinden übersteigen. Die Möglichkeit von Auslagerungen und Leistungseinkauf werden deshalb explizit begrüßt.

Verschiedene Seiten brachten wichtige Änderungsvorschläge ein, vor allem im Bereich der Zuständigkeiten (§§ 4, 5, 9 und 10 E-VideoG). Einzelne Gemeinden wiesen zu Recht darauf hin, dass die Organisation innerhalb der Gemeinden, insbesondere die Bestimmung der zuständigen Organe und Stellen, aus organisatorischen Gründen den zuständigen Exekutiven überlassen werden muss. Entsprechende Anpassungen wurden vorgenommen. Die Stadt Zug sowie die Gemeinden Menzingen und Risch forderten, dass einzig der Regierungsrat Bewilligungen erteilen sollte. Dies hätte aber die Aufteilung der Zuständigkeiten gemäss geltendem Polizeiorganisationsgesetz verletzt. Ausserdem kann der Regierungsrat unter Beachtung der Gemeindeautonomie keine Beschlüsse über Geschäfte in gemeindlicher Zuständigkeit fassen.

CVP, FDP und die Gemeinde Hünenberg zweifelten daran, dass das Antragsverfahren bei gemeinsamer Zuständigkeit (§ 4 Abs. 3) funktionieren würde und schlugen andere Regelungen vor. Angesichts der hohen Investitionskosten, der organisatorischen Aufwände und der beabsichtigten Eingriffe die Grundrechte kann eine Einigung der betroffenen Organe aber vorausgesetzt werden. Für die einfache Handhabung in der Praxis werden Formulare und Muster-Gesuche zur Verfügung gestellt.

Einigen Parteien und Gemeinden erachteten die fixe Bewilligungsfrist (§ 6 Abs. 1) von zwei Jahren als zu starr oder zu kurz. Die zeitliche Begrenzung an sich wurde nicht in Frage gestellt. Passender scheint eine flexible Regelung, bei welcher der Einzelfall und die Umstände berücksichtigt werden können. Die angepasste Regelung sieht eine Maximalfrist von fünf Jahren vor.

Vereinzelt wurde zudem die maximale Aufbewahrungsfrist der Daten (§ 12 E-VideoG) von 100 Tagen als zu lange (ALG, Zug, Menzingen) oder zu kurz (Hünenberg) moniert.

6. Grundzüge des Entwurfs

Das Gesetz soll einzig die präventive Videoüberwachung regeln; sowohl die observative als auch die invasive Überwachung sind nicht Gegenstand der Vorlage. Es geht hier ausschliesslich um die Schaffung von Regeln, welche die rechtstaatlich einwandfreie, verhältnismässige, präventive Videoüberwachung mit Aufzeichnungsmöglichkeit im Sinne der Motion ermöglichen.

6.1. Grundlagen in anderen Kantonen und Gemeinden

Da sie für Gewährleistung der inneren Sicherheit primär zuständig sind, fällt den Kantonen die Kompetenz zu, die präventive Videoüberwachung im Rahmen der kantonalen Datenschutz- und Polizeigesetze eigenständig zu regeln. Jeder Kanton pflegt seine Besonderheiten und kann Kompetenzen an die Gemeinden delegieren.

In anderen schweizerischen Gebietskörperschaften sind entsprechende Regelungen zur Videoüberwachung bereits vorhanden. Dabei bestehen aber einige Unterschiede in Bezug auf Regelungsstufe (einzelne Artikel in Polizei- oder Datenschutzgesetzen, Verordnungen oder Gemeindereglemente), Regelungsdichte, Zuständigkeiten und Anwendungsbereiche. Verschiedene dieser Bestimmungen wurden im Rahmen dieses Gesetzes geprüft.

6.2. Einheitliche Regelung für Kanton und Gemeinden

Der Entwurf bildet eine einheitliche, für den Kanton und alle Gemeinden²¹ gleichermassen geltende rechtliche Grundlage für den Einsatz von Videoüberwachungsanlagen. Es wäre auch denkbar, die Gemeinden zum Erlass der entsprechenden Rechtsgrundlagen zu ermächtigen. Im Interesse einer einheitlichen, transparenten Rechtsanwendung wurde jedoch der Weg über ein für das ganze Kantonsgebiet geltendes kantonales Gesetz vorgezogen. Dieser Weg fand auch in den im Rahmen der Motionsbehandlung eingegangenen Vernehmlassungsantworten der Einwohnergemeinden zur Frage der Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Videoüberwachung breite Zustimmung.

6.3. Gesetz im formellen Sinn

In formeller Hinsicht wäre es möglich gewesen, die Videoüberwachung durch Ergänzung entweder des Polizei- oder des Datenschutzgesetzes zu regeln. Die Schaffung eines eigenständigen Gesetzes wurde als zweckmässiger angesehen. Ein eigenes Gesetz im formellen Sinn erfüllt die verfassungsmässigen Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten sowie die Vorgaben des Datenschutzrechts für das Bearbeiten von (unter anderem besonders schützenswerten) Daten²². Dadurch kommt auch zum Ausdruck, dass die Aspekte der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und die Anliegen des Datenschutzes als gleichwertig zu gelten haben.

Es ist auch Garant dafür, dass die Videoüberwachung demokratisch legitimiert ist. Das Gesetz muss einen genügenden Bestimmtheitsgrad aufweisen und darf den Vollzug nicht dem Ermessen der Behörden überlassen. Bei Videoüberwachungen, die das Bearbeiten von Personendaten mit umfassen, muss sich der Zweck der Überwachung direkt oder indirekt aus der gesetzlich umschriebenen Aufgabe ableiten. Das Gesetz muss so präzise formuliert sein, dass die Bürgerinnen und Bürger ihr Verhalten danach einrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können²³.

7. Erläuterung der einzelnen Gesetzesbestimmungen

Im Folgenden werden die einzelnen Gesetzesbestimmungen insoweit kommentiert, als sie sich nicht selbst erklären.

§ 1 Gegenstand

Absatz 1:

Dieses Gesetz regelt den Einsatz von «Bildaufzeichnungs- und Bildübermittlungsgeräten», also von Kameras, Übertragungstechnik und Speichermedien für die Bildaufzeichnung. Tonauf-

²¹ Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinden

²² vgl. § 5 Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1)

²³ vgl. BGE 109 Ia E. 4d

zeichnung oder -übermittlung, also insbesondere die Aufnahme von Gesprächen, sind damit ausgeschlossen.

Der *öffentliche Raum* umfasst den im Eigentum des Gemeinwesens stehenden und grundsätzlich für jede Person zugänglichen öffentlichen Grund (etwa Strassen, Plätze), öffentliche Gebäude (etwa Verwaltungs- oder Gerichtsgebäude), öffentliche Sachen (etwa begehbare Denkmäler) sowie Sachen, für deren Schutz oder Unterhalt die Öffentlichkeit zu sorgen hat (etwa Naturgebiete, Gewässer)²⁴.

Der *öffentlich zugängliche Raum* umfasst Grund, Gebäude und Sachen im Privateigentum, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe oder dem Gemeingebrauch dienen und von ihrer Zweckrichtung her grundsätzlich für jede Person zugänglich sind und einem unbestimmten Personenkreis zur Benutzung offen stehen wie etwa private, jedoch öffentlich zugängliche Badeanstalten, Parkanlagen, Strassen, Vorplätze und Durchgänge von Einkaufszentren, Ladenpassagen, Parkhäuser, Tankstellen, private Spitäler, Darbietungsräume privater Museen und Kultureinrichtungen etc. Für den Begriff des öffentlich zugänglichen Raums spielt es keine Rolle, ob am fraglichen Ort ein Hausrecht geltend gemacht werden kann oder nicht. Ebenso ist es unbedeutend, ob zum Betreten eine Genehmigung (z.B. Eintrittsticket) verlangt wird oder nicht.²⁵

Absatz 2:

Die Videoüberwachung dient vorab der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und hat damit Schnittstellen zum Polizeigesetz und zum Polizei-Organisationsgesetz. Deshalb ist hier der Vorbehalt des Polizeigesetzes und des Polizei-Organisationsgesetzes anzubringen.

Der Einsatz von Videokameras zu Überwachungszwecken ist, sofern das Bildmaterial die Personenidentifikation zulässt, eine Datenbearbeitung im Sinne des Datenschutzgesetzes. Entsprechend finden hier dessen Bestimmungen Anwendung, sofern das Videoüberwachungsgesetz nichts anderes bestimmt.

§ 2 Geltungsbereich

Absatz 1:

Das Videoüberwachungsgesetz gilt für den Kanton und die Gemeinden sowie für die mit öffentlichen Aufgaben betrauten juristischen und natürlichen Personen. Diese sollen die Videoüberwachungen für ihren öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum betreiben können. Die zuständigen Organe sind nach dem Datenschutzgesetz (§ 2 Bst. i) definiert: «*Organe sind Behörden und Dienststellen, die für den Kanton oder die Gemeinden handeln, und natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften des Handelsrechts, soweit ihnen öffentliche Aufgaben übertragen sind*».

²⁴ Videoüberwachung zu Sicherheitszwecken in Bahnhöfen, Flughäfen und an anderen öffentlichen Orten, Bericht des EJPD vom September 2007, Seiten 8 f.

²⁵ vgl. Müller, Lucien (2011): Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten. Dike: Zürich / St. Gallen, S. 8 ff.

Ausgeschlossen sind damit alle Privaten, denen keine öffentlichen Aufgaben übertragen sind. Solche Videoüberwachungen fallen unter das Datenschutzgesetz des Bundes, welches das Bearbeiten von Daten natürlicher und juristischer Personen durch Private regelt²⁶. Das Bearbeiten der Bilder wie Erfassen, Bekanntgeben, unmittelbares oder nachträgliches Anschauen und Aufbewahren muss die allgemeinen Grundsätze des Datenschutzes einhalten.

Absatz 2:

Folgende Videoüberwachungen fallen ebenfalls nicht unter den Geltungsbereich des Videoüberwachungsgesetzes:

Bst. a: Werden neuralgische Punkte mit Kameras überwacht, ohne Aufzeichnungen anzufertigen und ohne Personen zu identifizieren, handelt es sich um observative Videoüberwachungen. Sie bezwecken die Sicherstellung von Abläufen und Zuständen, beispielsweise die Sicherstellung des Verkehrsflusses an einer Kreuzung oder des Besucherstroms vor einem Gebäude. Solange Personen nicht im Sinne des Datenschutzgesetzes²⁷ bestimmbar sind, bedarf die observative Videoüberwachung keiner gesetzlichen Grundlage. Eine Person ist «bestimmbar», wenn aus den Umständen und dem Kontext der Information auf sie geschlossen werden kann, bzw. eine Kombination verschiedener Informationen ihre Identifizierung erlaubt²⁸.

Bst. b: Im Rahmen der polizeilichen Vorermittlungen sind teils auch Videoaufzeichnungen nötig. So bedingt etwa die polizeiliche Observation (das gezielte Beobachten von Vorgängen an öffentlichen und öffentlich zugänglichen Orten) gegebenenfalls den Einsatz von Bild- und Tonaufnahmegeräten. Soweit Videoüberwachungen im Rahmen der polizeilichen Vorermittlung erfolgen, enthält das Polizeigesetz die entsprechenden Rechtsgrundlagen²⁹. Gelangt Videotechnik im Rahmen der Strafverfolgung zur Anwendung, wird sie von der Schweizerischen Strafprozessordnung erfasst³⁰.

Bst. c: Ebenso fällt die Videoüberwachung öffentlicher Veranstaltungen und Kundgebungen nicht unter das Videoüberwachungsgesetz. Diese Art der Videoüberwachung ist in § 23 des Polizeigesetzes³¹ geregelt. Bestehen im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen konkrete Anhaltspunkte für die Möglichkeit strafbarer Handlungen gegen Personen oder Sachen, kann die Polizei Personen und Personengruppen sowie deren Äusserungen auf Bild- und Tonträger aufnehmen. Wenn möglich sind auch polizeiliche Sondereinsätze in Bild und Ton aufzunehmen.

²⁶ Art. 2 Abs. 1 Bst. a Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 19. Juni 1992 (SR 235.1)

²⁷ § 2 Abs. 1 Bst. a Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1)

²⁸ vgl. Müller, Lucien (2011): Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten. Dike: Zürich / St. Gallen, S. 45

²⁹ § 10a Polizeigesetz vom 30. November 2006 (BGS 512.1)

³⁰ Art. 280 bis 283 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0)

³¹ Polizeigesetz vom 30. November 2006 (BGS 512.1)

Bst. d: Das Gerichtsorganisationsgesetz³² räumt in § 86 dem Obergerichtspräsidium – und mit Bezug auf ein konkretes Verfahren auch der jeweiligen Verfahrensleitung im Zivil- oder Strafverfahren, also den einzelnen Richterinnen oder Richtern bzw. Staatsanwältinnen und Staatsanwälten – die Befugnis ein, für Gebäude und Räumlichkeiten oder für einzelne Verfahren Schutzmassnahmen anzuordnen, insbesondere «die Überwachung von Räumen und Vorplätzen mit Bildaufzeichnungsgeräten» (§ 86 Abs. 1 Bst. c GOG).

Bst. e: Die Videoüberwachung in Fahrzeugen, Bauten, Anlagen und Einrichtungen (Infrastruktur) der Unternehmen des öffentlichen Verkehrs ist bundesrechtlich geregelt in der Verordnung über die Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr³³.

Bst. f: Die Zutrittskontrolle zu Gebäuden kann mittels Kamera erfolgen. In diesem Sinne verfolgt die Videoüberwachung nur den Zweck eines «verlängerten Auges» des Portierpersonals. Dies kann auch die Einfahrt mit Fahrzeugen umfassen, wenn eine Videoüberwachung mit Fahrzeugschilder-Erkennung ausgestattet ist. Sofern die Bilddaten nicht aufgezeichnet werden, fallen solche Videoüberwachungen nicht unter dieses Gesetz, auch wenn es sich bei den Bauten und Anlagen um solche der Organe handelt.

§ 3 Zweck

Die präventive Videoüberwachung ist ein Instrument neben anderen für die Gewährleistung der Ordnung und der Sicherheit im öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum. Der Einsatz von Bildaufzeichnungs- und Bildübermittlungsgeräten ist an einen bestimmten Zweck gebunden, der mit der Überwachung erreicht werden soll. Dieser besteht primär in der allgemeinen Gefahrenabwehr, bzw. in der Verhinderung von Straftaten, die mit gut gekennzeichneten und von der Datenschutzstelle bekannt gemachten Videoüberwachungen erreicht werden soll. Der Verfolgung und Aufklärung von Straftaten dient die Videoüberwachung dadurch, dass den Strafverfolgungsbehörden bei Verdacht auf strafbare Handlungen Beweismaterial zur Verfügung steht.

Die in verschiedenen Kantonen und Städten bestehenden Rechtsgrundlagen lassen die Videoüberwachung mit unterschiedlichen Zielsetzungen zu, etwa wenn sie «zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geeignet und erforderlich ist»³⁴ oder «zur Verhinderung und Ahndung von Vergehen und Verbrechen in Koordination mit der Polizei [...] sowie zur Überwachung einer geordneten Verkehrsabwicklung»³⁵. Die Videoüberwachung wird im Kanton Luzern «zur Verhinderung und Ahndung von Straftaten sowie zur Durchsetzung von Ansprüchen aus Straftaten» eingesetzt³⁶. Das Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt erklärt die Videoüberwachung «nur zum Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen beziehungsweise zur Verfolgung solcher strafbarer Handlungen» als zulässig. Ihr Einsatz ist «örtlich und zeitlich auf das zur Erreichung des konkreten Zwecks Erforderliche zu beschränken»³⁷. Im

³² § 86 Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG, BGS 161.1)

³³ Videoüberwachungsverordnung ÖV, VüV-ÖV (SR 742.147.2)

³⁴ Art. 3 Abs. 1 Polizeireglement der Stadt St. Gallen vom 16. November 2004

³⁵ Art. 10 Abs. 1 Polizeireglement der Stadt Olten vom 15. Mai 2003

³⁶ § 3 Abs. 1, Gesetz über die Videoüberwachung des Kantons Luzern vom 20. Juni 2011

³⁷ § 17 Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2010 (Informations- und Datenschutzgesetz, IDG).

Kanton Appenzell A.Rh. ist die Videoüberwachung erlaubt, wenn sie «zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit geeignet und erforderlich ist und wenn die Öffentlichkeit mit Hinweistafeln auf diesen Einsatz aufmerksam gemacht wird»³⁸.

Mit Blick auf die Grundsätze des Datenschutzes ist der Verwendungszweck möglichst eindeutig und genau festzulegen. Eine Zweckbestimmungen im Sinne von «zur Gewährleistung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit» wäre demnach nicht hinreichend. Ebenso wäre eine Bestimmung «zum Schutz von Personen und Sachen» zu allgemein. Ermächtigungsnormen für Videoüberwachungen sind aber dann genügend bestimmt, wenn sie «den Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen» oder «die Verhinderung und Ahndung von Straftaten» erlauben. Diese Regelungen verdeutlichen, dass Videoüberwachungen nur zur Prävention vor strafrechtlich relevantem Verhalten eingesetzt werden dürfen, nicht aber gegen jegliches «sozial unerwünschtes» Verhalten³⁹. Die Begriffe «Straftaten» und «strafbare Handlungen» sind allgemein zu verstehen und umfassen sämtliche Handlungen, die mit einer Strafe oder Busse bedroht sind. Darunter fallen also nicht nur Vergehen und Verbrechen, sondern auch bestimmte Übertretungen des gemeindlichen, des kantonalen oder des Bundesrechts.

Absatz 1:

Der verhältnismässige Einsatz von Videoüberwachungen wird mit dieser Bestimmung sichergestellt.

Bst. a konkretisiert den Zweck örtlich und sachlich in dem Sinne, dass die Videoüberwachung nur dann zulässig ist, wenn sie «im öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum zum Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen sowie zur Verhinderung, Verfolgung und Aufklärung von Straftaten» dient.

Bezüglich öffentlichem und öffentlich zugänglichem Raum ist hier vor allem an Brenn- und eigentlichen Kriminalitätsschwerpunkte ("Hot Spots") zu denken, also Orte, an denen bereits Straftaten – Sachbeschädigungen, Rauschgifthandel, Nötigung, Belästigungen, Diebstahl, Littering, usw. – begangen wurden oder wo Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort weitere Straftaten begangen werden.

Gemäss Bst. b können die Organe als Inhaberinnen und Inhaber des Hausrechts die Videoüberwachung bei ihren Bauten und Anlagen einsetzen, wenn dies zu deren Schutz und zum Schutze der Benutzerinnen und Benutzer vor strafbaren Handlungen geeignet und erforderlich ist⁴⁰. Der Einsatz von Videoüberwachungsanlagen wird in erster Linie dort in Frage kommen, wo ein erhöhtes Schutzbedürfnis besteht (z.B. Regierungsgebäude, Gemeindehäuser, evtl. der Sozialbehörden, etc.). Die Überwachungsgeräte können sowohl im Innen- als auch im Aussenbereich eingesetzt werden. In der Regel wird es genügen, den Eingangsbereich zu überwachen. Nicht selten werden Abfallsammelstellen oder Werkhöfe mit Videokameras überwacht zum Schutz vor Sachbeschädigung oder illegaler Abfallentsorgung. Gestützt auf § 3 Abs. 1

³⁸ Art. 24a Polizeigesetz vom 13. Mai 2002

³⁹ vgl. Müller, Lucien (2011): Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten. Dike: Zürich / St. Gallen, S. 219 ff

⁴⁰ Der Begriff «Bauten und Anlagen» entspricht der Umschreibung in §§ 1 ff. der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 16. November 1999 (V PBG; BGS 721.111).

Bst. b E-VideoG ist dies möglich, denn das unbefugte Entsorgen von Müll ist verboten und wird mit Busse bestraft⁴¹.

Absatz 2:

Videokameras dürfen nur ein eingeschränktes Gebiet an *einzelnen* öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten überwachen. Nicht entscheidend sind dabei die Eigentumsverhältnisse; massgebend ist einzig die öffentliche Zugänglichkeit. Durch die technische Einrichtung der Kameras ist sicherzustellen, dass die Überwachung tatsächlich nur dort stattfindet, wo dies zur Erreichung des Zwecks erforderlich ist. Über die Anzahl Kameras, die ein Gebiet erfassen, sowie deren technische Ausstattung und Einrichtung ist im Einzelfall aus dem Zweck und den örtlichen Gegebenheiten abgeleitet zu entscheiden (z.B. Lichtempfindlichkeit, Zoom, Aufnahmeverhältnisse vor Ort). In der Regel sind nur eingeschränkte Kamerawinkel zulässig. In keinem Fall darf der Geheim- oder Privatbereich von Personen überwacht werden⁴². Dazu gehören alle privaten Vorgänge in den gegen Einblicke geschützten Räumen, also z.B. Terrassen hinter Sichtschutzmauern.

Die Videoüberwachung ist nicht nur in räumlicher, sondern auch in zeitlicher Hinsicht auf das zur Erreichung des Überwachungszweckes Notwendige zu begrenzen. So wird sich etwa die Überwachung an öffentlichen Flanierwegen und Freizeitplätzen im Wesentlichen auf die Sommermonate beschränken, wo die Wahrscheinlichkeit von Straftaten wesentlich grösser ist als im Winter, und der Weg vom Bahnhof Zug zur Bossard-Arena und zurück wird praktisch nur im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen zu einem möglichen Problembereich. Die Videoüberwachung in zeitlicher Hinsicht einzuschränken, kann auch bedeuten, dass die Anlagen nur zu gewissen Tageszeiten in Betrieb gesetzt werden dürfen, wenn ausserhalb dieser Zeiten der Zweck der Überwachung nicht erfüllt ist. Bestehen zum Beispiel in einem bestimmten Gebiet nur bei Dunkelheit Gefährdungen, so ist die Anlage bei Tag bzw. bei genügender Helligkeit auszuschalten.

Absatz 3:

Da mit der Videoüberwachung Grundrechte verletzt werden, ist sie bewilligungspflichtig.

§ 4 Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für die Videoüberwachung wird von Fall zu Fall bestimmt. Sie leitet sich aus dem konkreten Zweck ab, den die Anlage an einer bestimmten Örtlichkeit erfüllen soll.

Absätze 1 und 2:

Zuständig ist, wer im überwachten Gebiet oder in den überwachten Bauten oder Anlagen für die Ruhe und Ordnung oder den Schutz von Personen und Sachen oder, je nach beabsichtigtem Zweck, für die öffentliche Sicherheit zuständig ist. Die Zuteilung der Zuständigkeit orientiert sich an der bestehenden Aufgabenteilung in den Bereichen der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung. Grundlagen bilden (nicht abschliessend) das Polizeigesetz⁴³, das Polizei-

⁴¹ § 38 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (EG USG) vom 29. Januar 1998 (BGS 811.1) und § 8 Polizeistrafgesetz vom 26. Februar 1981 (BGS 311.1)

⁴² Art. 179^{quater} Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)

⁴³ Polizeigesetz vom 30. November 2006 (BGS 512.1)

Organisationsgesetz⁴⁴, insbesondere der Anhang über die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Ruhe und Ordnung⁴⁵, das Gemeindegesetz, insbesondere § 59 Abs. 1, Ziff. 3⁴⁶, das Gerichtsorganisationsgesetz⁴⁷, insbesondere § 53 Abs. 3, sowie die kommunalen Reglemente im Bereich der öffentlichen Ruhe und Ordnung. Daraus leitet sich primär ab, ob die Gemeinde oder der Kanton eine allfällige Videoüberwachung zuständig ist.

Wird die Videoüberwachung beispielsweise zur Verhinderung von Überfällen an einer dafür bekannten Stelle eingesetzt (Zweck: «Schutz von Personen vor strafbaren Handlungen» und «Verhinderung von Straftaten»), dann ist das Organ zuständig, das für derlei Aufgaben in diesem Gebiet verantwortlich ist. In diesem Fall wäre die Zuger Polizei zuständig, die Verbrechen auf dem gesamten Kantonsgebiet bekämpft. In anderen Fällen, z.B. innerhalb von Gebäuden und Anlagen zum Schutz der Benutzerinnen und Benutzer, ist die Zuständigkeit im Einzelfall zu prüfen. Der Regierungsrat wird die kantonalen Zuständigkeiten entsprechend in der Ausführungsverordnung regeln.

Die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung auf Gemeindegebiet fällt in die Zuständigkeit von Gemeinden, die Nutzungsvorschriften erlassen und deren Einhaltung kontrollieren können. Der Gemeinderat ist Strafbehörde für Übertretungen aus gemeindlichen Erlassen. Es gehört folglich in den Kompetenzbereich der Gemeinde, über die Videoüberwachung als Mittel zur Durchsetzung der Gemeindereglemente zu entscheiden, sofern keine minderen Mittel als die Videoüberwachung zur Verfügung stehen. Wird die Videoüberwachung zum Beispiel zur Verhinderung unbefugter Abfallentsorgung auf der gemeindlichen Sammelstelle eingesetzt, dann ist das Organ zuständig, das für die öffentliche Ordnung auf der Sammelstelle üblicherweise zuständig ist, also zum Beispiel der Werkdienst der Gemeinde. Die Strukturen innerhalb der einzelnen Gemeinden sind allerdings unterschiedlich. Deshalb soll die jeweilige Gemeindeexekutive die Organe und die Zuständigkeiten innerhalb einer Gemeinde festlegen.

In der Verordnung zum Videoüberwachungsgesetz wird geregelt, inwiefern die Befugnis, die zuständigen Organe zu bestimmen, an Verwaltungseinheiten delegiert werden kann.

Absatz 3:

Bst. a: Überwachungsanlagen erfordern bauliche Massnahmen an Bauten und Grundstücken für die Montage der Gerätschaften und das Verlegen von Kabeln, sofern nicht bestehende Infrastrukturen verwendet werden können. Dies ist ein Eingriff in Eigentum, der nicht ohne Zustimmung der betroffenen, im Grundbuch eingetragenen öffentlichen oder privaten Grundstück- bzw. Gebäude-Eigentümerinnen und -eigentümer geschehen soll. Das zuständige Organ holt diese Einverständniserklärung ein, sofern es nicht selbst Eigentümerin oder Eigentümer des

⁴⁴ Gesetz über die Organisation der Polizei vom 30. November 2006 (Polizei-Organisationsgesetz, BGS 512.2)

⁴⁵ §16 und «Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden», Anhang zum Polizei-Organisationsgesetz vom 30. November 2006

⁴⁶ § 59 Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. Sept. 1980 (Gemeindegesetz, BGS 171.1; derzeit in Revision - Kantonsratsgeschäft 2108)

⁴⁷ Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG, BGS 161.1)

Grundstücks oder des Gebäudes ist, bevor das Gesuch zur Bewilligung der Anlagen eingereicht wird. Die Eigentumsverhältnisse sind im Einzelfall zu klären und zu beachten (Grundstückeigentum, selbständiges dauerndes Baurecht, Stockwerkeigentum, etc.). Vorbehalten bleibt das Recht des Kantons und der Gemeinden auf Enteignung für öffentliche Zwecke (vgl. § 5 Abs. 3 E-VideoG).

Angenommen, die Polizei möchte als zuständiges kantonales Organ eine Anlage auf dem öffentlichen Grund oder an einem öffentlichen Gebäude einer Einwohnergemeinde einrichten, so muss sie also vorher die Gemeinde als Eigentümerin konsultieren. Dies führt zu einer Form der Kontrolle und Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Staatsebenen. Es ist denkbar, dass in solchen Fällen (je nach Zweck der Überwachung) beide Gebietskörperschaften, also Gemeinde und Kanton, gemeinsam zuständig sind und die Einzelheiten ihrer Zusammenarbeit in der Praxis regeln (vgl. Abs. 3 E-VideoG). Falls die Gemeinde ihre Einwilligung verweigert, kann dies im Einzelfall bedeuten, dass der Bedarf an einer Überwachung gar nicht vorhanden ist, also die Voraussetzung für eine Zweckerfüllung fehlt.

Bst. b: Das zuständige Organ stellt ein Gesuch an die zuständige Bewilligungsinstanz (vgl. § 5 Abs. 1 E-VideoG). Das Gesuch muss dabei mindestens Angaben für die Erteilung einer Bewilligung gemäss § 6 E-VideoG enthalten. So muss es darlegen, welchem Zweck die Videoüberwachung dienen soll. Mit einer Problem- und Massnahmenanalyse sind die Gründe in Erwägung zu ziehen, welche für und gegen die Videoüberwachung eines bestimmten Ortes sprechen. Es ist zu prüfen, ob andere Massnahmen anstelle der Videoüberwachung möglich sind, beispielsweise solche baulicher (Umbau von unübersichtlichen Plätzen und Durchgängen, Absperrung unübersichtlicher Stellen, bessere Ausleuchtung dunkler Orte, Bewegungsmelder) oder personeller Art (Patrouillen, Einsatz eines Sicherheitsdienstes). Zur Vermeidung von Sachbeschädigungen auf einem öffentlichen Platz wären z.B. Patrouillen von privaten Sicherheitsdiensten oder von Polizeiasistentinnen und -assistenten denkbar (Leistungseinkauf der Gemeinden bei der Zuger Polizei). Erfolgsversprechend kann auch die Kombination verschiedener Massnahmen sein.

Bst. c: Es ist Sache des Organs, nach einem rechtskräftigen Bewilligungsentscheid nicht nur die Gerätschaften zu beschaffen und montieren zu lassen, sondern sie so zu unterhalten, damit sie gesetz- und bewilligungsgemäss betrieben werden können. Aus rechtstaatlichen Überlegungen mit Blick auf den Datenschutz aber auch aus praktischen Erwägungen wird darauf verzichtet, den Betrieb und die Auswertung (vgl. § 11 E-VideoG) bei einer einzigen Stelle im Kanton zu zentralisieren. Für den Betrieb der bewilligten Anlagen sind die jeweiligen Organe eigenständig, unter Beachtung von Datenschutz und Datensicherheit, verantwortlich. Der Bund hat im Übrigen dasselbe Konzept in der Verordnung des Bundes über die Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr⁴⁸ festgelegt. Demnach ist ein Unternehmen, das die Anlage betreibt, auch vollumfänglich für diese verantwortlich.

Als Datenherr ist das Datenbearbeitende Organ für die Einhaltung des Datenschutzes und der Datensicherheit verantwortlich⁴⁹. Die Datensicherheitsverordnung⁵⁰ regelt das Verfahren und die Zuständigkeiten zur Gewährleistung der Sicherheit von Daten und findet hier Anwendung,

⁴⁸ Videoüberwachungsverordnung ÖV, SR 742.147.2

⁴⁹ § 4 Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1)

⁵⁰ Datensicherheitsverordnung vom 16. Januar 2007 (DSV, BGS 157.12)

insbesondere die §§ 3 bis 5. Danach entwickeln die Organe selbst einen Massnahmenkatalog, den sie den vorgesetzten kantonalen oder gemeindlichen Stellen beantragen. Es ist denkbar, dass dieser Massnahmenkatalog Teil des Gesuchs um Bewilligungen für Videoüberwachungen sein wird. Das Ausführungsrecht wird die entsprechenden Bestimmungen enthalten.

Absatz 4:

Unter Umständen können mehrere Organe zuständig sein. Der Anhang des Polizei-Organisationsgesetzes über die Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden sieht die geteilte Zuständigkeit für gewisse Aufgaben ausdrücklich vor, wie zum Beispiel für die Kontrolle öffentlicher Anlagen, Schulareale, etc. Im Bereich der Ruhe und Ordnung treffen die Gemeinden Absprachen mit der Polizei. Im Sicherheitsbereich ist die Polizei zuständig, die nach §§ 13 und 14 des Polizei-Organisationsgesetzes Amts- und Vollzugshilfe leistet. Die gemeinsame Zuständigkeit kann sich auch daraus ergeben, wenn eine Videoüberwachung mehreren Zwecken dient, für die jeweils verschiedene Organe zuständig sind. Aus praktischen und finanziellen Gründen macht es keinen Sinn, an ein und derselben Stelle zwei oder mehr Videoüberwachungsanlagen zu installieren, auch wenn damit unterschiedliche Zwecke erfüllt werden. Es macht ebenso wenig Sinn, mehrere Gesuche für eine einzelne Anlage zu entwerfen, auch wenn die Zuständigkeit auf mehrere Organe fällt und mehrere Instanzen das Gesuch prüfen müssen. In solchen Fällen ist ein gemeinsames Gesuch bei den jeweiligen Bewilligungsinstanzen einzureichen. Da sich die Organe für die Konzipierung koordinieren müssen, dürfte es keinen grossen Mehraufwand erzeugen, ein gemeinsames Gesuch zu entwickeln. Das gemeinsame Gesuch wird den jeweiligen Bewilligungsinstanzen (nach § 5 E-VideoG) eingereicht, die das Gesuch aus ihrem Blickwinkel beurteilen und für ihren Teilbereich bewilligen. Bei Uneinigkeit über die Notwendigkeit einer Videoüberwachung ist fraglich, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, die eine Videoüberwachung rechtfertigen. In der Praxis werden vorbereitete Gesuchsformulare und Muster zur Verfügung gestellt, die die Handhabung erleichtern sollen.

§ 5 Bewilligungsinstanz

Absatz 1:

Die Zuständigkeiten für Ruhe und Ordnung (Gemeinde) sowie für die öffentliche Sicherheit (Kanton) auf einem Territorium sind aufgeteilt. Daraus folgt, dass die Bewilligungen für Videoüberwachungen ebenfalls dezentral erteilt werden. Kantonale Organe sowie private Dritte, die für den Kanton arbeiten, wenden sich an den Regierungsrat. Für gemeindliche Organe und von einer Gemeinde beauftragte Dritte ist die Exekutive der Gemeinde zuständig.

Absatz 2:

Aufgrund der Wichtigkeit und Tragweite des Bewilligungsentscheids ist es unerlässlich, dass der Entscheid von der obersten Exekutive, das heisst von demokratisch legitimierten Verantwortungsträgerinnen und -trägern getroffen wird. Dies gilt für den Kanton und die Gemeinden gleichermaßen. Die Delegation an ein untergeordnetes Verwaltungsorgan im Sinne von § 6 Abs. 2 des Organisationsgesetzes⁵¹ ist ausgeschlossen. Damit wird dem Stellenwert und der Sensibilität der von der Videoüberwachung betroffenen Daten Rechnung getragen.

⁵¹ Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (Organisationsgesetz, BGS 153.1)

Absatz 3:

Für die Installation einer fixen Videoüberwachungsanlage im öffentlichen Interesse an der Aussenwand eines Privathauses oder am Kandelaber einer Aussenbeleuchtung, inklusive der Leitungen zum Server, ist ein Landbedarf des Gemeinwesens vorhanden. Dies erfordert entweder die Einwilligung der vom Eingriff betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer zur Nutzung ihres Eigentums (z.B. mit schriftlichem Vertrag) oder die Übertragung der Rechte am benutzten Eigentum an das Gemeinwesen. Die Organe holen deshalb die Bewilligung von den Eigentümerinnen und Eigentümern ein, auf deren Grundstück oder Gebäude die Videoüberwachungsanlage installiert werden soll (vgl. § 4 E-VideoG). Im Fall einer Ablehnung wäre die verfügte, also erzwungene Installation eine Beschränkung der Eigentumsgarantie⁵², d.h. eine Enteignung, die einer gesetzlichen Grundlage bedarf und durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein muss⁵³. Aus diesem Grund werden die Bewilligungsinstanzen ermächtigt, nach den Bedingungen des Planungs- und Baugesetzes⁵⁴ über Enteignungen zugunsten des öffentlichen Werks zu verfügen. Eine Übertragung der Eigentumsrechte stellt eine formelle Enteignung⁵⁵ dar, die im Umfang des enteigneten Werts entschädigt werden muss.

§ 6 Bewilligung; Frist und Inhalt**Absatz 1:**

Wenn die Voraussetzungen für eine Videoüberwachung erfüllt sind, wird die Bewilligung auf höchstens fünf Jahre befristet erteilt. Das zuständige Organ stellt einen der jeweiligen Situation angemessenen Antrag und die Bewilligungsinstanz entscheidet von Fall zu Fall. Für einen einmaligen oder zeitlich begrenzten Anlass, wie z.B. ein mehrtägiges Openair-Musikfestival oder ein Public-Viewing während eines Fussballturniers, eignen sich entsprechend kurze Fristen. An einem ständigen Standort mit regelmässig auftretenden Gefährdungen könnte die volle Bewilligungsdauer ausgeschöpft werden. Soll der Betrieb verlängert werden, muss das Organ ein erneutes Gesuch einreichen. Der Entscheid über den Einsatz der Videoüberwachungsgeräte ist somit regelmässig zu überprüfen. Im erneuten Bewilligungsantrag wird eine Evaluation über die bisherigen Erfahrungen mit der Überwachungsanlage dargelegt werden müssen. Dies vermag eine fundierte Beurteilung darüber zu geben, ob der primäre Zweck der Videoüberwachung, nämlich die Gefahrenabwehr, Verhinderung von Straftaten und Strafverfolgung, am fraglichen Ort erreicht wird oder nicht. Dies ist letztlich Ausfluss des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes. Eine Massnahme ist aufzuheben, wenn es sich zeigt, dass der Zweck so nicht bzw. auf einem anderen Weg besser erreicht werden kann. Sind die Voraussetzungen für die Videoüberwachung weiterhin vorhanden, kann auf die Bewilligung wieder für höchstens fünf Jahre erteilt werden.

Absatz 2:

Die Bewilligung wird veröffentlicht (§ 7 E-VideoG) und gibt über folgende Aspekte Auskunft:

⁵² Art. 26 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999

⁵³ Art. 36 ebd.

⁵⁴ § 3 Abs. 1 Bst. e; § 7 Abs. 2 Bst. f sowie §§ 53 ff Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (BGS 721.11); §§ 40 ff Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 16. November 1999 (BGS 721.111).

⁵⁵ vgl. Häfelin, Ulrich / Müller, Georg / Uhlmann, Felix (2010): Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage. Dike: Zürich/St. Gallen. § 29, S. 485 ff.

Bst. a: Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit folgend, muss sich der Entscheid ausführlich zum Zweck und zur Begründung der Überwachung äussern. Die Voraussetzungen, die die Videoüberwachung rechtfertigen, wie z.B. regelmässig aufgetretene Straftaten oder Gefährdungen am fraglichen Ort, sind darzulegen. Aus dem Zweck der Überwachung wird auch die Zuständigkeit ersichtlich. Daher muss er möglichst eingegrenzt und exakt beschrieben werden.

Bst. b: Ebenfalls aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit abgeleitet ist, dass die anzuordnende Massnahme die einzelne Person oder die Allgemeinheit so wenig wie möglich beeinträchtigen darf. Das überwachte Gebiet, bzw. die überwachten Bauten oder Anlagen sind eindeutig, klar abgegrenzt und für jede Person nachvollziehbar zu bezeichnen sowie mit detaillierten und nachvollziehbaren Angaben zu den überwachten Aufnahmebereichen, z.B. Situationspläne, Darstellungen oder Beschreibungen, zu versehen. Aus Sicherheitsgründen (z.B. Schutz vor Vandalismus) werden in der öffentlich einsehbaren Bewilligung aber keine Angaben über die genauen Kamerastandorte oder die Art (z.B. mobile oder stationäre Einheit, technische Eigenschaften) und Anzahl Kameras gemacht. Ebenso wenig werden die Kamerablickwinkel fotografisch dokumentiert.

Bst. c: Die Betriebszeiten der Videoüberwachung, das heisst die Uhrzeiten, Tageszeiten oder einzelne Tage sind nachvollziehbar darzulegen.

Bst. d: Videoüberwachungen müssen am Ort der Überwachung erkennbar gemacht werden (vgl. § 13 E-VideoG). Die Bewilligung klärt darüber auf, wo und wie auf die Anlagen hingewiesen wird.

Bst. e: Die Bewilligung gibt Auskunft, ob die Videoüberwachung in Kombination mit der Echtzeitüberwachung möglich ist (vgl. § 8 E-VideoG). Bei der Echtzeitüberwachung kann die Polizei das Geschehen direkt am Bildschirm mitverfolgen. In der Bewilligung muss der Zweck für solche Anlagen gut begründet werden.

Bst. f: An gewissen Stellen kann es zweckdienlich sein, mit einer entsprechenden Vorrichtung, z.B. einer Taste an einer Notrufsäule, direkt die Polizei alarmieren zu können. Denkbar sind auch automatische Alarmmelder wie z.B. Bewegungssensoren. Die Bewilligung gibt Auskunft darüber, ob solche Vorrichtungen vorhanden sind oder nicht.

Bst. g: Die in §§ 4 und 5 des Datenschutzgesetzes⁵⁶ erwähnten Grundsätze beim Bearbeiten von Daten gelten auch für die Videoüberwachung. Wichtig ist dabei auch die Datensicherung: Nach § 7 des Datenschutzgesetzes haben die Organe durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen für die Sicherung der Daten zu sorgen.

Bst. h: Die Bewilligung zur Videoüberwachung kann allenfalls unter Auflagen und Bedingungen erteilt werden. Die Missachtung von Auflagen kann zur Zurücknahme der Bewilligung führen.

Bst. i: Die Bewilligung ist ein Entscheid im Sinne von § 4 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG)⁵⁷. Die Verfügung kann somit gemäss §§ 39 ff. VRG mit Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerdeberechtigung richtet sich nach den allgemeinen Grundsätzen des Rechtsmittelverfahrens vor Verwaltungsbehörden. Beschwerdeberechtigt ist, wer durch die

⁵⁶ Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1)

⁵⁷ Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, BGS 162.1)

Verfügung in seiner Rechtsstellung besonders betroffen ist und ein schutzwürdiges Interesse hat (§ 41 Abs. 1 VRG).

§ 7 Bewilligung; Bekanntmachung

Absätze 1 bis 3:

Der Bewilligungsentscheid wird nicht nur dem Gesuch stellenden Organ zugestellt, sondern auch der kantonalen Datenschutzstelle und den Grundstück- bzw. Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer, auf deren Liegenschaften oder an deren Bauten die Anlage eingerichtet wird. Die Videoüberwachung betrifft eine Vielzahl von Personen, weshalb die Begründung und das Dispositiv des Bewilligungsentscheids im Wortlaut und mit Rechtsmittelbelehrung im Amtsblatt zu publizieren ist. Der Datenschutzstelle sind Aufsichts- und Kontrollfunktionen übertragen. Stellt sie beim Vollzug der Videoüberwachung datenschutzrelevante Unregelmässigkeiten fest, verfügt sie über die Instrumente, um intervenieren zu können⁵⁸. Sie erteilt betroffenen Personen nicht nur Auskunft über ihre Rechte, sondern führt auch für den Kanton das öffentliche Register der Datensammlungen. Es ist deshalb folgerichtig, wenn die Datenschutzstelle einen Katalog über die Aufnahmebereiche der Videoüberwachungen im Kanton führt und öffentlich zugänglich macht. Es steht dem oder der Datenschutzbeauftragten frei, über die geeigneten Kanäle zur Veröffentlichung, wie z.B. auf der eigenen Internetseite, zu entscheiden.

Die Überwachungsgeräte dürfen erst installiert werden, wenn die Verfügung rechtskräftig geworden ist. Das entspricht der im Verwaltungsrecht allgemein geltenden Regel, dass eine Verfügung erst vollzogen oder von einer Bewilligung erst dann Gebrauch gemacht werden darf, wenn die Verfügung in Rechtskraft erwachsen ist. Auch aus praktischen Überlegungen und Kostengründen drängt sich dieses Vorgehen auf, um zu vermeiden, dass bereits installierte, jedoch noch nicht in Betrieb genommene Anlagen, die nach Abschluss des Beschwerdeverfahrens nicht bewilligt werden, nachträglich wieder abgebaut werden müssen. Diese Bestimmung ist aber auch deshalb nötig, weil auch «blinde» Kameras die informationelle Selbstbestimmung der betroffenen Personen tangieren. Sie wissen nämlich nicht, ob sie wirklich überwacht werden oder nicht, also ob Personendaten über sie bearbeitet und gespeichert werden. Dazu kommt, dass solche Kameras eine Scheinsicherheit vermitteln, die trügerisch ist. Schliesslich verstiesse solche «blinde» Kameras dem verfassungsmässigen Grundsatz von Treu und Glauben behördlichen Verhaltens⁵⁹.

§ 8 Echtzeitüberwachung

Echtzeitüberwachungen werden etwa in Parkhäusern, Banken, Tankstellen, Sport- und Kulturinstitutionen oder in Produktionsbetrieben durchgeführt. Die Echtzeitüberwachung ist im Grunde genommen nichts anderes, als wenn jemand mit eigenen Augen das Geschehen vor Ort überwacht. Nur wird hier das Geschehen nicht selbst vor Ort wahrgenommen, sondern auf einen Monitor übertragen.

Zwar greift die Echtzeitüberwachung weniger weit in den verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutz⁶⁰ als bei der Aufzeichnung, Aufbewahrung und gegebenenfalls Auswertung der Bil-

⁵⁸ §§ 19 f. Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1)

⁵⁹ Art. 9 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)

⁶⁰ Art. 13 ebd.

der. Trotzdem erweist sie sich für die Einzelnen unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten als gravierender als die bloss visuelle Überwachung. Die Echtzeitüberwachung liefert Informationen über eine Person, über ihre Anwesenheit an einem bestimmten Ort, ihr Verhalten, ihre Gewohnheiten und sozialen Beziehungen. Zudem lässt etwa die Technik Zoom-Einstellungen zu, mit denen Personen identifiziert werden können. Deshalb untersteht sie den gleichen Grundsätzen, die für die Videoüberwachung mit Bildaufzeichnungsgeräten gelten, also insbesondere auch dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Dies ist umso angezeigter, als die Kameras die Bewegungsfreiheit und das Verhalten Betroffener insofern einschränken können, als diese konkret nicht wissen, wann und ob die Kameras in Betrieb sind. Aus diesen Gründen hat das Videoüberwachungsgesetz hier bestimmte Regeln vorzusehen, um die Echtzeitüberwachung auf eine rechtlich solide Grundlage zu stellen.

Absatz 1:

Aus Sicherheitsgründen soll eine Echtzeitüberwachung an bestimmten Stellen möglich sein. Sie ist ein Mittel, um möglichst rasch drohende Straftaten zu erkennen und verhindern zu können. Aus verschiedenen Gründen ist nur die Polizei befugt, das Geschehen in Echtzeit zu überwachen. So ist die Echtzeitüberwachung jener Überwachung des Geschehens ähnlich, wie sie die Polizei gestützt auf den polizeilichen Auftrag standardmässig ohne besondere Anordnung durchführt. Über diese Überwachungen vor Ort entscheidet die einzelne Polizistin bzw. der einzelne Polizist in eigener Kompetenz. Zudem treffen Alarmmeldungen bei der Einsatzzentrale der Zuger Polizei ein. Diese muss eine Echtzeitüberwachung gegebenenfalls rasch anordnen können, um unverzüglich polizeilich reagieren zu können. Diesen Entscheid fällt eine Führungsperson, in der Regel die Pikettoffizierin oder der Pikettoffizier. Die Polizei ist zudem am besten in der Lage zu beurteilen, ob im überwachten Terrain eine besondere Gefährdungssituation vorliegt.

Im Bewilligungsverfahren muss ausreichend begründet werden, weshalb die Möglichkeit einer Echtzeitüberwachung vorgesehen ist. Aus praktischen und finanziellen Gründen ist es denkbar, dass Geräte zum Einsatz kommen, die im «Normalbetrieb» das Geschehen ohne Betrachtung aufzeichnen und bei Bedarf der Echtzeit-Modus eingestellt werden kann, der die Bilder in die Einsatzzentrale der Polizei übermittelt. Der Regierungsrat wird zu technischen Anforderungen der Videoüberwachungsanlagen, auch zu solchen für die Echtzeitüberwachung, Ausführungsbestimmungen erlassen (§ 14 Bst. b E-VideoG).

Ein ständiges Beobachten ist aber nicht erlaubt, denn die Echtzeitüberwachung darf nur angeordnet werden, wenn die Voraussetzungen von § 8 E-VideoG erfüllt sind.

Bst. a: Die Echtzeitüberwachung soll bei einem unmittelbaren Ereignis möglich sein, das den überwachten Bereich betrifft. Auf welche Art die Polizei alarmiert wird, bzw. Kenntnis von einer Notsituation erhält, ist letztlich irrelevant. Wird also beispielsweise eine Unterführung videoüberwacht, soll die Echtzeitüberwachung dann angeordnet werden können, wenn eine Alarmmeldung beispielsweise per Mobiltelefon auf den Polizeinotruf 117 eingeht, die die überwachte Unterführung betrifft. Denkbar ist auch, dass Alarme durch Bewegungsmelder oder ähnliche technische Einrichtungen automatisch ausgelöst werden.

Bst. b: Die Erfahrung zeigt, dass an einzelnen öffentlichen und öffentlich zugänglichen Brennpunkten, an so genannten «Hotspots», besondere Gefährdungssituationen bestehen und die Echtzeitüberwachung deshalb zur Verhinderung, aber auch zur Aufklärung und Verfolgung von Straftaten sinnvoll sein kann. Denkbar ist aber beispielsweise auch, die Marschrouten der Matchbesucher bei bestimmten Risikospielen in der Bossard-Arena auf dem Weg vom und zu-

rück zum Bahnhof Zug in Echtzeit zu überwachen, um frühzeitig bei drohenden Sicherheitsproblemen eingreifen und gewalttätige Personen ermitteln zu können.

Absatz 2:

In der Stadt St. Gallen ist beispielsweise die Videoüberwachung mit Alarmierungseinrichtungen gekoppelt. Das Betätigen des Notknopfes führt zum sofortigen Verbindungsaufbau mit der Einsatzzentrale der Stadtpolizei. Gleichzeitig wird dort das entsprechende Bild aufgeschaltet und das Gespräch zwischen der alarmierenden Person und der Einsatzzentrale ermöglicht. Solche Notrufsäulen kennt der Kanton Zug bisher nicht, deren Einsatz wäre aber denkbar.

Absatz 3:

Bestimmte Sequenzen sollen im Zusammenhang mit einer unmittelbar notwendigen Fahndung gestoppt und reproduziert werden können.

§ 9 Berechtigte Stellen

Die Installation und Wartung der Geräte, die Einstellung und Steuerung von Videoüberwachungsanlagen und die Bearbeitung und Auswertung der Bilddaten erfordern spezielles Fachwissen im technischen Bereich und im Bereich von Datenschutz und Datensicherheit sowie gewisse Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse. Die Aufgaben und Befugnisse können je nachdem auf mehrere Mitarbeitende in unterschiedlichen Funktionen verteilt sein oder auf einzelne Personen fallen, die mehrere Funktionen bekleiden. Sie sind klar abzugrenzen und zu definieren sowie auf eine kleine Zahl von Stellen zu beschränken. Indem die Kompetenz zur Auswertung nicht bei einer Vielzahl von Personen liegt, wird die Gefahr der missbräuchlichen Verwendung der Daten reduziert. Die internen Mitarbeitenden, die diese Stellen ausfüllen, müssen speziell geschult werden, über das erforderliche Fachwissen verfügen und unterstehen zudem dem Amtsgeheimnis⁶¹.

Absatz 1:

Die internen Strukturen des zuständigen Organs, bzw. der zuständigen Gemeinde oder des Dritten mit Leistungsauftrag können sehr unterschiedlich sein. Deshalb bezeichnet die zuständige Exekutive die Stellen, die jeweils für die Wahrnehmung der Aufgaben gemäss Bst. a bis d berechtigt werden. Der Regierungsrat wird in der Verordnung zum Videoüberwachungsgesetz festlegen, inwiefern das Recht, die Funktionen zu bezeichnen, an Organe und Verwaltungseinheiten delegiert werden kann.

Absatz 2:

Ausser den bezeichneten Stellen können weitere Behörden und Organe nur im Rahmen eines allfälligen Straf-, Verwaltungs- oder Zivilverfahrens Einsicht in das aufgezeichnete Material erhalten. Nach der Übergabe der Daten an die zuständigen Behörden unterliegen die Aufzeichnungen den Bestimmungen desjenigen Verfahrens, in das sie eingeflossen sind. Im Strafverfahren haben die am Verfahren Beteiligten entsprechend den gesetzlichen Vorgaben die Möglichkeit, Einsicht in jene Aufzeichnungen zu nehmen, die sie betreffen. Dies ist Ausfluss des strafprozessualen Akteneinsichtsrechts⁶². Da der Zweck der Videoüberwachung die Verhinderung oder Verfolgung von Straftaten ist, folgt bei einem Vorfall in erster Linie ein Strafverfah-

⁶¹ § 29 Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz; BGS 154.21)

⁶² Art. 101 f. Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0)

ren. Erst im Anschluss daran und in Kenntnis der Fakten (insb. nach Auswertung der Aufzeichnungen) kann allfälligen Zivilforderungen nachgegangen oder ein Verwaltungsverfahren eingeleitet werden.

§ 10 Leistungseinkauf

Absatz 1:

Je nach Zuständigkeit und Gemeinwesen variiert die Kompetenz, mit Dritten Verträge einzugehen. Entweder ist nur die Exekutive dazu befugt oder das zuständige Organ selbst. Abgesehen von der Auswertung können alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Videoüberwachung an Dritte ausgelagert werden. Dritte können sowohl natürliche oder juristische Personen oder Personengesellschaften des Handelsrechts als auch staatliche Stellen oder öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten sein. Im Rahmen ihres Auftrags unterstehen sie dem Videoüberwachungsgesetz im gleichen Umfang wie die Organe selbst. Für ein ausgelagertes Bearbeiten von Daten sind die entsprechenden Bestimmungen des Datenschutzgesetzes anwendbar⁶³. Das zuständige Organ stellt die Einhaltung des Datenschutzes sicher.

Absatz 2:

Es steht den Gemeinden frei, mit der Polizei Verwaltungsvereinbarungen über Videoüberwachungen gemäss § 17 Polizei-Organisationsgesetz⁶⁴ zu schliessen und diese nach den Regeln des Polizei-Organisationsgesetzes in dessen Anhang aufzunehmen.

§ 11 Auswertung der Bildaufzeichnungen

Absatz 1:

Die Videoaufnahmen dürfen grundsätzlich nur zu den Zwecken bearbeitet werden, die im Bewilligungsentscheid erwähnt werden⁶⁵. Ausfluss der so genannten Datensparsamkeit, wonach möglichst wenig Personendaten bearbeitet werden sollen, ist, dass die Auswertung der Bildaufzeichnungen eine Strafanzeige, ein Strafantrag oder konkrete Verdachtsgründe für eine Straftat voraussetzt und – also kumulativ – damit zu rechnen ist, dass die Aufzeichnungen als Beweismittel dienen können. Als «Straftat» gelten Verbrechen und Vergehen, aber auch Übertretungen des eidgenössischen, des kantonalen und des gemeindlichen Rechts. Die Aufzeichnungen dürfen somit nicht zum wahllosen Absuchen nach irgendwelchen Straftaten ohne konkreten Verdacht ausgewertet werden, sondern lediglich zur Unterstützung einer laufenden oder allenfalls einzuleitenden Strafuntersuchung nach einem konkreten Vorfall. Folglich darf nur ein Bruchteil der Aufzeichnungen ausgewertet werden. Damit wird einerseits einem allfälligen Datenmissbrauch vorgebeugt, andererseits werden die Persönlichkeitsrechte jener Personen, die sich korrekt verhalten haben, kaum noch tangiert. Dies führt zur Entschärfung der datenschutzrechtlichen Bedenken gegenüber der Videoüberwachung, ohne dass auf ihre präventive Wirkung sowie sicherheitspolizeilichen und strafprozessualen Vorteile verzichtet wird. Sind die Aufzeichnungen in das Strafverfahren eingeflossen, unterliegt ihre Bearbeitung den Bestim-

⁶³ § 6 Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1)

⁶⁴ Gesetz über die Organisation der Polizei vom 30. November 2006 (Polizei-Organisationsgesetz, BGS 512.2)

⁶⁵ § 4 Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1)

mungen des Strafverfahrens, weil sie ab diesem Zeitpunkt als Beweismittel verwendet werden⁶⁶.

Werden die durch die Videoüberwachung erhobenen Daten einer bestimmten Person zugeordnet, ist diese über die Auswertung zu orientieren, sobald der Zweck der Massnahme und die Regeln der Strafprozessordnung es erlauben. Dies fliesst einerseits aus dem Grundsatz des Datenschutzgesetzes, wonach Daten in der Regel bei der betroffenen Person zu beschaffen sind⁶⁷.

Absatz 2:

Die Auswertung erfolgt durch das zuständige Organ. Ein für die Überwachung zuständiges und direkt betroffenes Organ kann seine individuellen Bedürfnisse am besten einschätzen. Insbesondere bei der Auswertung auf konkrete Verdachtsgründe hin kann das Organ aufgezeichnete Geschehnisse in Kenntnis der konkreten Umstände vermutlich besser beurteilen als etwa die Strafverfolgungsbehörden und entscheiden, welche Schlüsse daraus zu ziehen sind. Wird beispielsweise ein Fahrraddiebstahl bei einem Schulhaus untersucht, könnte die Schulleitung als zuständiges Organ schnell und ohne Strafverfahren feststellen, dass das Fahrrad vom Hauswart rechtmässig entfernt worden ist und keine Straftat vorliegt. Dabei ist auch an Delikte zu denken, bei denen das Organ selbst zu Schaden kommt. Die Schulbehörde könnte beispielsweise aufgrund eines Videobeweises einen Strafantrag wegen Sachbeschädigung⁶⁸ (Antragsdelikt) an einer gemeindlichen Schulhausanlage einreichen.

Dabei gilt es für Organe im öffentlichen Dienst die Anzeigepflicht zu beachten. Gemäss § 93 Gerichtsorganisationsgesetz⁶⁹ herrscht für kantonale und gemeindliche Behördenmitglieder und Angestellte Anzeigepflicht für strafbare Handlungen, die von Amtes wegen verfolgt werden (Offizialdelikte) und die ihnen in Ausübung ihrer behördlichen, amtlichen oder beruflichen Tätigkeit bekannt sind. Allerdings kann mit Zustimmung der vorgesetzten Stelle auf eine Anzeige verzichtet werden, wenn es sich um eine Übertretung (nicht aber um ein Vergehen oder Verbrechen) handelt und im Falle einer Verurteilung von einer Strafe abzusehen wäre, z.B. weil die Tatfolgen zu geringfügig sind⁷⁰. Der Entscheid obliegt folglich dem auswertenden Organ, ob es Anzeige erstatten, bzw. ein Strafantrag einreichen will oder muss, damit ein Strafverfahren eröffnet wird, oder ob sich eine Angelegenheit auf disziplinarischem Weg regeln lässt.

Im anderen Fall eines bereits eröffneten Verfahrens, nachdem eine Anzeige eines Dritten eingegangen ist, stellen die Strafverfolgungsbehörden eine Anfrage an das Organ, sofern damit zu rechnen ist, dass die Aufzeichnungen als Beweismittel dienen können. Das Organ wertet dann die Aufzeichnungen des fraglichen Zeitraumes gezielt nach der angezeigten Straftat aus und

⁶⁶ Art. 192 und Art. 101 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0)

⁶⁷ § 4 Bst. b Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1)

⁶⁸ Art. 144 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. September 1937 (StGB, SR 311.0)

⁶⁹ Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG, BGS 161.1)

⁷⁰ Art. 52 StGB ff. regeln die Strafbefreiung und Einstellung des Verfahrens. Wenn z.B. die Schuld und die Tatfolgen geringfügig sind, kann von einer Strafverfolgung abgesehen werden.

übergibt diese Informationen den Strafverfolgungsbehörden. Nach der Auswertung unterliegen die Bildaufzeichnungen den Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung, sofern sie als Beweismittel im Strafverfahren dienen.

Absatz 3:

Nach dem Datenschutzgesetz dürfen die erhobenen Personendaten nur für Zwecke bearbeitet werden, die bei der Beschaffung der Daten angegeben wurden, aus den Umständen ersichtlich oder gesetzlich vorgesehen sind⁷¹. Das Erfordernis, dass das Bildmaterial nur bei Verdacht ausgewertet werden darf, wirkt sich nicht dahingehend aus, dass so genannte Zufallsfunde nicht verwendet werden dürften. Würde das Videoüberwachungsgesetz nichts anderes regeln, hiesse dies beispielsweise, dass, wenn eine Videoüberwachung vor Gewalttaten schützen soll, allfällige bei der Durchsicht der Aufnahmen entdeckten Drogendelikte (Offizialdelikte, die von Amtes wegen verfolgt werden) nicht weiter verfolgt werden dürften. Dies würde der Anzeigepflicht für Behördenmitglieder und Angestellte gemäss § 93 GOG sowie dem gesetzlichen Auftrag der Polizei (wenn sie als kantonales Organ zuständig ist) widersprechen⁷². Nach Schweizerischer Strafprozessordnung⁷³ unterliegen die Strafverfolgungsbehörden dem Verfolgungszwang. Das heisst sie sind verpflichtet, ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn ihnen Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Gründe bekannt werden.

Folgerichtig muss das Videoüberwachungsgesetz die Befugnis einräumen, auch Bildmaterial auszuwerten, das mit der abzuklärenden Tat in keinem Zusammenhang steht, sofern sich konkrete Verdachtsgründe auf andere Straftaten ergeben. Diese Bestimmung hat also Vorrang vor dem Datenschutzgesetz. Voraussetzung für die Verwertung dieser Zufallsfunde ist eine bereits eingeleitete Strafuntersuchung, in welche die Zufallsfunde einfließen. Diese Regelung schliesst das wahllose Absuchen von Aufzeichnungen und die Beweissammlung im Rahmen einer verdachtsunabhängigen und somit unzulässigen Beweisausforschung⁷⁴ aus.

§ 12 Vernichtung

Sobald Daten aus dem Bearbeitungsprozess ausscheiden, sind sie zu anonymisieren oder zu vernichten⁷⁵, soweit sie nicht dem zuständigen Archiv abzuliefern sind. Das Zuger Recht geht vom Grundsatz aus, dass Daten in erster Linie zu archivieren sind⁷⁶. Soweit Daten nicht archiviert, sondern vernichtet werden sollen, ist dies auf Gesetzesstufe festzuschreiben. Das geltende Polizeigesetz beispielsweise sieht vor, dass Bild- und Tonaufnahmen, aus polizeilichen Vorermittlungen oder Sondereinsätzen nicht archiviert, sondern vernichtet werden⁷⁷. Diese Regelungen gehen vom Grundsatz aus, dass solche Aufzeichnungen möglichst bald einer allfälligen weiteren Bearbeitung entzogen werden sollen, weil sie in die Grundrechte eingreifen. Entsprechend sollen auch Aufzeichnungen aus Videoüberwachungen nicht archiviert, sondern

⁷¹ § 4 Bst. c Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1)

⁷² § 1 Abs. 2 Bst. b Polizeigesetz vom 30. November 2006 (BGS 512.1)

⁷³ § 7 Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0)

⁷⁴ «fishing-expedition»

⁷⁵ In Anlehnung an das Datenschutzgesetz (§ 11; BGS 157.1) auch im Videoüberwachungsgesetz der Begriff «vernichten» statt «löschen» verwendet.

⁷⁶ § 4 und § 6 Abs. 1 Archivgesetz vom 29. Januar 2004 (BGS 152.4)

⁷⁷ § 43 Polizeigesetz vom 30. November 2006 (BGS 512.1)

vernichtet werden, es sei denn, sie dienten in einem Strafverfahren zu Beweis Zwecken. Ist dies der Fall, werden die Aufnahmen Bestandteil der Straftaten und teilen nach Abschluss des Strafverfahrens deren Schicksal, das heisst, sie werden entweder archiviert oder vernichtet.

Während die Aufbewahrungsfristen aus Gründen der Verhältnismässigkeit und des Datenschutzes möglichst kurz zu halten sind, ruft das Interesse an einer wirksamen Strafverfolgung danach, die Aufzeichnungen möglichst lange konsultieren zu können. Bei Straftaten auf öffentlichem oder öffentlich zugänglichem Grund bilden die Videoaufzeichnungen oft das einzige aussagekräftige Beweismaterial. Deshalb ist das aufgezeichnete Material während einer angemessenen Frist aufzubewahren, soll die durch eine wirksame Strafverfolgung erhoffte Präventionswirkung sichergestellt werden. Wie das Bundesgericht ausdrücklich festhält, müssen die Aufzeichnungen «klar über eine Minimaldauer von einigen wenigen Tagen hinaus aufbewahrt werden können»⁷⁸.

Die Rechtsgrundlagen anderer Kantone und Gemeinden kennen die unterschiedlichsten Lösungen. Nach dem Datenschutzgesetz des Kantons Schwyz⁷⁹ sind «die gespeicherten Personendaten nach spätestens 120 Stunden» zu löschen, soweit sie nicht innerhalb dieser Frist mit einem Strafantrag oder -anzeige der Polizei übergeben werden. Artikel 10 Abs. 5 des Polizeireglements der Stadt Olten wiederum bestimmt, dass die erhobenen Daten «umgehend nach Gebrauch, spätestens aber nach 96 Stunden bzw. nach der längst zulässigen Dauer gemäss Datenschutzgesetzgebung zu vernichten oder zu überschreiben» sind. Nur wenn die Aufnahmen für ein strafrechtliches Verfahren benötigt werden, dürfen sie länger aufbewahrt und ausgewertet werden. Die entsprechende Regelung im Kanton Bern schreibt eine Vernichtung un bearbeiteter Aufzeichnungen nach 100 Tagen vor⁸⁰. Eine ebenso lange Höchstdauer gewährt das Videoüberwachungsgesetz des Kantons Luzern⁸¹.

Der vorliegende Gesetzesentwurf legt eine maximal zulässige Aufbewahrungsfrist von 100 Tagen fest. Diese Frist wurde vom Bundesgericht in der erwähnten Entscheidung unter anderem mit der Begründung als zulässig erklärt, dass mit einer Strafanzeige oft – sei es aus Furcht oder aus Scham, insbesondere nach Angriffen gegen die sexuelle Integrität, sei es aus mannigfachen anderen Gründen – eine gewisse Zeit zugewartet wird. Bei den meisten Delikten, die erfahrungsgemäss mit Videoüberwachung aufgeklärt werden, handelt es sich um Antragsdelikte (wie z.B. Sachbeschädigungen, Tötlichkeiten). Die Aufbewahrungsfrist von bis zu 100 Tagen knüpft somit sinnvoll an die dreimonatige Strafantragsfrist gemäss Art. 31 StGB⁸² an. Im Einzelfall muss die Bewilligungsinstanz auf der Grundlage des Gesuchs über die geeignete Aufbewahrungsfrist entscheiden.

§ 13 Kennzeichnung

Der eigentliche Zweck der präventiven Videoüberwachung ist die Verhinderung von Straftaten. Die Kennzeichnung soll präventiv wirken und potenzielle Straftäterinnen und Straftäter davon

⁷⁸ BGE 133 I 77

⁷⁹ Art. 21 Abs. 2 Bst. b Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz vom 23. Mai 2007

⁸⁰ Art. 51e Abs. 1 Polizeigesetz vom 8. Juni 1997

⁸¹ § 5 Abs. 3 Gesetz über die Videoüberwachung vom 20. Juni 2011

⁸² Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)

abhalten, eine Straftat zu begehen. Zudem verlangt das Datenschutzgesetz, dass die Beschaffung von Personendaten erkennbar zu erfolgen hat^{83,84}. Deshalb muss der Einsatz von Bildaufzeichnungs- und Bildübermittlungsgeräten nach aussen erkennbar sein. Jede Person soll selber entscheiden können, ob sie ein überwachtes Gebiet oder überwachte Bauten oder Anlagen betreten will. Dieser Grundsatz entspricht dem aus dem Prinzip von Treu und Glauben hergeleiteten Transparenzgebot des Datenschutzrechts.

Das zuständige Organ bringt die Kennzeichnung gut sichtbar an und bezeichnet sich als Auskunftsstelle. Das Ausführungsrecht wird die Ausgestaltung und Positionierung der Kennzeichnung näher umschreiben, zum Beispiel in dem Sinne, dass ausserhalb des überwachten Ortes und in dessen unmittelbarer Nähe – also noch bevor der Aufnahmebereich betreten wird – auf den wesentlichen Zufahrtswegen mit geeigneten Massnahmen (z.B. Piktogramm, Hinweistafel in den Landessprachen) auf die Überwachung hingewiesen wird. Bei Bauten und Anlagen der Organe ist auf die Videoüberwachung am Eingang hinzuweisen. Dadurch wird insbesondere sichergestellt, dass die Betroffenen wissen, bei welcher Behörde sie ihr Recht auf Auskunft über die Datenbearbeitung⁸⁵ wahrnehmen können. Allerdings kann das Organ die Auskunft und Einsicht über Daten aus überwiegenden Interessen der Öffentlichkeit (z.B. aus Sicherheitsgründen) oder Dritter (z.B. Datenschutzansprüche von Drittpersonen) begründet einschränken, mit Auflagen versehen, aufschieben oder verweigern⁸⁶.

§ 14 Ausführungsrecht

Hier werden in nicht abschliessender Aufzählung jene Bereiche festgehalten, in welchen der Regierungsrat auf dem Verordnungsweg ergänzende Bestimmungen zum Videoüberwachungsgesetz zu erlassen hat. Bei der Erläuterung des Gesetzesentwurfs wurde wiederholt auf das Ausführungsrecht soweit Bezug genommen, als es für das Verständnis der Zusammenhänge nützlich ist.

Die Verordnung wird insbesondere festlegen, welchen Inhalt die Gesuche um Erteilung der Bewilligung von Videoüberwachungsanlagen haben müssen. Neben den Angaben, die der zu veröffentlichen Bewilligung entsprechen, sind noch weitere nicht für die Öffentlichkeit bestimmte Einzelheiten wie z.B. technische Spezifikationen zu regeln. Für die einfache Handhabung in der Praxis werden Formulare und Mustergesuche entworfen. Der Detaillierungsgrad wäre im Gesetz auf zu hoher Stufe angesiedelt. Aus rechtstechnischen Gründen soll vermieden werden, Bestimmungen zum Inhalt der Gesuche auf das Gesetz und die Verordnung aufzuteilen.

Ein weiterer zentraler Punkt werden die technischen Mindeststandards sein, die die Anlagen erfüllen müssen, zum Zeitpunkt der Einrichtung aber auch bei Weiterentwicklungen. Das Ziel ist, dass die im Kanton Zug eingesetzten Systeme da, wo es sinnvoll und angebracht ist, untereinander kompatibel sind. Gleiches gilt für die Anlagen, die zur Echtzeitüberwachung genutzt werden können, die mit den Systemen der Polizei korrespondieren müssen. Es ist dabei zu prüfen, inwiefern Bewegungssensoren, Wärmefühler oder Glasbruchsensoren zur Alarmierung dienen sollen. Es ist zu regeln, ob und wo spezielle Software zum Einsatz kommt, die den Da-

⁸³ § 4 Bst. b Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1)

⁸⁴ vgl. Rainer J. Schweizer / Lucien Müller in LeGes 2008/3 S. 388 f.

⁸⁵ § 13 Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1)

⁸⁶ §§ 13 bis 17 Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1)

tenschutz erhöhen (z.B. Privacy-Filter). Das Ausführungsrecht wird die Art und Weise der Kennzeichnung der Überwachungsanlagen regeln und Angaben enthalten, welchen Grundsätzen die Einstellung der Kameras zu genügen hat, damit wirklich nur derjenige Bildausschnitt überwacht wird, der dem Zweck der Videoüberwachung entsprechend überwacht werden soll. Der Betrieb und Unterhalt der Kameras bedingt deren periodische technische Überprüfung. Es wird festzulegen sein, wie mit den in diesem Zusammenhang gesichteten Aufzeichnungen zu verfahren ist.

§ 15 Übergangsbestimmung

Bereits bestehende Videoüberwachungsanlagen sollen auch weiterhin betrieben werden dürfen. Allerdings müssen sie in jeder Hinsicht den rechtlichen und technischen Vorgaben des Videoüberwachungsgesetzes und seinem Ausführungsrecht entsprechen. Um dies sicherzustellen, muss innerhalb von sechs Monaten seit In-Kraft-Treten dieses Gesetzes für jede bestehende Anlage ein Gesuch um Erteilung der Bewilligung für Videoüberwachungsgeräte gestellt werden. Nur dies bietet Gewähr, dass bestehenden Anlagen dem neuen Recht entsprechen und in Zukunft gesetzeskonform betrieben werden. Genügend bestehende Anlagen diesen Erfordernissen nicht, sind sie unter Mitteilung an die zuständige Bewilligungsinstanz innert sechs Monaten seit In-Kraft-Treten des Videoüberwachungsgesetzes entschädigungslos ausser Betrieb zu setzen und zu demontieren.

§ 16 In-Kraft-Treten

Das Videoüberwachungsgesetz untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 34 der Kantonsverfassung. Es soll nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Annahme durch die Stimmberechtigten am Tage nach der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft treten.

8. Technisch-betriebliche Anforderungen und Strukturen

8.1. Anforderungen an die Videoüberwachung

Die Anforderungen an die Videoüberwachung variieren je nach Fokus des Einsatzzwecks. Der Einsatz der Anlagen zur Prävention bei aktuellen temporären oder saisonalen Sicherheitslagen mit einigen „Hotspots“ erfordert bei sich ändernden und nur temporär konfliktbeladenen Örtlichkeiten einfache und schnell installierte Anlagen. In Frage kommen auch mobile oder semistationäre Systeme. Ein gutes Kosten- / Nutzenverhältnis ist vor allem dann wichtig, wenn nur kleinere Delikte und Sachbeschädigungen verhindert werden sollen. Die Verfolgung und Aufklärung von Straftaten zur Sanktionierung der Täterschaft stellt hohe Anforderungen an ein Videosystem in Hinblick auf die Bildauflösung der Kameras (Identifizierbarkeit der Personen), an Transport und Speicherung der damit einhergehenden Datenmengen sowie an die Software zum Auswerten der Daten. Die Echtzeitüberwachung zur Unterstützung der Einsatzführung der Zuger Polizei und zum möglichen Verhindern von Straftaten erfordert einen guten Mix aus beweglichen und gegebenenfalls hochauflösenden Kameras (schwenkbar mit Zoom) sowie Kameras für spezielle Lichtverhältnisse sowie eine geeignete Steuerung im Führungsraum.

Je nach Fokus Zweck können Bildauflösung, Anzahl Kameras und Speicherkapazitäten variieren, was den Preis der Gesamtsysteme erheblich beeinflusst. Dazu kommen die Leitungen für die Stromversorgung und den Datentransport bei fixen Anlagen. Diese entfallen bei einer mobilen Lösung.

8.2. Bedürfniserhebung für Einsatzmöglichkeiten im Kanton Zug

Die Sicherheitsdirektion beauftragte im Sommer/Herbst 2012 ein erfahrenes Beratungs- und Ingenieurunternehmen damit, ein Grobkonzept zur technischen und betrieblichen Struktur der Videoüberwachung im Kanton Zug zu erarbeiten. Ziel war es, eine ungefähre Einschätzung der zu erwartenden Mengen und Kosten zu erhalten. Die Projektleitung lag bei der Zuger Polizei. Das Amt für Informatik und Organisation (AIO) wurde im Rahmen der Untersuchung beigezogen.

Die Zuger Polizei konnte im Rahmen der Studie ihre Bedürfnisse selbst darlegen. Die Einwohnergemeinden hatten Gelegenheit, anlässlich eines Workshops im August 2012 ihre jeweiligen Vorstellungen und Absichten bezüglich Videoüberwachung in ihrer Gemeinde einzubringen. Alle Gemeinden ausser Menzingen und Neuheim, die keine Bedürfnisse bezüglich Videoüberwachung haben, nahmen die Gelegenheit wahr. Dabei wurde deutlich, dass der Stand der internen Erörterungen und Bedürfniserhebungen sehr unterschiedlich ist.

Die Gemeinden Cham, Risch und Unterägeri konnten bereits einige Standorte und die gewünschten Einsatzarten nennen. Die Stadt Zug hat einzelne Anlagen in Betrieb und wird zusätzliche Standorte und Anforderungen zu einem späteren Zeitpunkt bestimmen. Baar, Steinhäusern, Hünenberg, Oberägeri und Walchwil tasteten sich an das Thema heran. Alle Gemeinden werden ihre konkreten Bedürfnisse und Anforderungen erst später im Rahmen einer detaillierten Aufbauplanung festlegen können, was nicht zuletzt von den zu erwartenden Kosten und den Resultaten des vorliegenden Gesetzgebungsprozesses abhängt.

Folgende Örtlichkeiten wurden für eine potenzielle Videoüberwachung genannt:

- Zuger Polizei: Gäste-Marschroute zur Bossard-Arena, Rössliwiese Stadt Zug, Vorplätze beim Bahnhof Zug sowie bei Clubs (Bahnhofstrasse Zug und Ruessen / Sihlbrugg)
- Cham: Bahnhof, Bushaltestelle Alpenblick, Ökihof, Schulhaus Städtli
- Risch/Rotkreuz: Bahnhof, Ökihof
- Unterägeri: Schulhaus Acher-Süd und Ägerihalle

Unterägeri und andere Gemeinden brachten das Bedürfnis zum Ausdruck, mobile, bzw. semi-stationäre Anlagen einzusetzen, die bei Bedarf relativ kurzfristig an einen neuen Standort verlegt werden können.

Bei der Stadt Zug ist das Interesse an einer Videoüberwachung mit nachträglicher Personenidentifikation gross. Die Stadt Zug ist zum heutigen Zeitpunkt aber nicht in der Lage, konkrete Bedürfnisse und Örtlichkeiten im öffentlichen Raum zu definieren. Ein Hinweis auf mögliche Standorte bei städtischen Geländen und Anlagen liefert eine Antwort des Stadtrates auf einen parlamentarischen Vorstoss im Bereich der Videoüberwachung vom Juni 2012: *"Zur Diskussion stehen neue Anlagen in den Vorräumen und Gängen der Sporthalle Herti, beim Haupteingang der Musikschule, beim WC in der Katastrophenbucht, beim asphaltierten Platz vor dem Rehgarten und beim Oekihof. Temporäre Überwachungen nach Bedarf und ereignisbezogen sind denkbar auf den Schulhausarealen"*⁸⁷.

⁸⁷ Antwort des Stadtrats Nr. 2220 vom 12. Juni 2012 auf eine Interpellation der FDP-Fraktion betreffend Videoüberwachung im öffentlichen Raum, Antwort 3b, S. 5.

8.3. Betriebliche Strukturen

Wegen mangelnden personellen und zeitlichen Ressourcen und aus Kosten-Nutzenüberlegungen haben alle Einwohnergemeinden signalisiert, dass sie sich maximal auf die Kernprozesse beschränken möchten und nicht interessiert daran sind, weiteres eigenes Know-how aufzubauen. Für die Erstinstallation möchten sich die Gemeinden wenn möglich an eine kantonale oder externe Fachstelle (Know-how Träger, Kompetenzstelle) wenden können, die zusammen mit dem Systemlieferanten oder der Systemlieferantin Detailabklärungen und die Installation von fixen oder semistationären Anlagen vornimmt. Diese Fachstelle soll als Ansprechpartnerin bei Problemen mit der Bedienung oder dem System fungieren (Support). Den einfachen Wartungsunterhalt der Kameras, wie die gelegentliche Reinigung der Linsen, können die Gemeinden selber wahrnehmen. Für alle anderen Arbeiten soll eine externe Fachstelle oder ein Wartungspartner betraut werden.

Die Bedienung, d.h. insbesondere die Auswertung von Videomaterial soll gemäss Videoüberwachungsgesetz durch die Organe selber erfolgen. Die Gemeinden haben den Anspruch geäußert, dass die Auswertung des Videomaterials sehr einfach und effizient von statten geht (z.B. automatische Suche nach Vorkommnissen). Denkbar ist auch, dass die Auswertung durch die Sicherheitsverantwortlichen der Gemeinden mit Assistenz eines geschulten Operators durchgeführt wird.

Die Verantwortlichen der Zuger Polizei können sich vorstellen, eine entsprechende "kantonale Fachstelle Videoüberwachung" einzurichten, welche die Gemeinden in den Belangen der Videoüberwachung im operativen und technischen Betrieb unterstützen kann. Die Zuger Polizei selbst hat das Bedürfnis, das Know-how im Bereich Videoüberwachung teilweise intern aufzubauen. Grundsätzlich verfügen heute jedoch weder der Dienst IT der Zuger Polizei noch andere Dienste über die notwendigen Kenntnisse und Ressourcen, um Arbeiten in diesem Bereich zu übernehmen. Einzelne Tätigkeiten könnten zumindest teilweise ausgelagert werden.

8.4. Technisch-betriebliche Lösungsvarianten

Die Projektleitung hat mehrere technische und betriebliche Lösungsvarianten geprüft. Kriterien waren die Unterschiede je nach Fokus des Einsatzzwecks, Fragen der Systemarchitektur und Kompatibilität, Dauerhaftigkeit oder Mobilität der Anlagen sowie das Betriebsmodell zwischen Kanton und Gemeinden. Zusammengefasst empfiehlt die Projektleitung folgendes:

Für die Belange der Zuger Polizei ist ein System, welches eine nachträgliche Identifikation zulässt, notwendig. Dies bedingt den Einsatz von hochauflösenden Kameras und ein entsprechendes Archivierungssystem, welches mit diesen Datenmengen umgehen kann. Eine zentrale Speicherung beim Kanton wird aus Gründen des Betriebsunterhalts und der Datensicherheit bevorzugt. Grundsätzlich soll ein Basissystem mit dauerhaft installierten Kameras von einem Systemhersteller für den ganzen Kanton beschafft werden. Kompatible Systeme sind einfacher zu betreuen, flexibler zu handhaben und können im Verbund, z.B. auch von der Notorganisation, eingesetzt werden.

Gestützt auf diese Empfehlungen und die Erkenntnisse aus den Workshops mit den Gemeinden und der Zuger Polizei geht die Sicherheitsdirektion von einem Videoüberwachungssystem im ganzen Kantonsgebiet (Kanton und Gemeinden) aus, welches folgende Anforderungen erfüllt:

- Für die Sicherheitsbelange der Zuger Polizei werden hauptsächlich fix installierte, zum Teil hochauflösende Kameras, welche die nachträgliche Identifikation von Personen und Fahrzeugen zulassen, eingesetzt.
- Für die gemeindlichen Bedürfnisse im Bereich Ruhe und Ordnung werden vorwiegend Kameras mit Standardauflösung (nicht hochauflösend) eingesetzt. Einzelne hochauflösende Anlagen sind möglich.
- Für die Bedürfnisse kleinerer Gemeinden und für die Polizei (z.B. Marschroute von Fans) werden mobile oder semistationäre Kamera-Überwachungseinheiten beschafft, welche flexibel und zeitlich beschränkt eingesetzt werden können.
- Für die Echtzeitüberwachung werden einzelne steuerbare Kameras eingesetzt und entsprechend ausgerüstete Arbeitsplätze zur Bedienung bei der Zuger Polizei eingerichtet.
- Die Speicherung der Daten erfolgt für Kanton und Gemeinden auf einer zentralen Infrastruktur.
- Die Systeme sind untereinander möglichst kompatibel oder stammen vom gleichen Hersteller.

8.5. Annahmen und Unsicherheiten

Gestützt auf die Erhebungen bei den Gemeinden und der Polizei können die zu erwartenden Kosten grob geschätzt werden. Die Schätzung ist mit folgenden Unsicherheiten behaftet:

- Der Markt im Bereich Videoüberwachung ist sehr vielfältig und dynamisch. Die technischen Entwicklungen und die Preis- und Angebotsstrukturen sind schnellen Änderungen unterworfen.
- Bei den möglichen Systemlieferanten herrscht grosse Intransparenz bezüglich der Angebote und Preise. Konkrete Angaben werden erst im Rahmen eines konkreten Offert-Verfahrens gemacht.
- Die Kosten pro Standort können erst dann ermittelt werden, wenn die konkreten Verhältnisse vor Ort bekannt sind (notwendige technische Anforderungen, vorhandene Anschlüsse und Leitungen).
- Der Anforderungskatalog ist nicht verbindlich und nicht vollständig. Für einige Gemeinden können nur Annahmen getroffen werden.
- Die Anforderungen und Bedürfnisse an künftig zu realisierende Anlagen sowie die zu erwartende Anzahl Kameras werden durch die Bedingungen und Möglichkeiten des vorliegenden, noch nicht beschlossenen Gesetzesentwurfes wesentlich beeinflusst.

9. Finanzielle und personelle Konsequenzen

9.1. Grobkostenschätzung

Da die zu erwartenden Kosten je nach Standort, Zweck und Anforderungen sehr unterschiedlich ausfallen, kann der Aufwand nur von Fall zu Fall zuverlässig ermittelt werden. Für jeden Standort ist ein entsprechendes technisch-betriebliches Konzept zu erstellen. Auf dieser Grundlage können anschliessend Preisauskünfte und Offerten eingeholt werden.

a) Anschaffungskosten

In den folgenden Aufstellungen sind die ungefähren Anschaffungskosten für die kantonalen Anlagen (ohne Betriebs- und Unterhaltskosten) ausgewiesen, welche die Projektleitung durch Recherchen im Internet und durch Auskünfte der Stadt Rapperswil-Jona, der Stadtpolizei Zürich, der Wasserwerke Zug sowie des AIO ermitteln und berechnen konnte.

Kanton		Kosten
Kameras	23 Stück, Standardauflösung und hochauflösend	Fr. 217'500.--
Fix-Anschlüsse	19 Anschluss-Punkte, Leitungen Strom/Daten	Fr. 200'000.--
Zentrale	Speicherung, Serverinfrastruktur	Fr. 195'000.--
Arbeitsplatz	Softwarelizenz, Steuerung	Fr. 23'550.--
Dienstleistungen	Systemlieferant pauschal	Fr. 50'000.--
Mobile Systeme	4 mobile/semistationäre Einheiten	Fr. 40'000.--
Total		Fr. 726'050.--

In der Berechnung nicht enthalten sind die Anschaffungskosten der gemeindlichen Anlagen. Aufgrund der bestehenden, erheblichen Unsicherheiten wurde darauf verzichtet, über allfällige Kosten pro Gemeinde zu spekulieren.

b) Betriebs- und Unterhaltskosten

Für die Übertragung der Daten auf dem Netz eines externen Betreibers, wie z.B. Telekommunikationsunternehmen, werden entsprechende Gebühren nach Datenmengen anfallen. Bei der Vergabe von Service- und Wartungsaufträgen fallen entsprechende Kosten an. Mit der Einrichtung einer zentralen Fachstelle könnten die Kosten teilweise aufgefangen werden.

c) Kostenteilung

Die Berechnungen gehen von der Annahme aus, dass der Kanton die Beschaffung der Systeme für sich und die Gemeinden und die Dienstleistungen des Herstellers bzw. Systemintegrators vollständig übernimmt. Ebenso wird angenommen dass der Kanton eine zentrale Serverinfrastruktur zur Verfügung stellt und die Kosten dafür übernimmt. Es ist denkbar, dass der Kanton einen Teil der gemeinsamen Anschaffungen und Leistungen den Gemeinden gegen Gebühr (Miete / Leasing) zur Verfügung stellt. Ebenso ist eine Kostenteilung bei der Serverinfrastruktur und den Dienstleistungen des Systemlieferanten möglich. Für die Zuger Polizei ist es denkbar, dass sie eine Fachstelle "Videoüberwachung" einrichtet, die auch den Gemeinden gegen Abgeltung der Leistungen zur Verfügung steht. Ein möglicher Dienstleistungskatalog müsste erarbeitet werden.

Die Gemeinden werden in die weiteren Detailplanungen miteinbezogen. Im Rahmen der Beschaffungsplanung wird der Kanton mit den Gemeinden eine entsprechende Vereinbarung ausarbeiten.

9.2. Personeller Aufwand

Der personelle Aufwand hängt von den vorhandenen Ressourcen und Fachkenntnissen bei den Organen ab. Es ist davon auszugehen, dass vor allem die Gemeinden viele Arbeitsgänge auslagern, bzw. einkaufen werden.

Dank der auswertbaren Videobeweise rechnet die Zuger Polizei damit, dass die Zahl der Anzeigen steigen wird. Zudem kann den Anzeigen gegen Unbekannt konsequenter nachgegangen werden. Beides erhöht den Ermittlungsaufwand. Durch den Einsatz der Videotechnik fällt bei der Zuger Polizei einerseits ein gewisser Mehraufwand für den Betrieb der eigenen Videoüberwachung, für die Aneignung der Kenntnisse sowie für den voraussichtlichen Betrieb der zentralen Fachstelle an. Die Zuger Polizei geht zum heutigen Zeitpunkt vom Bedarf nach zwei zusätzlichen Vollzeitstellen (200%) im Vollbetrieb der eigenen Überwachungsanlagen und der Fachstelle aus. Die Stellen könnten voraussichtlich über die Jahre 2014 und 2015 parallel zur technischen Realisierung aufgebaut werden. Der Leistungsauftrag der Zuger Polizei müsste entsprechend ausgeweitet werden. Die Mehrkosten belaufen sich im Jahr 2014 auf brutto ca. Fr. 156'200.-- für eine Vollzeitstelle (Standardkostensatz des Kantons inkl. Lohnnebenkosten) und ab 2015 auf brutto ca. Fr. 312'400.-- für zwei Stellen. Ein Kostenanteil der Fachstelle müsste von jenen Gemeinden und allfälligen Dritten mitfinanziert werden, die Leistungen von ihr beanspruchen. Wenn im Laufe der Detailplanungen auch die Betriebsstrukturen und die Kostenteilungsmodelle entwickelt werden, können die Personalkosten präziser ermittelt und die Erträge für die Dienstleistungen an Gemeinden und allfällige Dritte ausgewiesen werden.

Der Initialaufwand zur Erteilung der ersten Bewilligungen kann allenfalls zu einer leicht erhöhten Arbeitslast bei den zuständigen Mitarbeitenden der Bewilligungsinstanzen führen. Aus heutiger Sicht ist aber davon auszugehen, dass die Bewältigung der Gesuche im Rahmen der bestehenden Personalressourcen gedeckt werden kann.

9.3. Planung, Budgetierung und Beschaffung

Die Projektleitung empfiehlt, das weitere Vorgehen in Etappen zu gliedern. Sofern das Videoüberwachungsgesetz den parlamentarischen Prozess wie geplant durchläuft, können ab dem zweiten Quartal 2013 die Vorarbeiten zum Detailkonzept aufgenommen werden. Die hauptsächliche Planungsarbeit einschliesslich der einzelnen detaillierten Standort-Konzepte fällt in die zweite Jahreshälfte 2013. Für die Erarbeitung des Detailkonzepts ist vorgesehen, die Unterstützung des Beratungs- und Ingenieurbüros weiterhin beizuziehen.

Für die Projektierung budgetierte die Zuger Polizei total Fr. 150'000.--, verteilt auf die Jahre 2012 (Fr. 120'000.--) und 2013 (Fr. 30'000.--). Die zeitliche Staffelung der Projektarbeit hat eine Aufgabenverschiebung ins Jahr 2013 zur Folge. Das Budget wird im Jahr 2012 dementsprechend nicht ausgeschöpft. Der gesparte Kostenanteil von Fr. 40'000.-- wird dafür im Jahr 2013 anfallen. Die Gesamtkosten verbleiben im geplanten Rahmen.

Der Aufbau der Videoüberwachungsanlagen kann nach In-Kraft-Treten des vorliegenden Gesetzes voraussichtlich ab Anfang 2014 erfolgen. Gemäss Empfehlung der Projektleitung soll nach der Submission zuerst mit einem Pilotprojekt Erfahrungen gesammelt werden, bevor der Ausbau der Anlagen beim Kanton und den Gemeinden beginnt.

Die Ausschreibungen sind für Anfang 2014 vorgesehen. Die Hauptlast der Investitionen würde folglich im Jahr 2014 liegen. Je nach Bedarf könnten weitere Anschaffungen (z.B. zusätzlicher mobiler Einheiten) voraussichtlich über die Folgejahre gestaffelt werden. Das zuständige, gesuchstellende kantonale oder gemeindliche Organ hat die notwendigen finanziellen Mittel zu budgetieren. Kostenpflichtig wird der Kanton, wenn es sich um ein kantonales Organ handelt, oder die Gemeinde, wenn diese eine Videoanlage bestellt.

Es ist denkbar, dass eine zentrale Stelle die Systeme beschafft. Die Vorteile neben Mengenrabatten wären einheitliche Systeme, deren Einrichtung und Wartung (durch die Kompetenzstelle) leichter fällt und günstiger ist als bei einer Vielzahl von unterschiedlichen Geräten. Die Gemeinden sind aber frei, eigene Systeme zu beschaffen.

Da die Videoüberwachungen als Ergänzung und nicht als Ersatz für andere Massnahmen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit betrachtet werden, ist nicht zu erwarten, dass dadurch an anderer Stelle, etwa bei der Polizei oder auf der Gemeindeebene beim Einsatz privater Sicherheitsdienste, bestehende Kosten eingespart werden. Die wachsenden Anforderungen im Bereich der personellen Polizeipräsenz können damit aber aufgefangen werden.

9.4. Kostenvergleiche

Der Blick auf Überwachungssysteme anderer Kantone und Städte soll eine ungefähre Vorstellung von der Grössenordnung der Kosten vermitteln (wobei allerdings davon auszugehen ist, dass die Berechnungsgrundlagen nicht einheitlich sind).

- Stadt Luzern⁸⁸: Vier Kameras auf dem Bahnhofplatz, Ersatz bestehender Videoüberwachung auf der Kapell- und der Spreuerbrücke sowie die notwendigen technischen Anpassungen bei der Stadtpolizei, insgesamt Kosten von Fr. 300'000.--;
- Stadt St. Gallen⁸⁹: Insgesamt 36 Kameras und 8 Notrufsäulen im Umfeld des Fussballstadions sowie an vier Orten in der Innenstadt, total Fr. 2,48 Mio.;
- Basel-Stadt⁹⁰: Insgesamt 42 Übersichts- und 30 Zoomkameras sowie die technische Umsetzung für den Innenstadtbereich Centralbahnplatz - Heuwaage - Barfüsserplatz - Theaterplatz - Bankverein - Marktplatz, für die Achse Schifflände - Claraplatz - Messeplatz, für die Umgebung des Stadions St. Jakob-Park Basel, insgesamt Kosten von Fr. 680'000.--.
- Stadt Zürich: Anlässlich der EURO 08 betrieb die Stadtpolizei Zürich an sieben Standorten eine Videoüberwachung mit Standardauflösung für das "Crowd Management". Dabei konnte die Stadtpolizei Zürich auf eigene Datenübertragungs-Ressourcen (Glasfaserkabel), eine bereits bestehende Leitstelle, sowie Speichermöglichkeiten für Bilddaten bis 48 Stunden zurückgreifen. Dies verursachte Kosten von zirka Fr. 250'000.--.

⁸⁸ Bericht des Justiz- und Sicherheitsdepartements des Kantons Luzern vom 2. September 2009 betr. Änderung des Datenschutzgesetzes

⁸⁹ Bericht des Stadtrats von St. Gallen zur Volksabstimmung vom 25. November 2007 betreffend Sicherheitserhöhung durch Videoeinsatz und Alarmeinrichtungen

⁹⁰ Ausgabenbericht vom 19. April 2011 betreffend Installation und Betrieb einer Videoüberwachungsanlage für die Kantonspolizei Basel-Stadt

A	Investitionsrechnung	2013	2014	2015	2016
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben	30'000	550'000	80'000	80'000
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben	70'000	566'050	80'000	80'000
	effektive Einnahmen				
B	Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C	Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand				
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand		156'200	312'400	312'400
	effektiver Ertrag			*	*

Ein möglicher Ertrag durch Abgeltungsleistungen der Gemeinden kann zurzeit nicht abgeschätzt werden.

10. Parlamentarischer Vorstoss

Motion von Andreas Hausheer betreffend Überwachung öffentlicher Orte mit Überwachungskameras vom 8. November 2007 (Vorlage Nr. 1606.1 - 12534)

Diese am 17. September 2009 erheblich erklärte Motion (Kantonsratsprotokoll vom 17. September 2009, Nr. 839) wird mit der vorliegenden Vorlage in allen Teilen erfüllt und kann deshalb als erledigt von der Geschäftsliste abgeschrieben werden.

11. Zeitplan

Januar 2013	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Februar-Mai 2013	Kommissionssitzung(en)
Mai 2013	Kommissionsbericht
Mai/Juni 2013	Beratung Staatswirtschaftskommission
Juni 2013	Kantonsrat, 1. Lesung
September 2013	Kantonsrat, 2. Lesung
September 2013	Publikation Amtsblatt
November 2013	Ablauf Referendumsfrist
März 2014	Allfällige Volksabstimmung
1. Januar 2014	In-Kraft-Treten

12. Anträge

Gestützt auf diesen Bericht stellt Ihnen der Regierungsrat die folgenden **Anträge**:

1. Auf die Vorlage Nr. 2207.2 - 14212 sei einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Es sei die Motion von Andreas Hausheer betreffend Überwachung öffentlicher Orte mit Überwachungskameras vom 8. November 2007 (Vorlage Nr. 1606.1 - 12534) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 4. Dezember 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart