



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

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission  
vom 8. April 2013

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatenden Kommission des Kantonsrates betreffend Videoüberwachungsgesetz hat die Vorlage des Regierungsrates vom 4. Dezember 2012 (Vorlagen Nr. 2207.1/2 - 14211/2) in zwei Sitzungen am 18. März und 8. April 2013 beraten und verabschiedet.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1.	Ausgangslage	1
2.	Ablauf der Kommissionsberatung	2
3.	Fragen aus der Sitzung vom 18. März 2013	2
4.	Eintretensdebatte vom 18. März 2013	5
5.	Detailberatung Videoüberwachungsgesetz (VideoG) vom 8. April 2013	6
6.	Schlussabstimmung	12
7.	Parlamentarischer Vorstoss	12
8.	Kommissionsantrag	12

### **1. Ausgangslage**

Mit dem Videoüberwachungsgesetz (VideoG) soll eine Rechtsgrundlage für den präventiven Einsatz von Bildaufzeichnungs- und Bildübermittlungsgeräten durch kantonale und gemeindliche Organe im öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum im Kanton Zug geschaffen werden. Dieser Bereich ist derzeit nicht geregelt.

In zahlreichen Städten und Gemeinden 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 definierter Grenzen betrieben werden. Ihr Zweck muss klar umschrieben sein, im öffentlichen Interesse liegen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit respektieren. Die Videoüberwachung bedarf einer Rechtsgrundlage in einem Gesetz im formellen Sinn und hat den Datenschutz sicherzustellen. Mit dem Erlass soll darum auf Gesetzesstufe eine für den Kanton und alle Gemeinden gleichermassen geltende Rechtsgrundlage für den Einsatz von Videoüberwachungen geschaffen werden.

Mit der Vorlage wird die vom Kantonsrat am 17. September 2009 erheblich erklärten Motion von Andreas Hausheer, Steinhausen, umgesetzt.

## **2. Ablauf der Kommissionsberatung**

An der ersten Kommissionssitzung vom 18. März 2013 führte Regierungsrat Beat Villiger in die Vorlage ein und beleuchtete die Hintergründe sowie die zentralen Punkte der Vorlage. Marcel Tobler, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Sicherheitsdirektion, erläuterte anschliessend die einzelnen Paragraphen des Videoüberwachungsgesetzes im Detail. Hptm Thomas Armbruster, Chef Kriminalpolizei der Zuger Polizei, präsentierte die geplante Umsetzung der Vorlage in der Praxis. Anschliessend legte Dr. iur. René Huber, Datenschutzbeauftragter des Kantons Zug, aktuelle und künftige Herausforderungen des Datenschutzes dar. Zur Abrundung der Einführungen beurteilte der Gastredner, Dr. iur. Lucien Müller, Uni SG und Bundesamt für Polizei (fedpol), ausgewiesener Experte des Schweizerischen Rechts im Bereich Videoüberwachung, die Vorlage nach aktuellen juristischen und wissenschaftlichen Gesichtspunkten und zog Vergleiche zu den bestehenden Rechtsgrundlagen anderer Kantone und Städte. Er erachtete die Vorlage mit den Kriterien und Erfordernissen gemäss Rechtsprechung und Lehre als vereinbar und lobte den Gesetzesvorschlag im Vergleich mit anderen Kantonen. Er weise einen guten Detaillierungsgrad auf und regle viele Fragen, die andernorts überhaupt nicht oder nur vage geregelt würden.

Im Anschluss an die Vorstellung der Vorlage wurden in der Kommission einige Fragen erörtert. Die Kommission beschloss auf dieser Grundlage einstimmig das Eintreten. Die Sicherheitsdirektion wurde zudem im Hinblick auf die zweite Kommissionssitzung mit der Klärung einzelner offener Fragen beauftragt. Die Detailberatung des Gesetzes erfolgte in der zweiten Sitzung vom 8. April 2013.

## **3. Fragen aus der Sitzung vom 18. März 2013**

Folgende Fragen wurden während der Kommissionssitzung diskutiert und beantwortet oder durch die Sicherheitsdirektion nachträglich vertiefend abgeklärt.

### **Welche präventive Wirkung haben nicht sichtbare Kameras?**

Damit die Videoüberwachung präventive Wirkung entfaltet, soll vor Ort erkennbar gekennzeichnet und öffentlich bekannt gemacht werden, welches Gebiet überwacht wird. Es ist dafür nicht erforderlich, dass die Kameras selbst sichtbar sind. Die Zuger Polizei geht aber nicht davon aus, dass die Kameras versteckt angebracht werden. Sie sollten aber so montiert sein, dass sie nicht entwendet, beschädigt oder zerstört werden können.

### **Sind Kameraattrappen erlaubt und bewilligungspflichtig?**

Kameraattrappen oder Warnhinweise für real nicht vorhandene Videoüberwachungen sind nicht statthaft, da sie irreführend sind und eine falsche Realität vorgeben. Sie würden nicht bewilligt werden. Ausserdem stellen sich juristische Fragen, wenn ein Vorfall wegen einer Attrappe nicht verfolgt und aufgeklärt werden könnte.

### **Was sind mobile Kameras und sind sie vom Gesetz erfasst?**

Es existiert eine Vielzahl von Kamera- und Installationstypen, darunter mobile und ganz einfache Kameras, die auf einem Anhänger, einem Hausdach oder bei einer Strassenlaterne angebracht werden können. Ob fixe oder mobile Kameras eingesetzt werden sollen, muss aufgrund verschiedener Parameter, z.B. der Einsatzdauer, Kosten, Vandalismus, etc. beurteilt werden. Der Regierungsrat geht grundsätzlich von fest installierten Kameras in den meisten Fällen aus. Das VideoG macht aber keinen Unterschied bezüglich Kameratypen, Einsatzdauer oder Art der

Installation. Für mobile Kameras im Anwendungsbereich des VideoG braucht es wie für die festinstallierten Kameras eine ganz normale Bewilligung.

### **Verhältnis zum kantonalen Übertretungsstrafrecht (ÜStG): Können per Videoüberwachung festgestellte Übertretungen mit Ordnungsbussen geahndet werden?**

Theoretisch wäre dies aus juristischer Sicht denkbar, sofern die Bedingungen des ÜStG erfüllt sind und die betroffene Person die Busse akzeptiert. Die Voraussetzungen zur Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens (OBV) sind, dass die zu ahndende Übertretung im Bussenkatalog des ÜStG aufgeführt ist und dass der Sachverhalt tatsächlich und rechtlich klar ist (§ 17 Abs. 1 Bst. a und b ÜStG). Die zweite Voraussetzung ist im Fall von Videoaufzeichnungen aber meistens wohl nicht gegeben. In jedem Fall müssen zunächst die vermutlich schuldhaften Personen ermittelt und der Sachverhalt, z.B. mittels Befragung der Verdächtigen, geklärt werden. Dies bedingt eine Auswertung der Aufzeichnungen (im Anwendungsbereich VideoG) und die eindeutige Identifizierung der Personen. Wenn das zuständige Organ die betroffenen Personen nicht sofort eindeutig bestimmen kann, können bei Verdacht auf eine strafbare Handlung die Ermittlung nur mit einer Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden angestossen werden. Die Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens kann also aus praktischen Überlegungen grundsätzlich ausgeschlossen werden.

### **Müssen zufällig festgestellte Übertretungen gebüsst oder verfolgt werden?**

Ein Zufallsfund betrifft den Fall, dass die Daten für ein Ereignis gesichtet werden und dabei ein weiteres bisher unbekanntes Ereignis sichtbar wird. Gemäss Strafprozessrecht (Art. 7 StPo) kann die Polizei nicht selber entscheiden, ob sie einem Vergehen oder Verbrechen nachgeht oder nicht. Wenn beispielsweise ein Raubüberfall verübt wird und zusätzlich noch Drogen verkauft werden, muss die Polizei beiden Delikten nachgehen. Bei Vergehen und Verbrechen besteht folglich kein Ermessensspielraum; es gilt der Verfolgungszwang. In den Bereichen von Übertretungen gilt eine gewisse Verhältnismässigkeit. Bei Bagatelldelikten können die Staatsanwaltschaft oder die Gerichte von der Strafverfolgung abgesehen (Art. 52 StGB i.V.m Art.8 StPO). Bei Übertretungen des kantonalen Rechts (z.B. Littering) besteht zudem gemäss Gerichtsorganisationsgesetz § 93 ein gewisser Ermessensspielraum.

### **Wie sind die rechtlichen Abgrenzungen zu Videoüberwachungen von Privaten?**

Grundsätzlich steht den Privaten im Sinne der Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie das Recht zu, ihr Privateigentum, ihr Gebäude oder privaten Grund, mit Videoüberwachung zu sichern. *Die öffentliche Zugänglichkeit* des privaten Geländes spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle. Setzen private Personen Videokameras ein, beispielsweise um Personen zu schützen oder Sachbeschädigungen zu verhindern, so unterstehen sie dem Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG), wenn auf den Aufnahmen bestimmte oder bestimmbare Personen erkennbar sind (SR 235.1). Dies gilt unabhängig davon, ob die Bilder aufbewahrt werden oder nicht. Die Bearbeitung der Bilder - wie Erfassen, Bekanntgeben, unmittelbares oder nachträgliches Anschauen oder Aufbewahren - muss den allgemeinen Grundsätzen des Datenschutzes entsprechen.

Es ist grundsätzlich nicht zulässig, dass Privatpersonen Videoüberwachungsanlagen auf *öffentlichem* Grund betreiben. Ausnahmen von dieser Regel sind nur in einem sehr engen Rahmen möglich (z.B. Trottoir vor Bankomat oder mit Erlaubnis der Behörden). Grundsätzlich ist die Videoüberwachung im öffentlichen Raum den öffentlichen Organen vorbehalten. Der Betrieb kann aber von den Behörden an Private ausgelagert werden, sofern eine gesetzliche Grundlage wie z.B. das VideoG dafür besteht.

**Können die Behörden den Privaten Auflagen machen?**

Gestützt auf das Eidg. Datenschutzgesetz, das kantonale Datenschutzgesetz oder das VideoG haben die kantonalen oder gemeindlichen Behörden keine Grundlage, den Privaten Auflagen zu machen. Private Videoüberwachungen sind weder bewilligungspflichtig, noch müssen sie registriert oder den Behörden gemeldet werden. Gemäss Art. 11a DSG müssen Private nur Datensammlungen dem eidg. Datenschutzbeauftragten anmelden, die "besonders schützenswerten Personendaten", wie z.B. Angaben über politische, weltanschauliche oder religiöse Ansichten und Tätigkeiten oder strafrechtliche Verfolgungen, oder Persönlichkeitsprofile enthalten. Es gelten für Private aber im Wesentlichen die gleichen Datenschutz-Voraussetzungen wie für die Videoüberwachung durch staatliche Organe gemäss VideoG (Rechtmässigkeit, Verhältnismässigkeit, Zweckbindung, Datensicherheit, Erkennbarkeit, etc.).

**Wie gestalten sich die Beschwerdemöglichkeiten?**

Da das VideoG die Rechtspflege nicht speziell regelt, gilt das Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG; BGS 162.1). Die Bewilligungsentscheide gemäss § 6 VideoG sind Entscheide im Sinne § 4 VRG. Beschwerdeberechtigt ist, wer am Verfahren teilgenommen hat oder zu Unrecht keine Möglichkeit dazu hatte, durch den Entscheid besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Denkbare Beispiele für Beschwerdeberechtigte: Die gesuchstellenden Organe, die betroffene Gemeinde, juristische oder natürliche Personen, die sich generell im Aufnahmefeld befinden, juristische oder natürliche Personen, deren Eigentum betroffen ist. Beschwerden gegen Entscheide des Gemeinderats sind an den Regierungsrat zu richten (§ 40 Abs. 1 VRG). Beschwerden an das Verwaltungsgericht sind zulässig gegen Entscheide des Regierungsrats (§ 61 Abs. 2 VRG).

**Werden die Gemeinden zur Übernahme einer bestimmten Technik gezwungen?**

Die Gemeinden und der Kanton arbeiten bei der Auswahl der Systeme eng zusammen. Bereits bei der Evaluation der Geräte sind die technischen Anforderungen (z.B. Echtzeitüberwachung) im Hinblick auf die Kompatibilität und Schnittstellen zu klären. Die Gemeinden und der Kanton sind je nach Bedürfnis frei, den Entscheid bezüglich ihrer Investition zu fällen, auch wenn grundsätzlich eine kompatible Lösung zu empfehlen ist.

**Auf welcher Grundlage basieren die bestehenden Kameras und wie wird mit ihnen verfahren (Übergangsbestimmungen)?**

Für die bestehenden Anlagen der Stadt Zug und der Gemeinden besteht heute keine gesetzliche Regelung. Die Übergangsbestimmungen (§ 15 VideoG) sehen vor, dass Videoanlagen, die in den Geltungsbereich des VideoG fallen, nach sechs Monaten ab Inkrafttreten des VideoG den Anforderungen des Gesetzes genügen müssen. Bei allen bestehenden Anlagen wäre zunächst zu prüfen, ob die sie unter das VideoG fallen, insb. ob der Gegenstand und Geltungsbereich gemäss §§ 1 und 2 gegeben sind (öffentlicher oder öffentlich zugänglicher Raum, Personen bestimmbar, Zutritts- oder Zufahrtskontrollen ohne Aufnahme). Falls ja, dann sind die Anlagen und ihre betrieblichen Aspekte auf die Gesetzeskonformität zu prüfen, die Zuständigkeiten zu klären und eine Bewilligung zu beantragen.

**Findet das VideoG Anwendung auf die Web-Cams der Stadt Zug?**

Beim Betrieb von Web-Cams sind die datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Für einen datenschutzkonformen Betrieb ist zentral, ob Personen bestimmbar sind oder nicht. Enthalten die abrufbaren Bilder keine Angaben über bestimmte oder bestimmbare Personen, sind keinerlei datenschutzrechtliche Bedenken einzuwenden. Wenn auf den Aufnahmen einer Web-

Cam keine Personen bestimmbar sind, fällt die Kamera auch nicht unter das VideoG (§ 2 Abs. 2 Bst. a VideoG). Dies kann mit geringen Einstellungen an einer Web-Cam oder ihrer Position sichergestellt werden.

#### **4. Eintretensdebatte vom 18. März 2013**

Die Kommission begrüsst das Vorliegen eines umfassenden Gesetzes grundsätzlich und erachtete den Entwurf als gute Grundlage für die weitere Beratung.

Für die Kommission bewegt sich die Thematik der Videoüberwachung im schwierigen Spannungsfeld zwischen der persönlichen Freiheit und deren Einschränkung zugunsten der Sicherheit. Es wurde die zunehmende Akzeptanz einschränkender Mittel in der Gesellschaft festgestellt. Die Kommission hielt fest, dass grosse Zurückhaltung angebracht sei, die Verhältnismässigkeit und der Datenschutz gewährleistet sein müssen. Der Nutzen und Bedarf müssten stets ausgewiesen und ständig überprüft werden. Die Beschränkung auf Vergehen und Verbrechen sei zu überlegen. Die rechtlichen, technischen und betrieblichen Hürden und Auflagen sollten aber auch nicht so hoch sein, dass eine Gemeinde zum Vornherein davon absehe.

Es wurde betont, dass sich die Videoüberwachung als zusätzliches und unterstützendes Element in Kontext der Sicherheitsstrategie einbettet und andere Massnahmen nicht ersetzt. Insbesondere die Polizeipräsenz sei weiterhin wichtig und zentral. Sie sollte zudem in ein Gesamtpaket (Beleuchtung, Polizeipräsenz, räumliche Gestaltung, etc.) eingebettet sein. Es wurde eingebracht, dass die Videoüberwachung nur begrenzt präventiv wirke und auch Verlagerungs- und Gewöhnungseffekte nicht ausser Acht gelassen werden dürften. Im öffentlichen Verkehr wurden hingegen gute Ergebnisse festgestellt; so seien Vandalismus und Sachbeschädigungen seit Einführung der Überwachungen rückläufig. Entscheidend sei die Bildqualität zu Überführung der Täterschaft. Dank der Videoaufzeichnungen könnten allerdings auch mehr Straftaten aufgedeckt werden, was zum Anstieg der Anzahl registrierter Delikte führe.

**Die Kommission beschloss mit 15:0 Stimmen auf die Vorlage Nr. 2207.1/2 - 14211/2 einzutreten.**

## 5. Detailberatung Videoüberwachungsgesetz (VideoG) vom 8. April 2013

In der Detailberatung beriet die Kommission jeden Paragraphen einzeln. Es wurden verschiedene Anträge, die zum Teil auf Anliegen des Datenschutzbeauftragten basierten, gestellt und die entsprechenden Beschlüsse gefasst. Nachfolgend wird auf diejenigen Bestimmungen eingegangen, bei welchen ein Änderungsantrag gestellt oder über einzelne Punkte vertieft diskutiert wurde.

### Präambel

Die Kommission verzichtete darauf, eine Präambel einzuführen, welche den Grundsatz der Verhältnismässigkeit hervorheben sollte, weil dieser Grundsatz im Gesetzestext unter § 3 verfasst ist.

### § 3 Zweck und Grundsätze

Es entstand eine Diskussion darüber, ob zuerst Vorfälle registriert werden müssten, damit eine Videoüberwachung verhältnismässig erscheint, und inwiefern dies die Forderung nach Prävention vor solchen Vorfällen, also den eigentlichen Zweck der Videoüberwachung, unterlaufen würde. Da beim konkreten Entscheid über Anschaffung einer Videoüberwachung in jedem Fall eine Güterabwägung (tatsächliche und erwartete Vorfälle, andere Massnahmen, Nutzen, Kosten etc.) erfolgt, verzichtete die Kommission darauf, einen dahingehenden Antrag zu stellen.

Die Kommission debattierte gleichzeitig, in welcher Ausprägung der unbestrittene Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Gesetz widerspiegelt werden soll. Es ging im Wesentlichen um die Frage, ob die juristisch gängige Formulierung der Verhältnismässigkeit genügt, oder ob sie verdeutlicht werden soll.

### **Abs. 1 - Antrag zur Ergänzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit**

Der Antrag des Regierungsrats sieht den Einsatz von Videoüberwachungen nur dann vor, "soweit sie geeignet und erforderlich" sind. Dies entspricht der allgemeinen und geläufigen Formel der Verhältnismässigkeit. Im Bericht wird der verhältnismässige Einsatz genauer beschrieben, zum Beispiel, in dem vorher andere Massnahmen geprüft werden, die weniger stark die Grundrechte der Einzelnen tangieren. Es wurde daher der Antrag gestellt, den Abs. 1 zu ergänzen:

*<sup>1</sup> Videoüberwachungen dürfen eingesetzt werden, soweit sie geeignet und erforderlich sind und sofern keine anderen Massnahmen verhältnismässiger sind, ...*

Die Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass die allgemeine und juristisch geläufige Formulierung der Verhältnismässigkeit genügt, da diese als umfassendes Credo gilt und die vorgeschlagene Ergänzung miteinbezieht.

### Beschluss:

Die Kommission spricht sich mit 9:6 Stimmen gegen die Ergänzung von Abs. 1 aus.

**Abs. 1 Bst. a - Antrag zum Ausschluss von Übertretungen, zur alternativen Formulierung und Einschränkung der Zweckbestimmung**

Basierend auf einem Vorschlag des Datenschutzbeauftragten wurde beantragt, die Zweckbestimmung umzuformulieren:

*"zum Schutz von Personen und Sachen vor Verbrechen und Vergehen sowie zur Verhinderung und Erkennung solcher strafbarer Handlungen".*

Diskutiert wurde zunächst die Einschränkung des Geltungsbereichs auf Vergehen und Verbrechen und damit der Ausschluss von Übertretungen. Die Unterscheidung von "strafbaren Handlungen" bemisst sich nach dem Strafmass. Eine Übertretung ist nach Strafgesetzbuch dann gegeben, wenn die Handlung oder Unterlassung mit Busse bestraft wird. Für welche Übertretungen die Videoüberwachung geeignet und erforderlich sein könnte, wäre jeweils im Einzelfall zu prüfen. Die Videoüberwachung zur Prävention vor Übertretungen würde zur Hauptsache in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen. Wären Übertretungen vom Geltungsbereich des VideoG ausgenommen, hätten die Zuger Gemeinden also vielfach kein Recht, Videoüberwachungen einzusetzen. Die Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass auch der Schutz vor Übertretungen mittels Videoüberwachung gewährt werden soll.

Da die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) die Verwendung von Videoaufzeichnungen zum Zweck der Verfolgung und Aufklärung von Straftaten regelt, wurde diskutiert, ob der Geltungsbereich des VideoG begrifflich von der StPO abzugrenzen sei. Die Mehrheit ist der Kommission ist der Ansicht, dass der Zweck deutlich festzuhalten sei und eine allfällige juristische Überschneidung der Einführung eines neuen Begriffs ("Erkennen") vorzuziehen sei.

Die Einschränkung des Zwecks auf die Verhinderung, Verfolgung und Aufklärung auf "solche" Straftaten, vor denen die Personen und Sachen geschützt werden sollen, unterstützt die Mehrheit der Kommission nicht, da sonst Straftaten, die keine direkten Personenopfer oder Sachschäden verursachen (z.B. Drogenhandel) ausgeschlossen würden.

Beschluss:

Der Antrag wird mit 12:3 Stimmen abgelehnt.

**Abs. 3 - Antrag zur Ausformulierung des Zurückhaltungsgebots**

Der Gesetzesentwurf, der zur Vernehmlassung im Jahr 2012 auflag, beinhaltete die Bestimmung, dass Videoüberwachungen "zurückhaltend einzusetzen" seien. Der Regierungsrat verzichtete aber auf die Formulierung in seiner zweiten Lesung, da das Gebot der Verhältnismässigkeit, wie es in Abs. 1 stipuliert wird, die Zurückhaltung bereits enthält. Zudem sei zu wenig eindeutig, was unter "zurückhaltendem Einsatz" zu verstehen sei. Gleichwohl wurde in der Kommission beantragt, den Passus wieder einzuführen, um das Gebot zu verdeutlichen.

<sup>3</sup> *Videoüberwachungen sind bewilligungspflichtig und sind zurückhaltend einzusetzen.*

Beschluss:

Die Kommission folgt dem Antrag mit 8:7 Stimmen.

#### **§ 4 Zuständigkeit**

Die Kommission diskutiert das System der Zuständigkeit grundsätzlich. Es geht um Fragen der Kompetenzaufteilung und Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden in den Bereichen Ruhe und Ordnung bzw. öffentliche Sicherheit.

##### **Abs. 1 - Antrag zur Änderung der Zuständigkeitsregelung**

Gemäss Antrag des Regierungsrats ordnet sich die Zuständigkeit für die Videoüberwachung an die im Kanton Zug geltende Kompetenzordnung für die Bereiche Ruhe und Ordnung bzw. Sicherheit dem gemäss Ingress mitgeltenden Polizei-Organisationsgesetz unter. Die Besonderheit besteht im Kanton Zug in der Einheitspolizei, also darin, dass keine Polizeieinheiten auf kommunaler Ebene für die öffentliche Sicherheit zuständig sind. Es wurde in der Kommission mit Blick auf Regelungen in anderen Kantonen gleichwohl der Antrag gestellt, die Zuständigkeit für die Videoüberwachung anhand des Hoheits- bzw. Hausrechts zu gestalten.

<sup>1</sup> *Für die Videoüberwachung zuständig ist dasjenige Organ, welches über das Hoheitsrecht des zu überwachenden Gebiets beziehungsweise über das Hausrecht der zu überwachenden Baute oder Anlage verfügt.*

Nach diesem Prinzip wären grundsätzlich die Stadt und die Gemeinden für die Videoüberwachung zuständig (ausser in kantonalen Gebäuden), auch dann, wenn der Zweck den Schutz vor Straftaten den Bereich "Sicherheit" betrifft, für den ansonsten der Kanton (Zuger Polizei) zuständig ist. Diese Regelung stünde im Widerspruch zur geltenden Kompetenzaufteilung. Die Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass an der bestehenden Kompetenzordnung festgehalten werden soll und die Regeln zur Videoüberwachung sich darin eingliedern sollen. Für die Gemeinden existieren zahlreiche Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten und es besteht keine Gefahr, dass der Kanton eine Videoüberwachung ohne Absprache oder gegen den Willen der Gemeinde installieren könnte. Die Polizei steht mit den gemeindlichen Sicherheitsverantwortlichen in einem ständigen und formalisierten Austausch über Sicherheitsfragen. Dort werden auch die Bedürfnisse nach Videoüberwachung thematisiert und abgesprochen. Im Weiteren schreibt § 4 Abs. 3 vor, dass vor der Gesuchseinreichung die Einwilligung der Gebiets- oder Gebäudeeigentümer einzuholen ist, was die Gemeinden miteinschliesst. Zudem besteht für betroffene Gemeinden das Recht, Beschwerde gegen einen Bewilligungsentscheid des Kantons zu erheben und dies wird mit einer gütlichen Absprache im Vorfeld verhindert.

##### **Beschluss:**

Die Kommission lehnt den Antrag mit 12:2 Stimmen bei einer Enthaltung ab.

##### **Abs. 4 - Antrag zur alternativen Formulierung**

Wenn eine Anlage für mehrere Zwecke (Ruhe/Ordnung und Sicherheit) eingerichtet oder mehrere Organe an ihr beteiligt sein könnten, soll die Möglichkeit bestehen, Gesuche den jeweiligen Bewilligungsinstanzen gemeinsam einzureichen. Die Anwendbarkeit der vorliegenden Bestimmung in der Praxis wurde in der Kommission diskutiert, insbesondere für den Fall, dass Uneinigkeit zwischen den zuständigen Organen bestünde (trotz unumgänglicher Absprache). Es wurde ein Antrag zur alternativen Formulierung in der Absicht der Vereinfachung von Abs. 4 gestellt, damit bei Uneinigkeit die Möglichkeit bestünde, für den jeweiligen Teilbereich eine Bewilligung zu erteilen.

<sup>4</sup> *Jedes zuständige Organ kann allein ein Gesuch einreichen.*



Der Gesetzestext, gemäss Vorschlag des Regierungsrats, schliesst die Möglichkeit indes nicht aus, dass die für das jeweilige Organ zuständige Bewilligungsinstanz (gem. § 5) die Bewilligung für den sie betreffenden Teil erteilen kann.

Beschluss:

Die Kommission spricht sich mit 9:6 Stimmen gegen den Antrag aus.

**§ (neu; nach § 5) "Gesuch"**

Die Kommission diskutierte die Einführung eines neuen Paragraphen bezüglich Gesuche. Gemäss den eingebrachten Überlegungen sollten die Gesuche analog der Bewilligungen auf Gesetzesstufe geregelt sein und eine Stellungnahme der Datenschutzstelle enthalten. Dagegen wurde vorgebracht, dass das mitgeltende Datenschutzgesetz diese Möglichkeit bereits vorsehe (§ 19a) und es daher nicht notwendig oder zweckmässig erscheint, dies im VideoG zu regeln. Das Ausführungsrecht (vgl. § 14) werde die Inhalte der Gesuche, die letztlich nur Formularcharakter tragen und mindestens die Angaben der Bewilligung (§ 6) enthalten, näher umschreiben. Es wurde darauf verzichtet, einen formalen Antrag zu stellen.

**§ 6 Bewilligung**

**Abs. 1 - Antrag kürzere Bewilligungsdauer**

Der Gesetzesentwurf, der zur Vernehmlassung im Jahr 2012 auflag, beinhaltete die Bestimmung, dass Bewilligungen auf zwei Jahre befristet seien. Aufgrund von berechtigten Forderungen in der Vernehmlassung wurde erstens eine flexiblere Formulierung gewählt und zweitens die Höchstdauer verlängert. Ersteres ist für die Kommission unbestritten und wird begrüsst. Zur Höchstdauer wird der Antrag gestellt, sie aus Gründen der Verhältnismässigkeit des Grundrechtseingriffs auf drei Jahre zu beschränken.

<sup>1</sup> *Die Bewilligung ist auf höchstens drei Jahre befristet und durch Gesuch erneuerbar.*

Dagegen wird eingewendet, dass die beantragte Betriebsdauer nicht zuletzt vom Zweck der Anlage abhängig und von der Bewilligungsinstanz zu prüfen ist. Eine unverhältnismässig erscheinende oder zwecklose Einsatzdauer (z.B. über die Dauer eines Anlasses hinaus) würde nicht bewilligt werden. Es sind auch Zwischenentscheide möglich. Zudem werde im Bereich der Sicherheit, laufend überprüft, ob eine Massnahme noch notwendig oder angemessen sei. Auch das Argument des Investitionsschutzes wurde für eine längere Betriebsdauer eingebracht.

Beschluss:

Die Kommission lehnt den Antrag mit 11:4 Stimmen ab.

**Abs. 3 (neu) - Antrag bezüglich Evaluationsbericht**

Die Kommission diskutierte, inwiefern bei einer Betriebsverlängerung Rechenschaft über die Wirkung der Videoüberwachung abzulegen sei. Ein Gesuch um Erneuerung oder Verlängerung der Betriebsbewilligung solle einen Evaluationsbericht über die Wirksamkeit und die Kosten der bestehenden Videoüberwachung enthalten. Es wurde ein entsprechender Antrag für einen zusätzlichen Absatz gestellt:

<sup>3</sup> *Das Gesuch um Verlängerung oder Erneuerung enthält einen Evaluationsbericht über die Wirksamkeit und die Kosten.*

Das Argument, dass dies in § 6 Abs. 2 Bst. a (Zweck und Begründung der Überwachung) enthalten sei, überzeugte die Mehrheit der Kommission nicht. Auch die eingebrachten wissenschaftlich-methodischen Bedenken, eine Evaluation der präventiven Wirkung ohne Vergleichsgegenstand sei ein blosses Ratespiel, verfiel bei der Mehrheit nicht.

Beschluss:

Die Kommission folgte dem Antrag mit 13:2 Stimmen. Die Verordnung soll das Nähere zum Evaluationsbericht regeln.

## **§ 8 Echtzeitüberwachung**

### **Abs. 1. Bst. b) - Antrag zur Präzisierung und Einschränkung auf Leib und Leben**

Zunächst diskutierte die Kommission, ob eine erwartete Gefährdungssituation ausreichend sei, um die Echtzeitüberwachung anzuordnen, oder ob die Situation bereits eingetreten sein muss, um die Echtzeitüberwachung zu rechtfertigen. Dagegen wurde eingebracht, dass es nicht überzeugt, dass ein Unrecht zuerst geschehen sein müsse, bis die Polizei agieren könne. Sie müsse auch präventiv potenzielle Straftaten verhindern können. Unter den in Frage kommenden "besonderen Gefährdungssituationen" seien in der Regel Gefahren für Leib und Leben (Gewalt, Schlägereien) oder grössere Sachbeschädigungen zu verstehen, wie sie etwa bei den Aufmärschen von Fangruppen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen vorkommen können. Es wird der Antrag gestellt, die Formulierung zu präzisieren und auf Gefahren für Leib und Leben einzugrenzen.

<sup>1</sup> Die Polizei kann die Echtzeitüberwachung anordnen,

b) wenn angenommen werden muss, dass im überwachten Gebiet, im überwachten Bau oder in der überwachten Anlage eine Gefahr für Leib und Leben besteht.

Beschluss:

Der Änderungsantrag wird mit 8:7 Stimmen angenommen.

## **§ 9 Berechtigte Stellen**

### **Abs.1 – Antrag auf Teilrückweisung zur Ausarbeitung alternativer Formulierungen**

Zunächst warfen die Begriffe "Bearbeitung" und "Auswertung" Fragen auf. Ein "Bearbeiten" bedeutet laut Datenschutzgesetz jeden Umgang mit Daten, also auch deren Auswertung. Es mache aber durchaus Sinn, die Auswertung als sensibelsten Bereich der Datenbearbeitung separat zu erwähnen. Die Kommission debattierte dann vertieft, ob die Auswertung der Bildaufnahmen den gemeindlichen Organen und da einzelnen berechtigten Stellen obliegen soll oder ob nicht die Polizei als einzige grundsätzlich zum Auswerten berechtigt sein soll. Es wurde dabei auch die Frage beantwortet, welches Fachwissen für die Auswertung notwendig sei. Mit einer technischen Schulung in geringem Umfang (v.a. Softwareanwendung) sollte dies den zuständigen Stellen in den Gemeinden keine Probleme bereiten. Die Zuger Polizei zieht in Betracht, die Fachkenntnisse aufzubauen und an die jeweiligen Stellen weiterzugeben. Es wurde gleichwohl der Antrag zur Teilrückweisung zur Überarbeitung der Vorlage (Zuständigkeit zum Auswerten bei der Polizei) gestellt.

Beschluss:

Der Antrag auf Teilrückweisung wird mit 8:6 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt.

## **§ 11 Auswertung der Bildaufzeichnungen**

### **Abs. 2 - Begriffliche Klärungen**

Da gemäss Vorlage die Auswertung nur durch das zuständige Organ erfolgen soll, warf die Kommission die Frage zum Verhältnis von "Organen" und "Berechtigten Stellen" (§ 9) auf und diskutierte einzelne Änderungsvorschläge.

Es geht hier um Fragen der internen Organisation. Organe nach Datenschutzgesetz sind Direktionen, Ämter, Departemente, Abteilungen, Fach- Stabs- und Dienststellen von Kanton und Gemeinden sowie Dritte mit Leistungsauftrag. Die zuständigen Exekutiven sollen diejenigen Fach- oder Funktionsstellen gemäss Stellenplan innerhalb und ausserhalb der Organe bezeichnen, die die einzelnen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Videoüberwachung ausführen. Die Rechte und Pflichten des zuständigen Organs gemäss VideoG und Datenschutzgesetz werden dadurch nicht tangiert; das zuständige Organ ist verantwortlich für den gesetzeskonformen Umgang mit den Bildübermittlungen und -aufzeichnungen.

Es wurden keine Änderungsanträge gestellt.

## **§ 12 Vernichtung**

### **Redaktionelle Änderungen**

Es wird eine redaktionelle Unstimmigkeit festgestellt. Als Entscheidungsmerkmal für die Löschung oder Aufbewahrung gelte nicht das "Bearbeiten" sondern das "Auswerten". Die Löschung von Daten könne und solle auch dann erfolgen, wenn diese zuvor "bearbeitet" wurden oder wenn die Aufnahmen z.B. unbrauchbar, unverwertbar etc. seien. "Nicht ausgewertete" Daten sollen gelöscht werden. Es wird der Antrag zur redaktionellen Änderung gestellt:

*"Das zuständige Organ stellt durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen sicher, dass nicht ausgewertete Daten spätestens nach hundert Tagen gelöscht oder innerhalb dieser Frist in ein Strafverfahren überführt werden.*

### Beschluss:

Der Antrag wird mit 15:0 Stimmen angenommen.

## **§ 14 Ausführungsrecht**

### **Bst. a - Formularzwang**

Die Kommission stellt fest, dass für Gesuche Formularzwang besteht.

### Beschluss:

Dies wird in den Materialien der künftigen Verordnung explizit festgehalten.

### **Bst. f (neu) - Inhalt der Gesuchsverlängerung und -erneuerung**

Mit Kommissionsantrag zu § 6 Abs. 3 wurde beschlossen, dass das Ausführungsrecht Näheres zur Gesuchsverlängerung oder -erneuerung regle. Dies soll im Gesetz mit einem neuen Bst. festgeschrieben werden.

### Beschluss:

Der Antrag wurde im Konsens angenommen.

**Rückkommensanträge**

Es wurden keine Rückkommensanträge gestellt.  
Ende der Detailberatungen.

**6. Schlussabstimmung**

Die Kommission stimmte der beratenen Vorlage mit 10:2 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu (eine Abwesenheit).

**7. Parlamentarischer Vorstoss**

Die Kommission war einstimmig mit der Abschreibung der Motion Andreas Hausheer betreffend Überwachung öffentlicher Orte mit Überwachungskameras vom 17. September 2009 (Vorlage Nr. 1606.1 - 12534) einverstanden.

**8. Kommissionsantrag**

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat

1. mit 15:0 Stimmen, auf die Vorlage Nr. 2207.1/2 - 14211/2 des Regierungsrates einzutreten;
2. mit 10:2 Stimmen bei 2 Enthaltungen der Vorlage mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen;
3. mit 14:0 Stimmen, die Motion Andreas Hausheer betreffend Überwachung öffentlicher Orte mit Überwachungskameras vom 17. September 2009 (Vorlage Nr. 1606.1 - 12534) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 8. April 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Hans Christen

Beilage: Synopse

**Kommissionsmitglieder:**

Christen Hans, Zug, Präsident  
Abt Daniel, Baar  
Balmer Kurt, Risch  
Blättler-Müller Christine, Cham  
Burch Daniel, Steinhausen  
Frei Pirmin, Baar  
Gisler Stefan, Zug  
Hausheer Andreas, Steinhausen

Helpfenstein Georg, Cham  
Iten Beat, Unterägeri  
Landtwing Alice, Zug  
Riedi Beni, Baar  
Roos Flavio, Risch  
Stocker Cornelia, Zug  
Wyss Thomas, Oberägeri

300/mb