



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

Zusatzbericht und Antrag der vorberatenden Kommission zu den Paragraphen 9, 10 und 11 vom 24. Januar 2014

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission des Kantonsrates betreffend Videoüberwachungsgesetz hat im Auftrag des Kantonsrats einzelne Paragraphen der Vorlage Nr. 2207.5 - 14487 in einer zusätzlichen Sitzung am 24. Januar 2014 beraten und verabschiedet.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1.	Ausgangslage	1
2.	Ablauf der Kommissionberatung vom 24. Januar 2014	1
3.	Neugliederung Paragraphen 9 bis 11	2
4.	Beratung der Paragraphen 9 bis 11	2
5.	Schlussabstimmung	7
6.	Kommissionsantrag	7

### **1. Ausgangslage**

Anlässlich der ersten Lesung des Videoüberwachungsgesetzes (VideoG) am 31. Oktober 2013 beauftragte der Kantonsrat die vorberatende Kommission damit, die Frage der Auswertung vertieft zu prüfen und erneut Antrag zu § 9 VideoG zu stellen. Die erste Lesung wird nach Vorliegen des entsprechenden Kommissionsberichts fortgesetzt.

### **2. Ablauf der Kommissionberatung vom 24. Januar 2014**

Die Sitzung wurde mit Feststellung der An- und Abwesenheiten (12 anwesende Kommissionsmitglieder) und der Ermittlung des absoluten Mehrs (7 Stimmen) eröffnet.

Die federführende Sicherheitsdirektion prüfte im Vorfeld der Kommissionssitzung unterschiedliche Varianten zur Regelung der Auswertung. Pro Variante wurden die jeweiligen Vor- und Nachteile vor allem rechtlicher und organisatorischer Natur schriftlich dargelegt. Auf dieser Grundlage fand die Kommissionsberatung statt.

Zunächst stand eine Strukturänderung und Neugliederung der Paragraphen 9 bis 11 zur Diskussion. Anschliessend ging die Kommission im Wesentlichen der Frage nach, wie eine rechtmässige Auswertung sichergestellt und inwiefern die Qualifikationen und Kompetenzen, die zur Auswertung nötig sind, gewährleistet werden können. Danach wählte die Kommission die bevorzugte Variante, beriet sie im Detail und stellte Antrag für die Paragraphen 9, 10 und 11.

### 3. Neugliederung Paragrafen 9 bis 11

#### 3.1. Behandlung der Paragrafen 9, 10 und 11 als Paket

Die Kommission interpretierte den Auftrag des Kantonsrats, die Frage der Auswertung vertieft zu prüfen, als umfassend und nicht auf § 9 beschränkt. Die Auswertung wird in allen drei Paragrafen 9, 10 und 11 thematisiert; aufgrund der Gesetzssystematik hängt Paragraf 9 Abs. 1 Bst. c materiell mit Paragraf 10 Abs. 1 und mit Paragraf 11 Abs. 2 (alle in der Fassung der ersten Lesung, 1. Teil) zusammen. Die Bestimmungen stehen in Beziehung zu einander und können nicht einzeln und voneinander losgelöst beurteilt werden. Daher hielt es die Kommission für notwendig, die Paragrafen 9, 10 und 11 zu beraten und für alle drei Bestimmungen Antrag zu stellen. Aufgrund der materiellen Verbundenheit liegt kein klassischer Fall eines Rückkommens im Sinne von § 53 der Geschäftsordnung des Kantonsrats (BGS 141.1) vor.

#### 3.2. Umstrukturierung der Paragrafen 9, 10 und 11

Der bisherige Aufbau der Paragrafen 9 bis 11 löste Fragen aus. Es scheint geboten, die Reihenfolge der Paragrafen zu ändern und eine leichte inhaltliche Umstrukturierung vorzunehmen. Damit kann die Frage der Auswertung konsistenter geregelt werden, was die allgemeine Verständlichkeit fördert. Mit der Verschiebung von § 11 ("Auswertung der Bildaufzeichnungen") an den Anfang des Pakets werden zunächst die Voraussetzungen festgehalten, *wann* eine Auswertung vorgenommen werden darf (§ 11 wird folglich neu zu § 9). Im darauffolgenden Paragrafen ("Berechtigte Stellen", bisher § 9, neu § 10) wird festgelegt, *wer* welche Tätigkeiten ausüben darf. Der letzte Paragraf schliesslich regelt die Auslagerung an Dritte ("Leistungseinkauf", bisher § 10, neu § 11). Konsequenterweise ist im bisherigen Paragraf 11 ("Auswertung der Bildaufzeichnungen", neu § 9) Absatz 2, der das auswertende Organ bestimmt, zu streichen und dieser sinngemäss in Paragraf 9 ("Berechtigte Stellen", neu § 10) aufzunehmen. So wird der Paragraf 11 (neu § 9) auf die Voraussetzungen beschränkt, *wann* ausgewertet werden darf, und der bisherige Paragraf 9 (neu § 10) regelt als einziger abschliessend, *wer* die Videoaufnahmen bearbeiten und auswerten darf.

#### 3.3. Beratung der Neustrukturierung der Paragrafen 9, 10 und 11

Für die vorgeschlagene Struktur besteht Einigkeit. Die Kommission spricht sich im Konsens für die Neugliederung aus.

#### Beschluss:

Die Kommission stimmt der vorgeschlagenen Gliederung der Paragrafen 9, 10 und 11 einstimmig zu. Die nachfolgende inhaltliche Beratung der Paragrafen orientiert sich an der neuen Struktur.

### 4. Beratung der Paragrafen 9 bis 11

#### 4.1. Geprüfte Varianten

##### Variante 1: Auswertung einzig durch das für die Videoüberwachung zuständige Organ

Diese auf dem Antrag des Regierungsrates basierende Variante respektiert die Zuständigkeiten nach Polizei-Organisationsgesetz für Ruhe/Ordnung (Gemeinden) und Sicherheit (Kanton). Die Gemeinden sind für die Videoüberwachung in ihrem Bereich zuständig und können damit ihre Kompetenz als Strafverfolgungsbehörde für gemeindliche Übertretungen erfüllen. Die Organisationsfreiheit der Gemeinden ist grundsätzlich gewahrt und nur in einem Punkt eingeschränkt:

Die Auswertung obliegt dem für die Videoüberwachung zuständigen Organ, das durch die Exekutive bestimmt wird (§ 4 Abs. 2 VideoG). Zuständiges Organ kann eine Schule, ein Werkhof, oder auch die gemeindliche Sicherheitsabteilung sein. Die Auswertung kann nicht an Dritte und auch nicht mittels Leistungsvereinbarung an die Zuger Polizei übertragen werden.

Es steht der Exekutive aber frei, die geeigneten Organ-internen Personen oder Stellen zu definieren und für die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Videoüberwachung zu berechtigen. Die bezeichneten Gemeindemitarbeitenden können bei einem Verdacht auf eine Straftat die Bildsequenzen auswerten, die nötigen Erkenntnisse gewinnen und ihre realitätsnahen Schlüsse daraus ziehen. Indem die Kompetenz zur Auswertung bei einem eingeschränkten Personenkreis liegt, wird die Gefahr der missbräuchlichen Verwendung der Daten reduziert. Einzig die für einen angezeigten Vorfall relevanten Aufzeichnungen fliessen in die polizeilichen Ermittlungen (nach Strafprozessordnung StPO) ein. Es kann den dafür zuständigen Angestellten zugemutet werden, dass sie mit den Daten und den daraus gewonnenen Erkenntnissen verantwortungsvoll umgehen, die gesetzlichen Vorgaben einhalten und die Datensicherheit gewährleisten. Dies gilt bereits heute für andere vertrauliche Datensätze in gemeindlicher Verantwortung wie beispielsweise für Daten der Einwohnerkontrolle oder des Steueramtes.

Der Systemaufbau muss sich flexibel an die unterschiedlichen Bedürfnisse anpassen können. Lokal unabhängige Systeme, aber auch die zentrale Datenspeicherung z.B. bei der Zupo IT sind grundsätzlich möglich. Entweder werten die berechtigten Gemeindemitarbeitenden die Daten an einem zentralen Speicherort aus oder Terminals bieten eine Fernabfrage. Sowohl die Gemeinden als auch der Kanton müssen das dazu erforderliche Know-how aufbauen.

#### Variante 2: Zuständigkeit für Auswertung bei der Zuger Polizei (für kantonale Anlagen) und bei gemeindlichen Sicherheitsverantwortlichen (Gemeindeanlagen)

Hier wird gegenüber Variante 1 eingeschränkt, dass die Auswertung ausschliesslich durch die Sicherheitsabteilungen erfolgen soll. Auch diese Variante respektiert die grundsätzlichen Zuständigkeiten nach Polizei-Organisationsgesetz für Ruhe/Ordnung und Sicherheit. Auch die Strafverfolgungskompetenz der Gemeinden ist anerkannt. Die berechtigten Stellen der Sicherheitsabteilung können bei einem Verdacht auf eine Straftat die Bilddaten auswerten und darüber entscheiden, ob sie Anzeige erstatten.

Die Gemeindeexekutive darf nur Mitarbeitende der Sicherheitsabteilung für die Auswertung bevollmächtigen, also keine Schulbehörden, Werkhofmeister, etc. und auch keine Dritte oder die Zupo. Diese Lösung greift in die Strukturen der Gemeinden und des Kantons ein und schreibt eine Organisation vor, die nicht in jedem Fall sinnvoll sein muss. Nicht jede Gemeinde verfügt über die erforderlichen Kapazitäten oder Strukturen. Die für die Auswertung zuständigen Personen sind auch nicht notwendigerweise Mitarbeitende des ansonsten für die Videoüberwachung zuständigen Organs. Das schafft Unklarheiten und Schnittstellen. Auch das Risiko von Falschbeurteilungen aus Unkenntnis des Sachverhalts besteht bis zu einem Grad.

#### Variante 3: Zuständiges Organ oder Leistungseinkauf bei der Zuger Polizei

Ausgehend von Variante 1 wird die Möglichkeit eines Leistungseinkaufs bei der Zuger Polizei geschaffen. Die Gemeinden könnten ihre Kompetenz als Strafbehörde für gemeindliche Übertretungen und ihre Zuständigkeit für Ruhe und Ordnung wahrnehmen. Sie blieben für die Videoüberwachung zuständig, auch wenn die Auswertung an die Polizei ausgelagert ist. Dies würde eine Aufgabenerweiterung der Polizei in Gemeindebereichen bedeuten. Sie müsste sicherstellen, dass die Leistungen kostendeckend abgegolten werden und die zuständigen Stellen über die notwendigen hoheitlichen Befugnisse verfügen.

Das Fachwissen wäre vorwiegend zentral bei der Zupo verfügbar. Die technische Infrastruktur müsste parallel zentrale und dezentrale Lösungen zur Verfügung stellen. Dies erhöht die technisch-betriebliche Komplexität im Vergleich zur Variante 1, ist aber möglich und handhabbar.

Die Gemeinden verzichten mit dem Leistungseinkauf allerdings auf die Möglichkeit, eine Angelegenheit ohne Involvierung der Strafverfolgungsbehörden beizulegen. Nicht jedes festgestellte Verhalten ist strafrechtlich relevant und manches lässt sich auf disziplinarischem Wege regeln. Die Tatsache, dass die Polizei als Auftragnehmerin Leistungen für die Gemeinden erbringt, entbindet sie nicht von ihrem Verfolgungszwang als Strafverfolgungsbehörde. Wenn also die Polizei die Bilddaten der Gemeinde auswertet, hätte dies bereits Strafverfolgungscharakter. Zudem stellen sich analoge rechtsstaatliche Fragen und Überlegungen zum Datenschutz wie bei einer vollständigen Zentralisierung der Auswertung bei der Polizei (s. Variante 4).

#### Variante 4: Zentralisierung der Auswertung bei der Zuger Polizei

In dieser Variante wäre die Polizei als einzige für die Auswertung sämtlicher Vorfälle im Kanton zuständig, auch für Angelegenheiten der Gemeinden im Bereich Ruhe und Ordnung. Dies wäre eine systemtechnisch und betrieblich einfache Lösung. Diese Variante verändert aber die angestammte Aufgabenteilung nach Polizei-Organisationsgesetz, da in einem speziellen Anwendungsbereich des Polizeirechts eine einzelne Tätigkeit unter diversen zentralisiert würde. Eine derartige Struktur ist zudem weder im Interesse der Gemeinden noch des Kantons.

Die Kompetenz der Gemeinde als Strafverfolgungsbehörde für gemeindliche Übertretungen wäre in Frage gestellt. Ausgerechnet in einem Kernbereich zur Gewährleistung von Ruhe und Ordnung, der Auswertung von Videoaufzeichnungen, wären die Gemeinden nicht befugt. Gerade diese Erkenntnisgewinne sind es aber, die neben der Prävention durch gekennzeichnete Kameras den eigentlichen Mehrwert der Videoüberwachung ausmachen, nämlich die Möglichkeit der Strafverfolgung.

Der Leistungsauftrag der Polizei würde sich um Gemeindeaufgaben im Bereich Ruhe und Ordnung ohne finanzielle Abgeltung erweitern. Die Polizei wäre übermässig belastet und könnte mangels Priorität den Anforderungen der Gemeinden womöglich nicht gerecht werden. Die Polizei untersteht ausser bei einem Leistungseinkauf nicht den Weisungen der Gemeinden. Daneben stellen sich auch rechtsstaatliche und datenschutzrechtliche Bedenken. Die Erkenntnisse aus den Auswertungen wären bei wenigen Mitarbeitenden der Polizei konzentriert. Wenn umgekehrt jede Gemeinde selbständig ihre Datensammlungen verwaltet, ist auch das Wissen auf kleinere, klar abgegrenzte und voneinander unabhängige Einheiten verteilt. Die Gemeinden führen Datensätze, die lediglich aus ihrem unmittelbaren Umfeld stammen. Es kann erwartet werden, dass sie den Datenschutz bei Videoaufzeichnungen im gleichen Mass wie für andere Gemeindedaten gewährleisten.

Im Weiteren stellen sich die gleichen Fragen zum Verfolgungszwang und zur Involvierung der Strafverfolgungsbehörden wie bei Variante 3.

#### **4.2. Beratung und Wahl der Varianten**

Die einzelnen rechtlichen und organisatorischen Fragen der vorgestellten Varianten wurden nicht vertieft diskutiert. Eine Abkehr von angestammten Strukturen zwischen Kanton und Gemeinden stand auch nicht zur Debatte. Das bisherige und schon in der früheren Kommissionsberatung beantragte System (Variante 1) hält die Mehrheit der Kommission nach wie vor für grundsätzlich richtig.

Die Kommissionsmitglieder setzten sich im Wesentlichen mit den Kompetenzen und Qualifikationen auseinander, die für die Auswertung notwendig sind. Vorschläge zur besseren Absicherung gegen die Gefahr von Willkür und Datenmissbrauch wie beispielsweise ein verbindliches Vieraugenprinzip, das Gemeinde-intern oder unter Einbezug der Polizei zur Anwendung gelangen könnte, wurden diskutiert. Dagegen wurden Zweifel bei der praktischen Handhabung eingebracht. Bei der Frage, welche Stellen für die Auswertung zuständig sein sollen, bestanden bei der Kommission nicht grundsätzliche Bedenken in Bezug auf einzelne Berufsgruppen, sondern ob die notwendigen technischen, materiellen und datenschutzrelevanten Fachkenntnisse bei den auswertenden Stellen jeweils ausreichend vorhanden sind. Die Kommission will sicherstellen, dass alle zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter rechtmässig und sorgsam mit den Bilddaten umgehen und aus den Bilddaten die richtigen Schlüsse und Erkenntnisse ziehen können. Schliesslich setzte sich die Ansicht durch, dass ein Schwerpunkt auf die Schulung und Ausbildung der zuständigen Stellen gelegt werden soll. Die Kommission hielt fest, dass bereits der Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 4. Dezember 2012 auf diesen Punkt hinwies.

Beschluss / grundsätzliche Wahl der Variante:

Die Kommission spricht sich mit 8 Stimmen für Variante 1 (Auswertung einzig durch das zuständige Organ) aus, die das absolute Mehr erreicht. Die Erhebung des Gegenmehrs sowie die Abstimmung über die anderen Varianten erübrigen sich.

#### **4.3. Detailberatung der einzelnen Paragraphen der gewählten Variante**

##### **§ 9 (vorher § 11) Auswertung der Bildaufzeichnungen**

Die Kommission brachte keine Wortmeldungen zu Paragraph 9 ein.

Aus der Logik der Umstrukturierung wird der Absatz 2 gestrichen, der im nachfolgenden Paragraph 10 Aufnahme findet. Damit konzentriert sich Paragraph 9 auf die Voraussetzungen, wann eine Auswertung vorgenommen werden darf.

Beschluss:

Paragraph 9 (vorher 11) wird unter Streichung von Abs. 2 stillschweigend genehmigt.

##### **§ 10 (vorher § 9) Berechtigte Stellen**

Der Paragraph regelt neu abschliessend, wer auswerten darf. Die Aufnahme eines neuen Absatzes 2, resultierend aus der Umstrukturierung der Paragraphen und Absätze, war unbestritten. Die Kommission beriet inhaltliche Formulierung von Absatz 2, ausgehend von der gewählten Variante, wonach einzig die berechtigten Stellen des Organs für die Auswertung zuständig sind. Davon abweichend wurde eine Fassung von Abs. 2 beantragt, nach welcher nur die Sicherheitsverantwortlichen der Gemeinden oder die Zuger Polizei für die Auswertung zuständig sein sollten. Dies wäre gleichbedeutend mit Variante 2, auf welche die Kommissionsmehrheit nicht eingetreten ist.

Antrag: Auswertung durch Sicherheitsverantwortliche der Gemeinden oder Zuger Polizei:

*"Für die Auswertung von Bildaufzeichnungen dürfen bei kantonaler Zuständigkeit einzig Stellen der Polizei und bei gemeindlicher Zuständigkeit einzig gemeindliche Sicherheitsverantwortliche bezeichnet werden."*

Beschluss:

Der Antrag wird mit 8:3 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt.

Im Weiteren wurde diskutiert, ob und wie im Gesetz festgehalten werden soll, dass die adäquate Ausbildung der auswertenden Personen sichergestellt wird. Eine Regelung auf Verordnungsstufe und diesbezügliche Ergänzung von § 14 (Ausführungsbestimmungen) wurde erörtert, aber zugunsten einer ergänzten Bestimmung in § 10 Abs. 2 fallengelassen. Es wurde ein entsprechend formulierter Antrag gestellt, wonach die berechtigten Stellen speziell ausgebildet sein müssen.

Antrag: Vorschrift zur Ausbildung der berechtigten Stellen in Abs. 2:

*"Für die Auswertung von Bildaufzeichnungen dürfen einzig speziell ausgebildete Stellen des zuständigen Organs bezeichnet werden."*

Beschluss:

Dem Antrag wird mit 9:2 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt.

Es wurden keine weiteren Wortmeldungen eingebracht. Die bestehenden Absätze 1 und (neu) 3 wurden nicht hinterfragt.

Beschluss:

Paragraf 10 (vorher 9) wird unter Ergänzung des beschlossenen Abs. 2 stillschweigend genehmigt.

#### **§ 11 (vorher § 10) Leistungseinkauf**

Inhaltlich stand nach dem Entscheid für Variante 1 (Auswertung nur durch das für die Videoüberwachung zuständige Organ) und nach den Beschlüssen zu den Paragrafen 9 und 10 keine Änderung in § 11 zur Debatte. Es wurde gleichwohl ein Antrag gestellt, um neben den technischen Tätigkeiten auch die Auswertung bei der Zuger Polizei einkaufen zu können.

Antrag: Möglichkeit des Leistungseinkaufs bei der Polizei (neuer Absatz 2):

*"Die Auswertung von Bildaufzeichnungen kann der Polizei übertragen werden."*

Die Kommissionsmehrheit war nicht bereit, auf den Antrag einzutreten, da sie diese Option schon mit der Wahl der Varianten ausgeschlossen hatte. Zudem bestünde ein Widerspruch zum zuvor beschlossenen § 10 Abs. 2, wonach einzig speziell ausgebildete Stellen des zuständigen Organs für die Auswertung von Bildaufzeichnungen bezeichnet werden dürfen.

Beschluss:

Der Antrag wird mit 1 Ja-Stimme ohne Ermittlung des Gegenmehrts abgelehnt.

Es wurden keine weiteren Wortmeldungen eingebracht. Die bestehenden Absätze 1 und 2 wurden nicht angefochten.

Beschluss:

Paragraf 11 (vorher 10) wird inhaltlich unverändert stillschweigend genehmigt.

#### **4.4. Rückkommensanträge**

Es wurden keine Rückkommensanträge gestellt.

## **5. Schlussabstimmung**

Die Kommission stimmt den Paragrafen 9, 10 und 11 in der beratenen Version mit 8:3 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

## **6. Kommissionsantrag**

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat

1. einstimmig, die Neugliederung der Paragrafen 9, 10 und 11 gutzuheissen;
2. mit 8:3 Stimmen bei 1 Enthaltung den Paragrafen 9, 10 und 11 mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen.

Zug, 24. Januar 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Hans Christen

Beilage: Synopse

Mitglieder der Kommission:  
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  
Helfenstein Georg, Cham  
Iten Beat, Unterägeri  
Landtwing Alice, Zug  
Riedi Beni, Baar  
Roos Flavio, Risch  
Stocker Cornelia, Zug  
Wyss Thomas, Oberägeri