



Auszug aus dem Protokoll
Sitzung vom 21. Juni 2016 ek
Versandt am

Gesetzgebung

Verordnung zum Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen und im öffentlich zugänglichen Raum (Videoüberwachungsverordnung; VideoV)

Der Regierungsrat,

gestützt auf § 47 Abs. 1 Bst. d der Kantonsverfassung vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1), § 4 Abs. 2, § 10 Abs. 1, § 11 und § 14 des Gesetzes über die Videoüberwachung im öffentlichen und im öffentlich zugänglichen Raum vom 26. Juni 2014 (BGS 159.1), § 19 Abs. 1 Bst. b des Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (BGS 157.1), § 1 des Polizeigesetzes vom 30. November 2006 (BGS 512.1), § 25 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Polizei vom 30. November 2006 (BGS 512.2) sowie auf § 4 Ziff. 38 des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen vom 11. März 1974 (BGS 641.1),

beschliesst:

1. Die Verordnung zum Videoüberwachungsgesetz (Videoüberwachungsverordnung; VideoV) und die Änderung der Verordnung über den Kostenersatz für polizeiliche Leistungen vom 11. Dezember 2007 (BGS 512.26) werden gemäss Synopse verabschiedet.
2. Die Verordnung tritt am Tage nach der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft.
3. Mitteilung je mit Bericht an:
 - Staatskanzlei (zur Publikation im Amtsblatt und in der GS)
 - Einwohnergemeinden des Kantons Zug
 - Finanzdirektion
 - Sicherheitsdirektion
 - Zuger Polizei
 - Datenschutzstelle

Regierungsrat des Kantons Zug

Heinz Tännler
Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

1. Ausgangslage

Am 6. September 2014 trat das Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen und im öffentlich zugänglichen Raum (Videoüberwachungsgesetz, VideoG; BGS 159.1) in Kraft. Es gilt für alle kantonalen und kommunalen Organe im Sinne des Datenschutzgesetzes (DSG; BGS 157.1). Das VideoG überträgt dem Regierungsrat den Auftrag und die Kompetenz, Einzelheiten im Ausführungsrecht zu regeln. Gleichzeitig verlangte der Kantonsrat, dass in der Verordnung gewisse Vorgaben aufgenommen werden.

2. Zentrale Punkte der Vorlage

Die vorliegende Ausführungsverordnung erfüllt die Vorgaben des Gesetzgebers. Gleichzeitig nutzt der Regierungsrat erste Erfahrungen seit dem Inkrafttreten des Gesetzes, um verwaltungsinterne Verfahren und Zuständigkeiten genauer zu regeln. Die Verordnung wird vom Gedanken geleitet, das Notwendige zu definieren, aber auch praxisnahe und angepasste Lösungen zu ermöglichen. Damit entsteht eine ausgewogene Vorlage, die Datenschutzanliegen erfüllt und gleichzeitig den Anforderungen und Realitäten von unterschiedlichen Zuständigkeiten und Systemstrukturen auf Gemeinde- und Kantonsebene gerecht wird.

Als Ausführungsrecht zum VideoG gilt die Verordnung, gleich wie das Gesetz, für die kantonalen und gemeindlichen Organe ebenso wie für beauftragte Dritte im Rahmen ihres öffentlichen Auftrags. Die Verordnung regelt die internen Abläufe im Gesuchstellungsverfahren, die Mindestinhalte von Gesuchen für Videoüberwachungen und einzelne technische und betriebliche Vorgaben, die die Videoüberwachungsanlagen aus Datenschutz- und Datensicherheitsgründen erfüllen müssen. Die Rolle der Datenschutzstelle (DATS) und der auf Videoüberwachung spezialisierten Fachstelle im Dienst ICT + Logistik der Zuger Polizei (FaVü) im Gesuchsprozess wird definiert. Die FaVü soll den Gemeinden und Organen, der Kriminalpolizei und anderen kantonalen Stellen als Kompetenzzentrum dienen, zweckmässige Dienstleistungen und die erforderliche Unterstützung anbieten. Der Regierungsrat stattet sie mit den entsprechenden Kompetenzen aus. Gleichzeitig müssen die Details für den Leistungseinkauf bei der Polizei sowie der entsprechenden Kostenverrechnung geregelt werden. Für die Kennzeichnung der Aufnahmebereiche werden schliesslich gewisse Standards festgelegt.

3. Vernehmlassungsverfahren

Die öffentlichen Organe im Kanton Zug, also die kantonale Verwaltung, die Gemeinden und Organisationen mit Leistungsaufträgen von Kanton und Gemeinden unterstehen grundsätzlich der kantonalen Gesetzgebung zur Videoüberwachung. Der Regierungsrat begrüsst die Zuger Gemeinden bereits im Gesetzgebungsverfahren zum VideoG. Deren Vertreterinnen und Vertreter waren im Rahmen von Projektsitzungen und Workshops in die Vorarbeiten zur vorliegenden Videoüberwachungs-Verordnung (VideoV) involviert und konnten ihre Interessen anmelden und einbringen. Schliesslich wurden sie auch zur offiziellen Stellungnahme zum Entwurf der vorliegenden Verordnung eingeladen. Auch die Datenschutzstelle war schon in das Gesetzgebungsverfahren zum VideoG involviert. Sie erhielt auch die Gelegenheit, ihre Anliegen im internen Mitberichtsverfahren zur VideoV einzubringen. Zudem wurde der Entwurf der vorliegenden VideoV im engen Austausch mit der Datenschutzstelle finalisiert. Ebenso konnte sie sich in der externen Vernehmlassung äussern. Einzelne kantonale Direktionen nahmen zum Verordnungsentwurf im verwaltungsinternen Mitberichtsverfahren Stellung.

3.1. Ergebnisse des externen Vernehmlassungsverfahrens vom 18. Januar bis 15. April 2016
Die Einwohnergemeinden und die DATS wurden zur Stellungnahme eingeladen. Den politischen Parteien und anderen interessierten Kreisen stand es frei, sich äussern. Die Mehrheit der Einwohnergemeinden (Stadt Zug, Baar, Cham, Steinhausen, Menzingen, Neuheim und Walchwil) sowie die DATS unterstützen den Verordnungsentwurf oder verzichten auf eine weitergehende Stellungnahme. Auch Oberägeri äussert sich zustimmend, hegt aber Zweifel, ob für die obligatorische Ausbildung Gebühren verlangt werden dürfen. Aus Sicht von Risch und Hünenberg fehlen die gesetzlichen Grundlagen für den Erlass der zwingenden Prozess-Vorschriften (Einbezug der FaVü und der DATS zur Beratung während der Gesuchserarbeitung), für die Ausbildung bei der Polizei sowie für die Kostenverrechnung. Die Verfahrensvorschriften stünden zudem im Widerspruch zu § 11 Abs. 1 VideoG, wonach sämtliche Tätigkeiten ausser der Auswertung an Dritte übertragen werden können. Risch hält die Verfahren für zu umständlich und Unterägeri lehnt das Regelwerk und die Verfahren als zu komplex und zu stark auf den Datenschutz und die Verhältnismässigkeit ausgerichtet ab. Die Alternative – die Grünen Zug und die Sozialdemokratische Partei Zug regen an, dass einzig die Polizei oder die Sicherheitsverantwortlichen der Gemeinden Bildaufzeichnungen auswerten dürfen. Die Stadt Zug bittet um Ausführungen zum Verfahren bezüglich Kamera-Attrappen.

3.1.1. Gesetzliche Grundlage für Beratung und Ausbildung

Die Beratung der Organe in Sachen Datenschutz gehört zu den gesetzlichen Aufgaben der Datenschutzstelle (§ 19 Abs. 1 Bst. b Datenschutzgesetz). Ebenso gehört es zum originären Grundauftrag der Polizei durch Information, Beratung und andere geeignete Massnahmen zur Verhütung von Straftaten beizutragen (§ 1 Polizeigesetz). Die Videoüberwachungen sind Mittel der Prävention; die Beratungen und Ausbildungen dienen diesem Ziel.

3.1.2. Kompetenz zum Erlass zwingender Verfahrensvorschriften

Der Regierungsrat erlässt die notwendigen Verordnungen (§ 47 Abs. 1 Bst. d Kantonsverfassung, BGS 111.1). Geht eine Verordnung über den blossen Vollzug von Gesetzesrecht, bedarf sie einer Grundlage, die sich normalerweise in einem Gesetz findet. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum kantonalen Recht ist eine Übertragung der Rechtsetzungsbefugnis an den Regierungsrat zulässig, wenn sie im betreffenden Bereich nicht durch die Kantonsverfassung ausgeschlossen ist, die Delegationsnorm in einem referendumspflichtigen Gesetz enthalten ist, die Delegation sich auf ein bestimmtes Sachgebiet beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie bereits selbst in der Delegationsgrundlage enthalten sind. Nach Praxis des Bundesgerichts kommt dem Ordnungsgeber im Bereich der Leistungsverwaltung ein grosser Entscheidungsspielraum für die konkrete Ausgestaltung zu (GÄCHTER, in: Staatsrecht, 2011, S. 285 f., § 22 Rz. 25 ff. sowie HÄFELIN/HALLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, S. 618 f. Rz. 1870 ff.).

Mit dem nicht abschliessenden § 14 VideoG hat der Kantonsrat den Regierungsrat beauftragt, Ausführungsrecht zu erlassen. Gemäss § 14 Abs. 1 ist der «Inhalt der Gesuche» zu regeln. Dies schliesst nicht aus, dass der Regierungsrat auch die notwendigen Verfahrensvorschriften zum Erarbeiten der Gesuche erlässt. Im Weiteren hat der Kantonsrat § 10 Abs. 2 VideoG dahingehend präzisiert, dass «einzig speziell ausgebildete Stellen» Bildaufzeichnungen auswerten dürfen, da die Aspekte der Strafverfolgung und der Verwertbarkeit der Aufnahmen vor Gericht als besonders ausbildungsbedürftig erachtet wurden. Es entspricht also der Absicht der Legislative, dass die berechtigten Stellen von den Fachpersonen der Polizei ausgebildet werden (vgl. u.a. Protokoll des Kantonsrats vom 27. März 2014, ID 20140327a).

Der Regierungsrat ist folglich genügend vom Gesetzgeber zur Ausgestaltung der fraglichen Verfahrensvorschriften ermächtigt. Es liegt in der Kompetenz des Regierungsrats, festzulegen, dass die DATS und die FaVü zur Beratung und Ausbildung beizuziehen sind. Die Bestimmung von § 11 Abs. 1 VideoG, wonach sämtliche Tätigkeiten mit Ausnahme der Auswertung der Bildaufzeichnung an Dritte übertragen werden können, steht nicht im Widerspruch dazu. Die Tätigkeit der Gesuchserarbeitung kann an Dritte übertragen werden, gleichwohl gelten einzelne damit verbundene Verfahrensvorschriften, die auch die beauftragten Dritten beachten müssen.

3.1.3. Kompetenz für die Gebührenerhebung für die Ausbildungsleistung

Gebühren sind öffentliche Abgaben, welche die pflichtige Person als Entgelt für die besondere Inanspruchnahme einer Amtshandlung (Verwaltungsgebühr) oder einer öffentlichen Einrichtung (Benützungsg Gebühr) zu bezahlen hat. Verwaltungsgebühren sind Abgaben, die von der abgabepflichtigen Person wegen einer ihr zurechenbaren Amtshandlung erhoben werden (BGE 106 Ia 249 E. 1 S. 250 mit Hinweisen). Entstehungsgrund ist demnach die Inanspruchnahme einer staatlichen Tätigkeit. Die Verwaltungsgebühr kann auch als Ersatz für die dem Gemeinwesen entstandenen Kosten betrachtet werden. Als «causa» für eine Verwaltungsgebühr eignet sich grundsätzlich jede Amtshandlung, die dem Staat Kosten verursacht und die einer bestimmten begünstigten Rechtsperson zugerechnet werden kann.

Gestützt auf § 25 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz; BGS 512.2) können polizeiliche Leistungen verrechnet werden, wenn die Gesetzgebung dies vorsieht. Für Verwaltungsentscheide, Bewilligungen, Kontrollen und Dienstleistungen aller Art gilt hierfür § 4 Ziff. 38 des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1). Im vorliegenden Fall hat die Polizei Ausbildungsleistungen für die Gemeinwesen zu erbringen, weil der Gesetzgeber die Polizei wegen ihrer besonderen Kenntnisse und Befugnisse als Leistungserbringerin bestimmt. Die Ausbildung befähigt dazu, Bildaufzeichnungen in der Art auszuwerten, dass sie für die polizeilichen Ermittlungen tauglich und gerichtlich verwertbar sind. Die Polizei händigt den Teilnehmern nach absolvierter Ausbildung ein entsprechendes Attest aus. Diese Ausbildungsleistung stellt folglich eine amtliche Dienstleistung mit Charakter einer Bewilligung zur Bearbeitung der Videoaufzeichnungen dar.

Aus dem Umstand der Verpflichtung kann nicht abgeleitet werden, dass die Leistung unentgeltlich zu erfolgen hat. Gebührenwirksame Pflichtleistungen sind nicht ungewöhnlich und kommen häufig vor, wie zum Beispiel bei Fahrzeug- oder Führerprüfungen oder bei Baubewilligungen. Im Übrigen bleibt es dem jeweiligen Gemeinwesen freigestellt, ob es eine Videoüberwachungsanlage installiert oder nicht. Wenn es sich für eine solche entscheidet, gelten auch die notwendigen Verfahrensvorschriften und Gebühren für die Amtshandlungen.

3.1.4. Zuständigkeit für die Auswertung

Die Zuständigkeiten für die Auswertung hat der Kantonrat bei der Gesetzgebung ausgiebig und vertieft diskutiert und mit § 10 VideoG geregelt. Die von der SP und der ALG vorgeschlagene Variante hat die Legislative verworfen. Gleichzeitig hat der Kantonsrat den Anliegen Rechnung getragen, indem er eine Ausbildungspflicht eingeführt und damit die Kompetenzen der auswertenden Personen in Sachen Datenschutz, Ermittlung und gerichtliche Verwertbarkeit von Bildaufzeichnungen verstärkt hat (Zusatzbericht und Antrag der vorberatenden Kommission zu den Paragrafen 9, 10 und 11 vom 24. Januar 2014, Vorlage Nr. 2207.6 – 14618). Der Regierungsrat kann keine vom Gesetz abweichende Ordnungsbestimmung erlassen.

3.1.5. Kamera-Attrappen

Die vorberatende Kommission des Kantonsrats hat sich beim VideoG mit der Frage von Kamera-Attrappen auseinandergesetzt (Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 8. April 2013, Vorlage Nr. 2207.3 – 14314). Attrappen oder Warnhinweise für real nicht existierende Videoüberwachungen sind nicht statthaft, da sie eine falsche Realität vortäuschen und eine nicht vorhandene Sicherheit vermitteln. Ausserdem stellen sich juristische Fragen, wenn sich Geschädigte auf die Videobeweise verlassen, aber der Vorfall wegen der nicht vorhandenen Aufnahmen nicht verfolgt und aufgeklärt werden könnte. Die Behörden sollten darum auf Kamera-Attrappen verzichten und entsprechende Anträge nicht bewilligen.

4. Die einzelnen Bestimmungen

4.1. Haupterlass

§ 1 – Verfahren

Die Bewilligungsinstanz für kantonale Anlagen ist der Regierungsrat (§ 5 Abs. 1 und 2 VideoG). Er kann für die Zuständigkeiten und Organisationsstrukturen keine generell-abstrakte Regelung erlassen, sondern bestimmt sie im Rahmen des Bewilligungsentscheids (Abs. 1). Dies aus folgenden Überlegungen. Die Zuständigkeiten (§ 4 Abs. 2 VideoG) und Berechtigungen (§ 10 VideoG) können sich je nach Zweck und Art der Videoüberwachung, je nach Kompetenzen der Verwaltungseinheiten oder auch aufgrund der Eigentumsverhältnisse am zu überwachenden Ort im Einzelfall erheblich unterscheiden. Sie können auch in mehrere Direktionen oder Verwaltungseinheiten fallen. Ein fiktives Beispiel: Angenommen die DBK stelle ein Gesuch für den Schutz der Gebäude der Kantonsschule Zug. Die Schule wäre als zuständiges Organ für den Betrieb der Videoüberwachung vorzusehen. Wer die Kameras installiert und technisch wartet – das Hochbauamt (BD), der Hausdienst der Kantonsschule (DBK) oder externe Dritte –, wäre zu prüfen und im Gesuch darzulegen, ebenso, ob die Daten im kantonalen Netz (FD) oder bei externen Dritten gespeichert werden. Bei einem Verdacht auf eine Straftat würde der Hausdienst (als dazu berechtigte Stelle des zuständigen Organs) die Aufnahmen auswerten und je nach Situation beurteilen, ob Anzeige erstattet wird oder ob andere Massnahmen adäquater wären. Nicht jeder vermutete Vorfall hat strafrechtlichen Charakter, der das Involvieren der Polizei und ein Strafverfahren nötig macht. Die auswertenden Personen werden in solchen Fragen geschult (§ 4 VideoV i.V.m. § 10 Abs. 2 VideoG).

Der Regierungsrat beurteilt die Gesuche der Direktionen als vollständig ausgearbeitete und vorgeprüfte Gesamtpakete (vgl. Verfahrensablauf unten sowie § 2 VideoV). Die Direktionen nehmen hierbei ihre Aufsichtsfunktion, die Verantwortlichkeiten für die Beschaffung und für den Betrieb der Videoüberwachungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, sowie damit verbundene Rechts- und Budgetfragen wahr. Dieses dezentrale Vorgehen entspricht dem Datenschutzrecht und dem Submissionswesen.

Abs. 2 gilt für die Gemeinden und den Kanton gleichermaßen. Er verlangt, dass die Datenschutzstelle (DATS) in das Gesuchsverfahren einzubeziehen ist, damit sie in der Lage ist, die gesuchstellenden Kantons- und Gemeindeorgane frühzeitig zu unterstützen. Sie ist die fachlich kompetente Stelle zur Beurteilung der datenschutzrechtlichen Aspekte und steht den Organen beratend für Fragen zu Datenschutz und -sicherheit zur Seite. Gleichzeitig hat die Datenschutzstelle gestützt auf das Datenschutzgesetz (DSG; BGS 157.1) und die Datensicherheitsverordnung (DSV; BGS 157.12) mehrere Befugnisse, die sie teilweise bereits im Gesuchsverfahren wahrnehmen können muss. So kann sie eine Vorabkontrolle von beantragten Videoüberwachungen durchführen (§ 19a Abs. 1 DSG), die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften bei der Aufzeichnung und Bearbeitung von Personendaten kontrollieren (§ 19

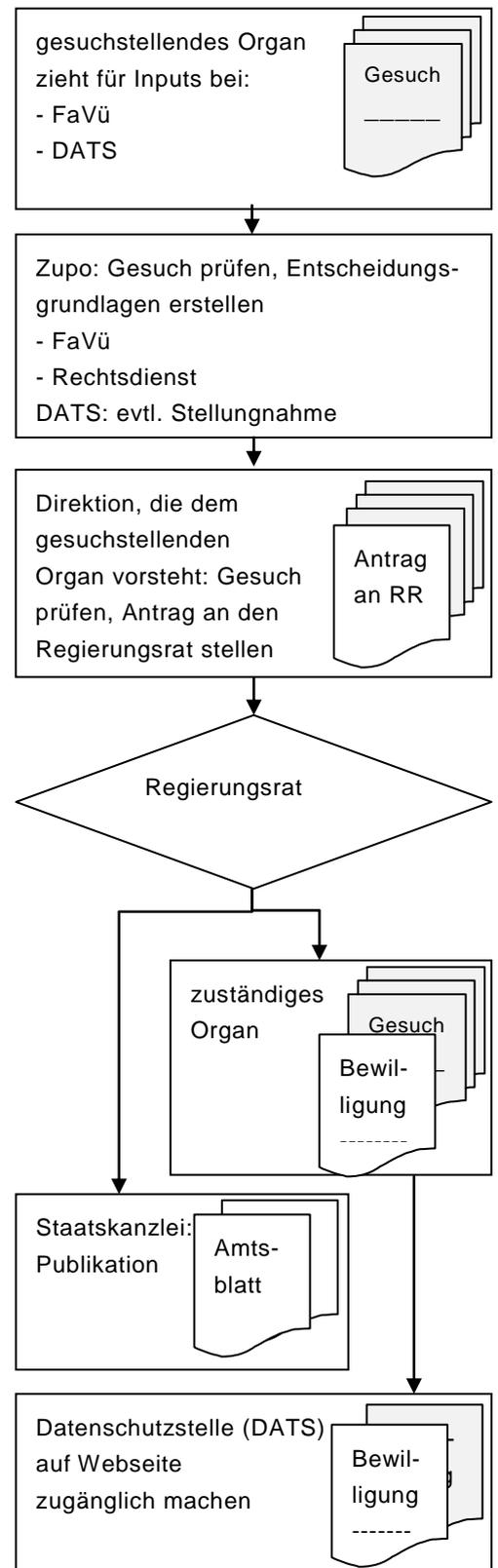
Abs. 1 Bst. a DSG) und entsprechende Empfehlungen aussprechen (§ 20 Abs. 2 DSG). Eine sinnvolle Beratung und eine allfällige Vorabkontrolle benötigen einen frühzeitigen Einbezug der Datenschutzstelle in den Prozess. Dies vermeidet auch spätere Korrekturen und Anpassungen.

Als fachkompetente Stelle steht die Fachstelle Videoüberwachung der Zuger Polizei (FaVü) den gemeindlichen und kantonalen Organen beratend und unterstützend zur Seite. Bei der Ausarbeitung der Gesuche ist auch die FaVü beizuziehen und ihre fachliche Expertise einzuholen. Dies ist kostenlos und dient zur Abklärung allfälliger technischer Fragen und der Zuständigkeiten. Je nachdem ist eine Zusammenarbeit mit der Zuger Polizei oder eine gemeinsame Zuständigkeit zu prüfen. Gleichzeitig kann auch ein allfälliger Leistungseinkauf bei der Zuger Polizei in Erwägung gezogen werden, wofür keine Verpflichtung besteht. Die FaVü unterstützt die Dienststellen auch bei der Erarbeitung ihrer Anträge an die Bewilligungsinstanzen und stellt entsprechende Muster-Anträge zur Verfügung. Sieht die Planung vor, Netzinfrastrukturen des Kantons zu benutzen, wird in jedem Fall auch das Amt für Informatik und Organisation (AIO) als Systemprovider einbezogen, um frühzeitig die erforderlichen Vereinbarungen zu treffen. Dies gehört aber zum Standardverhalten in derartigen Geschäften und muss nicht extra im Ablauf skizziert werden. Die DATS und die FaVü können auch von sich aus auf das AIO zugehen.

Standardabläufe für die Gesuchstellung

a) Kanton: Ablauf innerhalb der Kantonsverwaltung

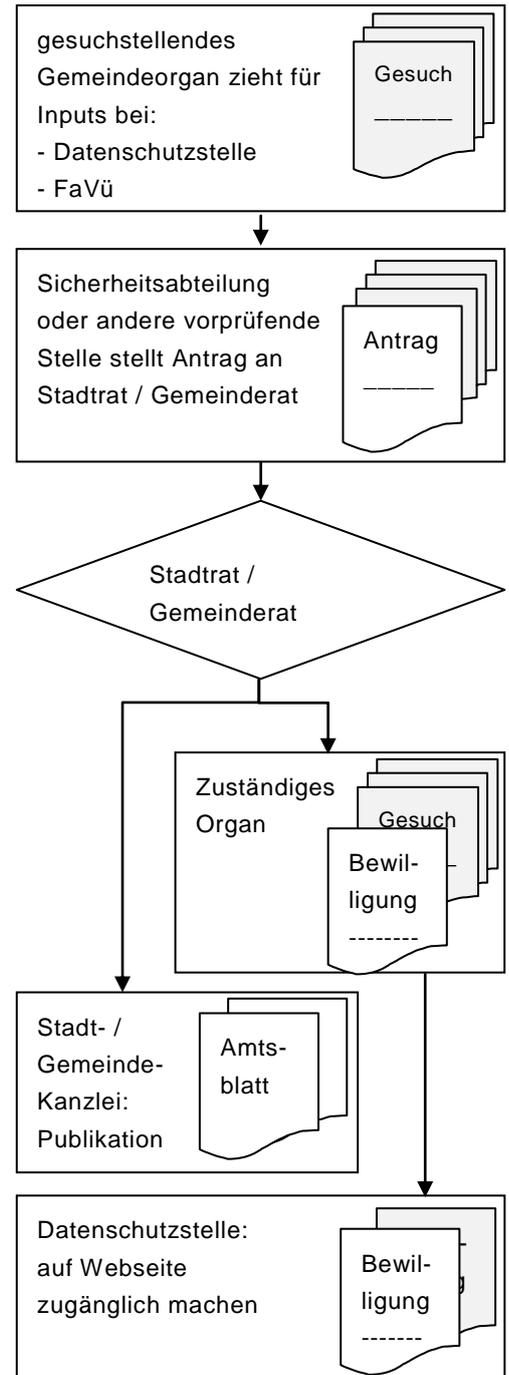
1. Eine Dienststelle (gesuchstellendes Organ) erarbeitet das Gesuch und bezieht die Fachstelle Videoüberwachung bei der Zuger Polizei (FaVü) sowie die Datenschutzstelle (DATS) zur Beratung und Unterstützung mit ein. Einreichen des Gesuchs an die FaVü.
2. Die Zuger Polizei beurteilt das Gesuch aus fachlich-betrieblicher (FaVü) und rechtlicher Sicht (Rechtsdienst) und stellt die Beurteilungen auch der DATS zur Kenntnis zu, die ihre Stellungnahme dazu abgeben kann.
Die Zupo übergibt das vollständige und vorgeprüfte Gesuch zusammen mit den Stellungnahmen dem Direktionssekretariat der Direktion, die dem gesuchstellenden Organ vorsteht, und unterstützt die Antragstellung.
3. Die Direktion prüft das Geschäft und reicht den beschlussfähigen Antrag bei der Regierung mit Kopie an die Datenschutzstelle ein.
4. Der Regierungsrat beurteilt den Antrag, bestimmt die Zuständigkeiten (Organ und berechnigte Stellen) und erlässt die Bewilligung evtl. unter Auflagen und mit Rechtsmittelbelehrung.
5. Das zuständige Organ übermittelt den Bewilligungsentscheid mit den entsprechenden Beilagen an den Empfängerkreis.
6. Die Staatskanzlei publiziert die Bewilligung im Amtsblatt. Nach Ablauf der Beschwerdefrist wird der Bewilligungsentscheid rechtskräftig.
7. Die Datenschutzstelle veröffentlicht die Bewilligung mit den Angaben zu den Aufnahmebereichen, sobald der Bewilligung Rechtskraft erwächst.



b) Gemeinden: Ablauf für Gesuche für Gemeindeanlagen

Das VideoG und die VideoV schreiben gewisse Zuständigkeiten und Abläufe vor. VideoV § 1 Abs. 2 verlangt den Einbezug der Datenschutzstelle und der Fachstelle Videoüberwachung der Zuger Polizei (FaVü) bei der Gesuchstellung. Zwingend ist die Gemeindeexekutive als Bewilligungsinstanz (§ 5 Abs. 1 Bst. b VideoG). Zudem darf für die Auswertung nur eine Organinterne Stelle bezeichnet werden (§ 10 Abs. 2 VideoG). Die weiteren internen Abläufe und Zuständigkeiten können die Gemeinden selber festlegen.

1. Eine Dienststelle (gesuchstellendes Gemeindeorgan) erarbeitet das Gesuch und bezieht die Fachstelle Videoüberwachung der Zuger Polizei (FaVü) sowie die Datenschutzstelle (DATS) zur Beratung und Unterstützung mit ein.
2. Die Sicherheitsabteilung oder eine andere geeignete Stelle prüft das Gesuch und stellt Antrag an den Stadt- oder Gemeinderat mit Kopie zur Kenntnis an die DATS.
3. Der Stadt- oder Gemeinderat beurteilt den Antrag, bestimmt die Zuständigkeiten (Organ und berechnete Stellen) und erlässt die Bewilligung evtl. unter Auflagen und mit Rechtsmittelbelehrung.
4. Das zuständige Organ übermittle die Bewilligungsentscheidung mit den entsprechenden Beilagen an den Empfängerkreis.
5. Die Stadt- oder Gemeindekanzlei publiziert die Bewilligung im Amtsblatt. Nach Ablauf der Beschwerdefrist wird die Bewilligungsentscheidung rechtskräftig.
6. Die Datenschutzstelle veröffentlicht die Bewilligung mit den Angaben zu den Aufnahmebereichen, sobald die Bewilligung Rechtskraft erwächst.



§ 2 – Gesuche

Aufgrund des Gesuchs zum Betrieb einer Videoüberwachung muss die zuständige Bewilligungsinstanz in der Lage sein, sich ein umfassendes, detailliertes und abschliessendes Bild der geplanten Überwachungseinrichtung zu machen. Gesuche müssen zwingend schriftlich eingereicht werden (Auflage der vorberatenden Kantonsratskommission zu § 14 Abs. 1 Bst. a VideoG vom 8. April 2013). Die Sicherheitsdirektion, bzw. die Fachstelle Videoüberwachung stellt entsprechende Muster-Gesuchsformulare elektronisch zur Verfügung.

Abs. 1 schreibt die Mindestinhalte eines Gesuchs vor. Das Gesuch enthält die erforderlichen Angaben, die mit der Bewilligung veröffentlicht werden (§ 6 Abs. 2 VideoG). Dies beinhaltet auch einen Massnahmenkatalog zur Einhaltung der Datensicherheit gemäss § 4 Abs. 3 Datensicherheitsverordnung vom 16. Januar 2007 (DSV, BGS 157.12). Zusätzlich dazu sind die Zuständigkeiten und die Betriebsstrukturen (Zugriffsberechtigungen, berechnigte Stellen für Wartung und Betrieb, für die Auswertung etc.) möglichst detailliert darzulegen und somit die zuständigen Organe der Bewilligungsinstanz zu beantragen. Das Gesuch muss über die geplanten Aufbaustrukturen (Netzwerk, Server, Clientstationen) und technischen Spezifikationen (Auflösung, Datenrate, Speicherkapazität, etc.) Auskunft geben. Soweit einzelne Tätigkeiten mit Ausnahme der Auswertung an Dritte übertragen werden sollen, ist die Einhaltung des Datenschutzes und der Datensicherheit mittels spezifischer Auflagen, Vereinbarungen oder Verpflichtungserklärungen sicherzustellen (§ 6 Abs. 2 Datenschutzgesetz). Die Entwürfe sind dem Gesuch beizulegen. Gemäss § 4 Abs. 3 Bst. a VideoG muss das gesuchstellende Organ die Einwilligung der am Eigentum Betroffenen einholen. Dies hat zu geschehen, bevor das Gesuch bei der Bewilligungsinstanz eingereicht wird. Die Haltung der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer ist im Gesuch transparent zu machen, seien es Einwilligungen, Ablehnungen, Vorbehalte, Bedingungen etc. Die zuständige Bewilligungsinstanz kann daraus allenfalls notwendige Schritte ableiten.

Damit die Bewilligungsinstanz in der Lage ist, sich ein detailliertes Bild der zu überwachenden Gebiete zu machen, müssen dem Gesuch möglichst präzise Situationspläne oder Kartenausschnitte zur bildhaften Darstellung der Aufnahmebereiche beigelegt und erläutert werden (Bst. f). Die Darstellungen bilden später einen Bestandteil der Bewilligung, die veröffentlicht wird. Das Publikum kann sich so ein einfaches Bild der überwachten Bereiche machen. Auf den von der Datenschutzstelle veröffentlichten Plänen sind aber nur die Aufnahmeperimeter, nicht die Kamerastandorte zu verzeichnen. Die Pläne müssen der Datenschutzstelle daher in publizierbarer Art übergeben werden.

Das Gesuch für die Videoüberwachung muss begründen, wie die Verhältnismässigkeit gewahrt wird (§ 6 Abs. 2 Bst. a VideoG). Die Antragstellerinnen und -steller müssen insbesondere darlegen, welche mildereren Massnahmen erfolglos blieben (Bericht und Antrag des Regierungsrats zum VideoG vom 4. Dezember 2012, insb. Kap. 4.2., S. 8 f). Mit Abs. 2 wird dieser Anspruch noch einmal verdeutlicht. Um sicherzustellen, dass die Grundrechtseingriffe gerechtfertigt und verhältnismässig sind, muss auch ihre Wirksamkeit überprüft werden (LUCIEN MÜLLER, Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten, 1. Aufl. 2011, S. 302 ff.). Bei einem Gesuch um Verlängerung oder Erneuerung einer bestehenden Videoüberwachung muss daher dargelegt werden, inwiefern die Videoüberwachung wirksam ist, ihren Zweck zu erfüllen. Dies wird mit Abs. 3 festgehalten. Nur so ist zudem gewährleistet, dass die eingesetzten Mittel zweckmässig und sachgerecht verwendet und nicht in wirkungslose Massnahmen investiert werden. Das Einholen eines ausführlichen Evaluationsberichts über die Wirksamkeit und Kosten der Videoüberwachung würde jedoch zu weit führen (Entscheidung des Kantonsrats über den Antrag der vorberatenden Kommission zu § 6 Abs. 3 VideoG vom 31. Oktober 2013). Fehlen diese Verhältnismässigkeitsprüfungen oder sind sie ungenügend, müssen die Bewilligungsinstanzen die Gesuche zurückweisen. Darum macht

es Sinn, wenn die Gesuche eine Vorprüfung durch mehrere Instanzen durchlaufen und die gesuchstellenden Organe die Ratschläge der Fachstelle Videoüberwachung und der Datenschutzstelle entgegennehmen.

§ 3 – Technische und betriebliche Vorgaben

Der Datenschutz und die Vorgaben des VideoG stellen einschränkende Bedingungen an die Videoüberwachungssysteme. Daher stellt Absatz 1 nur wenige Mindestanforderungen an die eingesetzten Systeme und berücksichtigt damit die rasch voranschreitende Entwicklung der Technik. Die Kameras sind technisch so einzurichten und einzustellen, dass sie Bilder nur innerhalb des bewilligten Erfassungsbereichs aufnehmen. Lässt sich dies an der Kamera selbst oder mit Abdeckungen nicht erreichen, muss die Software gewährleisten, dass die Bereiche ausserhalb des bewilligten Aufnahmefeldes automatisch abgedeckt, ausgeblendet, geschwärzt oder unkenntlich gemacht werden, so dass keine Personen in diesen Bereichen erkennbar sind. Aus Datenschutzgründen dürfen nur diejenigen Stellen des zuständigen Organs die Bildaufzeichnungen einsehen und auswerten, die dazu berechtigt sind (§ 10 Abs. 2 VideoG). Der Arbeitsplatz ist folglich so einzurichten, dass keine Unbefugten Einsicht in die Aufnahmen erhalten, beispielsweise durch eine geeignete Positionierung des Bildschirms oder mit einem Blickschutz über dem Bildschirm. Der Zugriff auf die Daten ist auch technisch zu schützen, beispielsweise mit einem Passwortschutz. Die Software muss die Datenzugriffe dokumentieren. Es muss später nachvollzogen werden können, wer wann auf welche Bildaufzeichnungen zugegriffen hat.

Die Gemeinden und Organe sind grundsätzlich frei, die für ihre Zwecke passenden Systeme zu beschaffen. Gleichzeitig ist es vorgesehen, dass der Kanton den interessierten Gemeinden Know-how, Dienstleistungen und Netzwerkstrukturen zur Verfügung stellen kann. Ebenso ist denkbar, dass für einzelne Videoüberwachungen die Polizei gemeinsam mit einem anderen Organ zuständig ist. Dies bedingt, dass die im Kanton Zug eingesetzten Videoüberwachungssysteme gewisse einheitliche Mindestanforderungen erfüllen müssen, damit die Systeme untereinander kompatibel sind, die Schnittstellen einwandfrei funktionieren und die Zuger Polizei allfällige Serviceleistungen für die Geräte erbringen kann. Im Rahmen der Leistungsvereinbarungen kann die Zuger Polizei daher aus Gründen der Kompatibilität gewisse Vorgaben machen. Dies fällt in den Handlungsbereich unter den Geschäftspartnern und muss nicht in der Verordnung geregelt werden.

§ 4 – Ausbildung der zur Auswertung Berechtigten

Der Gesetzgeber legt besonderes Augenmerk darauf, dass die zur Auswertung von Bildaufzeichnungen berechtigten Stellen der Organe über eine entsprechende Ausbildung verfügen (§ 10 Abs. 2 VideoG). Die Ausgebildeten müssen in der Lage sein, die Bildaufzeichnungen selbständig und korrekt auszuwerten und die einschlägigen Sequenzen zu extrahieren, sodass sie der Polizei und Justiz im allfälligen Strafverfahren als Beweis dienen können. Die Zuger Polizei (FaVü) führt diese Ausbildung in Absprache mit der DATS gemäss Abs. 1 und 2 für alle Berechtigten im Kanton durch. Die Form der Zusammenarbeit regeln die FaVü und die DATS selber. Die Schulung beinhaltet mindestens die Auswertung der Aufzeichnungen und die Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit und dürfte im Rahmen eines Halbtages absolviert werden können. Die zur Auswertung von Aufzeichnungen Berechtigten erhalten von der Zuger Polizei nach absolvierter Ausbildung ein Kursattest, das ihre Fähigkeit bezeugt. Der Stundenansatz für die Fachperson der Zuger Polizei richtet sich nach der Verordnung über den Kostenersatz für polizeiliche Leistungen (BGS 512.26), die hierfür mit dem Ansatz für Fachkräfte ergänzt wird (vgl. Ausführungen unter Punkt II, Fremdänderungen). Werden mehrere Personen gleichzeitig ausgebildet, wird der Stundenansatz auf die Teilnehmenden aufgeteilt. Da diese Leistungen in Erfüllung der gesetzlichen Pflicht erbracht werden und nicht im Wettbewerb mit privaten Anbietern stehen, sind sie auch nicht mehrwertsteuerpflichtig.

§ 5 – Leistungseinkauf bei der Zuger Polizei

Das Fachpersonal der Zuger Polizei im Bereich Videoüberwachung dient primär eigenen Zwecken. Es kann seine Dienste aber auch anderen Organen zur Verfügung stellen. Ebenso können unbenutzte Geräte im Besitz der Zuger Polizei an andere Organe ausgeliehen bzw. vermietet werden. Je nach Systemstrukturen können die Daten anderer Organe auf den Servern der Polizei gespeichert werden. Die gegenseitigen Pflichten und Leistungen sind in Verwaltungsvereinbarungen zu definieren.

Abs. 1 bis 3 präzisieren die Berechtigung der Polizei und legen die Kostenverrechnung fest. Für zur Verfügung gestellte Geräte verlangt die Polizei eine Gebühr für die Miete und die allfällige Wartung. Die verfügbaren Geräte, Anforderungen und Bedürfnisse hängen vom Einzelfall ab und können nicht generell definiert werden. Die Zuger Polizei behält sich vor, auch die Projektierungskosten, die ihr für die Planung des Videoüberwachungssystems entstanden sind, anteilmässig einzurechnen. Die Konditionen sind unter den Vertragspartnern zu vereinbaren. Für die Datenübertragung von Kameras zu Servern und für die Datenspeicherung sind die anfallenden Kosten zu entrichten. Die Zuger Polizei hat diese möglichst detailliert auszuweisen, wie z.B. die Kosten für Datenübertragung aufgrund der Rechnungen von Mobilfunkanbietern. Für die Verrechnung der Datenspeicherung können die Amortisationskosten der zur Verfügung gestellten Serverinfrastruktur als Anhaltspunkt gelten. Die Stundenpauschalen für die Dienstleistungen des Videoüberwachung-Fachpersonals richten sich nach der ergänzten Kostenersatzverordnung (vgl. Ausführungen unter Punkt II, Fremdänderungen). Für diese nicht-hoheitlichen Dienstleistungen ausserhalb ihres gesetzlichen Auftrags erhebt die Zuger Polizei die Mehrwertsteuer, wie es auch private Anbieter müssten.

§ 6 – Funktionsprüfung und Wartung

Die Abs. 1 bis 4 legen ein paar Grundsätze der Wartung fest. Die Videoüberwachungsanlagen müssen einwandfrei funktionieren und deren Funktionalität der Bewilligung entsprechen. Die Einstellungen und die Funktionalität der Videoüberwachungsanlagen können sich witterungsbedingt oder aus anderen Gründen verändern. Generell müssen die Anlagen regelmässig, mindestens einmal jährlich überprüft werden. Festgestellte Abweichungen vom bewilligten Einsatz, wie beispielsweise verstellte Kameras und Aufzeichnungen ausserhalb der bewilligten Aufnahmebereiche, müssen so rasch als möglich behoben werden. Kann die bewilligte Funktionalität nicht wieder hergestellt werden, ist die Anlage ausser Betrieb zu nehmen, bis sie wieder einwandfrei funktioniert. Im Rahmen der Funktionsprüfung ist es notwendig, Bildaufzeichnungen zu sichten. Die technischen Überprüfungen sind daher aus Gründen der Nachvollziehbarkeit zu protokollieren.

§ 7 – Kennzeichnung der Aufnahmebereiche

Zweck der präventiven Videoüberwachung ist das Verhindern von Straftaten. Eine gut erkennbare Kennzeichnung der Videoüberwachung ist eine Voraussetzung für deren abhaltende Wirkung. Aus Gründen der Einheitlichkeit, Wiedererkennbarkeit und Wirksamkeit werden mit Abs. 1–3 gewisse Mindestvorgaben bestimmt. Alle Aufnahmebereiche sind mit einem Hinweis zu signalisieren, der mindestens ein Kamerasymbol und die Aufschrift «Video» trägt. Dies entspricht einem verbreiteten und geläufigen Standard, beispielsweise im öffentlichen Verkehr, und ist in vielen Sprachen verständlich. Gemäss § 13 VideoG muss zudem das zuständige Organ als Auskunftsstelle angegeben werden. (vgl. nebenstehendes Beispiel; Metallschild, Kontaktstelle hier bei der Zuger Polizei; verkleinerte Darstellung, Originalgrösse: B: 10 cm, H: 12 cm).



Grösse, Farbe und die Beschaffenheit des Hinweises, ob beispielsweise Schild, Aufkleber oder Gravur, soll das zuständige Organ je nach Einsatzort und -art grundsätzlich selber bestimmen können. Eine gewisse Einheitlichkeit im Kanton Zug wäre aus Gründen der Wiedererkennung allerdings wünschenswert. Die Zuger Polizei kann die entsprechenden Hinweisschilder als Bestandteil ihres Service-Pakets abgeben.

Die Kennzeichen sind im üblichen Blickfeld von Erwachsenen also möglichst auf Augenhöhe anzubringen. Der Hinweis muss vor Eintritt in Aufnahmebereich sichtbar sein, damit die Betroffenen die Möglichkeit haben, der Aufnahme auszuweichen, wenn sie dies wollen. Für Aufnahmen im Innern von Gebäuden und Anlagen genügt eine allgemeine Kennzeichnung an den Eingängen. Daraus erschliesst sich, dass im Innern auch mehrere Bereiche überwacht werden können.

4.2. Fremdänderungen

4.2.1. Kostenersatzverordnung § 2 Abs. 2 Bst. e (neu) – Stundenpauschalen

Gestützt auf § 25 Abs. 1 Polizei-Organisationsgesetz (BGS 512.2) kann die Polizei ihre polizeilichen Leistungen in Rechnung stellen. Mit einer Ergänzung der Verordnung über den Kostenersatz für polizeiliche Leistungen vom 11. Dezember 2007 (BGS 512.26) wird ein neuer Stundenansatz für spezialisierte Fachkräfte, darunter die Fachstelle Videoüberwachung, festgelegt. Das Spezialgebiet der Videoüberwachung erfordert spezifisches technisches Fachwissen, fundierte Kenntnisse im Bereich Datenschutz und Datensicherheit sowie deren korrekte und rechtskonforme Anwendung. Mit den Serviceleistungen ist auch eine Beratung verbunden. Als Ausbilder für die zur Auswertung Berechtigten müssen die Fachkräfte zudem über methodische Fähigkeiten verfügen. Dies erfordert einen Stundenansatz, der dem Mix von spezialisierten Anforderungen gerecht wird. In der Privatwirtschaft werden für vergleichbare Leistungen im Zusammenhang mit Videoüberwachung rund 170 Franken pro Stunde verrechnet. Der pauschale Stundenansatz für Fachspezialistinnen und -spezialisten der Zuger Polizei umfasst aber auch andere Leistungen, die eventuell ein etwas weniger breites und tiefes Fachwissen erfordern. Ein Ansatz von 140 Franken pro Stunde ist daher gerechtfertigt. Zum Vergleich: Das Honorar für Fachkräfte der Maschinen-, Elektro-, und Haustechnik mit etwas Berufserfahrung (tertiäre Bildung) liegt bei 133 Franken pro Stunde (Honorare der Baudirektion für das Jahr 2015 aufgrund der Empfehlung des Bundes und der Koordinationskonferenz der Bau- und Liegenschaftsorgane der öffentlichen Bauherren). Der Stundenansatz für ausgebildete Polizistinnen und Polizisten beträgt 120 Franken (§ 2 Abs. 2 Bst. a, Kostenersatzverordnung). Im Weiteren gelten die Konditionen der Kostenersatzverordnung (§ 2 Abs. 2a–5, §§ 4 und 6).

5. Finanzielle Auswirkungen

Im Rahmen der Gesetzgebung zum VideoG wurden die Mittel für die Beschaffung von Videoüberwachungstechnik und eine Fachstelle bei der Zuger Polizei (eine Vollzeitstelle ab 2014, eine zweite für die Leistungen zugunsten Dritter ab 2015) bereitgestellt. Die Fachstelle Videoüberwachung (FaVü) nahm Anfang 2015 ihre Arbeit mit einer Videoüberwachungs-Fachperson auf. Sie übernahm unter anderem die Projektarbeiten und die Detailkonzeption zur Beschaffung von Überwachungstechnik für den Kanton sowie die Prüfung und Bearbeitung von Gesuchen zu bestehenden Anlagen. Da gleichzeitig die Notwendigkeit aufkam, die kantonalen Leistungen zu überprüfen und das Budget zu entlasten (Entlastungsprogramm 2015-2018), verzichtete der Regierungsrat darauf, die zweite bewilligte Vollzeitstelle zu besetzen. Die Einsparung wurde im Budget 2015 der Sicherheitsdirektion (Zuger Polizei) bereits im Rahmen des Entlastungsprogramms berücksichtigt (Massnahme Nr. 6.25a).

Einzelne Gemeinden hatten beim Projektstart ihre Absicht ausgedrückt, einen Grossteil der Leistungen vom Kanton einkaufen zu wollen und waren in der Phase der Grobkonzeption des Beschaffungsprojekts beteiligt. Im Laufe des Projektes wendeten sich einzelne Gemeinden dann eigenen Projekten zu. Die Gemeinden haben folglich weniger Bedarf an den Leistungen der FaVü als ursprünglich bei der Erarbeitung des VideoG angenommen. Andererseits konnte sich die Beschaffungsplanung des Kantons weitgehend auf die kantonalen Bedürfnisse konzentrieren, was die Sache für den Kanton vereinfacht. Dank der fachtechnischen Verstärkung durch die FaVü konnte das Projekt ab 2015 detailliert geplant und vorangebracht werden. Die Submission konnte Ende 2015 abgeschlossen werden und im Jahr 2016 erfolgen der Aufbau und die Inbetriebnahme eines Pilots. Sobald die Infrastruktur aufgebaut ist, werden auch die möglichen Angebote für die Gemeinden wieder konkreter und ein Leistungseinkauf einzelner Gemeinden wahrscheinlicher.

Das VideoG schreibt die Ausbildung der zur Auswertung Berechtigten vor, die die Fachstelle Videoüberwachung durchführen wird. Es dürften schätzungsweise 10-15 Personen ausserhalb der Kantonsverwaltung diesen Service in Anspruch nehmen. Die Kurse können an Halbtagen belegt werden. Bei einem Stundenansatz für Fachspezialisten von 140 Franken, jährlich drei bis vier Schulungen oder Weiterbildungen à rund vier Stunden bringt dies total rund 2000 Franken Einnahmen für den Kanton. Hinzu kommen einzelne Beratungs- und Unterstützungsleistungen vor Ort an den Arbeitsstationen, Einrichten und Warten von Infrastrukturen bei einzelnen Leistungsempfängern.

Insgesamt dürften die Einnahmen der Fachstelle Videoüberwachung ab 2016 rund 5 000 Franken und ab 2017, sobald die kantonale Pilot-Infrastruktur konkretisiert ist, etwa 10 000 Franken pro Jahr ausmachen.

A	Investitionsrechnung	2016	2017	2018	2019
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	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	10 000	10 000	10 000	10 000
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand	0	0	0	0
	effektiver Ertrag	5 000	10 000	10 000	10 000

Beilage:

- Verordnungstexte (Synopsis)

Information nötig¹ nein

ja, intern

ja, extern

Veröffentlichung **im Organisationshandbuch OHB, RRB** mit oder ohne Erwägungen

in der GVP (Direktion liefert an Peter Giss, SKA)

im Internet unter der Rubrik "Organisationen mit staatlichem Leistungsauftrag" (Die Direktion liefert den ausgefüllten Raster auf der Fol-geseite an Hildegard Steiner)

Zuständig

Regierungsrat

mittels

Medienkonferenz²

Medienmitteilung²

Info des Regierungsrats³

sofort 1 Woche später

Veröffentlichung auf

Internet

Intranet

Sonstiges _____

Zuständig

Direktion

Staatskanzlei

Amt

mittels

Medienkonferenz²

Medienmitteilung²

Sonstiges _____

Veröffentlichung auf

Internet

Intranet

[Vernehmlassungen im Internet](#)

¹ [Richtlinien, Beispiele, Checklisten für Kommunikation](#)

² [Eintrag in Kalender KRRR](#)

³ [Muster und Checkliste Infos des Regierungsrates](#)