

# Interpellation der FDP-Fraktion betreffend Videoüberwachung im öffentlichen Raum: Vernunft und Augenmass sind notwendig

Antwort des Stadtrats vom 12. Juni 2012

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 8. Mai 2012 haben Karl Kobelt, Adrian Moos und Werner Hauser namens der FDP-Fraktion die Interpellation „Videoüberwachung im öffentlichen Raum: Vernunft und Augenmass sind notwendig“ eingereicht. Sie stellen darin dem Stadtrat eine Reihe von Fragen. Wortlaut und Begründung des Vorstosses sind aus dem vollständigen Interpellationstext im Anhang ersichtlich.

## Einleitende Ausführungen

Der Regierungsrat hat am 28. Februar 2012 das neue Gesetz über die Videoüberwachung des öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raums (Videoüberwachungsgesetz, VideoG) in erster Lesung verabschiedet und die Gemeinden zur Vernehmlassung eingeladen.

Im Kanton Zug ist der Einsatz der Videoüberwachung des öffentlichen und des öffentlich zugänglichen Raums zurzeit nicht geregelt. Der Regierungsrat will auf Gesetzesstufe eine für den Kanton und alle Gemeinden gleichermassen geltende Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung schaffen. Weil die Videoüberwachung verfassungsrechtlich geschützte Grundrechte tangiert, soll sie nur innerhalb klar definierter Grenzen betrieben werden. Ihr Zweck muss klar bestimmt sein, im öffentlichen Interesse liegen und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit respektieren. Die Voraussetzungen des Datenschutzrechts sind einzuhalten.

Das vom Regierungsrat vorgeschlagene Verfahren zur Bewilligung solcher Überwachungen ist zweigeteilt: Die Zuständigkeit liegt entweder beim Kanton oder den Gemeinden und richtet sich nach der gültigen Praxis der Kompetenzaufteilung in den Bereichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit. Kanton und Gemeinden bestimmen ihre für die Videoüberwachung zuständigen Organe.

Diese stellen Bewilligungsgesuche an den Regierungsrat bzw. an die Gemeindeexekutive. Die betreffende Exekutive prüft den Antrag und entscheidet über die Bewilligungserteilung. Dabei müssen die Verhältnismässigkeit gewahrt bleiben, das Aufnahmefeld der Kamera ist so eng wie möglich und die Aufnahmezeit nur so lang wie nötig einzustellen. Die kantonale Datenschutzstelle führt ein öffentliches Register über die bewilligten Videoüberwachungsanlagen, in das jede Person Einsicht nehmen kann. Der überwachte Ort ist mit Hinweistafeln zu kennzeichnen. Der Betrieb und die allfällige Auswertung der Aufzeichnungen ist Sache des die Anlage betreibenden Organs.

Der Gesetzesentwurf setzt einen engen Rahmen mit dem Ziel, Videoüberwachungen nur zurückhaltend zu ermöglichen. So hat nicht nur die oder der kantonale Datenschutzbeauftragte die Möglichkeit, Bewilligungen anzufechten; diese werden überdies im Wortlaut publiziert, damit niemand über die Videoüberwachungen im öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum im Ungewissen bleibt. Datenschutzrechtlich begründet ist auch die Pflicht, die Aufzeichnungen unbearbeitet spätestens nach 100 Tagen zu vernichten, soweit sie nicht in ein Strafverfahren einfließen.

Der Gesetzesentwurf, dem der Stadtrat grundsätzlich zugestimmt hat, entspricht in seiner Ausrichtung weitgehend den Anliegen der Interpellanten. In seiner Vernehmlassung hat der Stadtrat jedoch beim Bewilligungsverfahren eine andere Meinung vertreten. Es solle für den ganzen Kanton nur eine Bewilligungsinstanz geben, nämlich den Regierungsrat. Gesuchsteller wären im Wesentlichen die Gemeindeexekutiven, auf deren öffentlichem Grund eine Videoüberwachungsanlage installiert werden soll. Diese Lösung ermöglicht vor allem eine einheitliche Bewilligungspraxis.

Heute sind in der Stadt Zug folgende Videoüberwachungsanlagen in Betrieb:

- *Umzäuntes Areal des Feuerwehrgebäudes und des Werkhofs*  
Die Überwachung dient der Betriebssicherheit auf den Vorplätzen, vor allem bei Einsätzen der Feuerwehr, und sie schützt vor Vandalenakten. Seit die Anlage vor rund sieben Jahren installiert wurde, sind die Sachbeschädigungen auf dem Gelände erheblich zurückgegangen.
- *Parkhäuser Altstadt-Casino, Frauensteinmatt, Neustadtplatz und Bossard Arena, und zwar nur bei den Ein- und Ausfahrten, im Kassenbereich und bei den Notausgängen*  
Die Überwachung dient dem Schutz der Kassen und der Schrankenanlage. Bei Problemen kann mit dieser Echtzeit Überwachung ab der Zentrale der Securitas in Luzern direkt eingeschritten werden (z.B. Fernöffnung der Schranke, Bearbeiten von Störungen bei den Billettautomaten).

- *Eingangsbereich der Aufbahrungsräume bei der Abdankungshalle auf dem Friedhof St. Michael*  
Ausserhalb der Arbeitszeiten des Friedhofpersonals kann mit einer Direkt-schaltung zur Securitas Zentrale in Luzern der Besuch der Verstorbenen er-möglicht werden. Der Zugang wird soweit überwacht, dass nicht unbefugte Dritte zu den Aufbahrungsräumen gelangen können.
- *In den Vorräumen und Gängen der Leichtathletikanlage und des Fussballsta-dions*  
Die Kameras mussten insbesondere installiert werden wegen Garderoben-diebstählen und Sachbeschädigungen.

Nachdem es im Kanton Zug noch kein Videoüberwachungsgesetz gibt, sind Video-überwachungen im öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum nicht zulässig. Die oben erwähnten Überwachungsanlagen betreffen Sachen im Anstaltsgebrauch. Sie befinden sich entweder in stadteigenen Gebäuden oder auf einem Areal, zu dem nur Berechtigte Zutritt haben. Die Aufzeichnungen werden jeweils nach ca. 14 Tagen gelöscht. Die Kameras auf dem Areal des Feuerwehrgebäudes und des Werkhofs er-fassen nur Vorgänge bis zum Zaun. Alle genannten Anlagen sind öffentlich mit einer Signalisation gekennzeichnet.

### **Frage 1**

Für die Sicherheit in der Stadt Zug ist die Zuger Polizei zuständig. Im Weiteren hat der Grosse Gemeinderat einen Kredit gesprochen, mit dem der Stadtrat bei Bedarf zusätzliches Personal einsetzen kann. Wie beurteilt der Stadtrat den Nutzen der punktuell beauftragten Securitas-Kräfte? Wie sicher ist die Stadt Zug insgesamt?

### **Antwort**

Insgesamt leistete die Securitas im Jahre 2011 rund 1'700 Einsatzstunden. Obwohl nicht messbar, haben diese Präventionspatrouillen – wie auch die Zuger Polizei bes-tätigt - zweifelsfrei Wirkung erzielt. In der Stadt Zug waren im Jahr 2011 auf dem öffentlichen Grund keine gravierenden Vorfälle gegen Leib und Leben zu verzeich-nen. Beim Littering-Problem bedarf es weiterer Anstrengungen.

An seiner Sitzung vom 28. September 2010 nahm der GGR Kenntnis vom Bericht Ernst Basler + Partner betreffend „Sicherheit in der Stadt Zug“ vom 16. April 2010 (GGR-Vorlage Nr. 2097 vom 4. Mai 2010). Im Bericht wurde auf Seite 1 fest-gestellt, die Stadt Zug könne insgesamt als sicheres Gebiet bezeichnet werden. Die Dichten sicherheitsrelevanter Ereignisse seien immer noch deutlich unterhalb jener aus anderen urbanen Gebieten der Schweiz. Diese Feststellungen sind nach wie vor zutreffend.

Die Zuger Polizei wird sich mit dem Projekt „SIP 2013“ zum Teil sicherheitspolizeilich neu ausrichten. Die Stadt Zug wird eine eigene Polizeiregion und personell verstärkt. Diese neue Lösung muss als gut bis sehr gut bewertet werden. Sie wird sich insbesondere bei der polizeilichen Prävention und Präsenz positiv auswirken. Zusätzlich beabsichtigt der Stadtrat, bei der Zuger Polizei 1'200 Einsatzstunden für Sicherheitsassistentinnen und -assistenten einzukaufen und so im Bereich Polizeipräsenz einen Mehrwert für die Stadt Zug zu schaffen. Wir verweisen dazu ergänzend auf die GGR-Vorlage Nr. 2217 vom 29. Mai 2012 betreffend Sicherheit in der Stadt Zug: Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten und Sicherheitsassistentinnen und -assistenten der Zuger Polizei.

## **Frage 2**

Hält der Stadtrat aufgrund seiner Lagebeurteilung die Einrichtung von Videoüberwachungen im öffentlichen Raum für notwendig? Falls ja, weshalb?

## **Antwort**

Videoüberwachungen sind *ein* mögliches Mittel, um Sicherheit zu gewährleisten. Die Überwachung soll aber nur punktuell in Ausnahmefällen angeordnet werden. Überdies muss eine Videoüberwachung Wirkung erzielen. Insofern kann diese Frage nicht pauschal mit Ja oder Nein beantwortet werden. Jeder Einzelfall muss separat geprüft werden.

## **Frage 3**

Falls der Stadtrat die Frage zwei mit „Ja“ beantwortet, wünschen wir genauere Informationen:

**3.a)** Ist vorgesehen, die Videoüberwachungsanlagen durch die Stadt Zug selber einzurichten oder entsprechende Leistungen beim Kanton einzukaufen? Wie begründet der Stadtrat seinen Entscheid?

## **Antwort**

Die Einrichtung der Anlagen erfolgt durch spezialisierte Firmen. Sofern keine 24-Stundenbetreuung notwendig ist wie bei den Parkhäusern und bei der Abdankungshalle werden die Anlagen selbst betreut. Die Abteilung Informatik betreut die Anlage auf dem Areal des Werkhofs und der Feuerwehr. Der Aufwand beträgt ca. CHF 600.00 pro Jahr. In den Sportanlagen betreuen die Hauswarte die Anlagen; der Aufwand ist gering.

Bei einer 24-Stundenbetreuung ist entscheidend, welche Organisation diese anbieten kann. Weder die Stadt noch die Zuger Polizei können solche Aufträge übernehmen. Darum werden diese Überwachungen Dritten übertragen. Die jährlichen Kosten für die 24-Stunden-Überwachung der Securitas beim Friedhofgebäude und in den Parkhäusern Altstadt-Casino, Arena, Frauensteinmatt und Neustadtplatz belaufen sich auf CHF 20'000.00.

**3.b)** Teilt der Stadtrat unsere Meinung, dass bei der Überwachung im öffentlichen Raum der Grundsatz „Nur soviel wie nötig“ anzuwenden ist? Liegt ein Konzept und ein Budget zur Einrichtung von Videoüberwachungsanlagen vor? Insbesondere interessieren uns die vorgesehenen Standorte von solchen Anlagen sowie die Kosten für Einrichtung, Unterhalt der Anlagen, Personal etc.

**Antwort**

Das neue VideoG schreibt in § 3 Abs. 3 vor, dass Videoüberwachungen zurückhaltend einzusetzen seien. Der Stadtrat stimmt diesem Gesetzestext und damit auch dem Grundsatz „Nur soviel wie nötig“ zu.

Da jeder Einzelfall geprüft werden muss, kann nicht mit einem Konzept über Videoüberwachungen entschieden werden. Allerdings ergeben sich mit dem neuen VideoG enge rechtliche Rahmenbedingungen

Der Stadtrat wird über neue Videoüberwachungsanlagen erst entscheiden, wenn das neue VideoG in Kraft getreten ist. Zur Diskussion stehen neue Anlagen in den Vorräumen und Gängen der Sporthalle Herti, beim Haupteingang der Musikschule, beim WC in der Katastrophenbucht, beim asphaltierten Platz vor dem Rehgarten und beim Oekihof. Temporäre Überwachungen nach Bedarf und ereignisbezogen sind denkbar auf den Schulhausarealen. Die Kosten können budgetiert werden, wenn die konkreten Projekte bekannt sind.

**3. c)** Wie vereinbart der Stadtrat das Anliegen, die Lichtintensität in der Nacht zu verringern (Stichwort Lichtverschmutzung) und gleichzeitig mit Videoanlagen mehr „Licht ins Dunkel“ zu bringen und diese vor allem zur Prävention von Delikten in der Nacht einzusetzen?

**Antwort**

Mit Bericht und Antrag vom 3. Mai 2011, GGR-Vorlage Nr. 2150, beantwortete der Stadtrat das Postulat von Patrick Steinle, Ignaz Voser und Vroni Straub-Müller, alle Fraktion Alternative-CSP, für einen Plan Lumière. Der Vorlage war der Bericht „Stadt Zug - Plan Lumière“, Entwurf vom 30. März 2011, beigelegt, dem u.a. Folgendes entnommen werden kann:

*Die Erhöhung der Sicherheit gehört zu den Zielen des Planes. Der Adaptionsfähigkeit des menschlichen Auges wird deshalb besondere Beachtung geschenkt. In der Dunkelheit braucht das Auge Zeit, um sich an die reduzierte Lichtmenge zu gewöhnen; dann verstärkt sich sein Sehvermögen (Dunkeladaptation mit Pupillenerweiterung). Zu grosse Lichtmengen vermag es hingegen kaum zu verarbeiten und es kommt zu einem Blendungseffekt (Pupillenreflex). Zu viel Licht, etwa aus Sicherheitsgründen bei Bahnhöfen und Unterführungen, verbessert die Sichtbarkeit deshalb nicht, sondern verringert sie eher. In offenen Stadträumen (Plätze, Pärke, Seepromenade) verhindern zu helle Leuchten die optische Erschliessung des Tiefenraumes, was bei Passanten zu einem Unsicherheitsgefühl führen kann.*

*Ein Plan Lumière muss deshalb den räumlichen Beleuchtungszusammenhang einer Stadt in Relation zur Dunkelheit regeln und kontinuierliche Übergänge zwischen Dunkelheit und Helligkeit schaffen.*

Im Übrigen dürfen Videoüberwachungsanlagen im öffentlichen oder öffentlich zugänglichen Raum nur eingesetzt werden, soweit sie geeignet und erforderlich sind zum Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen sowie zur Verhinderung, Verfolgung und Aufklärung von Straftaten (§ 3 Abs. 1 lit. a VideoG). Alleine um „Licht ins Dunkel“ zu bringen, also nur um der Überwachung willen, wäre eine Videoüberwachung nicht statthaft. Abgesehen davon werden Videoüberwachungsanlagen nachts mit Infrarot betrieben und benötigen keine Beleuchtung.

**3. d)** Sicherheit ist ein Grundbedürfnis der Bevölkerung. Weshalb zieht der Stadtrat die Einrichtung von Überwachungsanlagen der Verstärkung von Sicherheitspatrouillen vor?

**Antwort**

Wie aus der Antwort zu Frage 1 ersichtlich ist, haben die polizeiliche Präsenz und die Prävention sowohl für den Stadtrat wie auch für die Zuger Polizei einen sehr hohen Stellenwert. In Einzelfällen kann aber eine Videoüberwachung ein adäquates Mittel zur Gewährleistung der Sicherheit sein.

**3. e)** Ist die Einrichtung von Videoüberwachungsanlagen mit dem Persönlichkeitsschutz vereinbar? Wer wird das eingebrachte Material bearbeiten und verwalten?

**Antwort**

In seiner Vorlage schreibt der Regierungsrat zum Datenschutz u.a. Folgendes:  
„Datenschutz ist Persönlichkeitsschutz. Die Gewährleistung dieses Persönlichkeitsschutzes ist bei der personenbezogenen Videoüberwachung unabdingbar. Die Videoüberwachung ist - sofern auf dem Bildmaterial Personen bestimmbar sind - eine Bearbeitung von Personendaten im Sinne des Datenschutzrechts, konkret ein Sonderfall der Datenbeschaffung gegenüber nicht im Voraus bestimmten Personen. Datenschutz und Datensicherheit sind deshalb bei der Videoüberwachung zu gewährleisten. Die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes sind folglich auch bei der Videoüberwachung anwendbar, soweit das Videoüberwachungsgesetz nichts anderes bestimmt und Vorrang hat, also insbesondere die Vorschriften über die Datensicherung, die Grundsätze über das Bearbeiten von Daten, die Bestimmungen über das Auslagern der Datenbearbeitung und über die Weitergabe von Daten ins Ausland. Daten sind vor Verlust, Fälschung, Entwendung, Kenntnisnahme und Kopieren durch Unbefugte zu sichern. Zum Schutz der Bildaufzeichnungen vor missbräuchlicher Bearbeitung sind also geeignete technische und organisatorische Massnahmen vorzusehen.“

Wie einleitend erwähnt, sind der Betrieb und die allfällige Auswertung der Aufzeichnungen Sache des die Anlage betreibenden Organs selbst.

Nach § 11 VideoG werden Aufzeichnungen nur dann ausgewertet, wenn eine Strafanzeige, ein Strafantrag oder konkrete Verdachtsgründe für eine Straftat vorliegen und damit zu rechnen ist, dass die Aufzeichnungen als Beweismittel dienen können. Der Stadtrat hat in seiner Stellungnahme zum VideoG angeregt, die Strafbehörden mit der Auswertung zu betrauen und nicht die zuständigen Organe. Das zuständige Organ muss im Übrigen sicherstellen, dass gespeicherte Daten nach hundert Tagen unbearbeitet gelöscht oder innerhalb dieser Frist in ein Strafverfahren überführt werden (§ 12 VideoG).

**3. f)** Hat der Stadtrat ein Konzept, das auch die Absetzung der Überwachung vorsieht, wenn diese nicht mehr notwendig ist?

#### **Antwort**

Die Absetzung einer Videoüberwachung wird gesetzlich geregelt. Nach § 3 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs darf die Überwachung zeitlich nur solange angeordnet werden, bis ihr Zweck erfüllt ist. Im Übrigen ist die Bewilligung auf zwei Jahre befristet. Danach muss ein neues Gesuch gestellt werden, das von der Bewilligungsinstanz wieder geprüft wird (§ 6 Abs. 1 VideoG).

#### **Antrag**

Wir beantragen Ihnen, die Antwort des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 12. Juni 2012

Dolfi Müller, Stadtpräsident

Arthur Cantieni, Stadtschreiber

#### **Beilage:**

1. Interpellation der FDP-Fraktion vom 8. Mai 2012 betreffend „Videoüberwachung im öffentlichen Raum: Vernunft und Augenmass sind notwendig“
2. Gesetz über die Videoüberwachung des öffentlichen und des öffentlich zugänglichen Raums (Videoüberwachungsgesetz, VideoG), Entwurf nach erster Lesung Regierungsrat vom 28. Februar 2012)
3. Stadtratsbeschluss Nr. 441.12 vom 15. Mai 2012, Vernehmlassung der Stadt Zug zum Videoüberwachungsgesetz (VideoG)

Die Vorlage wurde vom Departement Soziales, Umwelt und Sicherheit verfasst. Für Auskünfte steht Ihnen Stadtrat, Andreas Bossard, Departementsvorsteher, Tel. 041 728 22 51, gerne zur Verfügung.