



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 147

**zum Entwurf einer Änderung
des Datenschutzgesetzes
betrifftend Videoüberwachung**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf einer Änderung des Datenschutzgesetzes. Damit kommt er dem Auftrag nach, der ihm mit der am 4. Dezember 2007 als Postulat erheblich erklärten Motion M 804 von Patrick Graf über gesetzliche Grundlagen für Videoüberwachung erteilt wurde. Eine solche gesetzliche Grundlage soll im Datenschutzgesetz geschaffen werden. Der Einsatz von Überwachungsgeräten zur Verhinderung und Ahndung von Straftaten sowie zur Durchsetzung von Ansprüchen aus Straftaten soll durch die obersten Gerichtsbehörden und die Departemente angeordnet werden können. Zur Wahrung der Transparenz sind die installierten Videogeräte ausreichend zu kennzeichnen. Das anordnende Organ hat eine öffentliche Liste über die jeweiligen Standorte zu führen. Andere Organe als das Organ, welches die Geräte betreibt, erhalten nur in einem allfälligen Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren Einsicht in die Aufzeichnungen. Die Aufzeichnungen müssen spätestens nach 100 Tagen gelöscht werden, soweit sie nicht für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen wurden. Die zu schaffende gesetzliche Grundlage gilt grundsätzlich auch für Videoüberwachungen durch die Gemeinden. Die Gemeinden können aber auch eigene Vorschriften über die Videoüberwachung erlassen beziehungsweise bereits erlassene Reglemente behalten ihre Gültigkeit, soweit sie ein mindestens gleich hohes Datenschutzniveau wie die kantonale Regelung gewährleisten.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Datenschutzgesetzes zum Thema Videoüberwachung.

I. Ausgangslage

1. Parlamentarische Vorstösse

Ihr Rat hat am 4. Dezember 2007 die Motion M 804 von Patrick Graf über gesetzliche Grundlagen für Videoüberwachung als Postulat erheblich erklärt. Mit der Motion wurde gefordert, dass die Grundsätze der Videoüberwachung an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten gesetzlich zu regeln seien. Begründet wurde diese Forderung damit, dass mit dem verstärkten Einsatz der Videoüberwachung auch die Anforderungen an den Datenschutz gestiegen seien. Heute fehlten auf kantonaler Ebene weitgehend die gesetzlichen Grundlagen zur Videoüberwachung. Videoüberwachungen seien nicht von vornherein schlecht. Mit der gebotenen Zurückhaltung eingesetzt und unter Beachtung von bestimmten Bedingungen, wie namentlich der Kennzeichnung der Geräte und der Vernichtung der Aufzeichnungen nach einer bestimmten Zeit, könnten sie in bestimmten Situationen sinnvoll sein, wenn alle anderen Massnahmen nicht den gewünschten Erfolg hätten bringen können. Unser Rat hat im Rahmen der parlamentarischen Diskussion ausgeführt, dass die erforderlichen Rechtsgrundlagen für Videoüberwachungen zu schaffen seien, soweit sie im kantonalen Recht noch fehlten (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2006, S. 2248, zur Eröffnung der Motion und GR 2007, S. 2181, zur Behandlung der Motion).

Mit dem vorliegenden Entwurf wird dieser parlamentarische Auftrag erfüllt.

2. Videoüberwachung

Überwachungsgeräte werden heute im öffentlichen Raum vielfältig eingesetzt. Unter Videoüberwachung versteht man die Beobachtung und Überwachung von Zuständen oder Vorgängen durch optisch-elektronische Bildaufzeichnungs- und Bildübermittlungsgeräte. Grundsätzlich ist zwischen reiner Beobachtung ohne Aufzeichnung und Überwachung mit Aufzeichnung zu unterscheiden. Bei der reinen Beobachtung werden die Aufnahmen aus der Videoüberwachung «live» in eine Zentrale übermittelt und nicht aufgezeichnet. Die reine Beobachtung ohne Aufzeichnung ist im öffentlichen Raum ohne Weiteres zulässig, sofern die Videokamera sozusagen an der Stelle

von Überwachungspersonal eingesetzt wird und die technischen Möglichkeiten, etwa hinsichtlich Reichweite, Infrarot, Zoom- und Schwenkfunktionen, verhältnismässig angewendet werden. Bei der Videoüberwachung mit Aufzeichnung sind zusätzliche Regeln einzuhalten (Urs Maurer-Lambrou/Andrea Steiner, in: Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz, 2. Aufl., Basel 2006, N 37 f. zu Art. 4). Die Aufzeichnung der Daten erfolgt heute vorwiegend auf digitalen Datenträgern.

Die Videoüberwachung kann zudem je nach Zweck in drei Kategorien unterteilt werden. Mit der sogenannten observativen Überwachung werden Objekte wie Strassen oder Gebäude überwacht. Ihr Ziel ist primär die Überwachung des Verkehrsflusses oder des Besucherstromes an den genannten Punkten. Die observative Überwachung ist nicht auf Personen gerichtet oder zumindest sind diese nicht identifizierbar. Deshalb bedarf sie keiner gesetzlichen Grundlage. Die invasive Überwachung, welche die Beschattung von bestimmten tatverdächtigen Personen ermöglichen soll, wird in der Strafverfolgung angewendet. Sie ist im Gesetz über die Strafprozessordnung vom 3. Juni 1957 (StPO; SRL Nr. 305) geregelt (§§ 117 ff.). Die Bestimmungen werden voraussichtlich am 1. Januar 2011 durch die Artikel 280–283 der Schweizerischen Strafprozessordnung abgelöst (vgl. Bundesblatt 2007, S. 6977). Mit der sogenannten dissuasiven Überwachung schliesslich werden präventiv bestimmte öffentliche Räume beobachtet. Sie richtet sich auf eine Vielzahl von unbestimmten Personen, die identifizierbar sein sollen. Das Hauptziel dieser Überwachung ist es, potenzielle Täterinnen und Täter von der Begehung von Straftaten abzuhalten. Dazu trägt bei, dass Videokameras im öffentlichen Raum gekennzeichnet werden müssen. Potenzielle Täterinnen und Täter sind sich deshalb meist bewusst, dass ihre Taten aufgezeichnet werden. Nebenbei ist diese Art der Überwachung erfahrungsgemäss auch nachträglich, bei der Aufklärung von Straftaten, hilfreich und kann strafrechtliche Untersuchungen stark vereinfachen. Im Folgenden geht es nur um die dissuasive Überwachung.

Der Nutzen der Videoüberwachung für die Sicherheit im öffentlichen Raum wird vom Bund und von den kantonalen Gemeinwesen, welche die Videoüberwachung bereits einsetzen, als gross eingeschätzt. Neben der präventiven Wirkung führt die Weiterleitung von aufgezeichneten Bilddaten an die Strafverfolgungsbehörden zu zahlreichen Fahndungserfolgen. So wurde beispielsweise in Bahnhöfen und Zügen ein starker Rückgang der sicherheitsrelevanten Ereignisse (Belästigungen, Sachbeschädigungen, Vandalismus) festgestellt. Der Rückgang beträgt im gesamten Bahngebiet über 20 Prozent, in überwachten Zugskompositionen sogar bis zu 80 Prozent (Bericht des EJPD über die Videoüberwachung zu Sicherheitszwecken in Bahnhöfen, Flughäfen und an anderen öffentlichen Orten vom September 2007 [nachfolgend: EJPD-Bericht], S. 23, abrufbar unter: www.ejpd.admin.ch).

3. Rechtliche Grundlagen

a. Grundrechte

Die Videoüberwachung kann das Grundrecht der Menschenwürde (Art. 7 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]), das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) und den Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV) tangieren. Beim Schutz der Privatsphäre ist besonders der Schutz der informationellen Selbstbestimmung von Bedeutung (Art. 13 Abs. 2 BV). Nach dieser Bestimmung hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Es ist davon auszugehen, dass die permanente Erfassung von Bilddaten, die mit einer längeren Aufbewahrung, einer Auswertung und nötigenfalls einer Weiterbearbeitung zu repressiven Zwecken verbunden ist, einen schweren Eingriff in die genannten Grundrechte darstellen kann (EJPD-Bericht, S. 25). Das Bundesgericht hat festgehalten, dass die Aufbewahrung von aufgezeichneten Videoüberwachungsdaten für sich allein nicht schwer wiegt. Die Aufbewahrung von Daten während 100 Tagen stelle dagegen einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen dar (BGE 133 I 77 E. 5.3 S. 85).

Artikel 36 BV ermöglicht die Einschränkung von Grundrechten. Solche Einschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und überdies verhältnismässig sein. Schliesslich dürfen sie den Kerngehalt der Grundrechte nicht antasten. Schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte sind in einem Gesetz in formellem Sinn zu regeln. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Videoüberwachungen einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfen, sofern die Daten aufgezeichnet und für eine längere Zeit aufbewahrt werden.

b. Datenschutzrecht

Der Einsatz von Videokameras zu Überwachungszwecken stellt – sofern auf dem Bildmaterial Personen identifizierbar sind – eine Bearbeitung von Personendaten im Sinn des Datenschutzrechts dar. Videoüberwachungen durch Privatpersonen fallen unter das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG; SR 235.1). Der Kanton hat in diesem Bereich keine Regelungsbefugnis. Das DSG enthält zwar keine besonderen Vorschriften über die Videoüberwachung, es gibt aber Normen, die auf jede Bearbeitung von Personendaten anwendbar sind. So müssen Videoüberwachungen durch Privatpersonen entweder durch ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse oder durch ein Gesetz gerechtfertigt sein.

Videoüberwachungen durch kantonale Organe fallen in den Geltungsbereich des Gesetzes über den Schutz von Personendaten vom 2. Juli 1990 (Datenschutzgesetz; DSG-LU; SRL Nr. 38). Die allgemeinen Regeln des Datenschutzgesetzes sind bereits heute auf Videoüberwachungen anzuwenden. Das Datenschutzgesetz enthält aber

weder spezielle Bestimmungen über die Videoüberwachung noch eine generelle gesetzliche Grundlage für Überwachungen. Bei der Videoüberwachung durch kantonale Organe braucht es eine gesetzliche Grundlage, welche die Überwachung für zulässig erklärt (vgl. § 5 Abs. 1 DSG-LU). Wenn von der Kamera auch besonders schützenswerte Personendaten aufgenommen werden können, ist nach § 5 Absatz 2a DSG-LU eine Grundlage in einem formellen Gesetz zu schaffen. Besonders schützenswerte Personendaten sind beispielsweise Angaben über die Intimsphäre oder die Gesundheit oder eine Zusammenstellung von Daten, die eine Beurteilung wesentlicher Aspekte der natürlichen Person (Persönlichkeitsprofil) erlaubt (vgl. § 2 Abs. 2 DSG-LU). Da aus grundrechtlicher Sicht eine Grundlage in einem formellen Gesetz ohnehin dann notwendig ist, wenn die Aufnahmen für eine längere Zeit aufbewahrt werden, ist es nicht weiter von Bedeutung, welcher Art die aufgezeichneten Personendaten sind.

4. Regelungen des Bundes und der Kantone

Beim Bund sind in Sachen Videoüberwachung vor allem die rechtlichen Grundlagen im Bereich des Bahnwesens und zum Schutz von Gebäuden des Bundes zu nennen. Die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) setzen Videotechnik zur Überwachung der von ihnen betriebenen Züge und Eisenbahnanlagen ein. Diese Überwachung hat der Bundesrat in der Verordnung über die Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr vom 4. November 2009 (Videoüberwachungsverordnung ÖV; SR 742.147.2) geregelt. Die Videoüberwachung von Gebäuden des Bundes erfolgt gestützt auf die Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung vom 27. Juni 2001 (VSB; SR 120.72).

Bei den Kantonen zeigt sich hinsichtlich der Existenz und des Inhalts von rechtlichen Grundlagen für die Videoüberwachung ein uneinheitliches Bild. Es bestehen entweder keine oder aber nur uneinheitliche formellgesetzliche Rechtsgrundlagen. Teilweise stützen die Kantone Überwachungen auf das Bundesgesetz über den Datenschutz ab, teilweise auf kantonale Datenschutznormen, Verordnungen oder Reglemente. Während einige Erlasse zur formellgesetzlichen Abstützung der Videoüberwachung nur sehr knappe Generalklauseln enthalten (z.B. Kanton Zürich), finden sich in anderen Polizei- oder Datenschutzgesetzen detaillierte Normen (z.B. Kantone Basel-Stadt und Bern). Der vom Bundesrat gutgeheissene EJPD-Bericht legt den Kantonen und Gemeinden nahe, ihr rechtliches Instrumentarium auf die Einhaltung der verfassungsmässigen Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten zu überprüfen und Lücken nötigenfalls verfassungskonform zu schliessen (EJPD-Bericht, S. 20 und 29). Nachfolgend werden neben der Regelung des Bundes exemplarisch zwei Beispiele von kantonalen Rechtsgrundlagen für die Videoüberwachung näher vorgestellt.

a. Bund

Gemäss der Videoüberwachungsverordnung ÖV können zum Schutz der Reisenden, des Betriebs und der Infrastruktur die Züge und Eisenbahnanlagen durch Videokameras überwacht werden. Die Videoüberwachung muss erkennbar gemacht werden. Aufzeichnungen müssen innert drei Werktagen ausgewertet werden. Kommen während der Auswertung Bilder zum Vorschein, welche auf strafrechtlich relevantes Verhalten schliessen lassen, dürfen diese so lange aufbewahrt werden, bis die Weitergabe an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden erfolgen kann. Ansonsten sind die Aufzeichnungen spätestens nach 100 Tagen zu vernichten.

Die Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung lässt Videoüberwachungen zu, um Gefahren zu erkennen für Personen und ihre Sachen, für Gebäude des Bundes sowie für ausländische Vertretungen und internationale Organisationen. Die Aufbewahrungsdauer wurde per 1. Oktober 2008 von bisher 24 Stunden auf neu 14 Tage verlängert (Art. 15 Abs. 5 VSB).

b. Basel-Stadt

Am 20. Oktober 2004 ergänzte der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt das Gesetz über den Schutz von Personendaten vom 18. März 1992 (Datenschutzgesetz; SG 153.260) mit folgender Bestimmung:

^{§ 6a} Besondere Voraussetzungen für das Bearbeiten der technischen Überwachung mittels Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten (Videoüberwachung)

¹ An öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten können Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte unter den Voraussetzungen von § 5 dieses Gesetzes eingesetzt werden. Dazu bedarf es der Autorisierung durch die Aufsichtsstelle. Diese Autorisierung ist periodisch zu überprüfen.

² Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte dürfen eingesetzt werden, wenn sie dem Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen dienen. Nur die zur Erreichung des Zweckes notwendigen Orte dürfen mit Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten erfasst werden.

³ Der Umstand der Bildübermittlung- und Bildaufzeichnung sowie die verantwortliche Stelle sind durch geeignete Massnahmen erkennbar zu machen.

⁴ Sofern die Aufzeichnungen auf Bild- oder Datenträgern Personendaten enthalten, müssen sie spätestens am nächsten Werktag ausgewertet und anschliessend innert 24 Stunden vernichtet werden. Vorbehalten bleibt die Verwendung für ein straf- oder zivilrechtliches Verfahren. Die Aufzeichnungen sind zusammen mit der Anzeige oder der Klage den zuständigen Behörden zu übergeben.

§ 5 des Datenschutzgesetzes enthält die allgemeinen Voraussetzungen für das Bearbeiten von Personendaten, namentlich die Prinzipien der Verhältnismässigkeit, der Zweckbindung und der Richtigkeit von Daten. Die Aufgaben der Aufsichtsstelle, welche die Videoüberwachung zu autorisieren hat, werden durch den Beauftragten für Datenschutz wahrgenommen. Zu erwähnen ist die systematische Einordnung der gesetzlichen Grundlage in das Datenschutzgesetz als Rahmengesetz. Damit entfaltet die Grundlage ihre Wirkung für alle Anwendungen von Videoüberwachungen. Die Bestimmung über die Videoüberwachung trat am 1. Februar 2005 in Kraft.

c. Bern

Der Kanton Bern hat die gesetzliche Grundlage für Videoüberwachungen im öffentlichen Raum in das Polizeigesetz vom 8. Juni 1997 (BSG 551.1) eingefügt. Die entsprechende Teilrevision trat am 1. Juli 2009 in Kraft. Die Regelung der Videoüberwachung in den Artikeln 51a–51f des Berner Polizeigesetzes ist umfassender als die Regelung im Kanton Basel-Stadt. Es wird unterschieden zwischen der Videoüberwachung an öffentlichen Orten aus deliktspräventiven Gründen (Art. 51a Polizeigesetz) und der Videoüberwachung zum Schutz öffentlicher Gebäude und deren Besucherinnen und Besucher (Art. 51b Polizeigesetz). Die Videoüberwachung aus deliktspräventiven Gründen muss von der Kantonspolizei bewilligt werden. Sie ist nur zulässig an Orten, an denen Straftaten begangen worden sind oder mit solchen zu rechnen ist. Die Videoüberwachung zum Schutz öffentlicher Gebäude kann von den Inhaberinnen und Inhabern des Hausrechts bei einem erhöhten Schutzbedürfnis angeordnet werden. Eine Bewilligung durch die Kantonspolizei ist in diesem Fall nicht erforderlich. Die übrigen Regeln gelten für beide Arten der Videoüberwachung. Zu erwähnen ist, dass die Anordnung der Überwachung mittels Verwaltungsbeschwerde bei der Polizei- und Militärdirektion angefochten werden kann. Die Aufsichtsstelle für Datenschutz ist ebenfalls beschwerdeberechtigt. Die Bildaufzeichnungen dürfen erst dann ausgewertet werden, wenn eine Strafanzeige, ein Strafantrag oder konkrete Verdachtsgründe für eine Straftat vorliegen. Andernfalls sind die Aufzeichnungen innerhalb 100 Tagen unbearbeitet zu vernichten. Die Auswertung der Aufzeichnungen erfolgt ausschliesslich durch die Kantonspolizei. Schliesslich bestimmen die Übergangsbestimmungen, dass Geräte für die Überwachung aus deliktspräventiven Gründen, die bei Inkrafttreten der neuen Bestimmungen bereits angebracht sind, umgehend ausser Betrieb genommen werden müssen. Bereits aktive Geräte für die Überwachung zum Schutz öffentlicher Gebäude sind innerhalb drei Monaten nach Inkrafttreten nachträglich zu verfügen.

5. Regelungen von Gemeinden

Verschiedene Luzerner Gemeinden haben für ihren Zuständigkeitsbereich Reglemente über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum erlassen (z.B. Luzern, Emmen, Horw, Malters). Meist haben sie sich am Merkblatt des Datenschutzbeauftragten des Kantons Luzern und dem dazugehörenden Musterreglement orientiert (Merkblatt zur Videoüberwachung durch Gemeinden und Kanton, November 2003, nachfolgend: Merkblatt des Datenschutzbeauftragten, abrufbar unter: www.datenschutz.lu.ch).

Das Reglement über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum der Stadt Luzern vom 24. Januar 2008 (städt. Rechtssammlung 1.1.3.1.2) wurde am 1. Juni 2008 von der Stimmbevölkerung angenommen. Es regelt unter anderem Zweck, Handhabung und Vernichtung der Daten sowie Orientierung der Bevölkerung. Über das Anbringen von Videoanlagen an öffentlichen und öffentlich zugänglichen Orten hat

der Stadtrat zu entscheiden. Die Stadt führt eine Liste der Videoüberwachungsinstalationen und stellt sicher, dass sie der Öffentlichkeit frei zugänglich ist. Die Liste ist im Internet abrufbar. Aufzeichnungen dürfen nur zur Strafverfolgung oder für Verfahren an andere Behörden weitergegeben werden. Ansonsten müssen die Daten nach spätestens 100 Tagen vernichtet werden.

II. Vernehmlassungsverfahren

Am 2. September 2009 haben wir den Entwurf einer Änderung des Datenschutzgesetzes betreffend Videoüberwachung bis zum 31. Oktober 2009 in die Vernehmlassung gegeben. Zur Vernehmlassung wurden alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, sämtliche Luzerner Gemeinden, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), das Obergericht und das Verwaltungsgericht, die Departemente und die Staatskanzlei, der kantonale Datenschutzbeauftragte, die Kantonspolizei und die Staatsanwaltschaft eingeladen.

Von den 47 eingegangenen Vernehmlassungsantworten sprach sich keine grundsätzlich gegen die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Videoüberwachungen aus. Der Datenschutzbeauftragte war jedoch mit mehreren Punkten des Entwurfs, insbesondere mit der Aufbewahrungs dauer und der Anordnungsregelung, nicht einverstanden. Die Grünen, die Sozialdemokratische Partei, die Gemeinde Egolzwil und der Datenschutzbeauftragte beantragten eine Verkürzung der maximalen Aufbewahrungs dauer von 100 Tagen auf eine kürzere Dauer (96 Stunden bis 30 Tage). Sie begründeten dies insbesondere damit, dass der verfassungskonforme Rahmen nicht voll ausgeschöpft werden solle. Die Christlichdemokratische Volkspartei, die Gemeinden Dierikon, Luzern und Sursee, das Bildungs- und Kulturdepartement sowie die Luzerner Polizei und die Staatsanwaltschaft sprachen sich ausdrücklich für die maximale Aufbewahrungs dauer von 100 Tagen aus. Eine solche Aufbewahrungs dauer sei zum einen vom Bundesgericht nicht beanstandet worden, und zum anderen ermögliche sie eine effiziente Verwertung der Aufzeichnungen in Strafverfahren. Wir teilen diese Meinung und halten folglich an der maximalen Aufbewahrungs dauer von 100 Tagen fest. Die geteilte Anordnungskompetenz bezüglich Videoüberwachungen bei den obersten Gerichtsbehörden, den Departementen und den zuständigen kommunalen Behörden wurde von der Sozialdemokratischen Partei, der Schweizerischen Volkspartei, der Gemeinde Menznau, dem Bildungs- und Kulturdepartement sowie dem Datenschutzbeauftragten kritisiert. Sie forderten eine Einschränkung der Zahl der für die Anordnung zuständigen Behörden. Die parallelen Kompetenzen verursachten Doppelspurigkeiten, und die demokratische Kontrolle über das Ausmass der Videoüberwachung sei nur ungenügend gewährleistet. Insgesamt 14 Gemeinden sprachen sich unter Bezugnahme auf die Gemeindeautonomie ausdrücklich für die Regelung betreffend Zuständigkeit der Gemeinden aus. Das Obergericht und die Staatsanwaltschaft begrüssten die Anordnungskompetenz der vorgesehenen Behörden. Wir erachten die geteilte Anordnungskompetenz aus Gründen der Gewaltenteilung, der Autonomie der Departemente und des Grundsatzes der Organisationsfreiheit der

Gemeinden als sinnvoll und halten daher daran fest. Schliesslich wurde von den Grünen, der Sozialdemokratischen Partei sowie den Gemeinden Egolzwil und Sursee vorgeschlagen, die Auswertung von Aufzeichnungen nur zuzulassen, wenn eine Strafanzeige, ein Strafantrag oder konkrete Verdachtsgründe für eine Straftat vorliegen. Dieser Vorschlag überzeugt insbesondere aus Gründen des Schutzes vor Datenmissbrauch und eines kostengünstigen Betriebs der Überwachungen. Er wird deshalb im vorliegenden Entwurf übernommen.

Alle in den Stellungnahmen gemachten Vorschläge wurden sorgfältig geprüft und führten, soweit sie als stichhaltig erachtet wurden, zu einer Überarbeitung des Änderungsentwurfes.

III. Grundzüge der Vorlage

Wie die beiden Beispiele von kantonalen Regelungen zeigen, kann eine gesetzliche Grundlage für die Videoüberwachung in unterschiedliche Gesetze integriert werden. Denkbar sind insbesondere das Gesetz über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 (SRL Nr. 350) und das Datenschutzgesetz. Da die zu erlassenden Regeln vorab datenschützerisch motiviert sind, schlagen wir eine Regelung im Datenschutzgesetz vor.

Nach dem Merkblatt des Datenschutzbeauftragten sind im formellen Gesetz insbesondere der Zweck, die Verantwortlichkeiten, der Geltungsbereich, die Dauer der Speicherung der Aufnahmen sowie deren Auswertung zu regeln. Wir erachten diese Punkte ebenfalls als zentral für eine formellgesetzliche Regelung. Da die gesetzliche Grundlage für die Videoüberwachung in ein bestehendes Gesetz integriert werden soll, kann dabei nur beschränkt auf das als eigenständigen Erlass konzipierte Musterreglement des Datenschutzbeauftragten abgestützt werden.

a. Zweck und Zuständigkeit

Die Motionärinnen und Motionäre sehen Videoüberwachungen insbesondere als Antwort auf wiederholte Sachbeschädigungen oder auf ein besonders ausgeprägtes Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung an einem bestimmten Ort. Sie erachten den Einsatz von Videokameras dann als sinnvoll, wenn alle anderen Massnahmen nicht den gewünschten Erfolg bringen konnten. In den bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen erscheint die Verhinderung und die Ahndung von Straftaten am häufigsten als Zweck des Einsatzes von Überwachungen. Das Musterreglement des Datenschutzbeauftragten geht ebenfalls von diesem Zweck aus. Daneben werden in den bestehenden Erlassen der Schutz von Personen und Sachen sowie die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als Zweck genannt. Wir sind mit den Motionärinnen und Motionären der Meinung, dass Videoüberwachungen zurückhaltend eingesetzt werden sollten. Deshalb soll als Zweck für Videoüberwachungen nur die Verhinderung und die Ahndung von Straftaten sowie die Durchsetzung von An-

sprüchen aus Straftaten zulässig sein. Mit den unbestimmten Rechtsbegriffen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie des Schutzes von Personen und Sachen würde die Zweckbestimmung zu weit gefasst. Das Ziel der Verhinderung von Straftaten soll vor allem durch den Abschreckungseffekt, der erfahrungsgemäss von gut gekennzeichneten Kameras ausgeht, erreicht werden. Der Ahndung von Straftaten dient die Videoüberwachung, indem den Strafverfolgungsbehörden bei Verdacht auf begangene Straftaten Beweismaterial zur Verfügung gestellt werden kann. Bei den Ansprüchen aus Straftaten ist vorwiegend an Schadenersatzansprüche zu denken. Die entsprechenden Ansprüche werden mittels Zivil- oder Verwaltungsverfahren durchgesetzt. In diesen Verfahren sollen die Aufzeichnungen ebenfalls eingesetzt werden können. Durch die Festlegung eines Zwecks soll zudem erreicht werden, dass die erhobenen Daten ausschliesslich für diesen Zweck verwendet werden. Gemäss § 4 Absatz 4 DSG-LU dürfen Personendaten nicht für einen Zweck bearbeitet werden, der nach Treu und Glauben mit dem Zweck unvereinbar ist, für den sie ursprünglich erhoben worden sind.

Das Musterreglement des Datenschutzbeauftragten erklärt für den Entscheid über den Einsatz von Überwachungsgeräten die Exekutive als zuständig. Das vom Bundesgericht beurteilte Polizeireglement der Stadt St. Gallen überträgt das Recht auf die Anordnung von Videoüberwachungen ebenfalls der Exekutive (BGE 133 I 77). Dadurch soll im Wesentlichen bezieht werden, dass eine demokratisch legitimierte Stelle die Kontrolle über das Ausmass des Einsatzes von Videoüberwachungen behält. Andere Erlasse beziehen zu diesem Zweck die Beauftragten für den Datenschutz in den Anordnungsprozess mit ein. So muss beispielsweise im Kanton Basel-Stadt der Einsatz von Überwachungskameras durch die Datenaufsichtsstelle autorisiert werden. Im Kanton Bern ist der oder die Beauftragte für den Datenschutz gegen den Entscheid über den Einsatz von Kameras beschwerdeberechtigt. Im Kanton Luzern soll die Kontrolle über das Ausmass von Überwachungen dadurch sichergestellt werden, dass bei Videoüberwachungen jeweils zwei Organe involviert sind: das anordnende Organ und das verantwortliche Organ. Angeordnet wird der Einsatz von Überwachungsgeräten durch die obersten Gerichtsbehörden sowie die Departemente. Die Anordnungskompetenz der obersten Gerichtsbehörden ergibt sich aus dem Gewaltenteilungsprinzip. Durch die Anordnungskompetenz der obersten Gerichtsbehörden und der Departemente ist eine gewisse demokratische Kontrolle über das Ausmass der Überwachung gegeben. Die Geräte werden von den ihnen unterstellten Organen betrieben. Diese sind für den Betrieb verantwortlich. Es erscheint uns nicht stufengerecht, unseren Rat für die Anordnung von Videoüberwachungen als zuständig zu erklären. Einen Einbezug des Datenschutzbeauftragten in das Bewilligungsverfahren erachten wir als nicht nötig und auch nicht als effizient. Der Datenschutzbeauftragte kann bereits heute Empfehlungen an Behörden abgeben und die daraus folgende Beschwerdemöglichkeit nutzen (§ 21 Abs. 2 i.V. m. § 24 Abs. 4 DSG-LU). Die Gemeinden sollen gemäss dem Grundsatz der Organisationsfreiheit der Gemeinden die Zuständigkeit zur Anordnung von Videoüberwachungen selbst bestimmen können. Da sie ein mindestens gleich hohes Datenschutzniveau wie im kantonalen Recht zu gewährleisten haben, sind sie aber gehalten, die Anordnungskompetenz auf genügend hoher Stufe anzusiedeln.

b. Schutz gegen Missbrauch und Transparenzgebot

Ein zentraler Punkt bei der Videoüberwachung ist die Regelung der Verantwortlichkeiten. Es muss klar sein, wer für die Datenbearbeitung verantwortlich ist, und sicher gestellt sein, dass die Daten nicht missbraucht werden. So kritisierte das Bundesgericht, dass das Polizeireglement der Stadt St. Gallen nur in allgemeiner Weise fest halte, eine missbräuchliche Verwendung des Bildmaterials sei durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen auszuschliessen; es fehle an einer Präzisierung der effektiven Massnahmen (BGE 133 I 77 E. 5.4 S. 87). Im Kanton Luzern soll der Einsatz von Videoüberwachungen zwar nur von den obersten Gerichtsbehörden und den Departementen angeordnet werden können, die Geräte werden in der Regel aber von einer anderen Stelle betrieben werden. Meist dürfte dies eine Dienststelle sein. Der Gesetzesentwurf hält nun fest, dass dasjenige Organ, welches die Geräte betreibt, für deren vorschriftsgemässen Betrieb und die Einhaltung der Vorschriften des Datenschutzes verantwortlich sein soll. Damit hat es insbesondere die technischen und organisatorischen Massnahmen zu treffen, um die Aufzeichnungen vor dem Zugriff unbefugter Personen zu schützen. Das Nähere hat unser Rat zu regeln. Bei den technischen und organisatorischen Massnahmen ist beispielsweise vorzusehen, dass der Zugriff zu den Aufzeichnungen mit Passwörtern geschützt wird und die Monitore in einem Raum stehen, zu dem nur ein beschränkter Kreis von Personen Zugang erhält.

Die Aufzeichnungen sollen nur dann ausgewertet werden dürfen, wenn eine Strafanzeige, ein Strafantrag oder konkrete Verdachtsgründe vorliegen. Dieser Ansatz einer «bedingten Auswertung» verfolgt einen mehrfachen Zweck. Einerseits wird dadurch einem allfälligen Datenmissbrauch vorgebeugt, da nur ein Bruchteil der Aufzeichnungen ausgewertet wird. Andererseits sind die Persönlichkeitsrechte der sich wohlverhaltenden Bürgerinnen und Bürger kaum noch tangiert, womit das Hauptproblem der dissuasiven Videoüberwachung entschärft ist, ohne auf deren sicherheitstechnische Vorteile zu verzichten. Schliesslich fällt dadurch auch ein wesentlich geringerer Bearbeitungsaufwand seitens der verantwortlichen Organe an, womit Kosten gespart werden können.

In praktisch alle bestehenden gesetzlichen Regelungen über die Videoüberwachung wie auch im Musterreglement des Datenschutzbeauftragten hat die Kennzeichnungspflicht der Geräte Aufnahme gefunden. Sie ergibt sich für die Videoüberwachung aus dem Transparenzgebot, einem allgemeinen Datenschutzprinzip. Das Transparenzgebot wird aus dem Grundsatz von Treu und Glauben abgeleitet. Es besagt, dass eine Datenbeschaffung für die betroffene Person transparent, das heisst erkennbar, sein muss (Yvonne Jöhri/Marcel Studer, in: Basler Kommentar zum Datenschutzgesetz, N 6 zu Art. 18). Das Transparenzgebot soll in die Luzerner Regelung aufgenommen werden, indem der Einsatz von Überwachungsgeräten vor Ort unter Hinweis auf die verantwortliche Stelle ausreichend zu kennzeichnen ist. Dadurch wird unter anderem gewährleistet, dass betroffene Personen wissen, bei welcher Behörde sie ihr Recht auf Auskunft über die Datenbearbeitungen wahrnehmen können (vgl. §§ 15 und 16 DSG-LU). Zudem soll das anordnende Organ – bei einer kantonalen Videoüberwachung eine der obersten Gerichtsbehörden oder das zuständige Departement – eine öffentlich zugängliche Liste über die Standorte der Geräte führen.

c. Aufbewahrungsduauer

Aus dem Prinzip der Verhältnismässigkeit von Datenbearbeitungen (vgl. § 4 Abs. 3 DSG-LU) ergibt sich, dass die aufgezeichneten Bilder nach einer gewissen Zeit vernichtet werden müssen. In den bestehenden gesetzlichen Regelungen auf kommunaler, kantonaler oder eidgenössischer Ebene findet sich eine grosse Bandbreite von Aufbewahrungsduauern. Der Datenschutzbeauftragte des Kantons Luzern sieht in seinem Musterreglement eine Aufbewahrungsduauer von 96 Stunden vor. Die Stadt Luzern hat eine maximale Aufbewahrungsduauer der Aufzeichnungen von 100 Tagen gewählt. Gemäss Bundesgericht ist eine Aufbewahrungsduauer von 100 Tagen zwar lang, aber noch verfassungskonform. Eine zu kurze Aufbewahrungsduauer berge die Gefahr, dass bei einer erst späteren Entdeckung einer Straftat die Aufzeichnungen bereits gelöscht seien und als Beweismittel nicht mehr darauf zurückgegriffen werden könne. Im öffentlichen Raum begangene Straftaten gegenüber Personen würden meist erst auf Anzeigen oder Strafanträge hin bekannt. Es sei nachvollziehbar, dass zum Beispiel bei Straftaten gegen die sexuelle Integrität oder gegen Jugendliche aus Furcht oder Scham oder mannigfaltigen anderen Gründen mit einer Anzeige oder einem Strafantrag eine gewisse Zeit zugewartet werde. Die Aufzeichnungen müssten daher klar über eine Minimaldauer von einigen wenigen Tagen hinaus aufbewahrt werden können, um die durch eine wirksame Strafverfolgung erhoffte Abschreckungswirkung zu erzielen (BGE 133 I 77 E. 5.2 und 5.3 S. 84 f.). Wir sind der Ansicht, dass, wenn schon Bilder aufgenommen werden, diese der Strafverfolgung auch in optimaler Weise zur Verfügung stehen sollen. Deshalb schlagen wir vor, den verfassungskonformen Rahmen von 100 Tagen Aufbewahrungsduauer auszuschöpfen. Dies rechtfertigt sich auch in Anbetracht der Regelung, dass Aufzeichnungen nur beim Vorliegen von Anhaltspunkten auf die Begehung von Straftaten überhaupt ausgewertet werden dürfen. Liegen keine solche Anhaltspunkte vor, bleiben die Daten verschlossen.

IV. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine direkten finanziellen und personellen Auswirkungen. Es wird lediglich eine gesetzliche Grundlage für Videoüberwachungen geschaffen. Der Entscheid, ob Videoüberwachungen eingesetzt werden, liegt bei den dafür zuständigen Behörden. Zum Vergleich seien trotzdem die Zahlen der Stadt Luzern genannt. Gemäss Bericht des Stadtrates belaufen sich die Kosten für die Erneuerung der bestehenden Videoüberwachung auf der Kapell- und der Spreuerbrücke sowie die notwendigen technischen Anpassungen bei der Stadtpolizei auf rund 230 000 Franken. Für die vier Kameras auf dem Bahnhofplatz sei mit zusätzlichen Kosten von 70 000 Franken zu rechnen (Bericht und Antrag des Stadtrates von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 28. November 2007, S. 9 [StB 1090]).

V. Die Gesetzesänderung im Einzelnen

§ 13

In Absatz 2 wird die Löschungsfrist von drei Monaten für Personendaten, die von der Polizei im Zusammenhang mit bestimmten, die öffentliche Ruhe und Ordnung gefährdenden Ereignissen erhoben worden sind, an die neu geschaffene Aufbewahrungsdauer von 100 Tagen bei der Videoüberwachung angepasst. Dadurch wird vermieden, dass im Gesetz zwei unterschiedliche Fristen für ähnliche Sachverhalte bestehen. Zudem wird der Begriff «öffentliche Ruhe und Ordnung» durch den aktuellen Begriff «öffentliche Sicherheit und Ordnung» ersetzt. Schliesslich wird der Wortlaut an denjenigen in § 13c Absatz 3 angepasst.

§ 13a

Zweck der Videoüberwachung ist die Verhinderung und die Ahndung von Straftaten sowie die Durchsetzung von Ansprüchen aus Straftaten. Der Begriff Straftaten umfasst Verbrechen, Vergehen und Übertretungen. Die Tatbestände ergeben sich primär aus dem Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311), aber auch aus dem Übertretungstrafgesetz vom 14. September 1976 (SRL Nr. 300). Mit der Beschränkung des räumlichen Geltungsbereichs auf «einzelne» öffentlich zugängliche Orte soll die Videoüberwachung auf ein verhältnismässiges Mass beschränkt werden. Eine flächendeckende Videoüberwachung soll vermieden werden. Öffentlich zugänglich sind beispielsweise Strassen, Plätze, Garten- und Parkanlagen, Gebäude der öffentlichen Verwaltung, Bildungsstätten, Gesundheitseinrichtungen sowie Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs. Nicht die Eigentumsverhältnisse sind entscheidend, sondern die Art und Weise der Benutzung von Orten, das heisst die tatsächliche Benutzung durch einen unbestimmten Benutzerkreis. Als öffentlich zugänglich gelten Orte, wenn sie nicht ausschliesslich privatem Gebrauch dienen. Sofern die Überwachungsgeräte, die auf den öffentlich zugänglichen Raum gerichtet werden sollen, auf Privatgrundstücken angebracht werden, ist selbstverständlich vorgängig die Einwilligung des Eigentümers einzuholen. Bei Gebäuden können Überwachungsgeräte im Innen- und im Aussenbereich eingesetzt werden. Mit der Umschreibung «Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte» wird klar vorgegeben, dass eine Tonübermittlung oder -aufzeichnung ausgeschlossen ist. Unerheblich ist, auf welche Weise die Bilder übermittelt oder aufgezeichnet werden. Die Umschreibung «Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte» lässt Raum für die technische Weiterentwicklung der Videoüberwachungsgeräte. Diese sind in der Regel stationär montiert. Sie können aber auch mobil aus einem Fahrzeug heraus eingesetzt werden, was beispielsweise bei der Überwachung von Demonstrationen durch die Polizei Anwendung finden kann.

§ 13b

Absatz 1 regelt die Zuständigkeit zur Anordnung von Videoüberwachungen, die durch kantonale Organe betrieben werden sollen. Zuständig dafür sind die obersten Gerichtsbehörden und die Departemente, jeweils für die ihnen unterstellten Organe. Durch diese Anordnungskompetenz wird sichergestellt, dass ein demokratisch legitime

miertes Organ involviert ist. Damit soll einerseits Wildwuchs verhindert werden, andererseits dürfte eine gewisse Übersicht über die bereits installierten Geräte auch für die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Videoüberwachungen förderlich sein. Die Zuständigkeit für die Anordnung ergibt sich aus der Unterstellung des Organs, welches die Überwachung betreiben will. Bei der Videoüberwachung eines Schulhauses und dessen Umgebung durch eine Schule selbst müsste das Bildungs- und Kulturdepartement den Einsatz der Geräte anordnen. Wenn die gleichen Örtlichkeiten aus sicherheitspolizeilichen Gründen durch die Luzerner Polizei überwacht werden sollen, wäre das Justiz- und Sicherheitsdepartement für die Anordnung zuständig. Schliesslich ist auch denkbar, dass beispielsweise wegen Beschädigungen am Schulhausgebäude der Anstoss für eine Videoüberwachung durch die Dienststelle Immobilien gegeben wird. In diesem Fall hätte das Finanzdepartement über den Einsatz von Überwachungsgeräten zu entscheiden. Das Verhältnismässigkeitsprinzip gemäss § 4 Absatz 3 DSG-LU gebietet, dass die gleichen Örtlichkeiten nicht von mehreren Organen mittels Videogeräten überwacht werden. Ist bereits ein Gerät installiert, wäre ein weiteres Gerät im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht geeignet, Straftaten zu verhindern oder zu ahnen und dürfte somit gar nicht erst angebracht werden. Es ist folglich Aufgabe des anordnenden Organs, vor der Anordnung zu überprüfen, ob am fraglichen Ort bereits Überwachungsgeräte installiert sind oder ob der Zweck der Videoüberwachung auf eine andere – mildere – Weise erfüllt werden kann. Die Anordnungskompetenz der obersten Gerichtsbehörden und der Departemente darf nicht an die Dienststellen weiterdelegiert werden, da sonst das Konzept der zwei involvierten Organe (anordnendes Organ – verantwortliches Organ) unterwandert würde. Bei der Anordnung handelt es sich nicht um einen Entscheid im Sinn von § 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40), da keine Rechte und Pflichten von bestimmten Personen begründet, geändert oder aufgehoben werden. Damit kann die Anordnung auch nicht angefochten werden. Die anordnende Behörde hat eine öffentliche Liste über die Standorte der verschiedenen Geräte zu führen. Diese kann im Internet publiziert werden und ist bei der Behörde zur Einsicht aufzulegen. Mit der Liste wird dem Transparenzgebot nachgelebt.

Das Datenschutzgesetz und damit auch die neue Gesetzesgrundlage für Videoüberwachungen gilt gemäss § 3 Absatz 1b DSG-LU auch für die Gemeinden. Nach Absatz 2 sollen diese gemäss dem Grundsatz der Organisationsfreiheit der Gemeinden die Zuständigkeit zur Anordnung von Videoüberwachungen selbst regeln können. Sofern die Gemeinden in ihren rechtsetzenden Erlassen nichts anderes regeln, soll der Gemeinderat für die Anordnung zuständig sein. Verschiedene Luzerner Gemeinden haben bereits Reglemente über die Videoüberwachung erlassen. Diese sollen weiterhin Geltung haben, sofern sie mindestens das gleich hohe Datenschutzniveau gewährleisten, wie die neue kantonale Regelung. Deshalb wird festgehalten, dass die Gemeinden strengere Vorschriften zum Schutz der Personendaten erlassen können.

In Absatz 3 wird festgelegt, dass dasjenige Organ, welches die Geräte betreibt, für deren vorschriftsgemässen Betrieb verantwortlich ist. Dabei dürfte es sich meist um eine Dienststelle handeln. In ihre Verantwortung fällt die Einhaltung der Regeln der §§ 13b und 13c sowie der übrigen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes.

§ 13c

Zu den Aufgaben des verantwortlichen Organs gehört gemäss Absatz 1, dass es die notwendigen technischen und organisatorischen Massnahmen zur Verhinderung von unbefugten Zugriffen auf die Daten ergreift. Bei den technischen und organisatorischen Massnahmen stehen Zugriffsregelungen auf die Daten mittels Passwörtern sowie die Begrenzung des Kreises der Personen, welche Zugang zu den Räumlichkeiten mit den Monitoren erhalten, im Vordergrund. Das Personal, das Zugriff auf die Daten erhält, muss entsprechend instruiert werden. Das Nähere hat gemäss Absatz 4 der Regierungsrat zu regeln. Zudem wird in Absatz 1 geregelt, dass Aufzeichnungen nur dann ausgewertet werden dürfen, wenn eine Strafanzeige, ein Strafantrag oder konkrete Verdachtsgründe vorliegen. Es wird somit grundsätzlich auf eine Auswertung verzichtet, es sei denn, die erwähnten Anhaltspunkte für eine Straftat liegen vor. Weiter wird in Absatz 1 der Kreis der Behörden, welche Einsicht in die Aufzeichnungen erhalten, beschränkt. Danach sollen neben dem verantwortlichen Organ weitere Organe nur in einem allfälligen Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren Einsicht in die Aufzeichnungen erhalten. Die Verwendung der Aufzeichnungen als Beweismittel in einem Zivil- oder Verwaltungsverfahren fällt beispielsweise dann in Betracht, wenn nach dem Strafverfahren Schadenersatzansprüche gestellt werden.

Mit Absatz 2 wird dem Transparenzgebot von Videoüberwachungen Genüge getan. Überwachungsgeräte beziehungsweise der durch sie überwachte Raum sollen vor Ort ausreichend gekennzeichnet werden. Bei der Kennzeichnung ist die verantwortliche Stelle anzugeben. Die Kennzeichnung muss wahrnehmbar sein, sobald der Aufnahmebereich betreten wird.

Absatz 3 regelt die Aufbewahrungsdauer von Aufzeichnungen. Aufzeichnungen sind spätestens 100 Tage nach der Aufnahme zu vernichten, soweit sie nicht für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen wurden. Falls bereits früher feststeht, dass die Aufzeichnungen nicht mehr benötigt werden, so sind sie in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips früher zu vernichten. Die Aufbewahrungsdauer lehnt sich an die gesetzlich vorgesehene Strafantragsfrist von drei Monaten an (vgl. Art. 31 StGB). Es soll verhindert werden, dass Aufzeichnungen bereits gelöscht sind, wenn allfällige Straftaten bekannt werden. Nach der Übergabe von Daten im Rahmen der oben erwähnten Verfahren unterliegen diese den jeweiligen Verfahrensbestimmungen. Es rechtfertigt sich nicht, sie einem anderen Recht zu unterstellen als die zum Teil weitaus sensibleren Beweismittel, wie sie insbesondere in Strafverfahren häufig vorkommen.

Die in Absatz 4 vorgesehene Regelung des Näheren durch unseren Rat soll in der Verordnung zum Datenschutzgesetz vom 26. Februar 1991 (SRL Nr. 38b) erfolgen. Zu präzisieren werden etwa sein: die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit auf Videoüberwachungen, die technische und organisatorische Sicherung der Aufzeichnungen und das Vorgehen bei der Vernichtung der Daten. Die Verordnung zum Gesetz über die Berufsbildung und die Weiterbildung vom 6. Juni 2006 (SRL Nr. 432) enthält bereits eine Bestimmung über die Videoüberwachung. Die Verordnung ist auf das Inkrafttreten der Änderung des Datenschutzgesetzes hin entsprechend anzupassen.

In § 24 wird die Bezeichnung «Behörde» durch die sonst im Gesetz einheitlich verwendete Bezeichnung «Organ» ersetzt. Organe sind gemäss § 2 Absatz 7 DSG-LU Behörden, Dienststellen und Verwaltungseinheiten, die für ein Gemeinwesen handeln, und private Personen, soweit ihnen öffentliche Aufgaben übertragen sind.

Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung unter Ziffer II regelt den Betrieb von Überwachungsgeräten, die bei Inkrafttreten der neuen Regelung bereits installiert sind. Es ist nicht gerechtfertigt, diese umgehend ausser Betrieb zu setzen, sofern sie die Voraussetzungen der §§ 13a–13c nicht erfüllen. Spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten der Änderung müssen diese Regeln aber eingehalten werden. Das heisst namentlich, dass die Videoüberwachungen vom zuständigen Departement oder der obersten Gerichtsbehörde angeordnet und die Geräte entsprechend gekennzeichnet sein müssen.

VI. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, der Änderung des Datenschutzgesetzes zuzustimmen.

Luzern, 23. Februar 2010

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Anton Schwingruber
Der Staatsschreiber: Markus Hodel

Nr. 38

**Gesetz
über den Schutz von Personendaten
(Datenschutzgesetz)**

Änderung vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 23. Februar 2010,
beschliesst:*

I.

Das Datenschutzgesetz vom 2. Juli 1990 wird wie folgt geändert:

§ 13 Absatz 2

² Personendaten, die von der Polizei im Zusammenhang mit bestimmten, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdenden Ereignissen erhoben worden sind, müssen spätestens 100 Tage nach dem Ereignis vernichtet werden, soweit sie nicht für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen wurden.

Zwischentitel nach § 13

4. Videoüberwachung

§ 13a (neu)
Einsatz

Zur Verhinderung und Ahndung von Straftaten sowie zur Durchsetzung von Ansprüchen aus Straftaten können an einzelnen öffentlich zugänglichen Orten Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte eingesetzt werden.

§ 13b *(neu)*
Zuständigkeiten

- ¹ Die obersten Gerichtsbehörden und die Departemente ordnen den Einsatz von Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten an, die durch ihnen unterstellte Organe betrieben werden sollen. Das anordnende Organ führt eine öffentliche Liste über die Standorte der Geräte.
- ² Sofern die Gemeinden in ihren rechtsetzenden Erlassen nichts anderes regeln, ist der Gemeinderat für die Anordnung von Videoüberwachungen zuständig. Die Gemeinden können zum Schutz der Personendaten strengere Vorschriften erlassen.
- ³ Das Organ, welches die Geräte betreibt, ist für deren vorschriftsgemäßen Betrieb und die Einhaltung der Vorschriften des Datenschutzes verantwortlich.

§ 13c *(neu)*
Aufgaben des verantwortlichen Organs

- ¹ Das verantwortliche Organ sorgt dafür, dass die Personendaten durch technische und organisatorische Massnahmen vor dem Zugriff unbefugter Personen geschützt werden. Die Aufzeichnungen dürfen erst dann ausgewertet werden, wenn eine Strafanzeige, ein Strafantrag oder konkrete Verdachtsgründe für eine Straftat vorliegen. Neben dem verantwortlichen Organ erhalten weitere Organe nur in einem allfälligen Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren Einsicht in die Aufzeichnungen.
- ² Das verantwortliche Organ hat den Einsatz von Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten unter Hinweis auf das verantwortliche Organ vor Ort ausreichend zu kennzeichnen.
- ³ Es vernichtet Aufzeichnungen spätestens nach 100 Tagen, soweit sie nicht für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen wurden.
- ⁴ Der Regierungsrat regelt das Nähere.

In § 24 wird die Bezeichnung «Behörde» durch die Bezeichnung «Organ» ersetzt.

II.

Die Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte im Geltungsbereich der §§ 13a–13c dieses Gesetzes, die bei Inkrafttreten dieser Änderung bereits installiert sind, müssen innerhalb eines Jahres seit Inkrafttreten dieser Änderung die Voraussetzungen der §§ 13a–13c erfüllen.

III.

Die Änderung tritt am in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: