



Regierungsrat

Luzern, 31. August 2021

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 503

Nummer: A 503
Protokoll-Nr.: 997
Eröffnet: 15.03.2021 / Justiz- und Sicherheitsdepartement i.V. mit Staatskanzlei

Anfrage Rüttimann Daniel und Mit. über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum und die Aktualisierung der Vorgaben aufgrund des technischen Fortschritts

Zu Frage 1: Wie sind die Erfahrungen und Erkenntnisse betreffend Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen und Gebäuden sowie von Schulanlagen?

Im Allgemeinen sind die Erfahrungen mit Videoüberwachungen von öffentlichen Plätzen, Gebäuden und Anlagen gut. Die Betreiberorgane von Videoüberwachungen berichten vom präventiven Effekt der Videokameras und dem grossen Wert für die Strafverfolgung (insbesondere als Beweiswert). Die häufigsten Delikte, denen mit einer Videoüberwachung begegnet wird, sind: Sachbeschädigungen, Vandalismus und Gewalt gegen Personen. Weiter sind auf öffentlichen Plätzen, wie zum Beispiel auf dem Bahnhofplatz Luzern, Raubüberfälle oder Körperverletzungen häufig auf Videodaten festgehalten. Gerade solche Tatbestände, welche die körperliche Unversehrtheit angreifen, müssen von der Polizei schnell geklärt werden können. Mit dem schnellen Zugriff auf Videodaten kann die Polizei gezielt nach einer Täterschaft fahnden und Ermittlungserkenntnisse gewinnen. Die Auswertung von Videodaten nach einem Ereignis mit Anzeigestellung steigt jährlich. Im Jahr 2020 wurden 15% mehr Videodaten ausgewertet als im Vorjahr.

Es lässt sich jedoch auch festzustellen, dass sich die Deliktsbereiche teilweise an Örtlichkeiten verschieben, die (noch) nicht mit Kameras überwacht sind. Die Luzerner Polizei geht denn auch davon aus, dass das alleinige Montieren von Kameras und Hinweisschildern keine grosse präventive Wirkung mehr zeige. Insbesondere bei Straftaten, die im Affekt begangen würden, werde durch die Beteiligten nicht zuerst abgeklärt, ob sie gefilmt würden. Hingegen wirke die Tatsache, dass die Polizei den Beschuldigten Videomaterial präsentieren könne, auf dem die Täterschaft die Tat selber sehe, meistens abschreckend.

Zu Frage 2: Gibt es Zahlen oder Hinweise, wie sich der Einsatz von Videoüberwachung in den letzten Jahren entwickelt beziehungsweise verändert hat?

Auf kantonaler Ebene wurden bisher Videoüberwachungen durch 15 Behörden mit total 186 Kameras angeordnet. Dazu kommt die Videoüberwachung beim Kultur- und Kongresszentrum Luzern (KKL) mit 19 Geräten. Die Anzahl Kameras nimmt langsam aber stetig zu.

Zu Frage 3: Wie kann die Regierung die Gemeinden diesbezüglich in der Umsetzung unterstützen? Sind aktuelle Merkblätter vorhanden?

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement ordnet auf Antrag Videoüberwachungen an, die durch *kantonale* Organe betrieben werden (vgl. § 3 der Verordnung zum Gesetz über die Videoüberwachung [SRL Nr. [39a](#)]). Videoüberwachungen, die durch *kommunale* Organe betrieben werden, werden gemäss § 4 Absatz 2 des Gesetzes über die Videoüberwachung (SRL Nr. [39](#)) durch die Gemeinderäte angeordnet. Die jeweiligen Anordnungsorgane führen auch eine öffentliche Liste der von ihnen angeordneten Videoüberwachungen (vgl. [Liste des Kantons](#)). Das Justiz- und Sicherheitsdepartement beantwortet Fragen zur Anordnung von Videoüberwachungen, die durch kantonale Organe betrieben werden sollen, und auch solche generell zu Videoüberwachungen. Bei Bedarf stellt es auch Muster für Anordnungsgesuche zur Verfügung. Kantonale Merkblätter gibt es keine.

Der Datenschutzbeauftragte des Kantons beantwortet jährlich diverse Anfragen bezüglich Videoüberwachungen. Im Jahr 2020 betrafen 25 Geschäftsfälle Videoüberwachungen. Das [Gesetz über die Videoüberwachung](#) verweist denn auch auf das [Datenschutzgesetz](#). Der Datenschutzbeauftragte unterstützt zudem Gemeinden, Gemeindeorgane und Anstalten in Gesetzgebungsfragen, bei Entscheiden und bei Konzepten betreffend Videoüberwachung.

Bezüglich Videoüberwachungen durch Privatpersonen, bei denen das eidgenössische und nicht das kantonale Datenschutzrecht anwendbar ist, findet sich auf der Internetseite des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten ein sehr hilfreiches [Merkblatt](#).

Zu Frage 4: Gibt es aufgrund der grossen technischen Entwicklung in den letzten Jahren Handlungsbedarf bei gesetzlichen Vorgaben oder bei der Umsetzung?

Das [Gesetz über die Videoüberwachung](#) und die [Verordnung zum Gesetz über die Videoüberwachung](#) sind bewusst so verfasst, dass sie in einem gewissen Mass mit dem technischen Fortschritt mithalten können. So wird beispielsweise von «Überwachung durch Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte» gesprochen. Darunter fallen Videokameras, unabhängig davon, ob die Übermittlung drahtlos ist oder die Geräte eine höhere Bildqualität haben. Einen Änderungsbedarf rein aufgrund des technologischen Fortschritts sehen wir also nicht.

Kürzlich wurde das kantonale Datenschutzgesetz geändert und an das Datenschutzniveau der EU-Richtlinien und des ebenfalls geänderten Datenschutzrechts auf Bundesebene angepasst (vgl. Botschaft B [57](#) des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf einer Änderung des Datenschutzgesetzes und weiterer Gesetze betreffend Aktualisierung des kantonalen Datenschutzrechtes). Das Gesetz über die Videoüberwachung musste in diesem Zuge nur geringfügig angepasst werden. Im geänderten kantonalen Datenschutzgesetz ([KDSG](#)) finden sich aber verschiedene Instrumente, die unter Umständen auch bei Videoüberwachungen zur Anwendung gelangen. So hat das verantwortliche Organ gemäss § 7a [KDSG](#) bei Vorhaben zur Datenbearbeitung – und damit auch bei Videoüberwachungen – die Auswirkungen auf den Datenschutz zu prüfen. Bei einem voraussichtlich hohen Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Personen führt das Organ eine sogenannte Datenschutz-Folgenabschätzung durch. Besteht wirklich ein hohes Risiko, ist der Datenschutzbeauftragte des Kantons einzubeziehen. Weiter präzisiert § 6 Absatz 1^{bis} [KDSG](#), dass die technischen und organisatorischen Massnahmen zur Sicherstellung des Datenschutzes dem Stand der Technik angemessen sein müssen. Dieser Stand der Technik hat sich in den letzten Jahren stark weiterentwickelt. So ist es heute beispielsweise möglich, Teile des Aufnahmebereiches einer Kamera, die zur Erreichung des Zwecks der Videoüberwachung nicht unbedingt eingesehen werden müssen, permanent schwarz einzufärben.

Das eingesetzte Bildmaterial wurde zwar in den vergangenen Jahren qualitativ besser. Es lässt aber nach wie vor noch keine direkten Schlüsse auf die Personalien oder weitere persönliche Daten zu. Es sind insbesondere keine automatisierten Erkennungssysteme im Einsatz, welche erkannte Gesichter mit Datenbanken abgleichen würden. Das ist auch nicht geplant.

Zu Frage 5: Wo sind diesbezüglich Grenzen durch das Datenschutzgesetz vorhanden?

Die datenschutzrechtlichen Grenzen der Videoüberwachung ergeben sich primär aus dem gesetzlich vorgegebenen Zweck. Gemäss § 3 Absatz 1 des [Gesetzes über die Videoüberwachung](#) dürfen Videoüberwachungen nur zur Verhinderung und Ahndung von Straftaten sowie zur Durchsetzung von Ansprüchen aus Straftaten eingesetzt werden. Das prüft das anordnende Organ – also das Justiz- und Sicherheitsdepartement oder bei kommunalen Videoüberwachungen der Gemeinderat – bei der Anordnung. Auch die weiteren Prüfpunkte bei der Anordnung sind von datenschutzrechtlicher Bedeutung: So ist zu prüfen, ob andere, weniger in die Persönlichkeit eingreifende Massnahmen als die Videoüberwachung in Betracht gezogen und gegebenenfalls angeordnet wurden. Schliesslich gehört der Überwachungsbereich der Kameras zum Prüfschema bei der Anordnung. Die Kameras müssen so eingestellt sein, dass nur überwacht werden kann, was dem Schutzzweck dient (§ 3 Abs. 3 der [Verordnung zum Gesetz über die Videoüberwachung](#)).

Die Einhaltung der Vorschriften des Datenschutzes obliegt dem verantwortlichen Organ, also derjenigen Behörde, die die Videoüberwachung betreibt (§ 4 Abs. 3 [Gesetz über die Videoüberwachung](#)). Wie in der Antwort auf die Frage 4 erwähnt, hat das verantwortliche Organ unter anderem die Daten durch organisatorische und technische Massnahmen auf dem heutigen Stand der Technik vor dem unbefugten Zugriff zu sichern. Gegebenenfalls hat es eine Datenschutz-Folgenabschätzung zu machen. Das verantwortliche Organ hat auch sicherzustellen, dass Videoaufzeichnungen nur ausgewertet werden, wenn eine Strafanzeige, ein Strafantrag oder konkrete Verdachtsgründe für eine Straftat vorliegen. Es hat die Videoüberwachung zu kennzeichnen und die Aufzeichnungen spätestens nach 100 Tagen zu löschen, soweit sie nicht für ein Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren beigezogen wurden.

Bei der Schaffung der gesetzlichen Bestimmungen zur Videoüberwachung wurde bewusst zwei Organen Aufgaben bei der Videoüberwachung zugeteilt: dem anordnenden und dem verantwortlichen Organ. Dadurch sollte die Kontrolle über das Ausmass von Überwachungen sichergestellt werden (Botschaft B [147](#) des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf einer Änderung des Datenschutzgesetz betreffend Videoüberwachung vom 23. Februar 2010, S. 11).

Zu Frage 6: Sind Erfahrungswerte über den Einsatz von Videoüberwachungssystemen bei privaten Personen und privaten Firmen vorhanden?

Die Luzerner Polizei hat im Rahmen von Strafuntersuchungen wiederholt gute Erfahrungen mit der Konsultation von privaten Videoaufzeichnungen gemacht. Dies insbesondere bei schwereren Delikten, die innerhalb des Überwachungsbereichs einer Videoüberwachung oder in dessen Umgebung begangen wurden. Das Spektrum von Überwachungsanlagen in privaten Gebäuden und Einrichtungen geht allerdings weit auseinander.

Für Videoüberwachungen, die von *Privatpersonen* betrieben werden, gilt nicht das kantonale Videoüberwachungsrecht, sondern das Datenschutzrecht des Bundes. Eine private Videoüberwachung hat sich grundsätzlich auf den privaten Raum zu beschränken. Öffentlicher Raum darf nur dann miterfasst werden, wenn der private Raum sonst nicht überwacht wer-

den kann. Ausnahmsweise kann der Staat seine Kompetenz zur Überwachung des öffentlichen Raums an einen Privaten delegieren. Im Kanton Luzern ist das KKL bisher der einzige, solche Fall.

Zu Frage 7: Welche unterstützenden, weiteren Elemente haben sich als Alternative oder als Ergänzung zum Einsatz von Videoüberwachung bewährt?

Die häufigsten alternativen Massnahmen, die vor der Videoüberwachung geprüft werden, sind das Abschliessen des Areals, Kontrollrundgänge durch das Personal oder durch Sicherheitsorgane und die Verbesserung der Beleuchtung. Soziale Kontrolle ist ebenso wirksam, dazu gehören beispielsweise Dienstwohnungen auf den Schularealen.

Die Luzerner Polizei setzt auf eine bürgernahe Polizei (Community Policing), um die Sicherheit im öffentlichen Raum bestmöglich zu gewährleisten. Das wird auch an der Interkantonalen Polizeischule in Hitzkirch (IPH) bei der Berufsausbildung so vermittelt. Ziel ist es, mit einer hohen präventiven Präsenz Brennpunkte frühzeitig zu erkennen und Lösungen zu erarbeiten. Dabei arbeitet die Polizei mit der Bevölkerung zusammen, was ein ungetrübtes Vertrauensverhältnis zwischen der Bevölkerung und ihrer Polizei voraussetzt.

In der Stadt Luzern wurden beispielsweise in den Monaten Juli – Oktober 2020 jeweils an den Wochenenden Brennpunktkontrollen im Raum Hirschmattquartier, Bahnhof, Bahnhofplatz und Europaplatz bis zur «Ufschöttli» durchgeführt. Mit gezielter Kommunikation, präventiver Präsenz und Kontrollen konnte ein gutes Verhältnis zu den verschiedenen Gruppierungen aufgebaut werden. Teilweise genügte das reine Erscheinen der Polizei, um eine aufgeheizte Stimmung zu beruhigen. Das Verständnis für das Einhalten von Ruhe und Ordnung stieg merklich an.

Ein weiteres Element ist die Abteilung «Sicherheit Intervention Prävention» der Stadt Luzern (SIP). Diese Einsatzgruppe engagiert sich in Zusammenarbeit mit der Polizei, dem städtischen Strasseninspektorat und Privaten für Sicherheit und Sauberkeit im öffentlichen Raum. Die SIP hat keine polizeihöheitlichen Kompetenzen. Die Durchsetzung der Ordnung erfolgt durch Vertrauensbildung und Vermittlung. In kritischen Situationen wird die Polizei hinzugezogen.

Zu Frage 8: Sind präventiv angelegte Informationen oder Kampagnen angedacht, um die Bevölkerung für das Verhalten und den Umgang im öffentlichen Raum zu sensibilisieren?

Wie unter Frage 7 erwähnt, ist die Sensibilisierung der Bevölkerung für das Verhalten im öffentlichen Raum eine Verbundstätigkeit von verschiedenen Partnern. Die Luzerner Polizei macht dies im Rahmen der präventiven Präsenz und bei der Brennpunktbewirtschaftung im direkten Gespräch mit der Bevölkerung.

Der Dienst «Prävention» der Luzerner Polizei unterrichtet im ganzen Kanton Luzern in der 8. Klasse der Sekundarstufe I die Themen «Alkohol und Drogen». In der 9. Klasse wird Sensibilisierungsarbeit zum Thema «Jugendgewalt» betrieben. Das hat einen grossen Einfluss auf das Verhalten im öffentlichen Raum.

Die Bevölkerungsumfrage 2019 im Kanton Luzern hat ergeben, dass 85 Prozent der Befragten sich nachts im eigenen Wohnquartier sicher fühlen. Allerdings stagniert das Sicherheitsgefühl von jungen Frauen zwischen 15 und 24 Jahren. Die Luzerner Polizei hat aus diesem Grund eine neue Kampagne «Sicher im Ausgang» geplant. Es geht darum, das Sicherheitsgefühl junger Menschen zu stärken. Die Kampagne wird nach der Aufhebung der pandemiebedingten Einschränkungen im Bereich Ausgang lanciert werden.