

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

18. August 2009

Nr. 2009-511 R-540-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Videoverordnung

A. Ausgangslage

Am 30. November 2008 hat das Volk mit grossem Mehr das Polizeigesetz (PolG, RB 3.8111) angenommen. Darin wird in Artikel 33 die Rechtsgrundlage für den Einsatz technischer Mittel bei öffentlichen Veranstaltungen, im öffentlich zugänglichen Raum und im Verkehr geschaffen. Dies ermöglicht es der Kantonspolizei im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen, Bild- und Tonaufnahmen zu machen, sofern klare Anzeichen für strafbare Handlungen bestehen. Auch sollen Kantonspolizei und Gemeinden an öffentlichen Plätzen Videokameras ohne Ton aufstellen können, wenn dies erforderlich erscheint, um die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten. Gemäss Artikel 33 Absatz 5 PolG sind die diesbezüglichen Details in einer Verordnung zu regeln.

B. Zusammenfassung

Der Einsatz technischer Mittel bei öffentlichen Veranstaltungen sowie im öffentlich zugänglichen Raum und im Verkehr hat sich an den in Artikel 33 vorgegebenen Rahmen zu halten. Damit sind lediglich zwei Massnahmen erlaubt, nämlich:

- Bild- und Tonaufnahmen, um im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen Personen zu beobachten und diese Beobachtung in Bild und Ton aufzuzeichnen, wenn Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte (Art. 33 Abs. 1 PolG);
- Einsatz technischer Mittel, namentlich Videogeräte ohne Ton, um öffentlich zugängliche Strassen, Plätze und Räume zu überwachen, wenn das erforderlich erscheint, um die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten (Art. 33 Abs. 2 PolG).

An diesen vorgegebenen Rahmen hat sich die Videoverordnung zu halten (Art. 1).

Aufzeichnungen bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen sind nicht generell, sondern ausdrücklich nur dann zulässig, wenn Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte (Art. 2). Aus Überlegungen einer staatlichen Kontrolle siedelt Artikel 3 die Kompetenz, solche Aufzeichnungen anordnen zu können, beim Polizeikommandanten oder bei der Polizeikommandantin an, bei Dringlichkeit auch bei der Pikettoffizierin oder dem Pikettoffizier.

In Artikel 4 sind die Voraussetzungen für eine Videoüberwachung öffentlicher Plätze genannt. Diese hat dem Grundprinzip der Verhältnismässigkeit zu folgen. Zuständig, solche Überwachungen anzuordnen, sind gemäss Artikel 5 einerseits der Sicherheitsdirektor oder die Sicherheitsdirektorin und andererseits die Gemeinden. Die mit dem Datenschutz beauftragte Person führt ein öffentliches Register, in das jede Person Einsicht nehmen kann. Die Anordnung einer Videoüberwachung ist in einer schriftlichen und anfechtbaren Verfügung zu erlassen (Art. 6 und 7). Hinsichtlich der Überwachung gilt es folgende Einschränkungen zu beachten: Der überwachte Ort ist mit Hinweistafeln entsprechend zu signalisieren (Art. 8), das Aufnahmefeld der Kamera ist so eng wie möglich, die Aufnahmezeit so lang wie nötig einzustellen, damit mit Blick auf das Ziel der Überwachung die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt (Art. 9).

Artikel 10 definiert, was unter "Auswertung" und "Bearbeitung" gemeint ist. Artikel 11 präzisiert Artikel 33 Absatz 4 PolG, wonach Bild-, Ton- und Videoaufzeichnungen nur dann auszuwerten sind, wenn strafbare Handlungen vorgefallen sind, und bezeichnet ausdrücklich nur die Kantonspolizei für zuständig, Auswertungen vorzunehmen. Dass ebenfalls die Bearbeitung von Aufzeichnungen der Kantonspolizei vorbehalten ist, bestimmt Artikel 12. Der gleiche Artikel ermöglicht es, dass Aufzeichnungen von öffentlichen Veranstaltungen auch dann bearbeitet werden dürfen, um den Polizeieinsatz hinsichtlich möglicher Verfahren sowie Schadenersatz- und Genugtuungsforderungen gegen die Polizei festzuhalten. Dies ist insbesondere bei Einsätzen im unfriedlichen Ordnungsdienst von grosser Wichtigkeit.

Artikel 13 statuiert, dass Aufzeichnungen zu vernichten sind, wenn der Grund der Aufzeichnung weggefallen ist, und er nennt, gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, als späteste Frist 90 Tage.

Um datenschutzrechtlich den Kreis der mit der Auswertung und der Bearbeitung von Aufzeichnungen betrauten Personen einzuschränken, sieht die Verordnung unter Artikel 14 vor, dass der Polizeikommandant oder die Polizeikommandantin solche Personen namentlich zu bezeichnen hat. Die Aufzeichnungen und die Aufzeichnungsgeräte sind mit technischen und organisatorischen Massnahmen vor unbefugtem Zugriff zu schützen.

Jene Behörde, die Bild-, Ton- oder Videoaufzeichnungen anordnet, trägt gemäss Artikel 15 die damit verbundenen Kosten. Die Kosten der Auswertung und Bearbeitung trägt der Kanton.

Die Verordnung untersteht dem fakultativen Referendum; das Inkrafttreten bestimmt der Regierungsrat (Art. 16).

C. Vernehmlassung

Im Vernehmlassungsverfahren ist der Entwurf insgesamt positiv aufgenommen worden. Die Vernehmlassungsadressaten haben zu einzelnen Bestimmungen wertvolle Anregungen gemacht, die, soweit sie zweckdienlich erschienen, übernommen wurden. Auf massive Ablehnung stiess der Vorschlag, dass die Gemeinden die Videoaufzeichnungen auszuwerten haben. Dieser Kritik wurde Rechnung getragen, indem nicht nur das Bearbeiten der Aufzeichnungen, sondern auch das Auswerten der Aufzeichnungen ausschliesslich der Kantonspolizei vorbehalten ist.

Zu einzelnen Änderungsvorschlägen wird im Bericht unter den jeweiligen Bestimmungen eingegangen.

D. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zum Titel

Der Titel *Videoverordnung* ist kurz und prägnant und bringt klar zum Ausdruck, um was es in der Verordnung geht.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Geltungsbereich

Artikel 1 der Verordnung orientiert sich im Wesentlichen am Rahmen, welcher das Polizeigesetz vorgibt. Gemäss Artikel 33 Absatz 1 PolG kann die Kantonspolizei im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen Personen beobachten sowie diese und deren Äusserungen in Bild und Ton aufzeichnen. Dies allerdings nicht in jedem Fall, sondern nur, wenn Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte. Absatz 2 desselben Artikels bestimmt, dass die Kantonspolizei technische Mittel, namentlich Videogeräte einsetzen kann, um öffentlich zugängliche Strassen, Plätze und Räume zu überwachen, wenn dies erforderlich erscheint, um die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten. Diese beiden Tatbestände werden in der Videoverordnung in Absatz 1 Buchstabe a und Buchstabe b klar auseinander gehalten. Mit der Präzisierung, dass Videoaufnahmen ohne Ton erfolgen, wurde der im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Forde-

rung Rechnung getragen.

Absatz 2 führt aus, dass die Videoverordnung nicht nur für die Kantonspolizei, sondern auch für die Gemeindebehörden Gültigkeit hat. Denn Artikel 33 Absatz 6 PolG räumt neben der Kantonspolizei auch den Gemeinden die Kompetenz ein, unter den gleichen Voraussetzungen, wie sie für die Kantonspolizei gegeben sein müssen, öffentlich zugängliche Strassen, Plätze und Räume mit Videogeräten zu überwachen.

Während das Polizeigesetz und die darauf sich abstützende Videoverordnung die polizeiliche Tätigkeit ausserhalb des Strafverfahrens regelt und damit in erster Linie der Gefahrenabwehr und der Prävention dient, regelt die Strafprozessordnung die Aufgaben der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung. Nach Absatz 3 bleibt die besondere Gesetzgebung, namentlich die Strafprozessordnung, vorbehalten.

2. Abschnitt: **Bild- und Tonaufzeichnungen bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen**

Artikel 2 Voraussetzungen

Absatz 1 lässt in Konkretisierung von Artikel 33 Absatz 1 PolG Bild- und Tonaufzeichnungen bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen nur zu, wenn Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte. Diese polizeiliche Massnahme unterscheidet sich wesentlich von der Observation im Sinne von Artikel 23 PolG. Dort geht es darum, dass eine bestimmte Person oder Personengruppe von der Kantonspolizei zur Verhinderung oder Aufdeckung von Straftaten im öffentlichen Raum über eine gewisse Zeitdauer zum Zweck der Informationsbeschaffung systematisch offen oder verdeckt beobachtet wird; der Polizeikommandant oder die Polizeikommandantin hat die Observation schriftlich anzuordnen. Hier geht es indes darum, dass die Polizei offen und für jedermann erkennbar an der Uniform, an einer angeschriebenen Leuchtweste usw. Aufnahmen bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen machen kann, dies jedoch ausdrücklich nur dann, wenn Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte.

Absatz 2 führt nicht abschliessend Umstände auf, bei denen die Voraussetzungen für Bild- und Tonaufzeichnungen gegeben sind. Wenn strafbare Handlungen zu befürchten sind, wird es der Kantonspolizei inskünftig auf der Basis dieser klaren Bestimmung möglich sein, Personengruppen bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen, so beispielsweise bei der 1.-August-Feier auf dem Rütli, in Bild und/oder Ton aufzuzeichnen. Die Erfahrung zeigt, dass auch die Möglichkeit der Tonaufnahme notwendig ist, beispielsweise um den Wortlaut einer Rede hinsichtlich des Antirassismusartikels zu überprüfen. Mit diesen Massnahmen können bei erfolgten Straftaten die Täterschaft nachträglich identifiziert und rechtsgenügend der Beweis geführt werden.

Artikel 3 Zuständigkeit

Die Kompetenz, bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen Bild- und Tonaufzeichnungen anzuordnen, soll bei der obersten Polizeiführung, dem Polizeikommandanten oder der Polizeikommandantin, liegen. Das Ansiedeln der Kompetenz auf dieser Stufe verdeutlicht einerseits das zurückhaltende Anwenden dieser Mittel und ist andererseits zweckmässig, da Veranstaltungen und Kundgebungen in aller Regel rechtzeitig angekündigt werden, womit der Polizeiführung Zeit bleibt, eine umfassende Lagebeurteilung vornehmen zu können und dabei insbesondere auch dem Aspekt möglicher strafbarer Handlungen im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Rechnung zu tragen. Nur ausnahmsweise, namentlich wenn Dringlichkeit gegeben ist, sind auch die Pikettoffiziere und Pikettoffizierinnen befugt, solche Massnahmen anzuordnen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn unangekündigte Veranstaltungen durchgeführt werden, bei denen die Voraussetzungen für Bild- und Tonaufzeichnungen gegeben sind, oder wenn im Zusammenhang mit einer angekündigten Veranstaltung eine Situation entgegen der Lagebeurteilung eskaliert.

Die Anordnungscompetenz dem Sicherheitsdirektor oder der Sicherheitsdirektorin vorzubehalten, ist aus zeitlichen und sachlichen Gründen unzweckmässig. Sie beim Polizeikommandanten oder bei der Polizeikommandantin anzusiedeln rechtfertigt sich aber auch mit Blick auf Artikel 23 PolG, wo die Kompetenz zur Anordnung der Observation auf der gleichen Stufe liegt.

3. Abschnitt: **Videoüberwachung**

Artikel 4 Voraussetzungen

Dieser Artikel umschreibt den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar und verhältnismässig erweist. Erforderlich ist ein vernünftiges Zweck-Mittel-Verhältnis.

Auch die Videoüberwachung darf - wie jede polizeiliche Massnahme - in zeitlicher, örtlicher, personeller und sachlicher Hinsicht nicht weiter gehen, als es der polizeiliche Zweck erfordert. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die zuständige Instanz erst nach einer sorgfältigen Problem- und Massnahmenanalyse die Videoüberwachung anordnen darf, wenn andere Schutzmassnahmen nicht den gewünschten Erfolg bringen, und sie diese als mildestes Mittel für geeignet hält, um den angestrebten Zweck (beispielsweise die Verhinderung von Vandalismus) zu erreichen. In der Lagebeurteilung ist neben anderen insbesondere auch den zeitlichen und örtlichen Aspekten Beachtung zu schenken.

Dieser äusserst wichtige Grundsatz findet sich bereits in Artikel 7 des PolG und soll in der Videoverordnung ausdrücklich wiederholt werden. Die in der Vernehmlassung geforderte Präzisierung, dass die Überwachung nur mit Videokameras ohne Ton erfolgen darf, wurde aufgenommen.

Artikel 5 Zuständigkeit

In Absatz 1 wird die Kompetenz, einen öffentlichen Platz mit Video zu überwachen, ausdrücklich nur dem Vorsteher oder der Vorsteherin der Sicherheitsdirektion vorbehalten. Ausnahmen, wie sie bei der Anordnung von Aufzeichnungen bei Veranstaltungen und Kundgebungen in Artikel 3 vorgesehen werden müssen, sind hier nicht notwendig, da keine Dringlichkeit gegeben ist.

In Absatz 2 ist geregelt, dass auch der Gemeinderat die Videoüberwachung auf dem Gemeindegebiet verfügen kann. Der Gemeinderat ist gehalten, diese Überwachung vorgängig mit der Kantonspolizei zu koordinieren. Ziel dieser Koordination ist es, dass bereits vor Erlass der gemeinderätlichen Verfügung insbesondere auch den technischen, polizeitaktischen sowie datenschützerischen Elementen Rechnung getragen wird.

Der Forderung der mit dem Datenschutz beauftragten Person und anderer Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser nach einem öffentlich zugänglichen Register tragen (neu) die Absätze 3 und 4 Rechnung. Absatz 3 bezeichnet hierzu die mit dem Datenschutz beauftragte Person als zuständig, und Absatz 4 verlangt, dass die verfügende Behörde ihn unverzüglich über eine rechtskräftig verfügte Videoüberwachung zu informieren hat.

Artikel 6 Anordnung

Artikel 6 bestimmt, dass die Videoüberwachung mit einer schriftlichen Verfügung anzuordnen ist und bezeichnet namentlich die Punkte, die in der Verfügung enthalten sein müssen. Die Verfügung ist im Amtsblatt des Kantons Uri zu veröffentlichen, bevor die Videoüberwachung durchgeführt wird.

Artikel 7 Rechtsmittel

Artikel 68 PolG hält fest, dass Verfügungen nach diesem Gesetz oder der darauf gestützten Rechtserlasse nach den Bestimmungen der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege¹ angefochten werden können, soweit die besondere Gesetzgebung nichts anderes bestimmt. Diesem Umstand wird hier Rechnung getragen. Da von der Verfügung für die Videoüberwa-

¹ RB 2.2345

chung jedermann betroffen ist, ist sie im Amtsblatt zu veröffentlichen, und als Konsequenz daraus beginnt die Beschwerdefrist ab der Veröffentlichung der Verfügung im Amtsblatt zu laufen. Damit der eigentliche, angestrebte Zweck einer Videoüberwachung nicht im vornherein mit der Einreichung einer Beschwerde verunmöglicht werden kann, ist es notwendig, allfälligen Beschwerden keine aufschiebende Wirkung zuzusprechen.

Artikel 8 Hinweis vor Ort

Die in Artikel 8 festgehaltene Massnahme verfolgt zwei Ziele. Die Informationspflicht gebietet, dass am überwachten Ort Hinweisschilder Personen darauf aufmerksam machen, dass sie sich im Aufnahmefeld von Kameras befinden. Mit der Bezeichnung der Behörde, die die Videoüberwachung angeordnet hat, wird gegenüber der betroffenen Allgemeinheit Transparenz geschaffen. Die Hinweisschilder auf eine Videoüberwachung sollen jedoch auch präventiv wirken, indem sie potenzielle Straftäterinnen und Straftäter abschrecken soll und strafbare Handlungen gar nicht erst begangen werden.

Artikel 9 Einstellung der Videokamera

Dieser Artikel verdeutlicht nochmals das wichtige Verhältnismässigkeitsprinzip, hier ausdrücklich unter den örtlichen und zeitlichen Aspekten. So wäre es unverhältnismässig, eine Videoüberwachung flächendeckend zu installieren, wenn eine punktuelle den Zweck erfüllen kann. Und ebenso unverhältnismässig wäre es, eine Videoüberwachung rund um die Uhr laufen zu lassen, wenn die strafbaren Handlungen, gegen die sich der Einsatz richtet, nur während einer bestimmten Nachtzeit zu erwarten sind.

4. Abschnitt: **Gemeinsame Bestimmungen**

Artikel 10 Begriffe

Artikel 10 definiert namentlich die zwei in Artikel 33 PolG verwendeten Begriffe, die "Auswertung" und die "Bearbeitung". Der Begriff "Auswertung" umfasst das bloss Abspielen und Einsehen der Bild- und Tonaufzeichnungen. Jeder weitere Umgang mit den Bild- und Tonaufzeichnungen fällt unter den Begriff "Bearbeitung". Zur Verdeutlichung, was alles unter "Bearbeitung" zu verstehen ist, werden aufgezählt das Umarbeiten, die Verwendung, die Bekanntgabe, die Weitergabe, die Archivierung oder die Vernichtung von Bild- und Tonaufzeichnungen.

Artikel 11 Auswertung

Artikel 33 Absatz 4 PolG hält fest, dass die Aufzeichnungen auszuwerten sind. Diese absolute Formulierung für sich genommen würde den Schluss zulassen, dass in jedem Fall alle

Aufzeichnungen abgespielt und eingesehen werden müssen, dies selbst dann, wenn im Vorneherein feststeht, dass überhaupt keine strafbaren Handlungen vorgefallen sind. Daher präzisiert Artikel 11 Absatz 1, dass eine Auswertung nur dann vorzunehmen ist, wenn strafbare Handlungen vorgefallen sind oder angezeigt wurden. Anders gesagt werden Aufzeichnungen nicht ausgewertet, also weder abgespielt noch eingesehen, wenn keine strafbare Handlung geschehen ist oder zur Anzeige gebracht wurde. Vielmehr werden diese Aufzeichnungen unbesehen überschrieben.

Die Vernehmlassungsvorlage sah vor, dass die Auswertung von jener Stelle vorzunehmen sei, welche die Videoüberwachung angeordnet hat, also auch von den Gemeinden. Dieser Vorschlag stiess im Vernehmlassungsverfahren auf grosse Kritik, und es wurde gefordert, dass diese Kompetenz ausschliesslich der Kantonspolizei vorzubehalten sei. Dem trägt Absatz 2 Rechnung.

Artikel 12 Bearbeitung

In Artikel 33 Absatz 4 PolG wird ausdrücklich festgehalten, dass die Aufzeichnungen aus Videoüberwachungen öffentlicher Plätze und auch die Aufzeichnungen im Zusammenhang mit Kundgebungen nur weiterbearbeitet werden dürfen, wenn Delikte vorgefallen sind. Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung knüpft an diese Bestimmung an und bringt zum Ausdruck, dass auch die Bearbeitung der Bild-, Ton- und Videoaufzeichnungen ausschliesslich durch die Kantonspolizei erfolgen darf. Im gleichen Absatz wird der Zweck der Auswertung genannt. Es geht einzig und allein darum, strafbare Handlungen zu dokumentieren und die Täterinnen oder Täter zu ermitteln. Von diesem Instrument hat die Kantonspolizei beispielsweise in den vergangenen Jahren im Zusammenhang mit dem Auftritt von Extremisten auf dem Rütli erfolgreich Gebrauch gemacht, indem es ihr gelang, anhand der Aufzeichnungen im Nachhinein Straftäter bei der zuständigen Strafbehörde rechtsgenüglich zur Anzeige zu bringen.

Im Zusammenhang mit Bild- und Tonaufzeichnungen, die bei öffentlichen Kundgebungen und Veranstaltungen gemacht werden, trägt Artikel 12 Absatz 2 einer Besonderheit Rechnung. So soll es möglich sein, die Aufzeichnungen neben den oben dargelegten Gründen auch zu bearbeiten, um den Polizeieinsatz im Hinblick auf mögliche Straf- oder Disziplinarverfahren sowie Schadenersatz- und Genugtuungsforderungen gegen die Polizei festzuhalten.

Bei den hier angesprochenen Polizeieinsätzen geht es auch um so genannt unfriedlichen Ordnungsdienst. Dabei handelt es sich um die Gewährleistung und/oder die Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Menschenansammlungen mit anlassbezogen organisierten und geführten Polizeikräften. Solche Polizeieinsätze sind sowohl für die Polizeiführung als auch die Mannschaft sehr anspruchsvoll und heikel. Oftmals wird die Polizei in diesem Zusammenhang mit Vorwürfen konfrontiert, sie sei unverhältnismässig vorge-

gangen. Und hier hat die Aufsichtsbehörde der Polizei grosses Interesse, das polizeiliche Vorgehen auf rechtlich abgestützter Basis selber dokumentieren und auswerten zu können. Auch diese Aufnahmen unterliegen dem Vernichtungsgebot von Artikel 13.

Artikel 13 Vernichtung

Zuständig für die Vernichtung der Aufzeichnungen ist jene Behörde, die sie angeordnet hat. Nach Artikel 33 Absatz 4 PolG sind die Aufzeichnungen zu vernichten, "sobald der Grund für die Aufzeichnung weggefallen ist". Entscheidend ist demnach nicht eine absolute Frist, sondern der Grund der Aufzeichnung. Trotzdem ist es aus Gründen der Rechtssicherheit angezeigt, in der Verordnung eine absolute Frist zu setzen. Diese beträgt 90 Tage seit der Aufzeichnung. Mit diesen 90 Tagen wird präzise der Strafantragsfrist von drei Monaten, wie sie in Artikel 31 Strafgesetzbuch² festgelegt ist, Rechnung getragen. Damit wird es für die Polizei möglich, bei Antragsdelikten auch bei spätem aber noch fristgerechten Einreichen des Strafantrags erfolgreich zu ermitteln und Beweise zu sichern. Delikte, die nur auf Antrag der berechtigten Person verfolgt werden, sind beispielsweise Sachbeschädigung (Art. 144 Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB; SR 311.0]), Tötlichkeiten (Art. 126 StGB) usw.

Das Bundesgericht hat sich im Entscheid vom 14. Dezember 2006³ mit der Aufbewahrungsfrist beschäftigt. Damals ging es um das Polizeireglement der Stadt St. Gallen, das mit einer 100-tägigen Aufbewahrungsfrist eine vergleichbare Bestimmung enthält. Das Bundesgericht hat diese 100-Tage-Regel als verfassungsmässig anerkannt und zusammenfassend festgestellt, dass das blosses Aufbewahren von Aufzeichnungen keinen schweren Eingriff in das verfassungsmässige Recht der Selbstbestimmung darstelle. Die Überwachung diene der Prävention von Straftaten, und die Aufnahmen seien dazu da, Beweise für eine allfällige Strafverfolgung zu sichern. Die Frist von 100 Tagen sei zwar lang. Den Opfern von Straftaten müsse aber zugestanden werden, mit einer Anzeige eine gewisse Zeit zuwarten zu können, ohne dass die Videoaufnahmen als möglicherweise einziges Beweismittel dann bereits vernichtet seien. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu Artikel 11 hingewiesen.

Absatz 2 wiederholt, dass grundsätzlich jene Stelle verpflichtet ist, die Aufzeichnungen zu vernichten, die sie angeordnet hat. Nur wenn die Aufzeichnungen ausgewertet oder bearbeitet werden, geht die Pflicht, diese zu vernichten auf die Kantonspolizei über. Über die Vernichtung ist ein Protokoll zu führen.

Absatz 3 befasst sich mit der Vernichtung der Aufzeichnungen, die in einem Rechtsverfahren als Beweismittel aufbewahrt werden müssen. Diese sind zu vernichten, sobald das Verfahren rechtmässig abgeschlossen ist oder die für das Verfahren massgeblichen Verjährungsfristen abgelaufen sind. Von dieser Regelung nicht erfasst werden jedoch Strafverfahren. Bei

² StGB; SR 311.0

³ 1P.358/2006

Aufzeichnungen, die im Zusammenhang mit einem Strafverfahren aufzubewahren sind, gelten die Regeln des Strafprozesses. Solche Aufzeichnungen sind spätestens nach Ablauf der massgeblichen Verjährungsfristen zu vernichten. Die Verjährungsfristen sind in Artikel 97 ff. StGB festgelegt und betragen beispielsweise für die Verfolgung eines Vergehens sieben Jahre, für die Verfolgung einer Übertretung drei Jahre (Art. 109 StGB). Wird beispielsweise seitens der berechtigten Person im Zusammenhang mit einer Sachbeschädigung (Art. 144 StGB) Strafantrag gestellt, so sind die Aufzeichnungen spätestens nach sieben Jahren zu vernichten, wenn die Täterschaft nicht vorher ermittelt werden konnte.

Mit dem in Absatz 4 formulierten Verbot, Kopien von Aufzeichnungen anzufertigen, soll die unkontrollierbare Existenz von Duplikaten (Backups) verhindert werden.

Artikel 14 Datensicherheit und Datenschutz

Artikel 14 schützt die Aufzeichnungen vor unberechtigter Kenntnisnahme und unbefugtem Zugriff und weist die Kantonspolizei und die Gemeinden zu entsprechenden Massnahmen an.

Absatz 1 regelt die Zugriffsberechtigung in dem Sinne, dass nur namentlich bezeichnete Personen befugt sind, Aufzeichnungen auszuwerten. Mit dieser Einschränkung soll die breite Einsichtnahme in aufgezeichnete Daten verhindert werden.

Der Polizeikommandant oder die Polizeikommandantin hat neben dem Personal, das die Aufnahmen auswerten muss, namentlich auch jene Fachleute zu bezeichnen, die für die Bearbeitung von Aufzeichnungen im Sinne dieser Verordnung zuständig sind.

Absatz 2 hält fest, dass mit geeigneten technischen und organisatorischen Massnahmen sicherzustellen ist, dass ein missbräuchlicher Zugriff auf die Daten ausgeschlossen ist. Was im Einzelnen unter diesen Massnahmen zu verstehen ist und wie dieser Schutz verwirklicht werden soll, ist im Detail nicht zu regeln. Diese müssen insgesamt geeignet sein, den geforderten Schutz vor dem Zugriff unbefugter Personen zu bieten.

Absatz 3 ruft in Erinnerung, dass nicht nur der Zugriff auf die Aufzeichnungen sensibel ist, sondern auch der Zugang zu den Aufzeichnungsgeräten, weshalb auch diese vor unbefugtem Zugang zu schützen sind.

Absatz 4 ruft mit dem Hinweis auf das Gesetz über den Schutz von Personendaten⁴ den in Artikel 43 PolG formulierten Grundsatz in Erinnerung.

⁴ RB 2.2511

4. Abschnitt: **Finanzierung**

Artikel 15 Kosten

Mehrere Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser reklamierten das Fehlen einer Bestimmung, die das Tragen der Kosten regelt. Diesen Mangel behebt neu Artikel 15.

Wer Bild-, Ton- oder Videoaufzeichnungen anordnet, hat alle damit verbundenen Kosten zu tragen. Darunter fallen insbesondere Kosten für Anschaffung, Installation, Betrieb und Unterhalt der nötigen Geräte und Leitungen. Der Kanton kommt für jene Kosten auf, die für Auswertung und Bearbeitung anfallen. Weil die Aufzeichnungen ausschliesslich bei vorgefallenen oder angezeigten Straftaten ausgewertet oder bearbeitet werden, besteht die Möglichkeit der Weiterverrechnung an die mutmassliche Täterschaft.

5. Abschnitt: **Schlussbestimmungen**

Artikel 16 Inkrafttreten

Weil die Verordnung dem fakultativen Referendum untersteht (Absatz 1), ist es zweckmässig, dass der Regierungsrat deren Inkrafttreten bestimmt (Absatz 2)

E. Antrag

Die Videoverordnung, wie sie im Anhang enthalten ist, wird beschlossen.

Anhang

Videoverordnung

Beilage:

Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten

Videoverordnung

(vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri,

gestützt auf Artikel 33 des Polizeigesetzes vom 30. November 2008 (PolG)⁵,

beschliesst:

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Geltungsbereich

¹Diese Verordnung regelt

- a) den Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungen bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen; und
- b) den Einsatz von Videogeräten ohne Ton, um öffentlich zugängliche Strassen, Plätze und Räume zu überwachen.

²Sie gilt für die Kantonspolizei und für die Gemeindenbehörden, die mit Videogeräten öffentlich zugängliche Strassen, Plätze und Räume überwachen.

³Vorbehalten bleibt die besondere Gesetzgebung, namentlich die Strafprozessordnung⁶.

2. Abschnitt: Bild- und Tonaufzeichnungen bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen

Artikel 2 Voraussetzungen

¹Bild- und Tonaufzeichnungen bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen sind zulässig, wenn Anzeichen bestehen, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte.

²Das ist insbesondere der Fall, wenn:

- a) im Vorfeld einer Veranstaltung oder Kundgebung zu Gewalttätigkeiten aufgerufen wird;

⁵ RB 3.8111

⁶ RB 3.9222

- b) aufgrund der organisierenden Personen, der Teilnehmer oder Teilnehmerinnen, des Themas einer Veranstaltung oder Kundgebung oder des allgemeinen politischen Klimas mit spontanen Gewalttätigkeiten oder anderen Rechtsgutverletzungen zu rechnen ist;
- c) bei Sportveranstaltungen mit randalierendem Publikum gerechnet werden muss.

Artikel 3 Zuständigkeit

Der Polizeikommandant oder die Polizeikommandantin ist zuständig, bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen Bild- und Tonaufzeichnungen anzuordnen. In dringenden Fällen kann der Pikettoffizier oder die Pikettoffizierin an seiner oder ihrer Stelle handeln.

3. Abschnitt: **Videoüberwachung**

Artikel 4 Voraussetzungen

Öffentlich zugängliche Strassen, Plätze und Räume dürfen mit Videokameras ohne Ton überwacht werden, wenn diese Massnahme geeignet und notwendig erscheint, um die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten, und wenn sie in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel steht.

Artikel 5 Zuständigkeit

¹Die Vorsteherin oder der Vorsteher der zuständigen Direktion⁷ kann die Videoüberwachung verfügen, wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind.

²In gleicher Weise kann der Gemeinderat die Videoüberwachung auf dem Gemeindegebiet verfügen. Er koordiniert sie vorgängig mit der Kantonspolizei.

³Die beauftragte Person für Datenschutz führt ein öffentliches Register über alle Videoüberwachungen, in das jede Person Einsicht nehmen kann.

⁴Die verfügende Behörde meldet der mit dem Datenschutz beauftragten Person unverzüglich die rechtskräftig verfügte Videoüberwachung.

Artikel 6 Anordnung

¹Die Videoüberwachung ist mit einer schriftlichen Verfügung anzuordnen. Diese nennt:

- a) den Zweck der Überwachung;

⁷ Sicherheitsdirektion; siehe Organisationsreglement (RB 2.3322).

- b) das überwachte Gebiet;
- c) die Dauer und Art der Überwachung;
- d) das Rechtsmittel, das gegen die Verfügung ergriffen werden kann.

²Die Verfügung ist im Amtsblatt des Kantons Uri zu veröffentlichen, bevor die Videoüberwachung durchgeführt wird.

Artikel 7 Rechtsmittel

¹Verfügungen, die eine Videoüberwachung anordnen, sind anfechtbar. Die Beschwerdefrist läuft ab der Veröffentlichung der Verfügung im Amtsblatt. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.

²Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach der Verordnung über die Verwaltungsrechtspflege⁸.

Artikel 8 Hinweis vor Ort

Am überwachten Ort ist gut sichtbar auf die Videoüberwachung hinzuweisen. Die Stelle, die die Überwachung angeordnet hat, ist zu bezeichnen.

Artikel 9 Einstellung der Videokameras

¹Videokameras sind so auf- und einzustellen, dass nur jene Orte erfasst werden, die nach Artikel 6 überwacht werden sollen.

²Sie sind nur zu jenen Zeiten zu betreiben, die nötig sind, um das Ziel der Überwachung zu erreichen.

4. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen

Artikel 10 Begriffe

In dieser Verordnung bedeuten:

- a) Auswertung: Die Bild- und Tonaufzeichnungen werden abgespielt und eingesehen.
- b) Bearbeitung: Jeder weitere Umgang mit den Bild- und Tonaufzeichnungen, wie Umarbeitung, Verwendung, Bekanntgabe, Weitergabe, Archivierung oder Vernichtung.

⁸ RB 2.2345

Artikel 11 Auswertung

¹Die Bild-, Ton- und Videoaufzeichnungen sind nur dann auszuwerten, wenn strafbare Handlungen vorgefallen sind oder solche angezeigt werden.

²Die Auswertung der Aufzeichnungen ist der Kantonspolizei vorbehalten.

Artikel 12 Bearbeitung

¹Die Kantonspolizei ist befugt, Bild-, Ton- und Videoaufzeichnungen zu bearbeiten, um:

- a) die strafbaren Handlungen zu dokumentieren;
- b) den Täter oder die Täterin zu ermitteln.

²Bild- und Tonaufzeichnungen, die bei öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen gemacht worden sind, dürfen zudem bearbeitet werden, um den Polizeieinsatz im Hinblick auf mögliche Straf- oder Disziplinarverfahren sowie Schadenersatz- und Genugtuungsforderungen gegen die Polizei festzuhalten.

³Werden die Bild-, Ton- und Videoaufzeichnungen weitergegeben, sind Personendaten unbeteiligter Dritter zu anonymisieren.

Artikel 13 Vernichtung

¹Bild-, Ton- und Videoaufzeichnungen sind von der sie anordnenden Behörde zu vernichten, sobald der Grund für die Aufzeichnung weggefallen ist, spätestens aber 90 Tage seit der Aufzeichnung.

²Grundsätzlich ist jene Stelle verpflichtet, die Aufzeichnung zu vernichten, die sie angeordnet hat. Aufzeichnungen, die ausgewertet oder bearbeitet worden sind, sind von der Kantonspolizei zu vernichten. Über die Vernichtung ist ein Protokoll zu führen.

³Aufzeichnungen, die in einem Rechtsverfahren als Beweismittel aufbewahrt werden, sind spätestens zu vernichten, wenn das Verfahren rechtskräftig abgeschlossen oder die massgeblichen Verjährungsfristen abgelaufen sind.

⁴Es dürfen keine Kopien der Aufzeichnungen angelegt werden.

Artikel 14 Datensicherheit und Datenschutz

¹Der Polizeikommandant oder die Polizeikommandantin bezeichnet die Personen, die be-

rechtigt sind, Bild-, Ton- und Videoaufzeichnungen im Sinne dieser Verordnung auszuwerten und zu bearbeiten.

²Die Aufzeichnungen sind durch technische und organisatorische Massnahmen vor dem Zugriff unbefugter Personen zu schützen.

³Zugang zu den Aufzeichnungsgeräten haben nur die nach Absatz 1 bezeichneten Personen und das technische Wartungspersonal, um die technischen Geräte zu unterhalten.

⁴Im Übrigen gelten die Vorschriften des Gesetzes über den Schutz von Personendaten⁹.

5. Abschnitt: **Finanzierung**

Artikel 15 **Kosten**

¹Wer Bild-, Ton- oder Videoaufzeichnungen anordnet, trägt die damit verbundenen Kosten.

²Die Kosten für die Auswertung und Bearbeitung der Bildaufzeichnungen trägt der Kanton.

6. Abschnitt: **Schlussbestimmungen**

Artikel 16 Inkrafttreten

¹Diese Verordnung untersteht dem fakultativen Referendum.

²Der Regierungsrat bestimmt, wann sie in Kraft tritt¹⁰.

Im Namen des Landrats
Der Präsident: Paul Jans
Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

⁹ RB 2.2511

¹⁰ vom Regierungsrat in Kraft gesetzt auf, AB vom ...

Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten

Name	Stellungnahme eingereicht:	Ja	Nein
Gemeindeverwaltung Altdorf		X	
Gemeindeverwaltung Andermatt		X	
Gemeindeverwaltung Attinghausen		X	
Gemeindeverwaltung Bauen			X
Gemeindeverwaltung Bürglen		X	
Gemeindeverwaltung Erstfeld		X	
Gemeindeverwaltung Flüelen		X	
Gemeindeverwaltung Göschenen			X
Gemeindeverwaltung Gurtellen		X	
Gemeindeverwaltung Hospental		X	
Gemeindeverwaltung Isenthal		X	
Gemeindeverwaltung Realp		X	
Gemeindeverwaltung Schattdorf		X	
Gemeindeverwaltung Seedorf		X	
Gemeindeverwaltung Seelisberg		X	
Gemeindeverwaltung Silenen		X	
Gemeindeverwaltung Sisikon		X	
Gemeindeverwaltung Spiringen		X	
Gemeindeverwaltung Unterschächen		X	
Gemeindeverwaltung Wassen		X	
Korporation Uri		X	
Korporation Urseren		X	
CVP		X	
Junge CVP			X
FDP		X	
jungfreisinnige uri			X
SP		X	
Juso		X	
SVP		X	
Grüne			X
Jugendrat			X
Präsidium der landrätlichen Sicherheitskommission			X
Obergerichtspräsidium Uri			X
Landgerichtspräsidium Uri		X	
Landgerichtspräsidium Urseren			X

Jugendgerichtspräsidium Uri		X
Staatsanwaltschaft Uri	X	
Jugendanwaltschaft Uri	X	
Verhöramt Uri	X	
Kantonaler Datenschutzbeauftragter Uri	X	
Verband Kantonspolizei Uri (VKPUR)		X
Urner Anwaltsverband	X	
Baudirektion	X	
Bildungs- und Kulturdirektion	X	
Finanzdirektion	X	
Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion	X	
Justizdirektion		X
Volkswirtschaftsdirektion		X