



# VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

---

## VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz  
lic. iur. Oskar Müller, lic. iur. Jacqueline Iten-Staub,  
lic. iur. Felix Gysi und Dr. iur. Matthias Suter  
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

U R T E I L vom 18. Dezember 2018

in Sachen

**B. A.**, Baar

Beschwerdeführer

gegen

**Regierungsrat des Kantons Zug**, Regierungsgebäude, 6301 Zug

Beschwerdegegner

weiter verfahrensbeteiligt:

**Stadtrat von Zug**, Postfach 1258, 6301 Zug

betreffend

Videoüberwachung

V 2017 132

A. Mit Beschluss vom 31. Oktober 2017 erteilte der Regierungsrat des Kantons Zug die Bewilligung zum Betrieb einer Videoüberwachung für fünf Jahre. Die Videoüberwachung bezweckt die Verhinderung, Verfolgung und Aufklärung von strafbaren Handlungen. Als zuständiges Organ wurde die Zuger Polizei bezeichnet. Überwacht werden soll mit insgesamt 23 Kameras der in den Situationsplänen (massgebend) dargestellte öffentliche Raum in der Stadt Zug

- am Bahnhofplatz und an der Alpenstrasse bis nach der Kreuzung Gotthardstrasse;
- an der westlichen Vorfahrt zum Bahnhof, parallel zur Dammstrasse, vom südwestlichen Bahnhofsausgang bis zur Gubelstrasse;
- an der Gubelstrasse und General-Guisan-Strasse von der Bahnhofunterführung bis zur Kreuzung Allmendstrasse, einschliesslich angrenzender Bereiche der Dammstrasse und der Aabachstrasse;
- auf dem Aussenbereich des Kaufmännischen Bildungszentrums Zug, einschliesslich des Parkplatzes bis und mit Weststrasse;
- auf dem Arenaplatz und den Aussenbereichen der Stadthalle Zug, der Bossard-Arena und der Curlinghalle, einschliesslich angrenzender Bereich der Weststrasse und der Allmendstrasse.

Der Beschluss enthält in zwölf weiteren Ziffern Handlungsanweisungen an die Zuger Polizei und bezeichnet die berechtigten Stellen innerhalb der Zuger Polizei. Die insgesamt 17 Ziffern des Beschlusses wurden im Amtsblatt des Kantons Zug vom 10. November 2017 veröffentlicht.

B. Am 9. Dezember 2017 (Aufgabe der Sendung) erhob A. B. (nachfolgend Beschwerdeführer), Baar, gegen diesen Beschluss Verwaltungsgerichtsbeschwerde und stellte den Antrag, der Beschluss sei aufzuheben. Eventualiter sei der Beschluss zur neuen Beurteilung zurückzuweisen. Zudem seien die Verfahrenskosten zu erlassen. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, vor einer allfälligen Videoüberwachung, welche zu einem Grundrechtseingriff führe, seien nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip mildere Massnahmen zu prüfen. Die Sicherheit der Aufnahmebereiche hätte zunächst durch bauliche Massnahmen und/oder Verbesserung der Beleuchtungssituation verbessert werden müssen. Derartige Massnahmen seien aber nicht umgesetzt oder geprüft worden. Gemäss der vom Regierungsrat erteilten Bewilligung bleibe unklar, mit welchen Massnahmen die Datensicherheit in Bezug auf die Aufzeichnung, Bearbeitung, Auswertung sowie Vernichtung konkret sichergestellt werde. Die zu überwachenden Gebiete seien sehr umfangreich. So würden ganze Strassengenden und bestimmte Stadtgebiete vollständig von der Videoüberwachung erfasst. So auch das Kaufmännische Bildungszentrum. Dies sei

insofern problematisch, als dass die dort verkehrenden Personen meist keine Möglichkeit hätten, sich der Überwachung zu entziehen. Dies ergebe sich beispielsweise aufgrund der Schulpflicht. Der Regierungsrat lasse auch ausser Acht, dass gewisse Ladengeschäfte oder Räumlichkeiten (z.B. Anwaltskanzleien, Arztpraxen, Beratungsstellen, Ombudsstelle des Kantons Zug) nur über das mit Video überwachte Gebiet erreicht werden könnten. Passantinnen und Passanten hätten daher häufig gar keine Möglichkeit, das mit Video überwachte Gebiet zu meiden. Da die zu überwachenden Gebiete mit dem Bahnhof Zug und dessen Umgelände einen wichtigen, zentralen Verkehrsknotenpunkt im Kanton Zug umfassten, seien von den vorgesehenen Videoüberwachungsmassnahmen überdurchschnittlich viele Personen betroffen. Er, der Beschwerdeführer, bestreite, dass die Videoüberwachung als solche überhaupt ein zweckmässiges Mittel darstelle. Gemäss einer Zusammenfassung von Lingg habe die Videoüberwachung als Instrument der Kriminalprävention nur eine begrenzte Wirkung. Hinzuweisen sei auf mögliche Verlagerungseffekte, welche dazu führten, dass sich Straftaten aus dem videoüberwachten Gebiet in nicht überwachte Gebiete verlagerten und dementsprechend kein Sicherheitsgewinn resultiere. Die Tatsache, dass eine strafbare Handlung jederzeit an irgendeinem Ort stattfinden könne, rechtfertige keine flächendeckende Videoüberwachung. Auch die durch den Regierungsrat vorgebrachte Unverhältnismässigkeit in Bezug auf die Beschränkung der Überwachung auf bestimmte Tageszeiten oder einzelne Anlässe vermöge nicht zu überzeugen. Er, der Beschwerdeführer, erachte die Videoüberwachung zu jeder Tages- und Nachtzeit (24-Stunden-Überwachung) als unverhältnismässigen Grundrechtseingriff. Der Beschwerdeführer beantragte Kostenbefreiung bzw. -reduktion, weil er in vorliegender Sache nicht wirtschaftlich interessiert sei. Vielmehr gehe es ihm um die Verteidigung seiner Persönlichkeitsrechte. Zudem sei die Frage, wie weit die staatliche Überwachung gehen dürfe, von öffentlichem Interesse.

C. In ihrer Vernehmlassung vom 19. Februar 2018 beantragte die Sicherheitsdirektion namens des Regierungsrats die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. Zur Begründung führte die Sicherheitsdirektion einleitend aus, bei den zu überwachenden Gebieten handle es sich einerseits um öffentliche Plätze und deren Zugänge, welche aufgrund von verschiedenen Anlässen (Sport, Musikevents, Messen etc.) stark frequentiert würden. Das Bahnhofareal mit dem angrenzenden Busbahnhof sei andererseits ein zentraler Knotenpunkt für den Publikumsverkehr. Im bezeichneten Perimeter fänden überdurchschnittlich viele Straftaten statt – seit 2014 mehr als 1500 polizeiliche Ereignisse, davon über 750 strafbare Handlungen, teilweise mit mehreren Tatbeständen. Dabei handle es sich nicht einfach um Kleinigkeiten, sondern neben einer Viel-

zahl von Diebstählen, Sachbeschädigungen und Betäubungsmitteldelikten auch um Straftaten gegen Leib und Leben sowie verschiedene Sexualdelikte bis hin zu einer Vergewaltigung. Der Handlungsbedarf sei somit unbestritten und werde auch vom Beschwerdeführer nicht in Frage gestellt. Sehr zentral sei überdies, dass die strafbaren Handlungen im fraglichen Gebiet zu jeder Jahreszeit und zu jeder Tages- und Nachtzeit stattfänden. Durch die präventive Wirkung sowie die Möglichkeit der Echtzeitüberwachung verhindere die Videoüberwachung einerseits Straftaten, andererseits unterstütze sie aber auch die Strafverfolgungsbehörden mittels verwertbarer Aufnahmen bei der Aufklärung von strafbaren Handlungen. Anschliessend warf die Sicherheitsdirektion die Frage auf, ob der Beschwerdeführer überhaupt zur Beschwerde legitimiert sei. Im zweiten Teil ihrer Vernehmlassung nahm die Sicherheitsdirektion zu den Argumenten des Beschwerdeführers Stellung. So seien mildere Massnahmen, wie bauliche Massnahmen, eine optimierte Beleuchtungssituation oder eine Erhöhung der Polizeipräsenz, sehr wohl geprüft worden. Dabei habe sich aber gezeigt, dass der verfolgte Zweck einzig mit der Videoüberwachung als geeignetes und verhältnismässiges Mittel erreicht werden könne. Auch seien in der angefochtenen Bewilligung sehr wohl die Massnahmen zur Datensicherheit festgehalten und somit die entsprechenden Vorgaben des Videoüberwachungsgesetzes erfüllt worden. Wie aus den Akten hervorgehe, habe die Datenschutzstelle diesbezüglich keine Vorbehalte angebracht. Dem räumlichen Aspekt sei von der Polizei dahingehend Rechnung getragen worden, dass nur an den neuralgischen Punkten mit hohem Personenaufkommen und grossem Nutzungsdruck Videokameras vorgesehen seien. Die Überwachungsgebiete seien bewusst ausgewählt worden. Die durch die Videoüberwachung verursachten Beeinträchtigungen der persönlichen Grundfreiheiten würden durch strenge gesetzliche Vorgaben und Auflagen in der Bewilligung auf ein verhältnismässiges und zumutbares Niveau reduziert. Die Videoüberwachung vor Ort werde zudem erkennbar signalisiert. Überwacht und aufgezeichnet werde zudem ausschliesslich der öffentliche Grund. Die Privatsphäre von Anwohnenden und Geschäften werde jederzeit gewährleistet. Die Aufzeichnung der Bilddaten erfolge in hoher Auflösung, so dass die Videoaufzeichnungen zur Aufklärung von Straftaten auch zweckdienlich seien und als Beweismaterial im Ermittlungsverfahren verwendet werden könnten. Mehrere Studien aus der Schweiz wie auch aus Europa zeichneten ein positives Bild zur Videoüberwachung und belegten eine dauerhafte Reduktion von Straftaten in den überwachten öffentlichen Räumen. Das Risiko einer Verlagerung der Kriminalität erachte der Regierungsrat als gering. Das gesellschaftliche Interesse an der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, der wirksamen Strafverfolgung und des Schutzes für Geschädigte sei unbestritten. Aus Sicht des Regierungsrats überwiegen diese bedeutenden öffentlichen Anliegen vorliegend die persönlichen Schutzrechte, die mit der

angefochtenen Bewilligung beeinträchtigt würden. Die vom Beschwerdeführer verlangte Einschränkung der Einsatzdauer sei nur dann sinnvoll, wenn sich die Vorkommnisse, die sich mit der Videoüberwachung verhindern liessen oder welche damit aufgeklärt werden sollten, auf einen bestimmten Zeitraum beschränkten. Die deliktischen Handlungen im fraglichen Überwachungsgebiet beschränkten sich aber nicht auf gewisse Tages- und Nachtzeiten, sondern fänden rund um die Uhr statt. Für die 24-h-Überwachung spreche auch, dass diese Betriebszeiten einfach nachvollziehbar und merkbar seien. Die Bevölkerung müsse wissen, was sie erwarte.

D. In seiner Vernehmlassung vom 23. Februar 2018 liess der Stadtrat von Zug auf seine Antwort vom 20. Februar 2018 betreffend die Interpellation der Fraktion Alternative-CSP zur geplanten Videoüberwachung zwischen Bahnhof und Bossard-Arena verweisen. Darin führte der Stadtrat von Zug aus, die Videoüberwachung solle zur Sicherheit und Ordnung sowie zur Aufklärung von Straftaten beitragen. Die geplante Videoüberwachung könne die Polizeiarbeit wirkungsvoll unterstützen. Das sei im Sinne des Stadtrats und einer sicheren und attraktiven Stadt Zug. Der Stadtrat meinte zudem, eine sinnvolle Beschilderung der Bildaufzeichnungs- und Bildübermittlungsgeräte, die im Übrigen vorgeschrieben sei, beeinflusse die präventive Wirkung.

E. Am 2. Mai 2018 reichte der Beschwerdeführer eine Replik ein, nachdem ihm diejenigen Vorakten zur Verfügung gestellt worden waren, die nicht für die Sicherheit der künftigen Systeme und Aufzeichnungen sowie für den Datenschutz relevant sind (Kamerastandorte, Systemschema, Produktedatenblätter). In seiner Replik brachte der Beschwerdeführer u.a. vor, nur anhand tatsächlich durchgeführter Massnahmen könne objektiv beurteilt werden, ob die vorgesehene bzw. die zu erwartende Wirkung eingetreten sei. Das sei hier nicht geschehen. Der Regierungsrat treffe vorschnell die Annahme, lediglich Videoüberwachungsmassnahmen könnten die vorgesehenen Zwecke erreichen. Weiter wies der Beschwerdeführer darauf hin, dass auch ohne die geplanten Videoüberwachungsmassnahmen der Kanton Zug sicherer geworden sei. Das ergebe sich aus der polizeilichen Statistik aus dem Jahr 2017. Der Regierungsrat weiche zudem der Realität aus, indem er nicht zu anerkennen vermöge, dass nicht rund um die Uhr (fortlaufend) auf dem zu überwachenden Gebiet deliktische Handlungen stattfänden. Auch liefere der Regierungsrat keine konkreten Fall- und Zeitangaben zu den von ihm erwähnten deliktischen Handlungen.

F. Am 15. Mai 2018 liess der Stadtrat von Zug mitteilen, er verzichte auf die Einreichung einer Duplik.

G. Die Sicherheitsdirektion reichte am 2. Juli 2018 eine Duplik ein. Sie führte darin im Wesentlichen aus, dass die Zuger Polizei in den zu überwachenden Gebieten ein erhöhtes Aufkommen von Vandalismus, Gewaltdelikten und anderen strafbaren Handlungen feststelle. Die fragliche Videoüberwachung bezwecke unter anderem, trotz kontinuierlich steigender Nutzung des öffentlichen Raums die Anzahl strafrechtlich relevanter Vorfälle im fraglichen Gebiet zu reduzieren. Es läge auf der Hand, dass offensichtlich untaugliche Massnahmen nicht tatsächlich zuerst getestet würden, nur um ihre Wirkungslosigkeit festzustellen. Die Zuger Polizei setze im Rahmen ihres Auftrags bereits eine Vielzahl von mildereren Massnahmen ein. Aber keine dieser Massnahmen, auch nicht in Kombination, könne die Sicherheit im spezifischen fraglichen Gebiet im erforderlichen Mass herstellen und den Zweck der Videoüberwachung, insbesondere auch in Bezug auf die Verfolgung und Aufklärung von strafbaren Handlungen, erfüllen. Die Zugerland Verkehrsbetriebe (ZVB) machten die Erfahrung, dass sich die Gewaltbereitschaft und der Vandalismus seit Einführung der Videoüberwachung in den öffentlichen Verkehrsmitteln markant reduziert hätten. Zwar befinde sich die Sicherheit im Kanton Zug generell, über das ganze Kantonsgebiet und im Vergleich mit anderen Kantonen betrachtet, auf einem hohen Niveau. Gleichwohl sei im fraglichen Zentrumsgebiet der Stadt Zug ein erhöhter Kriminalitätsdruck feststellbar.

H. Auf Verlangen des Gerichts reichte die Sicherheitsdirektion am 19. Oktober 2018 eine statistische Auswertung ein zur Beantwortung der Fragen, worauf ihre Feststellungen basierten, dass im für die Videoüberwachung vorgesehenen Perimeter überdurchschnittlich viele Straftaten stattfänden bzw. es sich um Orte mit hohem Kriminalitätsdruck, um sog. Brennpunkte oder "Hotspots", handle, sowie dass die Straftaten im vorgesehenen Perimeter zu jeder Jahreszeit und zu jeder Tages- und Nachtzeit erfolgten. Das von der Zuger Polizei erstellte Dokument enthält die statistische Auswertung der Straftaten, welche im Zeitraum 2014 bis 2018 (Stand: 26. September 2018) im Kanton Zug stattgefunden haben. Dabei wurden die Straftaten nach ausgewählten StGB-Titeln gegliedert und einerseits räumlich (mit einer Heatmap) und andererseits zeitlich statistisch ausgewertet. Für die Auswertung konnten die Straftaten verwendet werden, deren Tatorte mit Koordinaten versehen sind (81.4 % aller Straftaten im Kanton Zug, davon 37.9 % in der Stadt Zug). Die Zuger Polizei legte zudem sieben ausgewählte Fälle mit hoher Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung, welche seit 2017 im Perimeter resp. im betreffenden

Einzugsgebiet begangen worden seien oder die Polizei Fahndungsmassnahmen zum angrenzenden Tatort habe tätigen müssen, kurz dar.

I. Am 5. November 2018 nahm der Beschwerdeführer in den Räumen des Verwaltungsgerichts Einsicht in die von der Sicherheitsdirektion eingereichte statistische Auswertung. Er äusserte sich am 19. November 2018 dazu wie folgt: Es erfolge keine Aufschlüsselung nach Stadtquartieren, insbesondere dem für die Videoüberwachung vorgesehenen Perimeter. Die abgebildete Heatmap weise kein Legende auf, weshalb eine Aussage über allfällige Brennpunkte oder "Hotspots" nicht möglich sei. Solche Aussagen seien erst dann möglich, wenn die vorliegenden Kennzahlen mit denjenigen anderer Städte oder Gemeinden verglichen werden könnten. Die zeitliche Auswertung der Straftaten weise teilweise erhebliche Schwankungen im Tagesverlauf aus. Dies belege geradezu, dass Straftaten nicht zu jeder Tages- und Nachtzeit stattfänden und zwingend eine differenzierte Betrachtung notwendig sei.

J. Mit Schreiben vom 27. November 2018 teilte die Sicherheitsdirektion mit, sie verzichte auf eine Stellungnahme zur Eingabe des Beschwerdeführers vom 19. November 2018.

K. Weitere Eingaben erfolgten keine mehr.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. a) Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (VRG, BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor.

b) Gemäss § 62 Abs. 1 VRG ist zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt, wer a) vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, b) durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist und c) ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat.

b/aa) Für die Legitimationsprüfung ist im Einzelnen auf die vom Verwaltungsgericht entwickelte Praxis bei Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbeschwerden abzustellen. Zudem ist das Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) zu beachten. Gemäss Art. 111 BGG muss sich, wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, am Verfahren vor allen kantonalen Instanzen als Partei beteiligen können. Demgemäss müssen die Kantone mindestens die gleiche Beschwerdelegitimation anerkennen, wie sie das BGG vorschreibt. Die Bestimmung von § 62 Abs. 1 VRG stimmt wörtlich mit der bundesrechtlichen Regelung von Art. 89 Abs. 1 BGG überein. Die vom Gesetz aufgeführten Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Die Beschwerdelegitimation wird von Amtes wegen geprüft. Dabei ist es aber Pflicht des Beschwerdeführers, den Nachweis für die einzelnen Legitimationsvoraussetzungen selbst zu erbringen (vgl. BGE 134 II 120 E.1; 133 II 249 E. 1.1).

b/bb) Mit dem Erfordernis, dass die Kriterien von § 62 Abs. 1 lit. a–c VRG bzw. Art. 89 Abs. 1 lit. a–c BGG kumulativ erfüllt sein müssen, soll die Populärbeschwerde ausgeschlossen und der Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstrichen werden (Bernhard Waldmann, in: Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018, Art. 89 N 7). Legitimiert ist nur, wer die Beschwerde im eigenen Interesse führt. Auf Beschwerden, die im Interesse der Allgemeinheit oder der richtigen Gesetzesanwendung geführt werden, ist nicht einzutreten. Verlangt ist neben der formellen Beschwer (§ 62 Abs. 1 lit. a VRG), dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt (§ 62 Abs. 1 lit. b VRG) und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht (§ 62 Abs. 1 lit. c VRG). Die letzten beiden Voraussetzungen lassen sich nicht konsequent auseinanderhalten; wer besonders berührt ist, hat in der Regel auch ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung eines Entscheids, was umgekehrt regelmässig auch gilt. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann. Es besteht im praktischen Nutzen, den die erfolgreiche Beschwerde dem Beschwerdeführer eintragen soll, d.h. in der Abwendung eines materiellen oder ideellen Nachteils, den der angefochtene Entscheid für ihn hätte. Die besondere Schutzwürdigkeit setzt aber immer voraus, dass der Beschwerdeführer stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten und nahen Beziehung zur Streitangelegenheit steht. Die Anwendung der Kriterien von § 62 Abs. 1 VRG bzw. Art. 89 Abs. 1 BGG wirft im Allgemeinen dann keine weiteren Fragen auf, wenn ein primärer Adressat einer konkreten, individuellen Verfügung (bspw. Baugesuchsteller bei einer Baubewilligung), womit ihm



unmittelbar Rechte eingeräumt oder Pflichten auferlegt werden, sich beschweren will. Anders verhält es sich bei Dritten: Sie werden definitionsgemäss insofern nicht berührt, als sie eben durch den angefochtenen Entscheid nicht direkt Rechte erhalten oder mit Pflichten belastet werden. Es muss daher geprüft werden, ob die Betroffenheit des Dritten eine besondere Intensität erreicht, die über das Mass der Betroffenheit der Allgemeinheit hinausgeht.

b/cc) Der Beschwerdeführer wohnt in Baar, unmittelbar an der Grenze zur Stadt Zug. Er hat glaubhaft dargelegt, dass sich sein Arbeitsplatz in Bern befindet und er die öffentlichen Verkehrsmittel dorthin nutzt. Es kann daher ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass er regelmässig am und über den Bahnhof Zug verkehrt. Durch die Nähe seines Wohnortes sind auch seine Ausfahrten glaubhaft, dass er sich häufig für private Besorgungen und Freizeitaktivitäten im für die Videoüberwachung vorgesehenen Gebiet aufhält. Er ist daher im Sinne von § 62 Abs. 1 VRG durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung, weshalb seine Beschwerdelegitimation zu bejahen ist.

c) Die Beschwerde wurde im Übrigen gemäss § 64 VRG fristgerecht eingereicht und entspricht den formellen Anforderungen gemäss § 65 VRG. Die Beschwerde ist deshalb zu prüfen.

d) Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als solche gelten die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtsatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens, die Verletzung einer wesentlichen Verfahrensvorschrift sowie die Rechtsverweigerung und -verzögerung. Nicht gerügt werden kann aber die unrichtige Handhabung des Ermessens (§ 63 VRG).

2. Am 6. September 2014 trat das kantonale Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen und im öffentlich zugänglichen Raum vom 26. Juni 2014 (Videoüberwachungsgesetz, VideoG; BGS 159.1) in Kraft. Es stellt die formell-gesetzliche Grundlage für die Überwachung öffentlicher Orte durch öffentliche Organe dar. Das VideoG regelt den Einsatz tonloser Bildaufzeichnungs- und Bildübermittlungsgeräte im öffentlichen und im öffentlich zugänglichen Raum (Videoüberwachungen), welche die Personenidentifikation zulassen (§ 1 Abs. 1 VideoG). Gemäss § 3 Abs. 1 VideoG dürfen Videoüberwachungen eingesetzt werden, soweit sie geeignet und erforderlich sind, a) zum Schutz von Personen

und Sachen vor strafbaren Handlungen sowie zur Verhinderung, Verfolgung und Aufklärung von Straftaten; b) innerhalb und ausserhalb der Bauten und Anlagen der Organe [im Sinne des kantonalen Datenschutzgesetzes, siehe § 2 Abs. 1 VideoG] zum Schutz der Bauten und Anlagen und ihrer Benutzerinnen und Benutzer vor strafbaren Handlungen sowie zur Verhinderung, Verfolgung und Aufklärung von Straftaten. Die Videoüberwachungen sind örtlich und zeitlich auf das zur Erfüllung des Zwecks Erforderliche zu beschränken (§ 3 Abs. 2 VideoG). Videoüberwachungen sind bewilligungspflichtig (§ 3 Abs. 3 VideoG). Gemäss § 5 Abs. 1 VideoG ist Bewilligungsinstanz a) der Regierungsrat für gesuchstellende Organe, die für den Kanton handeln; b) die gemeindliche Exekutive für gesuchstellende Organe, die für eine Gemeinde handeln. Die Bewilligung ist auf höchstens fünf Jahre befristet und durch Gesuch erneuerbar (§ 6 Abs. 1 VideoG). Gemäss § 6 Abs. 2 VideoG enthält die Bewilligung mindestens die folgenden Angaben:

- a) Zweck und Begründung der Überwachung;
- b) das überwachte Gebiet, der überwachte Bau oder die überwachte Anlage sowie Angaben zu den Aufnahmebereichen;
- c) die Betriebszeiten der Videoüberwachung;
- d) wie und wo die Videoüberwachung erkennbar gemacht wird;
- e) ob neben der Aufzeichnung auch Echtzeitüberwachungen durchgeführt werden können;
- f) ob eine Vorrichtung angebracht wird, mit welcher die Polizei alarmiert werden kann;
- g) mit welchen Massnahmen für die Datensicherheit bei der Aufzeichnung, Bearbeitung, Auswertung sowie Vernichtung der Daten gesorgt wird;
- h) allfällige Auflagen;
- i) Rechtsmittel, das gegen den Bewilligungsentscheid ergriffen werden kann.

Paragraf 8 VideoG enthält die Voraussetzungen, unter welchen die Polizei die Echtzeitüberwachung anordnen kann, § 9 Bestimmungen über die Auswertung der Bildaufzeichnungen. Paragraf 12 VideoG verlangt, dass sichergestellt wird, dass Daten spätestens nach hundert Tagen gelöscht oder innerhalb dieser Frist in ein Strafverfahren überführt werden. Das zuständige Organ weist mit geeigneten Massnahmen gut sichtbar auf den Einsatz von Bildaufzeichnungs- und Bildübermittlungsgeräten hin und bezeichnet sich als Auskunftsstelle (§ 13 VideoG).

Die Verordnung zum Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen und im öffentlich zugänglichen Raum (Videoüberwachungsverordnung vom 21. Juni 2016, VideoV; BGS 159.11) enthält die Ausführungsbestimmungen zum VideoG.

3. Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, der Regierungsrat habe die Videoüberwachung bewilligt, ohne dass die Voraussetzungen von § 3 VideoG erfüllt seien. Damit bestreitet er insbesondere die Verhältnismässigkeit der Videoüberwachung im vorliegenden Fall. Zudem bleibe unklar, mit welchen Massnahmen die Datensicherheit in Bezug auf die Aufzeichnung, Bearbeitung, Auswertung sowie Vernichtung der Daten entsprechend den Vorgaben von § 6 Abs. 2 lit. g VideoG konkret sichergestellt werde. Dazu ist Folgendes zu erwägen:

a) Eine personenbezogene Videoüberwachung – wie sie hier der Fall ist, weil Personen erkennbar oder bestimmbar sind – stellt einen Eingriff in die von der Bundesverfassung und der EMRK geschützten Grundrechte persönliche Freiheit, insbesondere die Freiheit, sich in den überwachten Räumen frei und ungezwungen zu bewegen (Art. 10 Abs. 2 BV) (Lucien Müller, Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen, Diss. Zürich/St. Gallen 2011, S. 151), Privatsphäre (Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 EMRK) und informationelle Selbstbestimmung, welche vor Datenmissbrauch schützt (Art. 13 Abs. 2 BV), dar. Einschränkungen dieser Rechte haben die Anforderungen von Art. 36 BV zu erfüllen. Danach bedürfen Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage. Sie müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Einschränkungen von Grundrechten müssen zudem verhältnismässig sein. Mit dem VideoG ist die gesetzliche Grundlage für die Videoüberwachung gegeben. Im vorliegenden Fall verfolgt die Videoüberwachung das Ziel, Straftaten zu verhüten und zu ahnden, was unbestrittenermassen im öffentlichen Interesse liegt. Ob das öffentliche Interesse (Schutzzweck) das private Interesse (persönliche Freiheit, Schutz der Privatsphäre) überwiegt und ob die geplanten Massnahmen verhältnismässig sind, ist nachfolgend zu beurteilen.

b) 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 zumutbar und verhältnismässig (i.e.S.) erweist. Geeignet ist eine Massnahme, wenn der von ihr verfolgte (im öffentlichen Interesse liegende) Zweck damit auch erreicht werden kann (Rainer J. Schweizer, in: St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 36, Rz. 38). Eine Massnahme ist dann nicht erforderlich und damit unverhältnismässig, wenn das von ihr angestrebte Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (BGE 136 I 87 E. 3.2; 133 I 77 E. 4.1; 132 I 49 E. 7.2 mit Hinweisen). Der Eingriff darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Beziehung nicht über das Notwendige hinausgehen (Häfelin/Haller/Keller/

Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 322). Zwischen dem verfolgten Ziel und dem dazu erforderlichen Grundrechtseingriff muss sodann ein vernünftiges Verhältnis bestehen. Das öffentliche Interesse an der Durchführung einer Massnahme oder der Erfüllung einer Aufgabe einerseits und die dadurch betroffenen privaten Interessen andererseits sind gegeneinander abzuwägen, um zu entscheiden, ob der Grundrechtseingriff dem Betroffenen zumutbar ist (dazu Schweizer, a.a.O., Art. 36, Rz. 40).

c) Das Gebot der Verhältnismässigkeit findet sich auch im VideoG. Gemäss § 3 Abs. 1 VideoG dürfen Videoüberwachungen eingesetzt werden, soweit sie geeignet und erforderlich sind, a) zum Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen sowie zur Verhinderung, Verfolgung und Aufklärung von Straftaten; b) innerhalb und ausserhalb der Bauten und Anlagen der Organe zum Schutz der Bauten und Anlagen und ihrer Benutzerinnen und Benutzer vor strafbaren Handlungen sowie zur Verhinderung, Verfolgung und Aufklärung von Straftaten. Die Videoüberwachungen sind örtlich und zeitlich auf das zur Erfüllung des Zwecks Erforderliche zu beschränken (Abs. 2).

d) Der Beschwerdeführer verneint, dass die Videoüberwachung ein zweckmässiges Mittel zur Verhinderung, Verfolgung und Aufklärung von Straftaten darstelle und beruft sich dabei einerseits auf eine Studie betreffend die Videoüberwachung auf dem Bahnhofplatz Luzern, wonach die Videoüberwachung als Instrument der Kriminalprävention nur eine begrenzte Wirkung habe, und andererseits auf eine englischen Studie von Gill und Spriggs, welche belege, dass Videoüberwachungsmassnahmen nur in sehr geringem Masse dazu im Stande seien, Körperverletzungsdelikte zu verhindern. Dies ergebe sich aus dem Umstand, dass solche Delikte häufig im Affekt oder unter dem Einfluss von Drogen oder Alkohol verübt würden. Damit spricht der Beschwerdeführer die Geeignetheit der Videoüberwachung an.

Müller (a.a.O.) hat in seiner Dissertation zahlreiche Studien und Berichte betreffend die Videoüberwachung analysiert. Er kommt dabei zum Ergebnis, dass die Videoüberwachung grundsätzlich ein geeignetes Mittel dazu sei, die Strafverfolgung zu erleichtern oder überhaupt zu ermöglichen. Namentlich liessen sich mit der Videoüberwachung die Aufklärungsraten und das Festnahmerisiko steigern. Auch die Funktion von Videoaufzeichnungen als Beweismittel im Strafprozess dürfe nicht unterschätzt werden. Die Aufzeichnungen könnten auch dazu dienen, Opfer und Zeugen von Straftaten zu identifizieren (S. 240 f.). Gemäss Müller ist insbesondere diejenige Videoüberwachung geeignet, welche auch eine

Echtzeitbeobachtung zulässt. Bei dieser gehe es auch darum, unmittelbar Gefahren am Bildschirm zu registrieren und Beamte vor Ort schicken zu können. Es sei davon auszugehen, dass eine solche Echtzeitbeobachtung nach dem Kamera-Monitor-Prinzip der Polizei tatsächlich ein schnelleres Eingreifen vor Ort erlaube, womit sich die Begehung von Delikten oder zumindest die Begehung zusätzlicher oder schwerer Delikte verhindern lasse (S. 241 f.). Eine Echtzeitüberwachung ist im Kanton Zug gemäss § 8 VideoG möglich und wird in Ziff. 11 des Regierungsratsbeschlusses auch ausdrücklich erwähnt. Eher unklar ist, ob die Videoüberwachung einen abschreckenden Effekt auf die Begehung von Delikten hat. Gemäss Müller sei festzustellen, dass sich aus bisherigen Untersuchungen zur Wirksamkeit der Videoüberwachung im öffentlichen Raum zur Reduktion der Gesamtkriminalität im überwachten Gebiet keine klaren Schlüsse ziehen liessen. In den Untersuchungen scheine immerhin eine gewisse Übereinstimmung dahingehend zu bestehen, dass die Videoüberwachung Delikte, welche mit Gewalt gegen Personen verbunden seien, wie namentlich Körperverletzungsdelikte, kaum oder nur in sehr geringem Umfang zu verhindern im Stande sei. Dies werde damit erklärt, dass solche Delikte häufig im Affekt und/oder unter Alkohol- oder Drogeneinfluss begangen würden. Hingegen scheine die Videoüberwachung von Parkplätzen zum Schutz der Fahrzeuge vor Diebstahl und Sachbeschädigung wirksam zu sein, zumindest soweit gleichzeitig weitere Massnahmen ergriffen würden, wie etwa eine bessere Beleuchtung. Bezüglich anderer auf öffentlichen Strassen und Plätzen vorkommender Delikte wie Sachbeschädigung, Raub oder Diebstahl zeige sich ein uneinheitliches Bild. Ähnliches gelte für Betäubungsmitteldelikte. Die Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr solle hingegen zu Rückgängen von Vandalismusschäden geführt haben, ebenso zu einer Verminderung von Bedrohungen und Übergriffen. Müller kommt zum Ergebnis, dass sich nicht pauschal behaupten lasse, die Videoüberwachung sei ein generell ungeeignetes Mittel, um die Kriminalität im überwachten Bereich zu verringern. Ohnehin gelte, dass Massnahmen der Gefahrenabwehr nicht etwa schon deshalb ungeeignet seien, weil sie Gefahren nicht vollumfänglich zu verhindern in der Lage seien. Es sei ausreichend, wenn sie voraussichtlich einen sinnvollen Beitrag zur Verwirklichung des angestrebten Zieles leisteten (S. 243 ff.).

Für das Gericht ergibt sich daraus Folgendes: Auch wenn gewisse Zweifel an der präventiven Wirkung einer Videoüberwachung bestehen, kann ihr die Geeignetheit nicht abgesprochen werden. Dafür spricht im vorliegenden Fall insbesondere, dass sie offen erfolgt, also für den Einzelnen erkennbar ist. Das sieht Ziff. 15 der regierungsrätlichen Bewilligung vor, wonach die Videoüberwachung im Aufnahmegebiet mit Hinweisschildern gekennzeichnet wird, die ein Kamerasymbol und die Aufschrift "Video" tragen. Die Kennzeich-

nungspflicht ist im Übrigen auch bereits in § 13 VideoG vorgesehen. Es ist gerade das Wissen um die Beobachtung und allenfalls die Aufzeichnung deliktischen Verhaltens, welches die Videoüberwachung überhaupt als taugliches Mittel zur Erreichung einer abschreckenden Wirkung erscheinen lässt (Müller, a.a.O., S. 247). Die heutigen Videokameras, welche auch die Zuger Polizei einsetzen wird, haben zudem eine derart gute Qualität, dass damit eine effiziente Strafverfolgung durchaus möglich ist und dadurch ein Abschreckungseffekt auch tatsächlich erzielt werden kann. Den bestehenden Zweifeln an der präventiven Wirkung der Videoüberwachung wird insbesondere dadurch begegnet, dass die Bewilligung auf fünf Jahre befristet ist. Soll der Betrieb nach Ablauf der Bewilligungsfrist verlängert werden, muss das zuständige Organ ein erneutes Gesuch einreichen. Der Einsatz der Videoüberwachung ist somit regelmässig zu überprüfen. Paragraf 2 Abs. 3 VideoV sieht denn auch vor, dass bei der ersuchten Erneuerung oder Verlängerung einer Videoüberwachung ihre Wirksamkeit darzulegen ist. Sollte sich daraus ergeben, dass der Zweck der Videoüberwachung am fraglichen Ort nicht erreicht wird, würde die Bewilligung nicht verlängert. Dies und insbesondere die Tatsachen, dass eine Videoüberwachung die Strafverfolgung erleichtert oder überhaupt ermöglicht, sowie dass die geplante Echtzeitbeobachtung der Polizei ein schnelleres Eingreifen vor Ort erlaubt, führt das Gericht zur Erkenntnis, dass im vorliegenden Fall die vorgesehene Videoüberwachung ein geeignetes Mittel darstellt, um Straftaten zu verhindern, zu verfolgen und aufzuklären. Ob diese Videoüberwachung tatsächlich erforderlich und verhältnismässig ist, wird weiter unten zu prüfen sein.

Auch die Zugerland Verkehrsbetriebe (ZVB) begrüßen die Videoüberwachung am Bahnhofplatz Zug. In einem Schreiben vom 1. März 2018 an die Zuger Polizei (Beilage zur Duplik der Sicherheitsdirektion) teilten die ZVB mit, sie seien überzeugt, dass das subjektive Sicherheitsgefühl auf dem Bahnhofplatz Zug erhöht werden könne, wenn eine Videoüberwachung installiert werden könne. Insbesondere an Wochenenden komme es in den Abendstunden hin und wieder zu heiklen Situationen, die von den Fahrgästen als Bedrohung wahrgenommen würden. Die Erfahrungen zeigten, dass sich die Gewaltbereitschaft sowie der Vandalismus in Fahrzeugen mit Videoüberwachung markant reduzierten. Dies widerspiegeln sich auch in den positiven Bewertungen der Sicherheit bei Kundenumfragen.

e) An der Feststellung, dass im vorliegenden Fall die Videoüberwachung grundsätzlich ein geeignetes Mittel darstellt, ändert auch der Hinweis des Beschwerdeführers auf mögliche Verlagerungseffekte nichts. Seiner Ansicht nach führten solche Effekte dazu,

dass Straftaten sich aus dem videoüberwachten Gebiet in nicht überwachte Gebiete verlagerten und dementsprechend kein Sicherheitsgewinn resultiere. Gleich wie der Regierungsrat erachtet das Gericht das Risiko einer Verlagerung der Kriminalität als gering. Das bestätigt auch Müller (a.a.O., S. 245 f.), indem er unter Hinweis auf mehrere Untersuchungen und Berichte ausführt, die Videoüberwachung könne zwar zu einer Verdrängung der Kriminalität in angrenzende Bereiche führen, dies scheine aber nicht die Regel zu sein. Selbst wenn Verlagerungseffekte aufträten, bedeute dies im Übrigen nicht, dass sich die gesamte Kriminalität im vollen Umfang verlagere. Müller ist zudem zuzustimmen, dass unter dem Gesichtspunkt der Geeignetheit ohnehin bloss zu prüfen ist, ob die Videoüberwachung im *überwachten* Raum geeignet ist, eine Reduktion der Kriminalität herbeizuführen. Ob tatsächlich Verlagerungseffekte auftreten und, falls ja, was dies zur Folge hat, ist zudem vom zuständigen Organ im Rahmen der oben erwähnten Evaluation regelmässig zu überprüfen und bei einem allfälligen Gesuch um Erneuerung oder Verlängerung der Videoüberwachung darzulegen.

f) Der Beschwerdeführer bestreitet weiter die Erforderlichkeit der Videoüberwachung. Er ist der Ansicht, dass die Sicherheit der Aufnahmebereiche zunächst durch bauliche Massnahmen und/oder die Verbesserung der Beleuchtungssituation hätte erhöht werden müssen. Derartige Massnahmen seien jedoch nicht umgesetzt oder geprüft worden. Zur von der Sicherheitsdirektion in ihrer Vernehmlassung aufgebrauchten Möglichkeit einer Erhöhung der Polizeipräsenz meint der Beschwerdeführer zudem, es erscheine als plausibel, gerade bei sog. Brennpunkten die Polizeipräsenz situativ, auch in Bezug auf Ort und Zeit, zu erhöhen.

f/aa) Eine Verwaltungsmassnahme muss im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Das Element der Erforderlichkeit dient der Prüfung der Intensität staatlichen Handelns. Die Massnahme darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 527 und 530).

f/bb) Bezüglich baulicher Massnahmen oder Verbesserung der Beleuchtung ist darauf hinzuweisen, dass solche Massnahmen keine unmittelbare Abschreckung, wie sie durch die Videoüberwachung bezweckt wird, bewirken (Müller, a.a.O., S. 252). Dem Regierungsrat ist zudem zuzustimmen, dass bauliche Massnahmen oder die Verbesserung der Be-

leuchtungssituation zwar vereinzelt und in spezifischen Situationen diesen Zweck unterstützen, die Wirkungsmöglichkeiten der geplanten Videoüberwachungsmassnahmen aber bei weitem nicht ersetzen. Insbesondere können sie keinen Beitrag zur Aufklärung von Straftaten leisten. Was eine Erhöhung der Polizeipräsenz an den fraglichen Orten betrifft, ist festzustellen, dass der Einsatz von Polizeibeamten vor Ort verglichen mit einer Videoaufzeichnungsmassnahme die mildere Massnahme darstellt. Da aber eine Videoaufzeichnung aufgrund der Beweissicherung einer polizeilichen Präsenz überlegen ist und damit auch ein zusätzlicher präventiver Effekt erreicht werden dürfte, lässt sich mit einer Steigerung der beobachtenden polizeilichen Präsenz vor Ort nicht zwangsläufig eine gleichmassen abschreckende Wirkung erzielen (Müller, a.a.O., S. 250). Kommt hinzu, dass mit der Videobeobachtung, verglichen mit dem Einsatz von Polizeikräften vor Ort, jedenfalls eine grossflächigere, genauere und intensivere Beobachtung möglich ist, weshalb sie aufgrund des dadurch gesteigerten Entdeckungsrisikos als zur Abschreckung besser geeignet erscheint. Eine solch hohe Beobachtungskapazität durch blosser Polizeipräsenz zu erreichen, ist zwar nicht ausgeschlossen. Dies würde aber eine massive Steigerung der polizeilichen Präsenz vor Ort bedingen. Dann erschiene die (gesteigerte) Polizeipräsenz zwar als gleich geeignetes Mittel wie eine Videobeobachtung, könnte aber nicht mehr als milderes Mittel bezeichnet werden. Die zusätzlich notwendigen personellen und finanziellen Mittel würden jedenfalls in keinem sinnvollen Verhältnis zum erreichten Sicherheitsgewinn stehen. Damit erweist sich die geplante Videoüberwachung als erforderlich.

g) Der Beschwerdeführer bestreitet die Verhältnismässigkeit der Massnahme. Unter anderem erachtet er die zu überwachenden Gebiete als sehr umfangreich. So würden ganze Strassengegenden und bestimmte Stadtgebiete vollständig von der Videoüberwachung erfasst.

g/aa) Der Regierungsrat liess dem Verwaltungsgericht eine statistische Auswertung der Straftaten der Jahre 2014 bis 2018, deren Tatorte mit Koordinaten versehen sind (81.4 % aller Straftaten), zukommen (act. 20). In der von der Zuger Polizei erstellten räumlichen Auswertung (Heatmap) wird dargestellt, wo diese Straftaten im Kanton Zug und insbesondere in der Stadt Zug erfolgten. Basierend auf der Gebietsbelastung durch Straftaten wurde die der Heatmap zugrundeliegende Karte wie folgt eingefärbt: gelb = starke Belastung, rot = mittlere Belastung, blau = geringe Belastung, wobei die unterschiedliche Einfärbung nicht nur auf der Ebene von Quartieren, sondern in noch grösserer Detaillierung vorgenommen wurde. Auch wenn die Heatmap keine Legende mit absoluten Zahlen enthält, kann ihr mit grosser Eindringlichkeit entnommen werden, dass mit Abstand am meisten



Delikte im Gebiet des Bahnhofs Zug begangen werden. Dies gilt insbesondere für strafbare Handlungen gegen Leib und Leben, Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit, strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität sowie für strafbare Handlungen gegen das Vermögen (wobei Letztere, was die Gesamtzahl anbetrifft, stark überwiegen). Die Heatmap zeigt somit auf, dass es sich beim Bahnhof Zug und seinem Umland eindeutig um einen Brennpunkt oder "Hotspot" bezüglich Straftaten handelt. Es ist daher nicht zu bemängeln, wenn sich der Überwachungsbereich vom südlichen Bahnhofsingang bis zum Dreispitzplatz sowie an der westlichen Bahnhofsvorfahrt vom dortigen Bahnhofsaustritt bis zur Gubelstrasse erstreckt. In diesen beiden Gebieten ist das Personenaufkommen hoch, und dort finden, wie ausgeführt, mit Abstand am meisten Straftaten innerhalb des Kantons Zug statt. Im Gebiet des Bahnhofs Zug ist die Karte gelb eingefärbt (hohe Belastung); im übrigen Stadt- und Kantonsgebiet dominieren die Farben rot und blau. Nicht verständlich ist für das Gericht die Forderung des Beschwerdeführers, es müsse ein Vergleich mit anderen Städten oder Gemeinden vorgenommen werden. Einerseits wurde dieser Vergleich zwischen der Stadt Zug und den übrigen Gemeinden des Kantons Zug mit der erwähnten Heatmap vorgenommen, was zum dargelegten Ergebnis führte. Andererseits haben die zuständigen Behörden einzig die Situation im Kanton Zug zu beurteilen und zu entscheiden, welches die geeigneten Massnahmen für diejenigen Gebiete sind, welche sich im Kanton Zug als "Hotspots" bezüglich Straftaten erweisen. Wo diese sich im Zentrum der Stadt Zug befinden, wurde vorangehend aufgezeigt. Die vorgesehenen Videokameras können dazu dienen, Straftaten in dieser Gegend zu verfolgen und aufzuklären.

g/bb) Gerichtsnotorisch ist, dass grössere Veranstaltungen, insbesondere Sportveranstaltungen, die Polizeiorgane immer wieder vor grosse Herausforderungen stellen. Die Polizei ist dabei häufig mit gewalttätigen Auseinandersetzungen und Vandalismus konfrontiert. Mit verschiedenen Massnahmen und geeigneten Mitteln, wozu wie vorangehend erwähnt auch die Videoüberwachung gehört, soll versucht werden, die Sicherheit sowohl der Veranstaltungsteilnehmer als auch der übrigen Bevölkerung zu gewährleisten. Bei Anlässen mit grossem Publikumsandrang unterstützt die Videoüberwachung zudem das Führen von Menschenansammlungen und das Bilden von Rettungssachsen für allfällige Evakuierungen. Solche Anlässe finden im Kanton Zug mehrheitlich im Gebiet der Sportanlagen Allmend/Herti statt, und es besteht insbesondere ein Bedürfnis, Fanmärsche, die zwischen dem Bahnhof Zug und den genannten Sportanlagen stattfinden, mit Videokameras zu überwachen. Auch wenn in diesem Gebiet gemäss der von der Zuger Polizei vorgenommenen statistischen Auswertung nicht die meisten Straftaten stattfinden, erachtet es das Gericht, angesichts dessen, dass bei grösseren Veranstaltungen mit hohem Publikumsan-

drang immer wieder Gefährdungssituationen entstehen, als gerechtfertigt, die Videoüberwachung vom Bahnhof Zug her an der Gubelstrasse und der General-Guisan-Strasse bis zur Kreuzung Allmendstrasse ("Fanmarschroute") sowie auf dem Areal zwischen der Allmendstrasse, der Weststrasse, der Aabachstrasse und der General-Guisan-Strasse vorzusehen. Diese räumliche Ausdehnung ist zur Erreichung des Zwecks erforderlich.

g/cc) Als Zwischenresultat ergibt sich somit, dass die räumliche Dimension der vorgesehenen Videoüberwachung nicht zu bemängeln ist. Ob sich die Videoüberwachung auch bezüglich ihres zeitlichen Umfangs (vorgesehen ist die Überwachung rund um die Uhr, sowohl beim Bahnhof Zug als auch auf der "Fanmarschroute") als verhältnismässig erweist, ist nachfolgend zu prüfen.

h) Der Regierungsrat begründet das Bedürfnis nach durchgehender Videoüberwachung damit, dass strafbare Handlungen im fraglichen Gebiet zu jeder Jahreszeit und zu jeder Tages- und Nachtzeit stattfinden könnten. Während Gewalttaten und Übergriffe eher am Abend und nachts oder in den frühen Morgenstunden vorkämen, würden Diebstähle, Betäubungsmittelhandel und auch Sachbeschädigungen während des ganzen Tages, insbesondere in den Hauptverkehrszeiten, begangen. Auch die strafbaren Handlungen in angrenzenden Liegenschaften seien an keinen spezifischen Zeitraum gebunden. Die Tatverdächtigen könnten jederzeit das überwachte Gebiet passieren, zum Beispiel auf dem Weg zu ihren Fahrzeugen beim Parkplatz hinter dem Berufsbildungszentrum. Es sei daher erforderlich, dass die Videoüberwachung rund um die Uhr stattfinde. Eine Einschränkung der Überwachung auf bestimmte Tageszeiten oder auf die Dauer von einzelnen Anlässen wäre willkürlich und unbegründet. Im Übrigen müsse für die Bevölkerung erkennbar und nachvollziehbar sein, wann sich die Videoüberwachung in Betrieb befinde. Eine zeitliche Beschränkung der Überwachung zwischen Bahnhof und Bossard-Arena wäre für Aussenstehende nicht eindeutig erkennbar, zumal die Anlässe unregelmässig stattfänden oder wie in den Eishockey-Endrunden auch kurzfristig anberaumt werden könnten. Noch weniger transparent und nachvollziehbar wäre es, wenn die Aufzeichnung situativ aufgrund polizeilicher Risikoeinschätzungen ein- und ausgeschaltet würde.

h/aa) Der Beschwerdeführer meint, die vom Regierungsrat vorgebrachte Unverhältnismässigkeit in Bezug auf die Beschränkung der Überwachung auf bestimmte Tageszeiten oder einzelne Anlässe vermöge nicht zu überzeugen. So trage gerade diese Beschränkung massgeblich zu einer verhältnismässigen Umsetzung der Videoüberwachung bei. Die zeitliche Auswertung der Straftaten weise teilweise erhebliche Schwankungen im

Tagesverlauf aus. Dies belege geradezu, dass Straftaten nicht zu jeder Tages- und Nachtzeit stattfinden und zwingend eine differenzierte Betrachtung notwendig sei.

h/bb) Die Datenschutzstelle des Kantons Zug empfahl in ihrer Stellungnahme vom 7. Juni 2017 im Rahmen der Bewilligungserteilung durch den Regierungsrat, die Videoüberwachung im Bereich Bahnhof bis und mit Bushaltestelle Landis & Gyr/Bahnhof sei im Aufzeichnungsmodus auf die Nachtzeiten sowie auf Echtzeitüberwachungen (mit gleichzeitiger Aufzeichnung) unter den Voraussetzungen von § 8 VideoG einzuschränken. Die Videoüberwachung der Fanmarschroute sowie der Bossard-Arena und deren Umgebung sei einzuschränken auf Echtzeitüberwachungen (mit gleichzeitiger Aufzeichnung) bei Risikospiele und allenfalls anderen kritischen Anlässen, bei denen konkrete Anhaltspunkte für Ausschreitungen bzw. für das Begehen von strafbaren Handlungen bestünden. Anstelle der Echtzeitüberwachung mit gleichzeitiger Aufzeichnung erachte die Datenschutzstelle auch die Videoüberwachung im Aufzeichnungsmodus als angemessen, dies jedoch ebenfalls nur bei Risikospiele und allenfalls anderen kritischen Anlässen, bei denen konkrete Anhaltspunkte für Ausschreitungen bzw. das Begehen von strafbaren Handlungen bestünden.

Bezüglich der Bushaltestellen Bahnhofplatz geht die Datenschutzstelle davon aus, dass diese tagsüber so stark frequentiert seien, dass Straftaten – allenfalls ausgenommen des einfachen Übertretungstatbestands des Litterings – wohl eher selten vorkommen dürften. Hinzu komme, dass durch die Anordnung der sieben Kameras hier der gesamte Publikumsverkehr rund um die Uhr identifizierbar überwacht werde. Ob die ununterbrochene Videoüberwachung im Aufzeichnungsmodus der übrigen Kameras im Bahnhofbereich und im Bereich der Bushaltestelle Landis & Gyr/Bahnhof die Anforderungen an die Verhältnismässigkeit tatsächlich zu erfüllen vermöge, sei fraglich. Was die "Fanmarschroute" (Gubelstrasse, General-Guisan-Strasse, Aabachstrasse, Bossard-Arena und Weststrasse) betreffe, meint die Datenschutzstelle ihr erschliesse sich der Bedarf und damit die Verhältnismässigkeit einer zeitlich uneingeschränkten Videoüberwachung im Aufzeichnungsmodus mit insgesamt elf Videokameras nicht. Die Zuger Polizei erwähne zwar in Ziff. 1.4 ihres Gesuchs, dass es im Jahr 2017 im Bereich der Bossard-Arena zu zwei Raubdelikten gekommen sei. Nach Auffassung der Datenschutzstelle vermöchten indessen diese Einzelvorfälle im Jahr 2017 eine Rund-um-die-Uhr-Überwachung der gesamten Strecke vom Bahnhof bis zur Bossard-Arena und deren weiteren Umgebung nicht zu rechtfertigen.

h/cc) Die zeitliche Auswertung der Straftaten, für welche dieselben Daten verwendet wurden, welche die Grundlage für die räumliche Auswertung der StGB-Straftaten bildeten, zeigt – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – auf, dass sich die Verteilung von Straftaten sowohl im Kantonsgebiet als auch im Gebiet der Stadt Zug weder nach Jahreszeit, nach Wochentag oder Tagesstunde stark unterscheidet. Einzig am Sonntag sind rund 30 % weniger Delikte festzustellen als an den bezüglich Anzahl erfasster Straftaten ziemlich ausgeglichenen übrigen Wochentagen. Auffallend ist zudem, dass es auch keine massiven Unterschiede bei der Verteilung der Delikte auf die Uhrzeit gibt. Insbesondere verhält es sich nicht so, dass in der Nacht mehr Straftaten als am Tag verübt werden, was der Forderung der Datenschutzstelle entsprechen würde, im Bereich Bahnhof den Aufzeichnungsmodus auf die Nachtzeiten einzuschränken. Im Gegenteil, in der Stadt Zug (aber auch im übrigen Kantonsgebiet) werden mehr tagsüber als in der Nacht begangene Straftaten festgestellt, wobei jedoch davon ausgegangen werden muss, dass in den Nacht- und Morgenstunden tendenziell eher schwerere Straftaten stattfinden. Vor diesem Hintergrund und eingedenk der bereits weiter oben gemachten Feststellung, dass es sich beim Gebiet südlich und westlich des Bahnhofs Zug um einen eigentlichen Kriminalitätsschwerpunkt handelt, sieht das Gericht keine Veranlassung, die Beurteilung des Regierungsrats zu bemängeln und in diesem Perimeter eine zeitlich eingeschränkte Videoüberwachung anzuordnen. Angesichts der Tatsache, dass in diesem Gebiet mehr Straftaten am Tag als in der Nacht erfolgen, ist das Verhältnismässigkeitsprinzip auch nicht dadurch verletzt, dass tagsüber mehr Personen von der Videoüberwachung betroffen sind als in der Nacht. Eine dauernde Videoüberwachung dient am ehesten dem Zweck, im Brennpunkt südlich und westlich des Bahnhofs Zug Straftaten zu verfolgen und aufzuklären. Somit ist festzustellen, dass die Rund-um-die-Uhr-Überwachung am Bahnhofplatz und an der Alpenstrasse bis nach der Kreuzung Gotthardstrasse sowie an der westlichen Vorfahrt zum Bahnhof parallel zur Dammstrasse, vom südwestlichen Bahnhofausgang bis zur Gubelstrasse, (Spiegelstriche 1 und 2 der regierungsrätlichen Bewilligung) zulässig ist.

h/dd) Anders beurteilt das Gericht die Situation ab der Gubelstrasse bis zur Bossard-Arena, der sogenannten "Fanmarschrouten". Hier wurde bereits ausgeführt, dass auf dieser Strecke keine überdurchschnittliche Häufung von Straftaten registriert werden kann, es sich, was die Anzahl von Delikten betrifft, somit nicht um einen "Hotspot" handelt. Hingegen besteht bei grösseren Veranstaltungen im Gebiet Allmend/Herti eine erhöhte Gefährdung der Sicherheit, insbesondere bei Risikospiele der Eishockeymeisterschaft, bei denen es immer wieder zu gewalttätigen Ausschreitungen und Übergriffen sowie weiteren strafbaren Handlungen kommt, was mit der Videoüberwachung eingedämmt werden soll.

Solche Veranstaltungen finden jedoch nur punktuell statt, und das Gericht erachtet es als unverhältnismässig, zum Zweck der Strafverfolgung und Aufklärung von Delikten sowie der Prävention im Gebiet ab der Gubelstrasse bis zur Bossard-Arena (Spiegelstriche 3–5 der Bewilligung des Regierungsrats) die Videoüberwachung rund um die Uhr vorzunehmen. So war es denn auch der Regierungsrat selber, der in seinem Bericht und Antrag vom 4. Dezember 2012 zum VideoG ausführte, die Videoüberwachung sei nicht nur in räumlicher, sondern auch in zeitlicher Hinsicht auf das zur Erreichung des Überwachungsgesetzes Notwendige zu begrenzen. So werde sich etwa die Überwachung an öffentlichen Flanierwegen und Freizeitplätzen im Wesentlichen auf die Sommermonate beschränken, wo die Wahrscheinlichkeit von Straftaten wesentlich grösser sei als im Winter, und der Weg vom Bahnhof Zug zur Bossard-Arena und zurück werde praktisch nur im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen zu einem möglichen Problembereich (KRV Nr. 14211, S. 16). Nach Ansicht des Gerichts ist eine Videoüberwachung rund um die Uhr in diesem Gebiet unverhältnismässig, und der Regierungsrat hat diesbezüglich sein Ermessen überschritten. Eine Beschränkung der Videoüberwachung auf Veranstaltungen, bei denen mit Ausschreitungen bzw. dem Begehen von strafbaren Handlungen gerechnet werden muss, ist angezeigt, wobei – entsprechend der Empfehlung der Datenschutzstelle – Echtzeitüberwachungen (mit gleichzeitiger Aufzeichnung) zulässig sein sollen. Um welche Veranstaltungen es sich dabei handelt, soll der pflichtgemässen Beurteilung der Zuger Polizei überlassen bleiben. Die Folge, dass dadurch für die Bevölkerung weniger gut erkennbar und nachvollziehbar ist, ob momentan eine Videoüberwachung erfolgt oder nicht, ist für das Gericht vernachlässigbar, da es einerseits technische Mittel gibt, dies zu kommunizieren, und andererseits die erwünschte kriminalpräventive Wirkung der Videoüberwachung auch dann gegeben ist, wenn ein Betroffener irrtümlich davon ausgeht, die Videoüberwachung sei eingeschaltet. Die Beschränkung der Videoüberwachung auf einzelne Veranstaltungen reduziert im Übrigen auch die vom Beschwerdeführer aufgeworfene Problematik, dass sich im Gebiet der "Fanmarschroute" das Kaufmännische Bildungszentrum (KBZ) befindet. Zu den Zeiten, in denen diejenigen risikobehafteten Veranstaltungen stattfinden, bei welchen eine Videoüberwachung angezeigt ist, findet in der Regel im KBZ kein Schulunterricht statt, weshalb die grosse Mehrheit der KBZ-Schülerinnen und -Schüler nicht von Videokameras erfasst wird.

i) Der Beschwerdeführer sieht das Gebot der Verhältnismässigkeit insbesondere auch dadurch verletzt, dass durch die vorgesehenen Videoüberwachungsmassnahmen überdurchschnittlich viele Personen betroffen seien. Zudem lasse der Regierungsrat ausser Acht, dass gewisse Ladengeschäfte oder Räumlichkeiten (z.B. Anwaltskanzleien,

Arztpraxen, Beratungsstellen, Ombudsstelle des Kantons Zug) nur über das mit Video überwachte Gebiet erreicht werden könnten. Passantinnen und Passanten hätten daher häufig gar keine Möglichkeit, das mit Video überwachte Gebiet zu meiden.

i/aa) Damit bezieht sich der Beschwerdeführer auf die Verhältnismässigkeit der Videoüberwachung im engeren Sinne. Dabei ist zu klären, ob durch die Videoüberwachung ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem durch die betroffenen Personen zu erduldenen Eingriff besteht. Die Massnahme muss durch ein das private Interesse überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein. Nur in diesem Fall ist sie den betroffenen Privatpersonen zumutbar. Für die Interessenabwägung massgeblich sind also einerseits die Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen und andererseits das Gewicht der betroffenen privaten Interessen. Eine Massnahme, an der nur ein geringes öffentliches Interesse besteht, die aber tiefgreifende Auswirkungen auf die Rechtsstellung der betroffenen Privaten hat, soll unterbleiben (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 557).

i/bb) Unstreitig im öffentlichen Interesse liegen die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (vgl. BGE 132 I 49 E. 7.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 472; Schweizer, a.a.O., Art. 36, Rz. 32), die Verhinderung künftiger Straftaten und die Aufklärung und Verfolgung bereits begangener Straftaten (BGE 128 II 259 E. 3.5; BGE 120 Ia 147 E. 2d; BGE 117 Ia 472 E. 3f). Somit besteht kein Zweifel daran, dass die mit der Videoüberwachung verfolgten Zwecke der Verhütung und (erleichterten) Verfolgung von Straftaten im öffentlichen Interesse liegen (BGE 136 I 87 E. 8.3 und 8.4; BGE 133 I 77 E. 5.3 f.). Das öffentliche Interesse an der Verhinderung und Ahndung von Straftaten stellt grundsätzlich ein gewichtiges öffentliches Interesse dar (vgl. EGMR, Urteil vom 28. Januar 2003 i.S. Peck gegen Vereinigtes Königreich, Nr. 44647/98, ECHR 2003-I, Ziff. 79). Dies auch deshalb, weil die Sicherheit selbst eine Voraussetzung für die Ausübung individueller Freiheiten und Rechte darstellt und damit letztlich auch für das Funktionieren eines demokratischen und freiheitlichen Staatswesens unerlässlich ist (siehe dazu auch Müller, a.a.O., S. 233 f.).

Nachdem sich vorangehend die Videoüberwachung als geeignet und erforderlich erwiesen hat, ist somit im vorliegenden Fall auch von einem hinreichenden öffentlichen Interesse auszugehen. Zu prüfen ist, ob dieses Interesse die persönlichen Schutzrechte, die mit dem Mittel der Videoüberwachung beeinträchtigt werden, überwiegt. Dabei ist insbesondere zu prüfen, wie intensiv diese Grundrechtsbeeinträchtigung ist.

i/cc) Die Beantwortung der Frage der Intensität des Grundrechtseingriffs durch Videoüberwachung im öffentlichen Raum hängt von den Umständen des Einzelfalls ab bzw. hat unter Berücksichtigung sämtlicher die Überwachung charakterisierender Elemente zu erfolgen. Es trifft zu, dass durch die vorliegend vorgesehene Videoüberwachung viele Personen betroffen sind. Wie dargelegt, finden im Überwachungsperimeter aber auch überdurchschnittlich viele Straftaten statt. Ein Missverhältnis zwischen der Anzahl der von der Videoüberwachung betroffenen Personen und der Anzahl Straftaten ist jedenfalls nicht erkennbar. Überdies wiegt der individuelle Grundrechtseingriff an sich nicht deshalb schwerer, weil eine grosse Anzahl von Personen betroffen ist (siehe dazu BGE 133 I 77 E. 5.3). Wie erwähnt (Erw. 3c), enthält das VideoG einen Hinweis auf das Gebot der Verhältnismässigkeit. Aber auch mit weiteren Bestimmungen trägt das VideoG den von der Videoüberwachung tangierten Grundfreiheiten Rechnung. So dürfen gemäss § 9 VideoG die Bildaufzeichnungen nur dann ausgewertet werden, wenn eine Strafanzeige, ein Strafantrag oder konkrete Verdachtsgründe für eine Straftat vorliegen und damit zu rechnen ist, dass die Aufzeichnungen als Beweismittel dienen können. Ein verdachtsloses Ausforschen oder Verfolgen von Einzelpersonen ist untersagt. Die Echtzeitüberwachung ist an die Voraussetzungen von § 8 VideoG gebunden. Danach kann die Polizei die Echtzeitüberwachung anordnen, a) unmittelbar aufgrund einer Alarmmeldung, die das überwachte Gebiet, den überwachten Bau oder die überwachte Anlage betrifft; b) wenn angenommen werden muss, dass im überwachten Gebiet, im überwachten Bau oder in der überwachten Anlage eine besondere Gefährdungssituation besteht (Abs. 1). Die Echtzeitüberwachung erfolgt ohne Anordnung automatisch aufgrund eines Alarms, der an einer im überwachten Gebiet, im überwachten Bau oder in der überwachten Anlage angebrachten Vorrichtung ausgelöst wird (Abs. 2). Auch der Regierungsrat hat Vorkehrungen getroffen, um die Intensität des Grundrechtseingriffs von Videoüberwachungen zu verkleinern. Die Videoüberwachungsverordnung enthält Bestimmungen, die diesem Zweck dienen. So haben gemäss § 3 VideoV die Videoüberwachungsanlagen mindestens folgende Anforderungen zu erfüllen: a) Aufnahmen ausserhalb des bewilligten Bereichs werden mit technischen Mitteln verhindert; b) Arbeitsplätze und Technik sind so eingerichtet, dass nur die Berechtigten die Bildaufzeichnungen einsehen können; c) Zugriffe auf die Bildaufzeichnungen werden lückenlos dokumentiert. Gemäss § 4 Abs. 1 VideoV bildet die Polizei die zur Auswertung berechtigten Stellen in Zusammenarbeit mit der Datenschutzstelle aus. Die Funktionstüchtigkeit der Videoüberwachungsanlage wird mindestens einmal jährlich überprüft. Abweichungen vom bewilligten Betrieb der Videoüberwachungsanlage werden so rasch als möglich behoben. Kann die Videoüberwachungsanlage nicht wie bewilligt betrieben werden, ist sie ausser Betrieb zu nehmen. Die Funktionsprüfungen und die Wartungen der

Videoüberwachungsanlage werden protokolliert (§ 6 Abs. 1–4 VideoV). Gemäss § 7 Abs. 1 VideoV werden die Aufnahmebereiche zudem mindestens mit Kamerasymbolen und der Aufschrift "Video" gekennzeichnet. Das Datenschutzgesetz vom 28. September 2000 (BGS 157.1) verlangt zudem in § 7 Abs. 1, dass die Organe durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen für die Sicherung der Daten sorgen. Daten sind insbesondere vor Verlust, Fälschung, Entwendung, Kenntnisnahme, Kopieren und Bearbeiten durch Unbefugte zu sichern. Gestützt auf § 20 des Datenschutzgesetzes hat die Datenschutzstelle weiter jederzeit das Recht, die Datensicherheit zu kontrollieren.

Im vorliegenden Fall machte der Regierungsrat mehrere Auflagen, um die Intensität des Grundrechtseingriffs von Videoüberwachungen zusätzlich zu verringern. So sind gemäss Ziff. 9 der Bewilligung die Aufzeichnungen nach 14 Tagen zu löschen, sofern sie nicht Eingang in Strafuntersuchungen finden, obwohl gemäss bundesgerichtlicher Praxis (BGE 133 I 77 E. 5.3) und § 12 VideoG eine 100-tägige Aufbewahrungsfrist zulässig wäre. Durch diese Senkung der Aufbewahrungsfrist auf 14 Tage sinkt die Intensität des Grundrechtseingriffs. Zugang zu den Daten und Einsicht in die Aufzeichnungen erhält nur ein eingeschränkter Personenkreis der Zuger Polizei, der an das Amtsgeheimnis gebunden ist (Ziff. 14 der Bewilligung). Entsprechend der kantonalen Gesetzgebung findet die Videoüberwachung nur im öffentlichen Raum statt. Verglichen mit einer Videoüberwachung im privaten, nicht öffentlich zugänglichen Raum weist eine solche im öffentlichen Raum eine geringere Eingriffsintensität auf. Um die Privatsphäre von Anwohnern und Geschäften zu respektieren und zu gewährleisten, werden ihre Liegenschaften, Hauseingänge und Räumlichkeiten technisch mit sogenannten "Privacy Masks" ausgeblendet, so dass sie weder auf den Aufzeichnungen noch in der Live-Ansicht einsehbar sind. Gemäss der glaubwürdigen Darstellung der Sicherheitsdirektion und entgegen der Vermutung des Beschwerdeführers sind diese Aufzeichnungen nicht rekonstruierbar. Es sei nämlich vorgesehen, dass die Blindbereiche direkt auf der Kamera programmiert bzw. konfiguriert würden, so als würde ein Teil der Kameralinse mit einem Gegenstand oder einem durchsichtigen Klebeband zugedeckt. Die Blindbereiche könnten folglich nicht eingesehen werden. Da sie gar nicht aufgenommen würden, bestehe auch im Nachhinein keine Möglichkeit, die Anonymisierungen auf den Bildsequenzen zu bearbeiten, zu entfernen oder dahinterliegende Ereignisse sichtbar zu machen. Damit kann den Bedenken des Beschwerdeführers entsprochen werden, wonach es im überwachten Bereich Angebote und Dienstleistungen wie Anwaltskanzleien, Arztpraxen sowie soziale und andere Beratungsstellen (z.B. kantonale Ombudsstelle) gebe, deren Räumlichkeiten nur über das überwachte Gebiet erreicht werden könnten. Es kann davon ausgegangen werden, dass Leute, welche solche



Gebäude betreten, nicht erkannt werden können, womit ihre Privatsphäre diesbezüglich geschützt ist. Von Bedeutung ist weiter, dass die Überwachung entsprechend § 13 VideoG und Ziff. 15 der Bewilligung offen und nicht verdeckt erfolgt, indem auf den Einsatz der Bildaufzeichnungs- und Bildübermittlungsgeräte mit einem Kamerasymbol und der Aufschrift "Video" gut sichtbar hingewiesen wird. Durch den Verzicht auf die Heimlichkeit der Datenbeschaffung sinkt die Eingriffsintensität ebenfalls.

Weiter ist Folgendes zu beachten: Im südlichen und westlichen Vorfeld des Bahnhofs Zug bzw. im dort überwachten Raum sind die Aufenthaltszeiten der betroffenen Personen in der Regel eher kurz. Es handelt sich nicht um ein typisches Ausgangsviertel, und z.B. Strassencafés, in denen Personen regelmässig länger verweilen, gibt es nur wenige. Die Pflege von sozialen Kontakten und der Kommunikation mit anderen Personen steht in diesem Gebiet nicht im Vordergrund. Auch wird das Gelände nicht für Veranstaltungen genutzt. Viel eher wird das Gebiet normalerweise einfach durchquert, wenn nicht gerade Personen auf Busse warten oder auf der Westseite des Bahnhofs mit Personenwagen oder Cars abgeholt werden. Mit anderen Worten: Das Verhalten bzw. die Persönlichkeit einer Person werden dort in einem geringen Ausmass erfasst. Es gibt kaum besonders schützenswerte Lebensbereiche, in denen Personen beobachtet oder registriert werden. Und schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass keine sogenannte intelligente Videosysteme (auch "Thinking Cameras" genannt) eingesetzt werden, was den Grundrechtseingriff vertiefen würde. Intelligente Videoüberwachung würde Videoanalysen und einen Datenabgleich erlauben. Unter Videoanalyse versteht man Verfahren, welche Bildinhalt und/oder das Videosignal bewerten, insbesondere um Abweichungen festzustellen oder Objekte anhand bestimmter Kriterien (wie Form, Grösse oder Geschwindigkeit) zu erkennen. Als wichtigste Videoanalysefunktionen gelten die Videosensorik, die Objekterkennung, die Biometrie, die Suche in Bildkonserven und die Sabotageüberwachung (Müller, a.a.O., S. 17 ff.). All das wird vorliegend nicht eingesetzt, um auch dadurch die Eingriffsintensität gering zu halten.

j) Das Gericht teilt die Ansicht des Beschwerdeführers nicht, wonach die Bewilligung des Regierungsrats nur ungenügende Massnahmen betreffend Datensicherheit enthalte und insbesondere unklar bleibe, mit welchen Massnahmen die Datensicherheit in Bezug auf die Aufzeichnung, Bearbeitung und Auswertung sowie die Vernichtung konkret sichergestellt werde. Gemäss § 6 Abs. 2 lit. g VideoG muss die Bewilligung Angaben darüber enthalten, mit welchen Massnahmen für die Datensicherheit bei der Aufzeichnung, Bearbeitung, Auswertung sowie Vernichtung der Daten gesorgt wird. Der Grundsatz der Da-

tensicherheit, wie er in § 7 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes normiert ist, verlangt, dass die Organe durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen für die Sicherung der Daten sorgen. Daten sind insbesondere vor Verlust, Fälschung, Entwendung, Kenntnisnahme, Kopieren und Bearbeiten durch Unbefugte zu sichern. Die regierungsrätliche Bewilligung enthält in Ziff. 8 und in Übereinstimmung mit § 3 lit. b und c VideoV die Auflage, dass jeder Datenzugriff registriert wird und somit im Sinne einer Eingabekontrolle jeder Datenzugriff nachträglich überprüft werden kann. Gemäss Ziff. 10 werden die Datenspeicher in nicht öffentlich zugänglichen Räumen in Datenschränken eingeschlossen, wodurch eine Zugangskontrolle sichergestellt ist. Ziffer 14 bringt eine enge Begrenzung der Personen, welche Zugang zu den Aufzeichnungen haben. Auch die in § 10 Abs. 2 VideoG und § 4 VideoV geregelte Ausbildung der zur Auswertung Berechtigten dient dem Grundsatz der Datensicherheit. Die Regelung von § 12 VideoG, wonach das zuständige Organ durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen sicherstellt, dass Daten spätestens nach hundert Tagen (tatsächlich nach 14 Tagen) gelöscht oder innerhalb dieser Frist in ein Strafverfahren überführt werden, ist konkret genug, um betreffend Datenvernichtung den Anforderungen des Datenschutzes gerecht zu werden. Und schliesslich dienen auch die Bestimmungen von § 6 VideoV betreffend Funktionsprüfung und Wartung der Videoüberwachungsanlagen dem Ziel, eine ausreichende Datensicherheit zu erreichen.

k) Aus diesen Umständen ergibt sich, dass – unter der Einschränkung, dass im Gebiet zwischen dem Bahnhof Zug und der Bossard-Arena die Videoüberwachung nur bei Veranstaltungen erfolgt, bei denen mit Ausschreitungen bzw. dem Begehen von strafbaren Handlungen gerechnet werden muss – das gewichtige öffentliche Interesse an der Verhütung und Verfolgung von Straftaten die persönlichen Schutzrechte, die mit dem Mittel der Videoüberwachung beeinträchtigt werden, überwiegt und daher den Betroffenen zumutbar ist.

4. Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass die Beurteilung des Regierungsrats, dass die vorgesehene Videoüberwachung verhältnismässig ist, grundsätzlich Zustimmung verdient. Die Massnahme ist geeignet und erforderlich, um künftige Straftaten zu verhindern und bereits begangene Straftaten zu verfolgen und aufzuklären. Sie erweist sich als zumutbar, stehen dem grossen öffentlichen Interesse doch lediglich weniger gewichtige private Interessen der von der Videoüberwachung betroffenen Personen gegenüber. Sie ist einzig insofern einzuschränken, als dass im Gebiet zwischen dem Bahnhof Zug und der Bossard-Arena die Videoüberwachung nur bei Veranstaltungen erfolgen darf,

bei denen mit Ausschreitungen bzw. dem Begehen von strafbaren Handlungen gerechnet werden muss. Bezüglich Letzterem ist die Beschwerde gutzuheissen. Im Übrigen erweist sie sich als unbegründet, weshalb sie in diesem Umfang abzuweisen ist.

5. Gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG trägt im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei die Kosten. Im vorliegenden Fall unterliegt der Beschwerdeführer mehrheitlich. Gestützt auf § 25 und entsprechend seinem Antrag erlässt das Gericht ihm jedoch die Kosten, da er einerseits an der Streitsache nicht wirtschaftlich interessiert ist und andererseits das öffentliche Interesse an der Abklärung der Streitfrage den Kostenerlass rechtfertigt. Im Rechtsmittelverfahren ist der ganz oder teilweise obsiegenden Partei eine Parteientschädigung nach Massgabe ihres Obsiegens zuzusprechen (§ 28 Ziff. 2 VRG). Dem hier mehrheitlich obsiegenden Regierungsrat wird praxisgemäss keine Parteientschädigung zugesprochen, weil er in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit obsiegt.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. Die Beschwerde wird insofern teilweise gutgeheissen, als dass im Gebiet ab der Gubelstrasse bis zur Bossard-Arena (Spiegelstriche 3–5 der Bewilligung des Regierungsrats) die Videoüberwachung nur bei Veranstaltungen erfolgen darf, bei denen mit Ausschreitungen bzw. dem Begehen von strafbaren Handlungen gerechnet werden muss. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Beschwerdeführer (mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung), an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) sowie an den Stadtrat von Zug (im Doppel).

Zug, 18. Dezember 2018

Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am