



Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum

Bericht und Entwurf des Sicherheits- und Justizdepartementes vom 25. Januar 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	2
2 Rechtlicher Rahmen	4
3 Regelung der Videoüberwachung	4
3.1 Bedarf	4
3.2 Aufbau	5
4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	6
4.1 Allgemeine Bestimmungen	6
4.2 Videoüberwachung im öffentlichen Raum	7
4.3 Schlussbestimmung	9
5 Anpassung des Polizeigesetzes: Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung	9
5.1 «Ist-Zustand»	9
5.2 «Soll-Zustand»	10
5.3 Bemerkungen zu den Bestimmungen	11
6 Vernehmlassungsverfahren	11
7 Kostenfolgen	11
8 Referendum	12
9 Antrag	12
Entwurf (Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum)	13



Zusammenfassung

Neben Videoüberwachungen von privaten Räumen sind mittlerweile auch Überwachungen des öffentlichen Raums allgegenwärtig. Sie dienen insbesondere der Erhöhung des allgemeinen Sicherheitsgefühls der Bevölkerung sowie des Schutzes von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen und stehen stets im Zusammenhang mit der Gewährleistung einer ordnungsgemässen Nutzung des öffentlichen Raums. Bislang wurde die Videoüberwachung des öffentlichen Raums im Kanton St.Gallen als kommunale Angelegenheit betrachtet. Mehrere politische Gemeinden haben die nach Massgabe der konkreten örtlichen Bedürfnisse und Gegebenheiten erforderlichen, vor allem polizeirechtlichen Vorschriften erlassen. Die Notwendigkeit einer kantonalen Rechtsgrundlage wurde in den letzten Jahren von der Subkommission «Delegation Aufsicht Datenschutz» der Staatswirtschaftlichen Kommission und der Fachstelle für Datenschutz thematisiert¹ und es zeigt sich, dass ein Rahmenerlass mit einheitlichen, im ganzen Kanton geltenden Standards, vorteilhafter ist. So fehlen Regelungen zur Videoüberwachung nicht nur in anderen Bereichen als dem kommunalen Polizeirecht, wie z.B. im Schulbereich, sondern auch im kantonalen öffentlichen Raum, wie z.B. bei kantonalen Gebäuden. Das Gesetz soll in diesem Sinn als Rahmenerlass den Zweck, die verantwortliche Behörde, die Art der Überwachung, die räumliche Ausdehnung, die Aufbewahrung und Löschung, die Rechte betroffener Personen sowie die Verantwortlichkeit und die Datensicherheit regeln. Die sach- und vollzugsspezifischen Regelungen zum konkreten Zweck der Aufzeichnungen, zur Einsichtnahme und Auswertung sollen auf kantonalen Stufe von der Regierung durch Verordnung und auf kommunaler Stufe durch den Rat in (Vollzugs-)Reglementen einer Regelung zugeführt werden.

Im Konnex zur Videoüberwachung im öffentlichen Raum sieht die Vorlage die Einführung der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV) vor. Dieses System erkennt mittels Kameras automatisiert die Kontrollschilder von Fahrzeugen und gleicht sie mit einer oder mehreren Datenbanken ab. Eine mit den Kantonen und dem Bund gemeinsam betriebene Software dient insbesondere dazu, gestohlene Fahrzeuge sowie Fahrzeuge von Halterinnen und Haltern mit einem Führerausweisenzug automatisiert zu erkennen, und ermöglicht anschliessend weitere polizeiliche Massnahmen. Die Anpassung des Polizeigesetzes basiert auf einem von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) verabschiedeten Mustergesetzestext und soll eine schweizweite Vereinheitlichung kantonalen AFV-Regelungen, einschliesslich den Datenaustausch zwischen den Behörden, gewährleisten.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Gesetzes über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum.

1 Ausgangslage

Im Kanton St.Gallen besteht für die Videoüberwachung im öffentlichen Raum keine allgemeine kantonale Rechtsgrundlage. Indessen haben mehrere politische Gemeinden, gestützt auf Art. 10 Abs. 1 des Polizeigesetzes (sGS 451.1; abgekürzt PG), zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die für eine Videoüberwachung des öffentlichen Raums erforderlichen Vorschriften

¹ Bericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz über das Jahr 2019 vom 25. Februar 2020 (32.20.03), S. 4; Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission vom 9. Mai 2019 (82.19.03), S. 27 f.



erlassen. Die Rechtsgrundlagen finden sich zum einen in spezifischen Reglementen über die Videoüberwachung² und zum anderen in Polizeireglementen mit entsprechenden Vollzugsreglementen³.

In der Junisession 2015 trat der Kantonsrat auf die Motion 42.15.05 «Videoüberwachung des öffentlich zugänglichen Raums» der Staatswirtschaftlichen Kommission nicht ein, mit der eine gesetzliche Grundlage für die Videoüberwachung des öffentlich zugänglichen Raums durch öffentliche Organe hätte geschaffen werden sollen. Der Kantonsrat folgte damit dem Antrag der Regierung, welche die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Videoüberwachung auf Gemeindeebene unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips damals als vollständig und inhaltlich genügend eingegrenzt beurteilte.

Im Rahmen der Tätigkeit der Subkommission «Delegation Aufsicht Datenschutz» der Staatswirtschaftlichen Kommission wurde die fehlende kantonale Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung im Jahr 2019 nochmals thematisiert und seitens der Verwaltung in Aussicht gestellt, die Prüfung und Erarbeitung einer entsprechenden Regelung an die Hand zu nehmen. Dabei sollen mit einem kantonalen Rahmengesetz die grundlegenden Vorschriften zur Videoüberwachung im öffentlichen Raum gesetzlich geregelt werden. Auch die kantonale Fachstelle für Datenschutz begrüsst seit längerer Zeit – letztmals im Tätigkeitsbericht 2019 vom 25. Februar 2020⁴ – die Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage.

Bei der Schaffung einer Rechtsgrundlage sind die verschiedenen Arten einer Videoüberwachung zu unterscheiden. Einerseits ist zwischen der reinen Videobeobachtung (Echtzeitbeobachtung) und der Videoaufzeichnung zu unterscheiden. Bei der Echtzeitbeobachtung findet keine Aufzeichnung der beobachteten Vorgänge statt, sondern sie dient gewissermassen als «verlängertes Auge». Demgegenüber werden bei einer Videoaufzeichnung die Videodaten auf einem Datenträger gespeichert. Andererseits wird zwischen Aufnahmen, die eine Personenidentifikation zulassen, und Aufnahmen, bei denen dies nicht der Fall ist, unterschieden. Die Videoüberwachung kann sodann sowohl der Gefahrenabwehr als auch der Strafverfolgung dienen. In der Regel ist sie dem Bereich der (präventiv-polizeilichen) Gefahrenabwehr zuzuordnen. Rein repressive Zwecke werden mit der Videoüberwachung hingegen dann verfolgt, wenn sie zur Beschattung von Tatverdächtigen oder – z.B. unter Durchführung von Datenabgleichen – zur Fahndung eingesetzt wird. Insoweit stellt sie primär ein Mittel der Strafverfolgung dar. Beim Einsatz einer Videoüberwachung im öffentlichen Raum muss stets die Anwendbarkeit der Datenschutzgesetzgebung beachtet werden. Sobald durch die Videoüberwachung Personendaten bearbeitet⁵ werden, sind die datenschutzrechtlichen Bestimmungen einzuhalten. Bei der Aufzeichnung von Angaben über bestimmte oder bestimmbare Personen im Rahmen einer Videoüberwachung liegt zweifelsohne eine Datenbearbeitung vor, weshalb das Datenschutzgesetz zur Anwendung gelangt. Die Anwendbarkeit der Datenschutzgesetzgebung bei der reinen Videobeobachtung ist indes nicht klar. Hier liegt eine Bearbeitung von Personendaten auch dann vor, wenn die Daten nicht aufgezeichnet werden, aber immerhin eine – zielgerichtete – Beobachtung personenbezogener Sachverhalte erfolgt. Letztlich ist entscheidend, ob sich die durch Videoüberwachung erhobenen Angaben einer Person zuordnen lassen bzw. sich die Angaben also auf eine bestimmte oder zumindest bestimmbare Person beziehen.⁶

² Z.B. Videoüberwachungsreglement der politischen Gemeinde Sennwald vom 18. August 2008.

³ Z.B. Art. 3 des Polizeireglements der Stadt St.Gallen vom 16. November 2004 (SRS 412.11) und (Vollzugs-)Reglement der Stadt St.Gallen über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund vom 3. Juli 2007 (SRS 412.4).

⁴ Bericht der kantonalen Fachstelle für Datenschutz (32.20.03), S. 4.

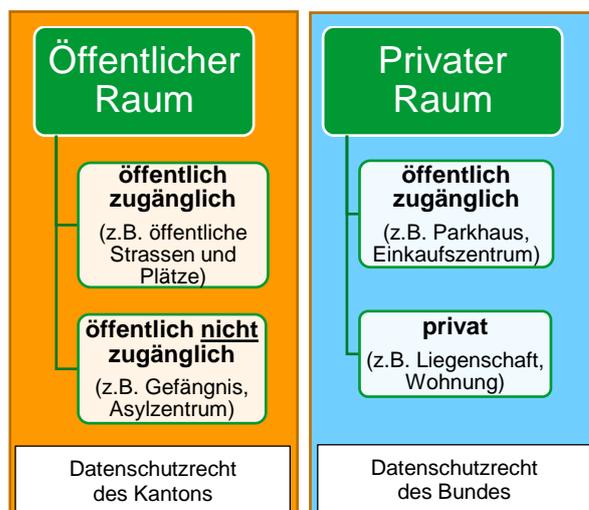
⁵ Vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. e des kantonalen Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSG).

⁶ L. Müller, Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten, Diss. St.Gallen 2011, S. 43 f.

2 Rechtlicher Rahmen

Die Regelung der Videoüberwachung im öffentlichen Raum (nachfolgend Kasten links) ist Teil des kantonalen Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSG). Soweit privater Raum (nachfolgend Kasten rechts), beispielsweise im Rahmen des Hausrechts bei einem öffentlich zugänglichen, aber privaten Raum, überwacht wird, gilt das Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1). Eine Vermischung der beiden Räume ist rechtlich nicht möglich. Entweder handelt es sich um öffentlichen Raum, der öffentlich zugänglich oder nicht zugänglich ist, oder um privaten Raum der entweder öffentlich zugänglich oder privat ist. So stellt beispielsweise eine Schule öffentlichen Raum dar, der am Tag öffentlich zugänglich und in der Nacht nicht zugänglich ist.

Folgende Grafik soll diese Abgrenzung anhand von Beispielen veranschaulichen:



3 Regelung der Videoüberwachung

3.1 Bedarf

Mehrere Gemeinden haben im Rahmen ihrer polizeirechtlichen Zuständigkeit für ihre Gemeindegebiete Vorschriften zur Videoüberwachung erlassen, die sich inhaltlich weitgehend an diejenigen der Stadt St.Gallen anlehnen. Diese bislang auf kommunaler Ebene getroffenen Regelungen erweisen sich auch weiterhin als bewährtes Mittel, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung in den politischen Gemeinden ortsspezifisch zu gewährleisten. Für eine gesamtkantonal einheitliche Regelung der Videoüberwachung im öffentlichen Raum, insbesondere für weitere Bereiche als das kommunale Polizeirecht und für den kantonalen öffentlichen Raum, fehlen allerdings bisher Rechtsgrundlagen. Mit einer kantonalen Regelung soll der Einsatz der Videoüberwachung nunmehr auf die Erfüllung der gesetzlichen – mithin in einem formellen Gesetz enthaltenen – Aufgaben des jeweiligen öffentlichen Organs ausgerichtet sowie einheitlich und umfassend geregelt werden. Das Rahmengesetz liefert in Verbindung mit den einzelnen bereits heute bestehenden Spezialgesetzen ein vollständiges Regelwerk. Im Schulbereich können beispielsweise zur Gewährleistung des Schutzes der Schulhausbenutzenden und der Schulgebäude, zur Sicherstellung eines geordneten Schulbetriebs oder zur Identifizierung von Personen Videoüberwachungen von Schulhausplätzen oder Schulgebäuden eingesetzt werden. Eine einheitliche kantonale Rechtsgrundlage bietet sich insbesondere aus Synergiegründen und zur besseren Übersicht an, damit eine einheitliche Regelung im ganzen Kanton gegeben ist und ein sogenannter «Flickenteppich» verhindert wird.



3.2 Aufbau

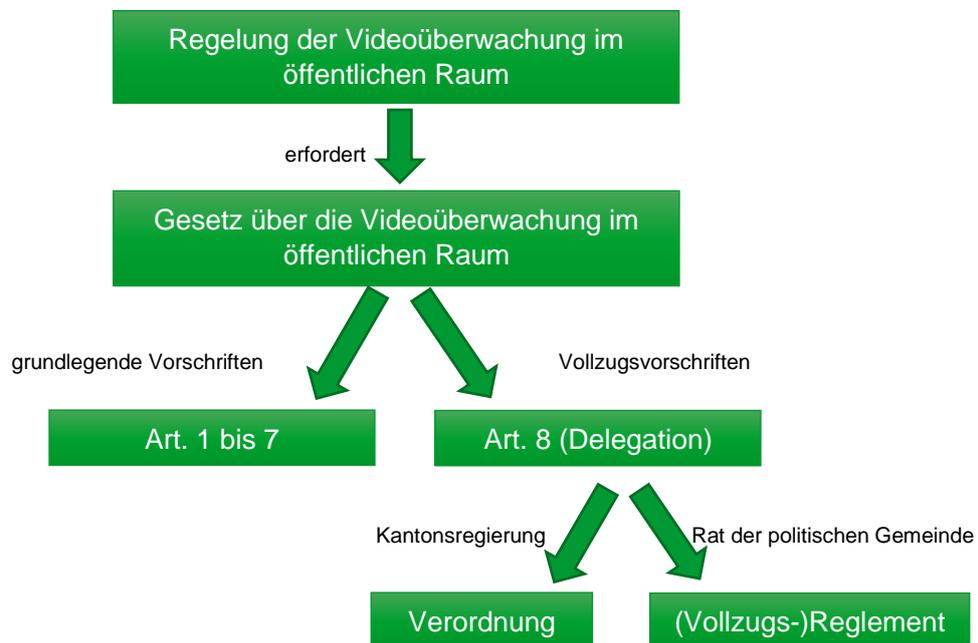
Der Einsatz einer Videoüberwachung im öffentlichen Raum erfordert eine gesetzliche Grundlage. Dies ergibt sich nicht nur aufgrund des Legalitätsprinzips nach Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) und nach Art. 8 Abs. 1 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV), sondern auch unter Berücksichtigung von Art. 36 Abs. 1 BV und Art. 5 Abs. 1 KV. Mit einer Videoüberwachung im öffentlichen Raum wird insbesondere in das verfassungsmässig gewährleistete Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 13 BV und Art. 2 Bst. g KV eingegriffen. Werden Informationen bearbeitet, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar Person beziehen und eine mögliche Identifizierung erlauben, liegt eine Bearbeitung von Personendaten vor, die dem Schutz des Datenschutzgesetzes untersteht (Art. 5 Abs. 1 DSG). Kann aufgrund der Informationen ein Bewegungs- oder Persönlichkeitsprofil erstellt werden, werden besonders schützenswerte Personendaten im Sinn von Art. 5 Abs. 2 DSG bearbeitet.⁷

Die Umsetzung des Einsatzes der Videoüberwachung im öffentlichen Raum in einem formellen Gesetz könnte grundsätzlich durch Anpassung der Gesetzeserlasse des jeweiligen Sachbereichs (z.B. Schulrecht, Strassenrecht) und mit dem zusätzlichen Erlass oder zusätzlichen Änderungen von Verordnungen erfolgen. Weil die Videoüberwachung im öffentlichen Raum Regelungen erfordert, die für eine Vielzahl von Lebenssachverhalten Anwendung finden, ist es jedoch angezeigt und zielführend, die Videoüberwachung als Querschnittsbereich in einem eigenständigen kantonalen Gesetz allgemein zu regeln. Auf diese Weise kann für sämtliche Bereiche, in denen eine Videoüberwachung eingesetzt werden soll, eine einheitliche Regelung sichergestellt und gleichzeitig verhindert werden, dass auf Gesetzes- und Verordnungsstufe für jeden einzelnen Bereich eigene Rechtsgrundlagen zur Videoüberwachung erlassen werden müssen. Das Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum fungiert damit als Rahmenerlass. Es regelt in den Art. 1 bis 7 zum einen die grundlegenden Vorschriften zur Videoüberwachung im öffentlichen Raum. Zum anderen wird der Erlass von weiterführenden Vollzugsvorschriften mittels einer Delegationsnorm in Art. 8 für die öffentlichen Organe kantonaler und kommunaler Stufe an die entsprechende rechtsetzende Behörde übertragen.

⁷ Vgl. Leitfaden «Videoüberwachung durch öffentliche Organe (ohne Strafverfolgungsbehörden)» der Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich vom November 2020, S. 3, abrufbar unter https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/politik-staat/datenschutz/publikationen/leitfaeden/leitfaden_videoueberwachung_durch_oeffentliche_organe.pdf (nachfolgend Leitfaden).



Folgende Grafik soll den Regelungsaufbau grob aufzeigen:



Die bestehenden kommunalen Rechtsgrundlagen bleiben von der neuen kantonalen Regelung zwar nicht unberührt, bleiben aber für eine Übergangszeit von zwei Jahren in Vollzug. In dieser Zeit sind sie zu überprüfen und an die Vorgaben des neuen Rahmengesetzes anzupassen.

4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1: Gegenstand des Gesetzes ist nach Art. 1 die Videoüberwachung im öffentlichen Raum.

Art. 2: In Art. 2 werden drei zentrale Begriffe des Gesetzes definiert. Durch Verweis auf Art. 1 Bst. h DSG wird in Bst. a das «öffentliche Organ» bezeichnet. Es ist dies ein Organ, eine Behörde oder Dienststelle des Kantons, einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt des Kantons, einer Gemeinde, eines selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmens oder eines Gemeinde- bzw. Zweckverbands. Privatrechtliche Institutionen und Organisationen mit kantonalen Beteiligung gelten trotz allfälliger (Mehrheits-)Beteiligung des Staates als Private und unterstehen somit diesem Gesetz nicht (z.B. St.Galler Kantonalbank). Auch bei der Delegation von öffentlich-rechtlichen Aufgaben an Private ist dieses Gesetz für die beauftragten Privaten nicht anwendbar, da die Kompetenz und die Sachherrschaft über den zu überwachenden Raum beim öffentlichen Organ verbleiben. Der Geltungsbereich ist zwar grundsätzlich weit gefasst; konkret findet das Gesetz indessen nur auf jene öffentlichen Organe Anwendung, die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf die Videoüberwachung im öffentlichen Raum angewiesen sind (vgl. Art. 3 des Entwurfs).

«Videoüberwachung» bedeutet nach Bst. b die optische und/oder akustische Überwachung mit technischen Aufnahmegeräten. Es handelt sich dabei um elektronische Verfahren zur Aufnahme, Übertragung, Bearbeitung und Wiedergabe von bewegten Bildern sowie des Begleittons. Videoüberwachungen, die nicht auf Personen, sondern auf Geschehen an Örtlichkeiten (z.B. Verkehrsüberwachung) oder auf reine Objekte (z.B. Webcam) ausgerichtet sind und bei deren Aufnahmen keine Personen identifiziert werden können, fallen nicht unter den Begriff. Dies gilt auch für die



reine Echtzeit-Videoüberwachung, bei der keine Daten aufgezeichnet werden und keine zielgerichtete Beobachtung personenbezogener Sachverhalte, d.h. keine Datenbearbeitung erfolgt.⁸ Die Aufzeichnungsgeräte können mit Schwenk-, Neige- oder Zoommechanismen ausgerüstet sein. Eine Videoüberwachung kann nach dem Wortlaut optisch und/oder akustisch erfolgen, d.h. im Rahmen des mit der Überwachung verfolgten Zwecks soll auch eine rein akustische Überwachung möglich sein. Da sowohl aus Licht- wie auch aus Schallwellen mittels entsprechender technischer Apparaturen Bilder erzeugt werden können, rechtfertigt es sich, sowohl optische als auch akustische und gemischte Verfahren dem Begriff der Videoüberwachung zu unterstellen und gleichwertig zu behandeln. Die umfassende Betrachtungsvariante ermöglicht es, dass auch künftige technische Weiterentwicklungen unter dieselbe Rechtsgrundlage subsumiert werden können.

Bst. c definiert den «öffentlichen Raum», der nach diesem Gesetz zulässigerweise videoüberwacht werden kann, in allgemeiner Weise. Unter einen in Gemein- und Anstaltsgebrauch stehenden Raum fallen namentlich öffentliche Strassen, Brücken, Wege, Plätze, Parkanlagen, Unterführungen, Innenstadtbereiche, Friedhöfe, Seen und Flüsse. Aber auch öffentliche Anstalten und Anlagen wie Verwaltungsgebäude, Schulhäuser, Universitäten, Sportanlagen, Museen, Bibliotheken, Schwimmbäder, Gerichtssäle, Spitäler und Fahrzeuge sowie Anlagen eines öffentlich-rechtlichen Verkehrsbetriebs gelten als öffentlicher Raum im Sinn des Gesetzes. Der öffentliche Raum kann dabei einer unbestimmten oder einer bestimmten Anzahl von Personen zur Benutzung offenstehen. Ist ein Raum einer unbestimmten Anzahl von Personen zugänglich, gilt er als öffentlich zugänglich. Ist ein Raum hingegen – von Gesetzes wegen – nur einer bestimmten Anzahl von Personen zugänglich, gilt er als nicht öffentlich zugänglich. Beispiele für Letzteres sind Räumlichkeiten einer Strafanstalt oder eines Asylzentrums, da die Insassinnen und Insassen einer Strafanstalt bzw. die Bewohnenden eines Asylzentrums mit dem öffentlichen Organ in einer besonders engen Rechtsbeziehung (so genanntes Sonderstatus- oder besonderes Rechtsverhältnis) stehen. Kein öffentlicher Raum im Sinn des vorliegenden Gesetzes ist der private Raum, auch wenn er öffentlich zugänglich ist (z.B. Bankgebäude oder Einkaufszentren; vgl. Grafik in Abschnitt 2).

4.2 Videoüberwachung im öffentlichen Raum

Art. 3 stellt die grundlegende Bestimmung des Gesetzes dar und legt den Grundsatz für eine Videoüberwachung fest. Nach Abs. 1 kann das öffentliche Organ im öffentlichen Raum örtlich begrenzt eine Videoüberwachung einsetzen, die eine Personenidentifikation zulässt, sofern dies zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Der Zweck der Videoüberwachung gründet demnach in der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des öffentlichen Organs. Diese Aufgaben haben direkt (in einem entsprechenden kantonalen Gesetz, z.B. die im Polizeigesetz geregelten polizeilichen Aufgaben) oder indirekt (in einer Verordnung oder einem Reglement, die bzw. das sich wiederum von einem formellen Gesetz ableitet) auf einer gesetzlichen Grundlage zu beruhen. In einer Verordnung bzw. in einem Reglement sind im Minimum insbesondere die folgenden Aspekte zu regeln: der Überwachungszweck, die verantwortliche Behörde, die Art der Überwachung, die räumliche und zeitliche Ausdehnung, die Transparenz der Überwachung, die Aufbewahrung und Löschung, die Auswertung, die Bekanntgabe bzw. Wiedergabe der Rechte der betroffenen Person (Auskunftsrecht) sowie die Datensicherheit. Dieser Mechanismus bietet den bereits erwähnten Effekt, dass auf Gesetzesstufe eine einheitliche Regelung für die Videoüberwachung in allen Bereichen sichergestellt ist, und auf Verordnungsstufe bzw. auf Stufe von (Vollzugs-)Reglementen die sach- und vollzugsspezifischen Vorschriften zum Einsatz der Videoüberwachung geregelt werden können. Damit wird verhindert,

⁸ Vgl. Leitfaden, S. 2 f.; L. Müller, a.a.O., S. 44.



dass für jeden einzelnen Bereich auf Gesetzesstufe Rechtsgrundlagen zur Videoüberwachung erlassen werden müssen.

Die Videoüberwachung ist von Gesetzes wegen «örtlich begrenzt», d.h. sie beschränkt sich von vornherein auf die Überwachung einer bestimmten Örtlichkeit. Die Videoüberwachung einer öffentlich zugänglichen Örtlichkeit wird mit einer Allgemeinverfügung öffentlich publiziert (vgl. nachstehend Ausführungen zu Art. 4). Die Videoüberwachung muss vor dem Hintergrund der zu erfüllenden gesetzlichen Aufgaben des öffentlichen Organs sowohl geeignet und erforderlich als auch angemessen sein. Dies impliziert die Prüfung der Verhältnismässigkeit beim Einsatz einer Videoüberwachung:

- Die *Geeignetheit* setzt voraus, dass mit der Videoüberwachung der im öffentlichen Interesse liegende und beabsichtigte Zweck erreicht werden kann.
- *Erforderlichkeit*: Um zu prüfen, ob eine Überwachung erforderlich ist, sind vor einer Überwachung mildere Massnahmen zu prüfen und gegebenenfalls auszuschöpfen. Mildere Massnahmen stellen beispielsweise eine stärkere Beleuchtung oder Bewegungsmelder an dunklen Orten, der Einsatz von Sicherheitsdiensten oder das Beleben eines öffentlichen Raums dar. Zudem ist stets die zeitliche Begrenzung der Überwachung zu prüfen.
- Die *Angemessenheit* bedingt schliesslich die Abwägung des mit dem Einsatz einer Videoüberwachung zu erreichenden Zwecks mit den einhergehenden Eingriffen in die Grundrechte von Betroffenen.

In Abs. 2 der Bestimmung erwächst dem öffentlichen Organ im Rahmen der Transparenz die Pflicht, auf den Einsatz von Aufnahmegeräten aufmerksam zu machen. Dies kann mittels Hinweistafeln, Piktogrammen, Anzeigen auf Bildschirmen oder auf eine andere geeignete Art und Weise erfolgen.

Art. 4 hält fest, wer den videoüberwachten öffentlichen Raum nach Art. 3 Abs. 1 bestimmt und auf welche Weise dies erfolgt. Nach Abs. 1 bestimmt das zuständige öffentliche Organ den videoüberwachten Raum in Form einer anfechtbaren Allgemeinverfügung und veröffentlicht diese im amtlichen Publikationsorgan. Dabei hat es die Gründe für den Einsatz der Videoüberwachung in einer der Allgemeinverfügung zugrundeliegenden Verfügung oder einem Beschluss darzulegen. Nach Abs. 2 nicht publikationspflichtig ist die Videoüberwachung in öffentlichen Räumen, zu denen ausschliesslich ein von Gesetzes wegen eingeschränkter Personenkreis Zugang hat (Sonderstatus- oder besonderes Rechtsverhältnis, vgl. die Ausführungen zu Art. 2 Bst. c). Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP). Die kommunalen Allgemeinverfügungen können folglich mit Rekurs beim jeweils in der Sache zuständigen Fachdepartement angefochten werden (Art. 43^{bis} Abs. 1 Bst. a VRP). Beispielsweise ist für Rekurse gegen Verfügungen über Videoüberwachungen im Schulwesen das Bildungsdepartement zuständig. Allgemeinverfügungen der Regierung und der Departemente sind beim Verwaltungsgericht anfechtbar (Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP).

Art. 5: Die technische Ausgestaltung der Aufnahmegeräte wird in Art. 5 einer Regelung zugeführt. Die Formulierung orientiert sich inhaltlich an Art. 3 des Reglements über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund der Stadt St.Gallen vom 3. Juli 2007 (SRS 412.4). Das öffentliche Organ muss sicherstellen, dass unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit nur derjenige Bereich aufgenommen wird, der zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben notwendigerweise überwacht werden muss.

Art. 6 enthält die maximale Aufbewahrungsfrist der Videoaufzeichnungen von 100 Tagen. Die Regelung übernimmt Art. 3 Abs. 3 des Polizeireglements der Stadt St.Gallen vom 16. November 2004 (SRS 412.11). Die Zulässigkeit der Aufbewahrungsdauer von 100 Tagen ab Aufzeichnung



wurde vom Bundesgericht in einem das eben genannte Reglement betreffenden Urteil⁹ bestätigt. In diesem Zusammenhang nicht zu regeln ist hingegen die Weiterverwendung. Den Strafverfolgungsbehörden beispielsweise steht das Recht auf Einsichtnahme in die Aufzeichnungen nach der Schweizerischen Strafprozessordnung (SR 312.0; abgekürzt StPO) bundesrechtlich ohnehin zu. Werden die Aufzeichnungen in einem Strafverfahren beigezogen, so werden sie ein Bestandteil der Strafverfahrensakten und die Aufbewahrung richtet sich nach der StPO.

Art. 7: Obschon allgemeine Vorschriften über die Verantwortlichkeit und die Datensicherheit bei der Bearbeitung von Personendaten bereits in Art. 3 und Art. 4 Abs. 3 DSG enthalten sind, sollen die wichtigen Vorgaben für die Videoüberwachung nochmals auf Gesetzesstufe Erwähnung finden.

Art. 8: Das Gesetz enthält in den Art. 1 bis 7 die grundlegenden Vorschriften zur Videoüberwachung im öffentlichen Raum und regelt die Grundsätze zur Videoüberwachung, die verantwortliche Behörde, die generelle Art der Überwachung, die begrenzte räumliche Ausdehnung, die Aufbewahrungsfrist und Löschung, die Rechte betroffener Personen sowie die Verantwortlichkeit und die Datensicherheit. Der Zweck zur Erstellung der Aufzeichnungen, die Einsichtnahme und die Auswertung sollen nach Art. 8 im Rahmen des Vollzugs auf kantonaler Stufe von der Regierung durch Verordnung und auf kommunaler Stufe durch den Rat der örtlich zuständigen politischen Gemeinde in Form von (Vollzugs-)Reglementen nach Massgabe des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009 (sGS 151.2; abgekürzt GG) normiert werden. Diese Zuständigkeit der politischen Gemeinde gilt auch in jenen Fällen, in denen die Videoüberwachung durch Organe von Spezialgemeinden im Sinn von Art. 2 GG angeordnet wird. Die Vollzugsvorschriften haben insbesondere die Begründungen und Voraussetzungen für die Videoaufzeichnungen zu enthalten und sich zwingend sowie spezifisch auf die im Spezialgesetz enthaltenen Aufgaben des öffentlichen Organs zu beziehen. Infolge der spezialgesetzlichen Regelung handelt es sich bei den Vorschriften des Rates lediglich um Ausführungsrecht, weshalb ein fakultatives Referendum entbehrlich ist (vgl. analog Art. 24 Abs. 2 und Art. 61 Abs. 1 Bst. f GG).

4.3 Schlussbestimmung

Art. 9: Nach Art. 9 müssen die im öffentlichen Raum bis zum Vollzugsbeginn des Gesetzes bereits eingesetzten Videoüberwachungen, die unter die Publikationspflicht nach Art. 4 des Gesetzes fallen, innert zwei Jahren seit Vollzugsbeginn (nach-)publiziert werden. Es gilt das neue Recht. Der Erlass entsprechender Vollzugsvorschriften hat innert derselben Frist zu erfolgen. Der weitere Einsatz bestehender Videoüberwachungen im öffentlichen Raum kann damit in Anwendung der neuen Rechtsgrundlagen einer Überprüfung unterzogen werden.

5 Anpassung des Polizeigesetzes: Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung

5.1 «Ist-Zustand»

Mehrere Polizeikorps der Schweiz und die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) betreiben seit bald 15 Jahren ein gemeinsam umgesetztes System zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung (AFV). Dieses System erkennt mit einer Kamera automatisiert die Kontrollschilder von Fahrzeugen, liest diese mittels Texterkennung aus und gleicht sie mit einer oder mehreren Datenbanken ab. Dabei dient eine gemeinsame Software beispielsweise dazu, gestohlene Fahrzeuge oder Fahrzeuge von Halterinnen und Haltern mit einem Führerausweisenzug au-

⁹ BGE 133 I 77.



tomatisiert zu erkennen, und damit die Vornahme weiterer polizeilicher Massnahmen zu ermöglichen. Die Kantonspolizei St.Gallen verfügt bislang über kein AFV-System und betreibt auch kein solches.

Die für den Einsatz der AFV derzeit in anderen Kantonen bestehenden kantonalen Rechtsgrundlagen erweisen sich für eine Weiterentwicklung des Systems nicht mehr als zeitgemäss und fehlen im Kanton St.Gallen gänzlich. Zum einen fehlt eine Rechtsgrundlage für eine vorübergehende Speicherung und Analyse der Durchfahrtsdaten, was den Verwendungszweck der AFV erheblich einschränkt. Zum anderen kam das Bundesgericht in einem neueren Urteil vom 7. Oktober 2019¹⁰ den Kanton Thurgau betreffend zum Schluss, dass die thurgauische Regelung für den dortigen Einsatz der AFV keine hinreichende gesetzliche Grundlage sei. Dieses Urteil führte hinsichtlich der Auslegung anderer kantonalen AFV-Regelungen zu grosser Verunsicherung in den Kantonen.

5.2 «Soll-Zustand»

Angesichts der Vielfalt an AFV-Regelungen in den Kantonen, den entstehenden Datenlücken und der mangelnden Interoperabilität der jeweiligen AFV-Systeme bei Bund und Kantonen hat sich der Vorstand der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) der Problematik angenommen und anlässlich seiner Sitzung vom 12. November 2020 einen Mustergesetzestext betreffend das AFV-System zur Umsetzung in den Kantonen verabschiedet. Dieser soll den Kantonen als Ausgangspunkt für eine Anpassung der bestehenden gesetzlichen Grundlagen oder – wie im Kanton St.Gallen – für die Neuregelung zur Einführung des AFV-Systems dienen. Er basiert auf den Vorarbeiten des Kantons Tessin, der sich als besonders exponierter Grenzkanton – zusammen mit der EZV – als Vorreiter für einen erweiterten Einsatz des AFV-Systems stark gemacht und sein kantonales Polizeigesetz im Jahr 2018 angepasst hat.

Im Kanton St.Gallen konnte ein AFV-System mangels Rechtsgrundlage im kantonalen Recht bislang nicht beschafft und eingesetzt werden. Gerade mit Blick auf die aktuellen Bestrebungen, die Rechtsgrundlagen für den Einsatz der AFV-Systeme kantonsübergreifend zu vereinheitlichen, bestehende Datenlücken zu schliessen und die Interoperabilität unter den Kantonen und zwischen den Kantonen und dem Bund zu verbessern, ist es nunmehr angezeigt, die Rechtsgrundlage für die AFV – in Anlehnung an den erwähnten Mustergesetzestext – auch im Kanton St.Gallen zu schaffen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen in den betreffenden Polizeikörpern hat sich nämlich gezeigt, dass das AFV-System, insbesondere im Zusammenspiel mit anderen Anwendungen wie z.B. lokalen Kameras, ein wichtiges Mittel für eine wirkungsvolle Polizeiarbeit darstellt. Es kann sowohl für Ermittlungen, Fahndungen und Sofortmassnahmen wie z.B. bei Suizidrohungen als auch bei der polizeilichen Prävention gewinnbringend und gleichwohl verhältnismässig eingesetzt werden. Zudem schafft die Rechtsgrundlage die Voraussetzung zur polizeilichen Nutzung des Bildmaterials der bereits heute vorhandenen und künftig hochauflösenden Kameras des Bundesamtes für Strassen (ASTRA). Ohne eine gesetzliche Regelung des Datenaustauschs könnte der Datenaustausch mit anderen Polizeibehörden der Kantone und mit den Behörden des Bundes weiterhin nur im Rahmen der Rechtshilfe erfolgen. Im Bereich von Übertretungen des eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01; abgekürzt SVG), z.B. bei Geschwindigkeitsüberschreitungen oder Überfahren eines Rotlichts, ist die Anwendung des AFV-Systems allerdings (auch künftig) nicht vorgesehen.

¹⁰ BGE 146 I 11.



5.3 Bemerkungen zu den Bestimmungen

Art. 39^{quater} regelt in Abs. 1, für welche Zwecke die AFV eingesetzt werden kann. Demgemäss können Fahrzeuge sowie Kontrollschilder von Fahrzeugen zur Fahndung nach Personen oder Sachen sowie zur Verhinderung, Entdeckung und Verfolgung von Verbrechen und Vergehen mit Bildaufnahmegeräten automatisiert erfasst werden.

Die Zulässigkeit des automatisierten Abgleichs mit Datenbanken ist in Abs. 2 geregelt. Unter die Personen- und Sachfahndungsregister nach Bst. a fallen polizeiliche Ausschreibungsdatenbanken wie das automatisierte Polizeifahndungssystem RIPOL oder das Schengener Informationssystem SIS. Unter Datenbanken nach Bst. b sind insbesondere die Datenbanken der Strassenverkehrsämter zu verstehen, auf welche die Polizei Zugriff hat. Diese enthalten namentlich die Halterdaten sowie die ausgeschriebenen Führerausweisentzüge und Kontrollschilder. Im Zusammenhang mit einem aktuellen Anlass (z.B. einem Banküberfall) werden von der Polizei konkrete Fahndungsaufträge (Bst. c) und entsprechende Daten erfasst. Diese können mit Bildaufnahmen des AFV-Systems abgeglichen werden und im Einzelfall zu einem Bewegungsprofil einer Zielperson führen.

Die automatisiert erfassten Daten werden nach Abs. 3 bei fehlender Übereinstimmung («no-hit») unverzüglich vernichtet (vgl. BGE 133 I 77 Erw. 3.3.2). Im Fall einer Übereinstimmung («hit») erfolgt die Vernichtung der Daten nach einer von der Regierung zu erlassenden Verordnung.

In Art. 39^{quinquies} wird der Datenaustausch der Polizei mit den Polizeibehörden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Landespolizei Liechtenstein sowie dem Bundesamt für Strassen und dem für das Zollwesen und die Grenzsicherheit zuständigen Bundesamt einer Regelung zugeführt. Dieser Datenaustausch setzt nach Abs. 1 notwendigerweise voraus, dass diese Behörden ebenfalls ein AFV-System mit Datenbanken nach Art. 39^{quater} Abs. 2 betreiben (Bst. a), diesen Behörden der Datenaustausch aufgrund einer Rechtsgrundlage erlaubt ist (Bst. b) und der Datenschutz gewährleistet ist (Bst. c).

Abs. 2 enthält die Möglichkeit, dass die Polizei mit den AFV-Systemen dieser Behörden Schnittstellen einrichten kann. Damit kann die Beschaffung bzw. Bekanntgabe der Daten beispielsweise über eine zentrale elektronische Infrastruktur (Datenplattform) erfolgen.

6 Vernehmlassungsverfahren

[Auswertung]

7 Kostenfolgen

Die Vorlage an sich löst keine Kosten aus. Erst der tatsächliche Einsatz einer Videoüberwachung auf öffentlichem Grund bzw. die Beschaffung eines AFV-Systems ist mit Kosten verbunden. Diese beschränken sich bei der Videoüberwachung im Wesentlichen auf die Einrichtung der entsprechenden Anlagen und umfassen beim AFV-System hauptsächlich die Kosten für die Beschaffung und die Einrichtung des Systems, einschliesslich der Ermöglichung der Schnittstellen, sowie die Aus- und Weiterbildung der damit betrauten Mitarbeitenden. Die erforderlichen Kredite werden im Rahmen der ordentlichen Budgetprozesse beantragt.



8 Referendum

Das Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum untersteht dem fakultativen Referendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV und Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1).

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf das Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum einzutreten.

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum

Entwurf des Sicherheits- und Justizdepartementes vom 25. Januar 2022

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●¹¹ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

I. Allgemeine Bestimmung

Art. 1 Gegenstand

¹ Dieser Erlass regelt die Videoüberwachung im öffentlichen Raum.

Art. 2 Begriffe

¹ In diesem Erlass bedeuten:

- a) öffentliches Organ: Organ, Behörde oder Dienststelle nach Art. 1 Bst. h des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009¹²;
- b) Videoüberwachung: optische oder akustische Überwachung mit technischen Aufnahmegeräten, die eine Personenidentifikation zulassen;
- c) öffentlicher Raum: ein im Gemein- oder Anstaltsgebrauch stehender Raum, der einer unbestimmten oder bestimmten Anzahl von Personen zur Benutzung offensteht.

II. Videoüberwachung im öffentlichen Raum

Art. 3 Grundsatz

¹ Das öffentliche Organ kann im öffentlichen Raum örtlich begrenzt eine Videoüberwachung einsetzen, die eine Personenidentifikation zulässt, sofern dies zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben geeignet, erforderlich und angemessen ist.

² Es macht auf den Einsatz von Aufnahmegeräten zur Videoüberwachung aufmerksam.

¹¹ ABI 2022-●●.

¹² sGS 142.1.



Art. 4 Bestimmung des videoüberwachten Raums

¹ Das öffentliche Organ bestimmt den videoüberwachten Raum durch Allgemeinverfügung. Diese wird im amtlichen Publikationsorgan veröffentlicht.

² Von der Publikation ausgenommen ist die Videoüberwachung von öffentlichen Räumen, zu denen ausschliesslich ein von Gesetzes wegen eingeschränkter Personenkreis Zugang hat.

³ Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965¹³.

Art. 5 Technische Ausgestaltung

¹ Die Aufnahmegeräte werden technisch so eingerichtet, dass eine Erfassung weiterer als für die Überwachung notwendiger Bereiche verhindert wird.

Art. 6 Aufbewahrungsfrist

¹ Das öffentliche Organ vernichtet Aufzeichnungen von Aufnahmegeräten spätestens nach 100 Tagen.

Art. 7 Verantwortlichkeit und Datensicherheit

¹ Das öffentliche Organ ist für den vorschriftsgemässen Betrieb und die Einhaltung des Datenschutzes verantwortlich und sorgt dafür, dass Personendaten durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen vor dem Zugriff unbefugter Personen geschützt werden.

² Das Datenschutzgesetz vom 20. Januar 2009¹⁴ bleibt vorbehalten.

Art. 8 Vollzugsbestimmungen

¹ Die Vorschriften über den Zweck der Aufzeichnungen sowie deren Einsichtnahme und Auswertung erlässt:

- a) für den Kanton und seine selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten: die Regierung durch Verordnung;
- b) für die Gemeinde, ihre selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen, den Gemeindeverband und den Zweckverband: der Rat der am Ort der Videoüberwachung zuständigen politischen Gemeinde nach Massgabe des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009¹⁵. Die Vorschriften des Rates unterstehen nicht dem fakultativen Referendum¹⁶.

¹³ sGS 951.1.

¹⁴ sGS 142.1.

¹⁵ sGS 151.2.

¹⁶ Vgl. Art. 24 Abs. 2 und Art. 61 Abs. 1 Bst. f GG; sGS. 151.2.



III. Schlussbestimmung

Art. 9 Übergangsbestimmung

¹ Das öffentliche Organ erlässt innert zwei Jahren nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses für bereits videoüberwachten Raum eine Allgemeinverfügung nach Art. 4 dieses Erlasses. Es gilt das neue Recht.

II.

Der Erlass «Polizeigesetz vom 10. April 1980»¹⁷ wird wie folgt geändert:

Art. 39^{quater} (neu) **Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung** a) **Einsatz**

¹ Die Polizei kann Fahrzeuge und Kontrollschilder von Fahrzeugen zur Fahndung nach Personen oder Sachen sowie zur Verhinderung, Entdeckung und Verfolgung von Verbrechen und Vergehen mit Bildaufnahmegeräten automatisiert erfassen.

² Sie kann die automatisiert erfassten Daten mit Datenbanken automatisiert abgleichen, bearbeiten und zur Erstellung von Bewegungsprofilen nutzen. Der automatisierte Abgleich ist zulässig:

- a) mit polizeilichen Personen- und Sachfahndungsregistern;
- b) mit Angaben zu Kontrollschildern von Fahrzeugen, deren Halterinnen und Haltern der Führerausweis entzogen, verweigert oder aberkannt worden ist;
- c) mit konkreten Fahndungsaufträgen.

³ Die Polizei vernichtet automatisiert erfassten Daten bei fehlender Übereinstimmung mit einer Datenbank unverzüglich. Die Vernichtung der automatisiert erfassten Daten bei Übereinstimmung mit Daten aus einer Datenbank regelt die Regierung durch Verordnung.

Art. 39^{quinquies} (neu) **b) Datenaustausch**

¹ Die Polizei kann automatisiert erfasste Daten der automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung nach Art. 39^{quater} dieses Erlasses mit den Polizeibehörden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und der Landespolizei Liechtenstein sowie dem Bundesamt für Strassen und dem für das Zollwesen und die Grenzsicherheit zuständigen Bundesamt austauschen, soweit:

- a) diese Behörden ein System zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung mit Datenbanken nach Art. 39^{quater} Abs. 2 dieses Erlasses betreiben;
- b) diesen Behörden der Datenaustausch gesetzlich erlaubt ist;
- c) der Datenschutz hinreichend gewährleistet ist.

² Sie kann mit den Systemen zur automatisierten Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung dieser Behörden Schnittstellen einrichten.

¹⁷ sGS 451.1.



RRB 2022/070 / Beilage

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.