



Sicherheits- und Justizdepartement
Oberer Graben 32
9001 St. Gallen

vernehmlassungen.sjd@sg.ch

St. Gallen, 28. April 2022

Vernehmlassungsantwort: Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP des Kantons St.Gallen nimmt zum vorgeschlagenen Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum (Entwurf des SJD vom 02.02.2022) wie folgt Stellung:

I. Grundsätzliches

Die SP zeigt sich mit dem vorgeschlagenen Gesetz über die Videoüberwachung im Allgemeinen wenig zufrieden. Während sie die Intention, die Videoüberwachung kantonal auf Gesetzesstufe angemessen zu regeln, unterstützt, erachtet sie die vorgeschlagene Umsetzung als zu wenig bestimmt und mit dem Legalitätsprinzip nicht vollends vereinbar.

Die Überwachung des öffentlichen Raums, die nachfolgende Verarbeitung von personenbezogenen Daten sowie die Aufbewahrung von entsprechenden Bild- und Tonaufnahmen berühren die Garantien von Art. 13. Abs. 2 BV und Art. 8 Ziff. 1 EMRK, je nach Anwendungsbereich auch diejenigen von Art. 10 Abs. 2 BV (BGE 136 I 87, 112 (E. 8.1); BGer 6B_908/2018 v. 7.10.2019 (E. 3.1.1)). Die Anforderungen an die formell-gesetzliche Grundlage sind hoch anzusetzen. Das Bundesgericht hat 2009 in einem Entscheid zum Zürcher Polizeigesetz festgehalten, dass die Grenzen, Schranken und Schwerpunkte der Videoüberwachung formell-gesetzlich normiert werden müssen (BGE 136 I 87, 115 f. (E. 8.3)). In Bezug auf die relevante Bestimmung des Zürcher Polizeigesetzes rügte das Bundesgericht, dass diese die Natur der technischen Geräte und die Art ihres Einsatzes nicht präzisiert (BGE 136 I 87, 113 (E. 8.2.2)). Von der Überwachung waren gemäss der damaligen Zürcher Bestimmung sämtliche «allgemein zugänglichen Orte» erfasst. Die Norm differenzierte also nicht nach Gebieten oder nach besonders oder weniger gefährdeten Örtlichkeiten. Der Bestimmung konnte zudem nicht entnommen werden, wer die Überwachung anordnen kann. Es sei nicht dahingehend differenziert worden, dass einzelne, schwerer wiegende Massnahmen bestimmten Polizeiorganen vorbehalten werden (BGE 136 I 87, 113 f. (E. 8.2.3. und E. 8.2.4.)). Das Bundesgericht rügte die mangelnde Differenziertheit deutlich. Das Fehlen jeglicher Zweckangaben verunmöglichte es von vornherein, klare Ziele und ein öffentliches Interesse an entsprechenden Überwachungsmassnahmen zu erkennen. Eine Bezugnahme auf die allgemeine Umschreibung der polizeilichen Aufgaben vermöge daran nichts zu ändern. Das Bundesgericht verlangt dementsprechend nach einer klaren Zweckausrichtung jeder Überwachungsmassnahme;



den Oberbegriff der «Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit» erachtete es dafür als nicht ausreichend (BGE 136 I 87, 114 f. (E. 8.3)). Das Bundesgericht bezeichnete die damalige Zürcher Formulierung als «grenzen- und konturlose Blankettnorm», welche den Bestimmtheitsanforderungen nicht genügt. Es obliege dem Gesetzgeber, Wertungen und Differenzierungen sowie entsprechende Einschränkungen vorzunehmen, die den Zweck der Überwachungen klar erkennen lassen und eine Beurteilung der Verhältnismässigkeit ermöglichen (BGE 136 I 87, 115 (E. 8.3)). Die Bestimmung wurde dementsprechend als verfassungswidrig beurteilt und aufgehoben.

Wie die Regierung in Anbetracht dieser doch deutlichen Rechtsprechung und der hohen bundesgerichtlichen Anforderungen an die Rechtsgrundlage für solche Überwachungsmaßnahmen (bzgl. Normstufe und Normdichte) einen Entwurf vorlegen kann, bei dem auf formell-gesetzlicher Ebene nur ausgesprochen unbestimmte Vorgaben, also eben eine eigentliche Blankettnorm geschaffen wird, ist aus der Sicht der SP unverständlich. Es ist klar, dass es am Gesetzgeber liegen würde, die Grundsätze der Videoüberwachung festzuhalten. Dazu gehörte (1.) der Ort der Überwachung, wobei (2.) bereits gewisse gesetzliche Einschränkungen (z.B. Fokus auf Kriminalitätsschwerpunkte etc.) vorgenommen werden könnten. Ferner sind (3.) der konkrete Zweck der Überwachung, (4.) die Kompetenzen zur Anordnung und Durchführung, (5.) die technischen Mittel, (6.) der weitere Umgang mit dem Datenmaterial sowie ggf. (7.) weitere Schutzvorkehrungen zu normieren. Der vorgelegte Vorschlag ist in Bezug auf mehrere dieser Vorgaben deutlich zu unbestimmt. Insbesondere der Zweck der Überwachung wird mit dem vorgeschlagenen Rahmenerlass überhaupt nicht verdeutlicht, eine Verhältnismässigkeitsprüfung wäre deshalb nicht möglich. Allgemeinverfügungen können diese Aspekte zwar regeln, allerdings nicht auf der verlangten Normstufe. Der Rahmenerlass ist in dieser Form jedoch nicht nur mit Blick auf die Rechtsprechung untauglich und würde einer gerichtlichen Überprüfung kaum standhalten. Auch aus demokratischer Sicht erachtet es die SP als falsch, dem Gesetzgeber die Kompetenz zu entziehen, über den Einsatzbereich, den Zweck und die Art von Überwachungsmaßnahmen zu befinden.

Die Botschaft hält fest, dass das Gesetz als Rahmenerlass den Zweck, die verantwortliche Behörde, die Art der Überwachung, die räumliche Ausdehnung, die Aufbewahrung und Löschung, die Rechte der betroffenen Personen sowie die Verantwortlichkeit und die Datensicherheit regeln möchte. Genau dieser Ankündigung wird der Entwurf aber nicht gerecht. Das Gesetz ist zu unbestimmt und kann so nicht als selbständige Rechtsgrundlage für eine Videoüberwachung ausreichen. Es müsste für jeden Einsatz von Videoüberwachung eine zusätzliche Grundlage auf formell-gesetzlicher Ebene geschaffen werden. Genau dann aber verliert der Rahmenerlass seinen Nutzen, müsste jedenfalls immer erneut ein Gesetzgebungsprozess in Gang gesetzt werden.

Der SP ist in Bezug auf das Instrument der Allgemeinverfügung des Weiteren nicht klar, wie sich hier der Rechtsschutz und eine ggf. abstrakte Normenkontrolle gestalten würde. Sollte die Regierung an diesem Mittel festhalten wollen, wünscht sich die SP in der endgültigen Botschaft weitere Ausführungen zu den möglichen Rechtsmitteln (sowohl bzgl. der abstrakten Normenkontrolle als auch des Kreises der konkret von der Massnahme betroffenen und rechtsmittelberechtigten Personen).

Neben dieser Kritik an der Art der Gesetzgebung möchte die SP festhalten, dass sie den unkritischen Umgang mit der Videoüberwachung in der Botschaft nicht teilt. Die Regierung hält z.B. ohne Einschränkung fest, dass die Videoüberwachung zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung führt. Eine solche Aussage wäre zu belegen, gibt es doch durchaus kontroverse Studienergebnisse zur Wirkung von Videoüberwachungen im öffentlichen Raum. Als Beispiel nennt die Regierung ferner bereits in der Zusammenfassung Videoüberwachungen im Schulbereich. Die SP möchte zu bedenken geben, dass es äusserst fraglich ist, ob Videoüberwachungen von z.B. Schulhausplätzen angezeigt sind. Dient eine solche Videoüberwachung z.B. der Verhinderung von Littering (einer Übertretung), kann der schwere Grundrechtseingriff mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip kaum



je gerechtfertigt sein (und wenn überhaupt z.B. nur in der Nacht). Die SP wünschte sich von der Regierung hier einen differenzierten und auch kritischen Umgang mit derartigen Überwachungsmaßnahmen. Gerade im digitalen Zeitalter wäre mehr Sensibilität gefordert.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 2 Begriffe

Bezüglich des anordnenden Organs war der SP nach dem Studium der Unterlagen nicht vollends klar, wem im Schulwesen welche Kompetenz zukommt. Handelt es sich bei der Schulleitung um ein «öffentliches Organ» i.S. von Art. 2 Abs. 1 lit. a? Die SP erachtet es hier ansonsten als sinnvoll, dass auch öffentlich-rechtliche Anstalten (z.B. die Hochschulen) an einen Erlass gebunden wären.

In der Botschaft hält die Regierung fest, dass unter den Begriff der Videoüberwachung gemäss dem Gesetz keine «reine Echtzeit-Videoüberwachung, bei der keine Daten aufgezeichnet werden und keine zielgerichtete Beobachtung personenbezogener Sachverhalte» zu subsumieren wäre (S. 7). Es handle sich dabei nicht um eine Datenbearbeitung. Die SP ist nicht überzeugt, dass eine Echtzeit-Videoüberwachung, bei der auch Personen (in einer gewissen Schärfe) aufgezeichnet werden, nicht als Datenbearbeitung gilt, auch wenn keine Aufzeichnung erfolgt. Es müsste ansonsten klar festgehalten sein, dass es sich dabei um Überwachungen handelt, bei der eine Personenidentifikation weder unmittelbar noch mittelbar möglich ist. Dies dürfte wiederum bei den heutigen technischen Möglichkeiten schwer sein. Allerdings ist hier das Gesetz anders als die Botschaft genügend klar. Die Botschaft verwirrt diesbezüglich aber.

Abs. 3 Grundsatz

Art. 3 hält in sehr allgemeiner Weise fest, dass öffentliche Organe, d.h. ein sehr weiter Kreis von Behörden und Institutionen, Videoüberwachung einsetzen können, sofern dies zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben geeignet, erforderlich und angemessen ist. Die Norm nimmt keinerlei weitere Einschränkungen vor als dieses allgemeine Festhalten der Grundsätze der Eignung, Notwendigkeit und Angemessenheit. Damit ist die Überwachung einerseits für einen äusserst weiten Kreis von Einsatzbereichen möglich. Andererseits ist es für die Normadressatinnen und -adressaten in keiner Weise möglich, vor auszusehen, wo Videoüberwachung zum Einsatz kommen könnte und zu welchem konkreten Zweck. Wie bereits oben festgehalten, ist die Norm aus Sicht der SP klarerweise zu unbestimmt und entspricht nicht den Anforderungen der Rechtsprechung. Wir können uns nicht vorstellen, dass diese Norm als Grundlage irgendeiner Überwachung der gerichtlichen Prüfung standhalten würde.

Bezüglich des Grundsatzes der Notwendigkeit könnte ferner eingewendet werden, dass kaum eine Überwachung i.d.S. als notwendig zu erachten ist. Der Anwendungsbereich der Norm dürfte aus dieser Perspektive bei enger Auslegung sehr beschränkt bleiben und nur Überwachungen z.B. an Kriminalitätsschwerpunkten rechtfertigen. Hier ist wäre es jedenfalls am Gesetzgeber, präzisere Vorgaben zu machen.

Hinsichtlich des Abs. 2 schlägt die SP vor, genauer festzuhalten, wie auf die Überwachung aufmerksam zu machen ist. Genügt eine Publikation im Amtsblatt oder muss die Überwachung vor Ort bekannt gegeben werden?



Möchte die Regierung an der Idee eines «Rahmenerlasses» festhalten, könnte sich die SP vorstellen, dass das Thema der bewussten Verpixelung miteinbezogen wird. Es könnte z.B. festgehalten werden, dass grundsätzlich nur unscharfe Aufnahmen gemacht werden. Nur wenn ein hinreichender Tatverdacht für eine (schwere) Straftat vorliegt, könnte die Personenidentifikation mittelbar (d.h. z.B.

nach einer gerichtlichen Genehmigung) stattfinden. Solche Unterscheidungen finden sich auch in anderen Kantonen. Sie können der Sicherstellung der Verhältnismässigkeit des Grundrechtseingriffs dienen.

Art. 4 Bestimmung des videoüberachten Raums

Hier ist auf die bereits gemachten Ausführungen zu verweisen. Aus Sicht der SP genügt diese Delegation nicht den Anforderungen an die Normstufe und wird der Schwere des Grundrechtseingriffs nicht gerecht.

Es ist unschön, dass in Abs. 2 von «öffentlichen Räumen» gesprochen wird. Aus unserer Sicht sollte dieser Begriff konsequent in der Einzahl verwendet werden, ausser es sind effektiv Räumlichkeiten angesprochen.

Gewisse Überwachungen sollen von der Publikationspflicht ausgenommen werden. Dies erachtet die SP mit Blick auf den Rechtsschutz als problematisch. Wir stellen uns die Frage, wie der betroffene Personenkreis allenfalls nachträglich über den Eingriff in seine Grundrechte informiert oder wie ansonsten die Angemessenheit des behördlichen Handelns überprüft werden könnte.

Automatisierte Fahrzeugfahndung und Verkehrsüberwachung

Die SP anerkennt, dass die AFV im Bereich der Strafverfolgung sinnhaft sein kann, d.h. bei der Aufklärung begangener Straftaten. Die SP wehrt sich entsprechend nicht grundsätzlich gegen den Erlass einer Gesetzesgrundlage in diesem Bereich. Der Vorschlag der Regierung geht aus Sicht der SP allerdings zu weit und würde eine zu weite Anwendung ermöglichen. Die SP schlägt deshalb vor, auf die Begriffe der «Verhinderung und Entdeckung von Verbrechen und Vergehen» in Art. 39^{quater} zu verzichten, oder genauer zu umschreiben, welche Art der Prävention und Vorermittlung hier angesprochen ist. Gerade in Kombination mit der in Abs. 2 vorgesehenen Möglichkeit, Bewegungsprofile zu erstellen, scheint der Einsatz zu präventiven Zwecken heikel zu sein. Dass die Regierung das Instrument auch für die «polizeiliche Prävention gewinnbringend» einsetzen möchte (S. 10), macht die SP stutzig. Gleichzeitig sollen Übertretungen des SVG, d.h. begangene Straftaten, nicht mittels AFV aufgeklärt werden (S. 10). Die SP könnte sich hier verschiedene Überarbeitungen vorstellen, z.B. das Streichen der Möglichkeit der Bewegungsprofile, die Einschränkung auf Verbrechen oder schwere Straftaten, oder – wie erwähnt – auf den Einsatz zu Ermittlungszwecken. Wichtig scheint der SP hier auch festzuhalten, dass es einzig und allein um den Abgleich von Fahrzeugen und Kontrollschildern geht. Personenbilder bzw. Gesichter dürfen nicht automatisiert abgeglichen werden. Die SP wünscht sich eine Überarbeitung dieses Vorschlags in Richtung einer weiteren Eingrenzung und konkreteren Umschreibung des Einsatzzwecks und der Einsatzart.

Vielen Dank für die Aufnahme unserer Vorschläge in die definitive Botschaft.

Freundliche Grüsse
SP Kanton St. Gallen