



**Fall-Nr.:** B 2005/202  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 09.05.2006  
**Entscheiddatum:** 09.05.2006

### **Entscheid Verwaltungsgericht vom 9. Mai 2006**

**Verfassungsrecht, Schutz der Privatsphäre, Art. 13 Abs. 2 BV (SR 101). Eine Bestimmung im städtischen Polizeireglement, wonach öffentliche Strassen und Plätze mit Videokameras überwacht werden können, welche eine Personenidentifikation zulassen, wobei die Aufnahmen während 100 Tagen aufbewahrt, aber erst in einem konkreten Verfahren eingesehen werden, erweist sich im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens nicht als unverhältnismässiger Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Verwaltungsgericht, B 2005/202).**

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

---

In Sachen

Politische Gemeinde St. Gallen, vertreten durch den Stadtrat, 9001 St. Gallen,

Beschwerdeführerin,

gegen



## St.Galler Gerichte

Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, Moosbruggstrasse 11, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

X.Y.,

Beschwerdegegner,

betreffend

Polizeireglement der Stadt St. Gallen

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Mit Beschluss vom 16. November 2004 erliess der Grosse Gemeinderat (seit 1. Januar 2005: Stadtparlament) der Stadt St. Gallen ein totalrevidiertes Polizeireglement (abgekürzt: PR), welches von der städtischen Bürgerschaft in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 angenommen wurde und jenes vom 20. Oktober 1964 ersetzt. Art. 3 PR regelt die Überwachung des öffentlichen Grundes. Nach Art. 3 Abs. 1 PR können öffentliche Strassen und Plätze mit Videokameras überwacht werden, welche eine Personenidentifikation nicht zulassen. Gemäss Abs. 2 kann der Stadtrat die örtlich begrenzte Ueberwachung mit Videokameras bewilligen, welche die Personenidentifikation zulassen, wenn der Einsatz solcher Videokameras zur Wahrung



der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geeignet und erforderlich ist und wenn die Öffentlichkeit mit Hinweistafeln auf diesen Einsatz aufmerksam gemacht wird. Nach Abs. 3 wird das Aufzeichnungsmaterial von Überwachungseinrichtungen nach 100 Tagen vernichtet; vorbehalten bleibt die Weiterverwendung in einem Strafverfahren. Nach Abs. 4 ist eine missbräuchliche Verwendung des Bildmaterials durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen auszuschliessen.

Mit Eingabe vom 20. Juni 2005 erhob der in St. Gallen wohnhaft Stimmbürger X.Y. beim Departement des Innern Kassationsbeschwerde und beantragte, Art. 3 Abs. 3 PR sei insofern abzuändern, als das Aufzeichnungsmaterial von Überwachungseinrichtungen nicht nach 100 Tagen, sondern bereits nach zwei Tagen vernichtet werde, unter Kostenfolge. Zur Begründung brachte er im wesentlichen vor, die Überwachung des öffentlichen Raumes durch Videokameras, welche eine Personenidentifikation zulassen, tangiere die durch Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) geschützte Persönlichkeitssphäre des Einzelnen. Die Kassationsbeschwerde richte sich allein gegen die zulässige Aufbewahrungsdauer. Diese sei mit 100 Tagen völlig übermässig.

In der Folge überwies das Departement des Innern die Angelegenheit dem in der Sache zuständigen Justiz- und Polizeidepartement. Dieses überwies die Sache seinem Stellvertreter, dem Gesundheitsdepartement, weil es bereits eine Vorprüfung des Reglements und der streitigen Bestimmung vorgenommen hatte.

Mit Entscheid vom 26. Oktober 2005 hiess das Gesundheitsdepartement die Kassationsbeschwerde teilweise gut, hob Art. 3 Abs. 3 PR auf und wies die Sache zur Neuregelung an das Stadtparlament zurück. Es erwog im wesentlichen, die 100-tägige Aufbewahrungsfrist sei unverhältnismässig und verletze sowohl das informationelle Selbstbestimmungsrecht nach Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 2 BV sowie die Garantie von Art. 8 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, abgekürzt EMRK).

B./ Mit Eingaben vom 8. November und 1. Dezember 2005 erhob die Politische Gemeinde St. Gallen Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, der Entscheid des Gesundheitsdepartements sei aufzuheben und die gegen Art. 3 Abs. 3



## St.Galler Gerichte

PR erhobene Kassationsbeschwerde sei abzuweisen. Zur Begründung bringt sie im wesentlichen vor, die Videoüberwachung mit einer Aufbewahrungsfrist von 100 Tagen diene einem erheblichen öffentlichen Interesse. Sie führe nach der gesamten Ausgestaltung lediglich zu einem leichten Eingriff in den geschützten Grundrechtsbereich und sei nicht unverhältnismässig.

In seiner Vernehmlassung vom 15. Dezember 2005 beantragt das Gesundheitsdepartement, die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen.

In seiner Stellungnahme vom 6. Februar 2006 beantragt X.Y. ebenfalls, die Beschwerde sei abzuweisen.

Auf die einzelnen Vorbringen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Politische Gemeinde St. Gallen ist zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Nach Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP steht das Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen auch der zuständigen Behörde einer öffentlichen-rechtlichen Körperschaft zu. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts setzt die Legitimation des Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat. Umfang und Inhalt der vom Gemeinwesen zu wahrenden öffentlichen Interessen bestimmen sich nach der durch das kantonale Recht geregelten Zuständigkeitsordnung (Cavelti/ Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 450 ff.; GVP 1992 Nr. 43 mit Hinweisen; VerwGE B 2005/150 vom 6. Dezember 2005 i.S. Pol. Gde. R., publ. in: [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Gemäss Art. 10 des kantonalen Polizeigesetzes (sGS 451.1) erlässt die politische Gemeinde durch Reglement die nach den örtlichen Verhältnissen erforderlichen Vorschriften zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Beschlüsse der Bürgerversammlung über die Annahme solcher Reglemente berühren zweifellos die



Gemeindeautonomie, weshalb die Legitimation der Beschwerdeführerin gegeben ist. Im übrigen wurde die Beschwerde rechtzeitig eingereicht und entspricht formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2./ Umstritten ist ausschliesslich, ob die in Art. 3 Abs. 3 PR festgelegte Aufbewahrungsfrist von 100

Tagen dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit entspricht.

a) Hintergrund der Vorschrift über die Aufbewahrungsfrist ist Art. 3 Abs. 2 PR, welcher dem Stadtrat die Kompetenz einräumt, die örtlich begrenzte Ueberwachung mit Videokameras zu bewilligen, welche die Personenidentifikation zulassen, wenn der Einsatz solcher Kameras zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geeignet und erforderlich ist und wenn die Öffentlichkeit mit Hinweistafeln auf diesen Einsatz aufmerksam gemacht wird. Gegenstand dieser Bestimmung ist demnach die sog. dissuasive Ueberwachung, mit welcher präventiv öffentliche Plätze und Räume überwacht werden und die sich, im Gegensatz zur sog. invasiven Ueberwachung, auf eine Vielzahl unbestimmter Personen richtet, die sich auf diesen Plätzen oder in diesen Räumen bewegen. Weil sich die dissuasive Ueberwachung ohne Tatverdacht gegen eine unbestimmte Zahl von Personen richtet, dabei auf die Erkennbarkeit dieser Personen ausgerichtet ist und ohne richterliche Ueberprüfung stattfindet, wird sie als Eingriff in ein Grundrecht der Betroffenen betrachtet, und zwar in das aus Art. 13 Abs. 2 BV - danach hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten - abgeleitete sog. Recht auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, S. 44 ff.; Markus Schefer, Ergänzungsband, Bern 2005, S. 34 mit Hinweisen; vgl. auch Rainer J. Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 13 Abs. 2 BV, Rz. 38 ff.). Ob auch das Recht auf persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV und die Garantie des Privat- und Familienlebens berührt sind, wie das Gesundheitsdepartement ohne eingehendere Begründung annahm (vgl. E. 5 des angefochtenen Entscheids), kann offen bleiben.

b) Unbestritten ist, dass die in Art. 3 PR geregelte dissuasive Ueberwachung eine genügende gesetzliche Grundlage hat. Das PR ist ein Gesetz im formellen Sinn; es



wurde von der Bürgerschaft der Stadt St. Gallen mit 15'437 Ja-Stimmen gegen 8'037 Nein-Stimmen angenommen. Die Videoüberwachung und die zeitweilige Aufbewahrung des gewonnenen Bildmaterials bezwecken u.a. die Verhinderung von Straftaten und die Erleichterung von deren Aufklärung. Damit liegt die Massnahme im öffentlichen Interesse (vgl. BGE 128 II 275). Unbestritten ist weiter, dass der Kerngehalt des Grundrechts gewahrt bleibt. Insoweit sind die Anforderungen nach Art. 36 Abs. 1, 2 und 4 BV erfüllt. Dagegen ist streitig, ob der Grundsatz der Verhältnismässigkeit nach Art. 36 Abs. 3 BV gewahrt ist. Die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes bedeutet, dass sich der Grundrechtseingriff eignen muss, den im öffentlichen Interesse liegenden Zweck herbeizuführen, dass der Eingriff erforderlich ist bzw. dass keine gleichermassen geeignete, aber mildere Massnahme zur Verfügung steht und dass die negativen Wirkungen des Eingriffs im konkreten Fall das öffentliche Interesse am Eingriff nicht überwiegen (vgl. statt vieler Schweizer, a.a.O., Rz. 21 zu Art. 36 BV mit Hinweis auf BGE 124 I 115; Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005, Rz. 320 ff.).

c) aa) Die Vorinstanz erwog, eine Aufbewahrung von 100 Tagen sei weder erforderlich noch verhältnismässig im engeren Sinn. Dem öffentlichen Interesse an der Aufklärung von Straftaten werde Genüge getan, wenn das Ueberwachungsmaterial solange aufbewahrt werde, bis üblicherweise Strafantrag gestellt werde. Zwar fehlten hiezu kriminalstatistische Erfahrungswerte, doch sei offensichtlich, dass "für gewöhnlich" nicht 90 Tage vergehen würden, bis Strafantrag gestellt werde. Auch der Stadtrat sei in seiner Vorlage an das Stadtparlament davon ausgegangen, dass die meisten Anzeigen bei Antragsdelikten innerhalb eines Monats gestellt würden. Zudem bestätige der Auszug aus der Kriminalstatistik des Kantons St. Gallen vom 15. August 2005, dass der weitaus grösste Teil der polizeilich erfassten Straftaten in Unterführungen der Stadt St. Gallen von 1997 bis 2004 Sachbeschädigungen mit Farbe oder Spray (292) und Betäubungsmitteldelikte (232) umfasst habe und dass Entreissdiebstähle (31), Körperverletzungen (11), sexuelle Belästigungen und sexuelle Nötigungen (3) mit grossem Abstand folgten. Bei der Mehrheit der Delikte bräuchten die Opfer keinesfalls eine 90-tägige Frist zur Willensbildung. Im weiteren werde das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, welches den Bürgern den Anspruch gewähre, selber über Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen, durch die Speicherung der Videos über 100 Tage erheblich beeinträchtigt. Wer täglich einen



## St.Galler Gerichte

überwachten Ort passiere, müsse in Kauf nehmen, dass über ihn grosse Datenmengen angelegt und aufbewahrt würden, ohne dass ein konkreter Tatverdacht gegen ihn vorliege. Für eine kürzere Aufbewahrungsfrist spreche auch ein gewisses Missbrauchsrisiko, welches nicht restlos ausgeschlossen werden könne. Schliesslich zeige ein Vergleich mit anderen Regelungen, dass keine gesetzgebende Gewalt eine Aufbewahrungsfrist von 100 Tagen als erforderlich bzw. zumutbar erachte.

bb) Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, mit der Aufbewahrung während 100 Tagen wolle sichergestellt werden, dass Straftaten an Stellen des öffentlichen Grundes, die häufig als unsicher erachtet würden, möglichst umfassend aufgeklärt und geahndet werden könnten. Mit einer erhöhten Aufklärungsrate werde zugleich eine präventive Wirkung erzielt. Wenn die Aufbewahrungsdauer so festgelegt sei, dass sie grundsätzlich jene Frist abdecke, die - gerechnet ab dem Tag der Tat - für die Stellung eines Strafantrags vorgesehen sei, so gehe die gesetzliche Regelung nicht weiter, als es für die Erreichung des gesetzgeberischen Ziels erforderlich sei. Es verhalte sich mit der Verhältnismässigkeit der Aufbewahrungsfrist nicht anders als mit der Verhältnismässigkeit der Strafantragsfrist. Auch diese betrage drei Monate, auch wenn der Strafantrag wohl in den meisten Fällen weit früher eingereicht werde. Die Aufbewahrung während 100 Tagen erreiche das im öffentlichen Interesse liegende Ziel besser als eine Aufbewahrung während lediglich 30 Tagen. Die Aufbewahrungsfrist von 100 Tagen sei darüber hinaus notwendig, weil die Videoaufnahmen lediglich permanent und lückenlos erstellt, nicht aber permanent und lückenlos überprüft würden. Ob das aufgezeichnete Material für ein Strafverfahren benötigt werde, hänge daher in zahlreichen Fällen vom Verhalten der betroffenen Personen ab, wobei zu berücksichtigen sei, dass gerade Anzeigen wegen Verletzung der sexuellen Integrität oder wegen Uebergriffen gegen Jugendliche aus Scham oder Furcht oft erst nach längerer Zeit erfolgten. Auch diene die Aufbewahrungsfrist von 100 Tagen nicht nur der Ahndung von Antragsdelikten, sondern auch von Offizialdelikten. Schliesslich ziele die Videoüberwachung darauf ab, die Sicherheit an neuralgischen Stellen des öffentlichen Grundes und das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung zu verbessern, um die Stadt als Begegnungs- und Lebensraum für alle Einwohner zu erhalten. Es bestehe ein erhebliches und durch eine Bevölkerungsbefragung nachgewiesenes öffentliches Interesse daran, eine "Verslumung" der Stadt, wie sie sich an einzelnen neuralgischen Orten abzeichne, zu verhindern. Deshalb würden die mit der Aufbewahrung der



## St.Galler Gerichte

Videoaufzeichnungen während 100 Tagen verbundenen Beschränkungen keineswegs in einem Missverhältnis zur Bedeutung des verfolgten öffentlichen Interesses stehen. Die Ueberwachung würde nur an bestimmten, örtlich begrenzten Stellen des öffentlichen Grundes erfolgen, bei denen eine besondere Gefährdungslage bestehe. Die Massnahme betreffe mithin Orte, bei denen eine Vielzahl von unbescholtenen Bürgern ohne die vorgesehene Videoüberwachung in ihrer Freiheit, sich im öffentlichen Raum zu bewegen, wegen Furcht vor strafbaren Handlungen eingeschränkt wäre. Zudem würden die Passanten auf die Videoüberwachung hingewiesen. Auch beinhalte das aufgezeichnete Material mit Ausnahme der Videoaufnahme keine zusätzlichen personenbezogenen Daten, insbesondere keine Namen. Schliesslich sei das Material nach der Aufzeichnung ausserhalb eines Ermittlungsverfahrens nicht mehr einsehbar und durch technische und organisatorische Vorkehren gegen eine missbräuchliche Verwendung geschützt.

cc) Der Beschwerdegegner bringt dagegen vor, dass eine Strafverfolgung auch bei einer Vernichtung des aufgezeichneten Materials nach 30 Tagen noch möglich sei. Unter Umständen würde sich lediglich die Beweislage verschlechtern. Dem Opfer eines Antragsdelikts sei es aber zuzumuten, innert 30 Tagen Strafanzeige zu erstatten, wenn es die Verwendung des aufgezeichneten Materials für Beweis Zwecke sichern wolle. Darüber hinaus möge es zutreffen, dass für die Beweissicherung bei der Verfolgung von Officialdelikten auch nach mehr als 30 Tagen ein Interesse am aufgezeichneten Material bestehe. Mit dieser Argumentation liesse sich allerdings auch eine Aufbewahrungsdauer von weit über 100 Tagen rechtfertigen, was aber im Hinblick auf das Uebermassverbot als Teilgehalt des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes nicht mehr begründet werden könne. Dadurch, dass die Oeffentlichkeit und somit auch potentielle Straftäter mit Hinweistafeln auf den Einsatz der Videokameras aufmerksam gemacht würden, sei ein markanter Rückgang der Delinquenz zu erwarten bzw. werde sich diese an nicht überwachte Orte verlagern. Unter diesen Umständen sei das im Zusammenhang mit der Aufbewahrung des Ueberwachungsmaterials vorgebrachte Strafverfolgungsinteresse von geringer Natur, was ebenfalls gegen eine lange Aufbewahrungsdauer spreche. Bei einer Aufbewahrung von 100 Tagen bestehe zudem die Gefahr, dass personenbezogene Daten in grossem Umfang akkumuliert würden und deshalb ganze Persönlichkeitsprofile erstellt werden könnten. Dabei zeige die



Erfahrung, dass es gerade im polizeilichen Bereich trotz entsprechender Regulative immer wieder zu missbräuchlicher Verwendung von Daten komme.

d) aa) Der Stadtrat orientierte sich in seiner Vorlage an das Stadtparlament an der Strafantragsfrist von drei Monaten gemäss Art. 29 StGB. Er ging davon aus, dass die meisten Anzeigen bei Antragsdelikten innerhalb eines Monats erfolgen würden. Eine Aufbewahrungsfrist von 30 Tagen stelle einen Mittelweg zwischen den Interessen der verletzten Person und den Interessen des Datenschutzes dar. Stadtparlament und Bürgerschaft gewichteten die Interessen der Deliktprävention und der Strafverfolgung höher. Sie wollten sicherstellen, dass an gewissen Oertlichkeiten Straftaten möglichst umfassend aufgeklärt und geahndet werden können und die öffentliche Sicherheit vermehrt gewährleistet wird. Diese Ausdehnung lag in der Kompetenz von Stadtparlament und Bürgerschaft. Dass der Stadtrat eine Frist von 30 Tagen vorschlug, stellt die Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit einer Frist von 100 Tagen nicht a priori in Frage. Im übrigen waren Stadtparlament und Bürgerschaft in ihrer Entscheidung frei, auch andere Aspekte als die Beweissicherung in einem Strafverfahren zu berücksichtigen, insbesondere etwa die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit.

Sowohl die Frist von 30 Tagen als auch jene von 100 Tagen orientieren sich an der Strafantragsfrist von drei Monaten gemäss Art. 29 StGB. Das Gesundheitsdepartement wie auch der Beschwerdegegner halten dafür, dass bei näherer Betrachtung kein Zusammenhang zwischen der Strafantrags- und der Aufbewahrungsfrist bestehe, zumal der Beginn der beiden Fristen nicht identisch sei. Das Gesundheitsdepartement qualifizierte es gar als "unsachlich", bei der Aufbewahrungsfrist auf die Strafantragsfrist von drei Monaten abzustellen und diese um eine zusätzliche Frist von zehn Tagen zu ergänzen, um sicherzustellen, dass die Polizei bis zum Lösungszeitpunkt Kenntnis von einem Strafantrag erhält. Das Verwaltungsgericht kann diesen Standpunkt nicht teilen. Es ist legitim, dass die Beweiserleichterung mittels Videoüberwachung möglichst allen Opfern von Straftaten zuteil wird, und zwar nicht nur jenen, die innert eines Monats Strafantrag stellen, sondern auch jenen, welche die gesetzliche Strafantragsfrist voll ausschöpfen. Ohnehin ist nicht genau bekannt, wie viele Strafanträge bereits im ersten Monat nach der Tat und wie viele erst im zweiten oder dritten Monat gestellt werden.



## St.Galler Gerichte

Das Strafgesetzbuch gewährt bei Antragsdelikten den Verletzten ausdrücklich das Recht, die Bestrafung des Täters innerhalb von drei Monaten zu verlangen (Art. 29 StGB). Soweit sich die Aufbewahrungsfrist an die Strafantragsfrist anlehnt, erscheint die Frist von 100 Tagen sowohl sachgerecht wie auch erforderlich, und zwar unabhängig davon, dass diese Frist bereits mit dem Zeitpunkt der Erstellung der Videoaufnahme zu laufen beginnt und nicht erst nach erfolgtem Strafantrag. Hinzu kommt, dass bei Antragsdelikten entgegen der Ansicht der Vorinstanz ein Strafantrag auch gegen Unbekannt möglich ist (Chr. Riedo, in: Basler Kommentar, StGB I, N 39 f. zu Art. 28 StGB mit Hinweisen).

Wenn das Opfer den Täter kennt, beginnen die beiden Fristen gleichzeitig zu laufen. Die Aufbewahrungsfrist von 100 Tagen gewährleistet somit, dass nicht nur ein erheblicher Teil, sondern möglichst alle Antragsberechtigten in die Lage versetzt werden, bei der Wahrnehmung ihrer Rechte als Opfer einer Straftat auf die Aufzeichnungen zurückzugreifen. Namentlich in jenen Fällen, in denen sich Täter und Opfer kennen, wird das Opfer häufig längere Zeit für den Entscheid benötigen, ob es überhaupt Strafantrag stellen will oder nicht. Dies kann auf verschiedenen Motiven beruhen. Möglicherweise will das Opfer eine ihm bekannte Person nicht mit einem Strafverfahren belasten, oder aber es befürchtet Repressionen des ihm bekannten Täters. Wenn ein Täter weiss, dass eine Aufzeichnung vor Ablauf der Strafantragsfrist gelöscht wird, dürfte dies vermehrt zu Repressalien gegenüber einem Opfer führen. Im übrigen trifft es zwar zu, dass die Strafantragsfrist und die Aufbewahrungsfrist nicht gleichzeitig zu laufen beginnen, wenn ein Opfer den bzw. die Täter nicht kennt. Dies berechtigt aber nicht zur Folgerung, die Frist von 100 Tagen sei unsachgemäss festgelegt. Die Frist deckt jenen Bereich ab, in dem die Täterschaft dem Opfer bekannt ist, und in den übrigen Fällen gewährleistet sie den Rückgriff auf die Aufzeichnungen, wenn ein Opfer nach der Tat innert der gesetzlichen Frist Strafantrag gegen Unbekannt stellt. Es kann deshalb keine Rede davon sein, dass die Anknüpfung an die Strafantragsfrist unsachlich ist. Das Stadtparlament beabsichtigte, eine möglichst weitgehende Beweissicherung bei Antragsdelikten wie auch bei anderen Straftaten zu gewährleisten. Die Stimmberechtigten bestätigten diese Entscheidung mit einer überwiegenden Mehrheit von 15'437 Ja-Stimmen gegen 8'037 Nein-Stimmen. Die Frist von 100 Tagen ist daher erforderlich, um das vom Gesetzgeber gesteckte Ziel zu erreichen. Mit einer kürzeren Frist wäre dies nicht gewährleistet. Somit ist die



Massnahme sowohl geeignet als auch erforderlich, um das gesetzgeberische Ziel zu erreichen.

In präventiver Hinsicht anerkennt im übrigen auch der Beschwerdegegner, dass an den überwachten Orten ein massiver Rückgang der Delinquenz zu erwarten ist.

bb) Zu prüfen bleibt, ob das Kriterium der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn gewahrt ist, das heisst ob kein Missverhältnis zwischen dem gesteckten gesetzgeberischen Ziel und dem zu seiner Erreichung erforderlichen Eingriff in das Grundrecht besteht. Das Gesundheitsdepartement hat diesen Aspekt nicht geprüft, da es bereits die Erforderlichkeit bzw. Notwendigkeit der Massnahme im engeren Sinn verneint hat.

Beim Erlass der streitigen Massnahme berücksichtigte der Gesetzgeber unter anderem die Tatsache, dass das Sicherheitsempfinden erheblicher Teile der Bevölkerung in den letzten zwei Jahren vor dem Erlass des PR abgenommen hatte. Dabei gaben über die Hälfte der Befragten an, bestimmte Orte oder Ortstypen in der Stadt St. Gallen aus Sicherheitsgründen zu meiden. Sodann gab jede zehnte befragte Person an, in den letzten fünf Jahren an einem öffentlichen Ort in St. Gallen körperlich bedroht, angegriffen, überfallen oder beraubt worden zu sein.

Die streitige Massnahme bezweckt neben der Beweissicherung zur Strafverfolgung auch die Steigerung der öffentlichen Sicherheit und des subjektiven Sicherheitsempfindens der Bevölkerung. Dazu ist die Massnahme geeignet, weil sie den Betroffenen erlaubt, die neuralgischen Orte zu passieren, im Wissen darum, dass diese Bereiche überwacht werden und die gespeicherten Aufzeichnungen in einem Strafverfahren zur Verfügung stehen werden.

Gemäss Art. 3 Abs. 2 PR ist die Überwachung mit Videokameras, welche die Personenerkennung ermöglichen, nur örtlich begrenzt zulässig. Diese Einschränkung mildert den Eingriff in das geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Wird die Ueberwachung auf solche Orte beschränkt, wo die öffentliche Ordnung besonders gefährdet ist und welche von der Bevölkerung als besonders unsicher wahrgenommen werden, so stellt ausserdem die Ueberwachung nicht nur eine



Einschränkung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung dar, vielmehr ermöglicht sie erst breiten Kreisen den Aufenthalt an Orten, welche sonst wegen der gefährdeten öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemieden werden. Die Ueberwachung hat somit nicht nur Eingriffscharakter; sie gewährleistet auch das Recht auf Bewegungsfreiheit im öffentlichen Raum, welches ebenfalls zu den von der Verfassung geschützten Grundrechten gehört (Art. 10 Abs. 2 BV). Hinzu kommt, dass die Bevölkerung mittels Hinweistafeln auf die Ueberwachung aufmerksam gemacht wird. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Aufzeichnungen keiner Echtzeitkontrolle unterliegen; vielmehr werden sie erst bei Einleitung eines Ermittlungsverfahrens verwendet. Schliesslich sind technische und organisatorische Massnahmen vorgesehen, welche eine missbräuchliche Verwendung der Aufzeichnungen ausschliessen (Art. 3 Abs. 4 PR). Damit wird sichergestellt, dass die Aufzeichnungen grundsätzlich ohne jegliche Bearbeitung gespeichert werden. Selbst wenn über bestimmte Personen grosse Datenmengen aufgezeichnet werden, weil sie die überwachten Örtlichkeiten regelmässig passieren, erwiese sich aufgrund der konkreten Umstände die Intensität des Eingriffs als gering. Ob und welches Bildmaterial zu einer bestimmten Person aufgezeichnet wurde, wäre zudem erst in demjenigen Zeitpunkt ersichtlich, in welchem das Material aufgrund eines Ermittlungsverfahrens überprüft wird. Sodann sind zusätzliche Ermittlungen, insbesondere zu den Personalien der betroffenen Person, notwendig, da die Aufzeichnungen lediglich Bildmaterial enthalten.

All diese Vorkehrungen mindern die Schwere des Eingriffs in den grundrechtsgeschützten Bereich der Betroffenen. Des weitern sind die Aufnahmen - deren Verwendung in einem Strafverfahren vorbehalten - zwingend nach Ablauf von 100 Tagen zu löschen, weshalb stets nur eine beschränkte Datenmenge vorhanden ist. Schliesslich erweist sich auch die von der Vorinstanz und vom Beschwerdegegner geltend gemachte Missbrauchsgefahr als unbegründet. Das Polizeireglement hält ausdrücklich fest, dass das Bildmaterial durch technische und organisatorische Massnahmen vor missbräuchlicher Verwendung zu schützen ist (Art. 3 Abs. 4 PR). Daran ist die Verhältnismässigkeit zu messen, nicht an einem bei jedem staatlichen Eingriff in Grundrechte bzw. bei jedem Zwangsmittel theoretisch bestehenden Missbrauchspotential.



Die Vorinstanz hat im Sinne einer ergänzenden Erwägung auf andere Ueberwachungsregelungen auf Bundes- und Kantonebene sowie auf ausländische Erlasse verwiesen und kam zum Schluss, bis anhin habe keine gesetzgebende Gewalt eine Aufbewahrungsfrist von 100 Tagen als erforderlich bzw. zumutbar erachtet. Diese Ueberlegungen sind nicht schlüssig. Auf Bundesebene befinden sich die besagten Regelungen ausschliesslich in Verordnungen, nicht in Gesetzen. In welcher Form die angeführten ausländischen Regelungen erlassen wurden, legt die Vorinstanz nicht im einzelnen dar. Lediglich in einem Fall wird auf ein Gesetz im formellen Sinn verwiesen. Auch machte die Vorinstanz keine näheren Angaben, ob bei den zum Vergleich herangezogenen Regelungen ähnliche Restriktionen bestehen, wie sie in Art. 3 PR verankert sind. Bei einzelnen Erlassen ist jedenfalls ausdrücklich vorgesehen, dass eine Sichtung des Bildmaterials vorgeschrieben ist. Demgegenüber wird im vorliegenden Fall das Bildmaterial erst anlässlich eines konkreten Verfahrens geprüft. Es ist geradezu eines der bezeichnenden Merkmale der streitigen Regelung, dass die Videoaufnahmen nicht ohne Anlass bzw. permanent visioniert werden, sondern dies erst im Falle eines Verfahrens geschieht. Darin unterscheiden sich die von der Vorinstanz herangezogenen Regelungen des Bundes oder anderer Kantone oder gar des Auslandes zumindest teilweise.

e) Die Beschwerdeführerin macht abschliessend geltend, die Vorinstanz habe im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle entschieden. Dabei gelte der Grundsatz, dass eine Norm nur aufzuheben sei, wenn ihr nach den anerkannten Auslegungsregeln kein Sinn beigemessen werden könne, der sich mit der Verfassung vereinbaren lasse. Die Vorinstanz habe ungeachtet der Bestimmung, wonach eine missbräuchliche Verwendung des Bildmaterials durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen auszuschliessen sei, ohne weitere Begründung angenommen, dass ein gewisses Missbrauchsrisiko nicht auszuschliessen sei. Dies widerspreche nicht nur den Grundsätzen der abstrakten Normenkontrolle, sondern sei auch in der Sache selber einem öffentlichen Gemeinwesen gegenüber inakzeptabel.

Im Rahmen des Kassationsbeschwerdeverfahrens ist die abstrakte Normenkontrolle bei Erlassen von Gemeinden zulässig (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 578). Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle gilt der Grundsatz, dass eine angefochtene Bestimmung nicht aufgehoben wird, wenn ihr nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn



beigelegt werden kann, der sie mit den angerufenen verfassungsrechtlichen oder staatsvertraglichen Rechten vereinbar erscheinen lässt. Nur wenn sie sich jeder verfassungsmässigen Auslegung entzieht, wird sie aufgehoben (vgl. statt vieler BGE 130 I 86 mit Hinweisen). Von Bedeutung sind dabei die Tragweite des Grundrechtseingriffs sowie die Möglichkeit, bei einer späteren konkreten Normenkontrolle, d.h. im Anwendungsfall, einen hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutz zu erhalten. Es ist deshalb zu beachten, unter welchen Umständen die betreffende Bestimmung zur Anwendung gelangen wird. Der Verfassungsrichter hat die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung nicht nur abstrakt zu untersuchen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit verfassungstreuer Anwendung miteinzubeziehen. Dabei dürfen die Erklärungen der Behörde über die künftige Anwendung der Vorschrift mitberücksichtigt werden (BGE 130 I 86).

Nach Art. 3 Abs. 2 PR setzt die Ueberwachung mit Personenidentifikation voraus, dass der Stadtrat einen entsprechenden Beschluss fasst, welche Oertlichkeit zu überwachen ist. Dabei hat er mit bezug auf die konkrete Oertlichkeit zu prüfen, ob der Einsatz solcher Kameras zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geeignet und erforderlich ist, und es sind entsprechende Hinweistafeln anzubringen. Wie ein solcher Beschluss zu charakterisieren ist, muss im vorliegenden Fall nicht abschliessend geprüft werden. Es dürfte sich wohl um eine Allgemeinverfügung handeln (vgl. etwa BGE 126 II 300 ff.). Als solche wäre sie anfechtbar, da die Möglichkeit der Prüfung der Erforderlichkeit und Geeignetheit der Anordnung und die Zweckmässigkeit der Orientierung der Betroffenen auch im konkreten Anwendungsfall gegeben sein müssen. Auch muss der Stadtrat Anordnungen über die geeigneten technischen und organisatorischen Massnahmen gemäss Art. 3 Abs. 4 PR erlassen. Diese können in der Form einer Verwaltungsverordnung bzw. Dienstanweisung verfasst werden. Da diese einen Eingriff bzw. einen Einzelaspekt eines Eingriffs in einen grundrechtsgeschützten Bereich berührt, wird ihr zweifellos Aussenwirkung zukommen, weshalb sie wiederum mit einem Rechtsmittel angefochten werden kann (Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 1947 mit Hinweisen). Standort und Handhabung der Ueberwachung mit Personenidentifikation unterliegen daher einer hinreichenden verfassungsrechtlichen Ueberprüfungsmöglichkeit.



Im weiteren ist aufgrund der Aeusserungen des Stadtrates davon auszugehen, dass die Ueberwachung mit Personenidentifikation an neuralgischen Stellen des öffentlichen Grundes zum Einsatz kommt, welche eine hohe Rate von Delikten aufweisen oder an denen das subjektive Sicherheitsempfinden bei einer relativ grossen Zahl von Personen beeinträchtigt ist. Ausserdem darf anerkannt werden, dass der Stadtrat bei der Umsetzung der Ueberwachung hinreichend wirksame technische und organisatorische Massnahmen erlässt, welche einen Missbrauch ausschliessen.

f) Zusammenfassend gelangt das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass eine Aufbewahrungsfrist von 100 Tagen aufgrund der im formellen Gesetz selbst geregelten Rahmenbedingungen zumindest im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle nicht zu einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung führt, welcher mit den vom Gesetzgeber angestrebten Zielen in einem Missverhältnis steht. Die Verhältnismässigkeit von Art. 3 PR ist daher zu bejahen. Die Bestimmung lässt sich zudem in einer verfassungskonformen Art und Weise anwenden, was zweifelsohne auch dem Willen der Stimmbürgerschaft entsprach, welche das revidierte Polizeireglement mit 15'437 Ja-Stimmen gegen 8'037 Nein-Stimmen angenommen hat. Das Gesundheitsdepartement hat daher zu Unrecht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle die gesetzliche Regelung der Stadt St. Gallen als verfassungswidrig qualifiziert. Folglich ist die Beschwerde der Stadt St. Gallen gutzuheissen, und der vorinstanzliche Entscheid ist aufzuheben.

3./ Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten des Beschwerdegegners (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten, da das Verwaltungsgericht die Frage des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung mittels Videoüberwachung erstmals zu beurteilen hatte (Art. 97 VRP).

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98bis und Art. 98ter VRP, Art. 263 Abs. 3 des Zivilprozessgesetzes, sGS 961.2).

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:



## St.Galler Gerichte

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Gesundheitsdepartements vom 26. Oktober 2005 aufgehoben.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- werden dem Beschwerdegegner auferlegt. Auf die Erhebung der Kosten wird verzichtet.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Zustellung dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
  
- die Vorinstanz
  
- den Beschwerdegegner
  
- die Regierung, z.K.

am: