

Vorlage Stadtparlament

Datum 16. Mai 2017
Beschluss Nr. 499
Aktenplan 410 Öffentliche Ordnung und Sicherheit:
Allgemeines

Reglement über die Videoüberwachung der Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Es wird das Reglement über die Videoüberwachung der Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus gemäss beiliegendem Entwurf erlassen.
2. Es wird festgestellt, dass der Beschluss gemäss Ziffer 1 nach Art. 8 Ziffer 1 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.

1 Ausgangslage

Diskussionen betreffend Videoüberwachungsmassnahmen werden teilweise kontrovers geführt, allerdings nicht mehr in der Heftigkeit wie in früheren Jahren. Der aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses erarbeitete Evaluationsbericht zur Wirksamkeit der Videoüberwachung im öffentlichen Raum¹ zeigte auf, dass sich diese in der Stadt St.Gallen in den vergangenen Jahren seit ihrer Einführung grundsätzlich bewährt hat. Die Zielsetzungen wurden weitestgehend erreicht, ihr Einsatz als verhältnismässig beurteilt.² Seit rund acht Jahren werden in der Innenstadt von St.Gallen vier neuralgische Orte – Brühltor-Passage, Bohl, Bahnhof-Unterführung und Rathaus-Unterführung – videoüberwacht. Ausserdem wurden in diesen Bereichen auch Alarmierungseinrichtungen installiert. Vor diesem Hintergrund besteht betreffend Videoüberwachungsmassnahmen in organisatorischer und technischer Hinsicht eine reichhaltige Erfahrung, sowohl im Rahmen der Umsetzung als auch für den Betrieb.³ Künftig sollen die beiden städtischen Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus mit Videotechnik und Alarmierungseinrichtungen⁴ ausgestattet werden können. Hierfür ist ein neues rechtsetzendes Reglement zu erlassen, das sich aber inhaltlich stark an den bestehenden städtischen Rechtsgrundlagen orientiert.

¹ Für die Videoüberwachung in der Innenstadt wurde in den hierfür geschaffenen städtischen Rechtsgrundlagen jeweils der Begriff „öffentlicher Grund“ verwendet.

² Vgl. zum Ganzen: Vorlage Stadtparlament Nr. 2 vom 10. Januar 2017.

³ Vorlage Stadtparlament Nr. 2 vom 10. Januar 2017, S. 17 ff.

⁴ Gemeint sind so genannte Notrufsäulen, wobei jeweils zutreffender von Kontaktsäulen gesprochen werden sollte. Sprechvorrichtungen gibt es auch bei Parkieranlagen und zwar bei den Schranken und/oder Kassen. Diese Vorrichtungen werden im hier verstandenen Sinn begrifflich ebenfalls als Kontaktsäulen bezeichnet.

2 Gründe für die Einführung von Überwachungsmassnahmen in den beiden Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus

Im Gegensatz zu anderen privat betriebenen Parkierungsanlagen werden weder die städtischen Parkgaragen noch die städtischen Oberflächenparkplätze auf dem Spelterini und im Lerchenfeld videoüberwacht. Es sind dort auch keine eigentlichen Notrufsäulen (bzw. sogenannte Kontaktsäulen) wie in der Innenstadt in Betrieb, um auf einfache Weise mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtpolizei in Verbindung zu treten. Derzeit besteht diesbezüglich einzig die Möglichkeit, bei den Schranken- und Kassenanlagen durch Betätigung der dort vorhandenen Sprechruffasten mit der Einsatzzentrale der Stadtpolizei verbunden zu werden. Es handelt sich dabei um eine reine Sprechverbindung. Benützerinnen und Benützer der Parkierungsanlagen nutzen diese beispielsweise, um einen Parkticketverlust oder eine technische Störung einer Anlage zu melden. In betrieblicher Hinsicht sind die fehlenden Kameras im Bereich der Schranken- und Kassenanlagen unbefriedigend, zumal der Wahrheitsgehalt der eingehenden Meldungen als Folge der fehlenden Bildaufschaltung nur in einer unzureichenden Masse durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtpolizei überprüft werden kann.

In den städtischen Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus müssen zudem immer wieder Delikte, insbesondere Sprayereien und Sachbeschädigungen, registriert werden, deren Urheberschaft heute kaum ermittelt werden kann. Hinzu kommt, dass gewisse Personen bzw. Personengruppen insbesondere in der Nacht, an Wochenenden oder bei schlechter Witterung dazu neigen, in den Parkgaragen grosse Unordnung zu hinterlassen und mitunter auch Betäubungsmittel zu konsumieren. Solche Vorkommnisse sind nicht nur an sich problematisch, sondern beeinträchtigen auch erheblich das Sicherheitsgefühl und damit die subjektive Sicherheit der Benützerinnen und Benützer der Parkgaragen. Der Einsatz von Videoüberwachungsmassnahmen stellt heute ein eigentliches Qualitätsmerkmal von modernen Parkierungsanlagen dar. Aufgrund der beschriebenen Vorkommnisse, welche derzeit vor allem im Innenbereich der Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus zu beobachten sind, rechtfertigt es sich, eine geeignete Videoüberwachungs-Infrastruktur bereitzustellen.

Vorgesehen ist, diese beiden von der Stadt betriebenen Parkgaragen analog zur Innenstadt mit Videotechnik in Kombination mit Kontaktsäulen auszustatten. Mittels Betätigung des Kontaktknopfes an den geplanten Kontaktsäulen wird eine automatische Aufschaltung der entsprechenden Kamerabilder in der Einsatzzentrale der Stadtpolizei erwirkt. Gleichzeitig wird eine Sprachleitung mit einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter der Einsatzzentrale hergestellt. Eine Aufschaltung der Kamerabilder erfolgt (neu) auch bei den Kassen- und Schrankenanlagen.

In einem ersten Schritt sollen die Massnahmen in der Parkgarage Rathaus umgesetzt werden, zumal dort grössere Sanierungsarbeiten bevorstehen. In einem zweiten Schritt sind die Massnahmen auch bei der Parkgarage Kreuzbleiche zu realisieren. Indes sind in Bezug auf die Oberflächenparkplätze der Parkierungsanlagen Spelterini und Lerchenfeld derzeit keine Gründe ersichtlich, dort Überwachungsmassnahmen einzuführen, weshalb hierfür auch keine Rechtsgrundlage auf Vorrat geschaffen werden soll.

3 Bestehende Rechtsgrundlagen zur Videoüberwachung

3.1 Polizeireglement

Das städtische Polizeireglement vom 16. November 2004 (sRS 412.11) wurde vom Grossen Gemeinderat (heute: Stadtparlament erlassen) und in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 65.8 Prozent gutgeheissen. Es sieht zwei unterschiedliche Formen der Überwachung vor:

- Das Polizeireglement bestimmt in Art. 3 Abs. 1, dass öffentliche Plätze und Strassen mit Videokameras überwacht werden können, welche eine Personenidentifikation nicht zulassen.
- Nach Art. 3 Abs. 2 kann der Stadtrat die örtlich begrenzte Überwachung 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.

3.2 Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund

Im Interesse der Rechtssicherheit wurde Art. 3 Abs. 2 des Polizeireglements näher konkretisiert, weshalb der Stadtrat am 3. Juli 2007 mit dem Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund (sRS 412.4) ein Vollzugsreglement zum Polizeireglement geschaffen hat. Das Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund bestimmt in Art. 2, dass Örtlichkeiten mit Videoüberwachung durch den Stadtrat mit Allgemeinverfügungen bestimmt werden und diese öffentlich zu publizieren sind. Der Stadtrat hat von dieser Kompetenz bislang sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht, werden seit dem Jahr 2008 doch nur die vier neuralgischen Bereiche in der Innenstadt videoüberwacht.⁵ Flächendeckende Videoüberwachungsmassnahmen in Bezug auf den öffentlichen Grund standen und stehen in der Stadt St.Gallen zu keinem Zeitpunkt zur Diskussion. Dies wäre weder verhältnismässig noch mit den Grund- bzw. Persönlichkeitsrechten der Bürgerinnen und Bürger vereinbar. Die Überwachung der vier neuralgischen Bereiche mittels örtlich beschränkter und signalisierter Videoüberwachung, die eine Personenidentifikation ermöglicht, ist nur unter sehr strengen Voraussetzungen bzw. unter Wahrung klarer reglementarischen Vorgaben möglich.⁶

3.3 Reglement über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen

Das Stadtparlament hat am 28. August 2007 das Reglement über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen (sRS 412.5) erlassen. Mit Erlass dieses Reglements wurden die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um das Geschehen im Umfeld des Stadions während publikumsintensiven Veranstaltungen zu überwachen. Die Videoaufnahmen werden hier, im Gegensatz zur Videoüberwachung auf öffentlichem Grund, wo in aller Regel keine Echtzeitüberwachung erfolgt, in Echtzeit visioniert (Art. 5 Abs. 2). Die Videoüberwachung beginnt in der Regel frühestens vier Stunden vor der Veranstaltung und dauert im Allgemeinen längstens bis vier Stunden nach der Veranstaltung (Art. 5 Abs. 1). Die Videoüberwachung im Umfeld der Arena dient gerade auch der polizeilichen Einsatzführung.

4 Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage

Die Videoüberwachung der Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus kann nicht auf Grundlage der bestehenden städtischen Rechtsgrundlagen – Polizeireglement, Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund, Reglement über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen – eingeführt werden. In der seinerzeitigen Botschaft resp. im Beschluss des Stadtrats vom 3. Juli 2007 zum Erlass eines Reglements über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund wurde ausdrücklich auf das Folgende hingewiesen: „Die Bestimmung von Art. 3 des Polizeireglements zielt ausschliesslich darauf ab, durch eine örtlich begrenzte, erkennbare Videoüberwachung neuralgische Orte im öffentlichen Raum sicher zu machen. [...] Das Polizeireglement bietet indes keine Rechtsgrundlage, um beispielsweise Sammelstellen, das Umfeld der Arena St.Gallen, Schulhöfe, Parkieranlagen oder Busse des öffentlichen Nahverkehrs zu überwachen.“ Für die Videoüberwachung der beiden Parkgaragen ist daher der Erlass eines neuen Reglements erforderlich. Dieses soll sich sowohl an Art. 3 des Polizeireglements als auch am Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund orientieren. Von der bisherigen Konzeption der Videoüberwachung des öffentlichen Grundes ist nicht abzuweichen.

5 Kommentar zum neuen Reglement

5.1 Im Regelfall keine Echtzeitüberwachung

In der Regel findet keine Visionierung (Beobachtung in Echtzeit; live) einzelner Bereiche statt. Es ist aber möglich, mittels Betätigung des Kontaktknopfes bei den geplanten Kontaktsäulen durch Benützerinnen und Benützer der beiden Parkgaragen mit der Stadtpolizei in Verbindung zu treten. Dies ent-

⁵ Vorlage Stadtparlament Nr. 2 vom 10. Januar 2017, S. 17 ff.

⁶ Vorlage Stadtparlament Nr. 2 vom 10. Januar 2017, S. 14 ff.

spricht der gewollten niederschweligen Polizeiarbeit. Es wird in diesen Fällen nicht nur eine Sprachleitung, sondern auch eine automatische Aufschaltung der entsprechenden Kamerabilder in der Einsatzzentrale der Stadtpolizei erwirkt. Eine Aufschaltung der Kamerabilder mit Sprechverbindung erfolgt auch bei Betätigung der Taste bei den Schranken- und Kassenanlagen. Ausnahmsweise kann eine direkte Aufschaltung aufgrund einer konkreten Gefährdungssituation erfolgen, allerdings nur unter sehr strengen und im Reglement abschliessend aufgeführten Voraussetzungen. Eine nachträgliche Visionierung des Überwachungsmaterials ist ausschliesslich auf Anweisung der zuständigen Staatsanwältin bzw. des zuständigen Staatsanwalts zulässig, analog zu den Bestimmungen im Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund.

5.2 Datenschutz und -sicherheit; technische und organisatorische Massnahmen

Einerseits werden die Videokameras technisch so eingerichtet, dass eine Erfassung weiterer als für die Überwachung notwendiger Bereiche ausgeschlossen ist. Andererseits ist die 100tägige Aufbewahrungsdauer des Bildmaterials nur dann opportun, wenn eine missbräuchliche Verwendung des Bildmaterials durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen ausgeschlossen werden kann. Dieser Grundsatz ergibt sich aus Art. 3 Abs. 4 des Polizeireglements und wird auch im vorliegenden Reglement ausdrücklich normiert. Die missbräuchliche Datenverwendung wird durch verschiedene Massnahmen in den Bereichen Datensicherung und Datenschutz verhindert. Unter Datensicherung sind jene Massnahmen gemeint, welche den Datenbestand vor Verlust von Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit schützt. Unter Datenschutz werden konkrete Vorkehrungen zur Verhinderung unerwünschter Folgen der Datenbearbeitung verstanden. Beiden Aspekten, Datensicherung und Datenschutz, wird im neuen Reglement Rechnung getragen. Als Kontrollorgan amtiert die unabhängige Fachstelle für Datenschutz.

6 Erläuterungen einzelner Bestimmungen

Nachfolgend werden die wichtigsten Bestimmungen erläutert:

Art. 1 (Zweck)

Die Videoüberwachung der Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus, in Kombination mit den Kontaktsäulen bzw. der geplanten Kontaktaufnahmemöglichkeit bei den Schranken- und Kassenanlagen, orientiert sich in rechtlicher Hinsicht am bereits bestehenden Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund. In Anlehnung an jene Rechtsgrundlage werden auch entsprechende Bestimmungen für organisatorische und technische Belange statuiert.

Art. 2 (Videoüberwachung der Parkgaragen)

Die Videoüberwachung in den Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus soll zum Zweck der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung erfolgen. Wie bei der Videoüberwachung auf öffentlichem Grund soll auch hier eine Personenidentifikation ermöglicht werden. Der Einsatz von Videoüberwachungsmassnahmen ist dabei zunächst in der Parkgarage Rathaus, mittelfristig dann auch in der Parkgarage Kreuzbleiche vorgesehen.

Art. 3 (Aufbewahrungsdauer)

Das Aufzeichnungsmaterial der Überwachungskameras wird nach 100 Tagen vollständig gelöscht. Diese Frist stimmt mit Art. 3 Abs. 3 des städtischen Polizeireglements überein. Das Bundesgericht beurteilte diese Aufbewahrungsfrist von 100 Tagen als verhältnismässig (BGE 133 I 77). Es sind keine Gründe ersichtlich, andere zeitliche Vorgaben zu machen. Vorbehalten bleibt auch hier die Verwendung in einem Strafverfahren.

Art. 4 und 5 (Erkennbarmachen von Videoaufnahmen und Einrichtung der Überwachungskameras)

Die Videoüberwachung erfolgt erkennbar bzw. offen. Benützerinnen und Benützer der Parkgaragen werden mit geeigneten Hinweistafeln bzw. Piktogrammen auf den Einsatz von Videokameras aufmerksam gemacht. Diese sind technisch so einzurichten, dass eine Erfassung weiterer als für die Überwachung notwendiger Bereiche ausgeschlossen ist, mithin soll die Überwachung so zurückhaltend wie möglich erfolgen.

Art. 6 (Aufschaltung von Videoaufnahmen in der Einsatzzentrale)

Die Schaffung einer restriktiven Regelung, die festlegt, wann eine Echtzeit-Visionierung der Videoüberwachung zulässig ist, gebietet bereits das Verhältnismässigkeitsprinzip. Im Normalfall werden die Videoaufnahmen ohne Aufschaltung der Einsatzzentrale der Stadtpolizei gespeichert. In Art. 6 Abs. 2 lit. a bis d wird abschliessend geregelt, unter welchen Voraussetzungen die Echtzeit-Visionierung zulässig ist:

- aufgrund eines Alarms, der bei der Stadtpolizei nach Betätigung einer Alarm-Taste im überwachten Bereich eingeht;
- wenn eine Taste bei einer Schrankenöffnungs- oder Kassenanlage betätigt wird;
- auf Veranlassung einer Dienst habenden Person, wenn ein anderweitiger Alarm eingeht, der den überwachten Bereich betrifft;
- auf Anweisung des Leiters oder der Leiterin der in der Einsatzzentrale Dienst habenden Gruppe, wenn aufgrund der polizeilichen Lagebeurteilung die Annahme gerechtfertigt ist, dass im überwachten Bereich eine besondere Gefährdungssituation besteht.

Für eine unmittelbar notwendige Fahndung können Sequenzen reproduziert und an Strafverfolgungsbehörden ausgegeben werden, was in Art. 6 Abs. 3 ausdrücklich festgehalten wird.

Art. 7 (Nachträgliche Einsichtnahme in gespeicherte Videoaufnahmen)

Eine nachträgliche Visionierung des Überwachungsmaterials ist nur auf Anweisung durch die zuständige Staatsanwältin bzw. durch den zuständigen Staatsanwalt möglich. Der Einsatz von Videoüberwachungsmassnahmen bei Parkgaragen soll die Ermittlung und Verfolgung von Delikten unterstützen. Die Stadtpolizei bzw. die Strafverfolgungsbehörden sollen Täterinnen und Täter einfacher ausfindig machen und eine Tat sanktionieren können. Videoüberwachung stellt ein wichtiges unterstützendes Instrument für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie für die Strafverfolgung dar.⁷

Art. 8 (Protokollierung) und Art. 9 (Datensicherheit)

Sämtliche Aufschaltungen der Aufnahmen in Echtzeit und die Zugriffe auf das gespeicherte Bildmaterial werden protokolliert. Die Protokollierung umfasst den Grund der Aufschaltung bzw. des Zugriffs sowie die Informationen, von welcher Person die Aufschaltung bzw. der Zugriff ausgegangen ist und welches Bildmaterial gesichtet wurde. Die Bestimmung legt somit im Sinne des Datenschutzes detailliert fest, wer, wann und warum Einsicht in die vorhandenen Daten genommen hat. Aufgrund der rasanten technologischen Entwicklungen ist die Aufzählung der Massnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit nicht abschliessend.

Art. 10 (Fachstelle für Datenschutz)

Die städtische Fachstelle für Datenschutz überwacht die rechtmässige Durchführung der Videoüberwachung und kontrolliert, ob:

- die Aufschaltungen und nachträgliche Einsichtnahmen rechtmässig erfolgen;
- das Aufzeichnungsmaterial nach 100 Tagen gelöscht wird.

⁷ Vorlage Stadtparlament Nr. 2 vom 10. Januar 2017, S. 34 ff.

Die städtische Fachstelle für Datenschutz ist in ihrer Kontrolltätigkeit unabhängig und organisatorisch bei der Finanzkontrolle angesiedelt. Sie erstattet dem Stadtrat über festgestellte Mängel Bericht und beantragt die erforderlichen Massnahmen. Mit dieser Bestimmung wird Art. 30 und 31 des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009 (sGS 142.1; abgekürzt DSG) Rechnung getragen, wonach die (Kantonale) Fachstelle für Datenschutz die Einhaltung der Bestimmungen über den Datenschutz kontrolliert und verschiedene Informations- und Einsichtsrechte hat. In Bezug auf Videoüberwachungsmassnahmen prüft die städtische Fachstelle für Datenschutz, organisatorische und technische Abläufe mit Blick auf Einhaltung der reglementarischen bzw. datenschutzrechtlichen Bestimmungen bereits heute, und zwar in regelmässigen Abständen. Ihre Feststellungen werden dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht. Der Kontrollauftrag erweist sich als sehr bedeutsam.⁸ Darauf soll und darf auch künftig nicht verzichtet werden.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Reglement über die Videoüberwachung der Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus (Entwurf)

⁸ Vorlage Stadtparlament Nr. 2 vom 10. Januar 2017, S. 15 f. und S. 25 f.