

Vorlage Stadtparlament

Datum 13. März 2025
Beschluss Nr. 226
Aktenplan 152.15.10 Stadtparlament: Motionen

**Verbot des Einsatzes von biometrischen Erkennungssystemen durch städtische Organe auf öffentlichem Grund;
Nachtrag III zum Polizeireglement vom 16. November 2004 (SRS 412.11);
Nachtrag II zum Reglement über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen vom 28. August 2007 (SRS 412.5);
Nachtrag I zum Reglement über die Videoüberwachung der Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus vom 13. Juni 2017 (SRS 412.51);
Nachtrag I zum Reglement über die Nutzung der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen vom 16. Juni 2020 (SRS 271.1);
Motionsbericht**

Beschluss

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Es wird ein Nachtrag III zum Polizeireglement vom 16. November 2004 (SRS 412.11) gemäss Beilage erlassen.
2. Es wird ein Nachtrag II zum Reglement über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen vom 28. August 2007 (SRS 412.5) gemäss Beilage erlassen.
3. Es wird ein Nachtrag I zum Reglement über die Videoüberwachung der Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus vom 13. Juni 2017 (SRS 412.51) gemäss Beilage erlassen.
4. Es wird ein Nachtrag I zum Reglement über die Nutzung der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen vom 16. Juni 2020 (SRS 271.1) gemäss Beilage erlassen.
5. Es wird festgestellt, dass die Beschlüsse gemäss Ziff. 1 bis 4 nach Art. 8 Abs. 1 Ziff. 1 der Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004 (SRS 111.1) je einzeln dem fakultativen Referendum unterstehen.
6. Die Motion «Automatische Gesichtserkennung im öffentlich zugänglichen Raum stoppen» vom 24. Mai 2022 wird als erledigt abgeschrieben.

1 Ausgangslage

Durch die technischen Errungenschaften der letzten Jahre in der Bildaufzeichnung und -bearbeitung, unter anderem auch durch das Aufkommen von Künstlicher Intelligenz (KI, englisch AI), ergeben sich bei der Bearbeitung und Auswertung von Bildaufnahmen neue Möglichkeiten. So hat der Einsatz von

Systemen zur biometrischen Erkennung¹ in Europa rasant zugenommen, insbesondere in Form von Gesichtserkennungssystemen.² In annähernd 100 Staaten werden Technologien zur Gesichtserkennung verwendet.³ Der Rat der 27 EU-Mitgliedstaaten hat am 21. Mai 2024 den AI Act und damit einen einheitlichen Rahmen für den Einsatz von Künstlicher Intelligenz in der Europäischen Union verabschiedet.⁴ Dies zeigt, wie aktuell diese Diskussion ist und wie wichtig klare Regelungen im Umgang mit biometrischer Gesichtserkennung sind.

Durch die Stadt St.Gallen wurden bis anhin keine biometrischen Erkennungssysteme zu Überwachungszwecken eingesetzt. Dies soll nach dem Willen des Stadtparlaments auch so bleiben. Es erklärte am 13. September 2022 die Motion «Automatische Gesichtserkennung im öffentlich zugänglichen Raum stoppen» mit folgendem Wortlaut für erheblich:

«Der Stadtrat wird eingeladen, eine Änderung der Reglemente vorzulegen, welche die Videoüberwachung auf dem öffentlichen Grund regeln, um diese um ein Verbot betreffend den Einsatz von biometrischen Gesichtserkennungssystemen durch städtische Organe im öffentlich zugänglichen Raum zu ergänzen.»

Der Stadt St.Gallen steht im Bereich der Videoüberwachung lediglich die Kompetenz zu, Regelungen betreffend den öffentlichen Grund (im Eigentum der Stadt St.Gallen) zu erlassen. Videoüberwachungen des öffentlich zugänglichen Raums im Privatbesitz fallen unter das eidgenössische Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (SR 235.1, DSG), weshalb der Stadt St.Gallen für diesen Bereich keine Regelungskompetenz zusteht.

2 Automatische biometrische Gesichtserkennung

Biometrische Merkmale sind messbare, körpereigene, physiologische oder verhaltensspezifische Kennzeichen, die einer Person zugeordnet werden können, grundsätzlich einzigartig sind und nur unter grossem Aufwand verändert werden können. Das Gesichtsbild ist ein physiologisches biometrisches Merkmal, das vorgegeben und grundsätzlich unveränderbar ist.⁵ Art. 5 lit. c Ziff. 4 DSG ordnet die biometrischen Daten, die eine natürliche Person eindeutig identifizieren, der Kategorie der besonders schützenswerten Personendaten zu.

Unter automatischer Gesichtserkennung versteht man die automatische Verarbeitung digitaler Bilder von Gesichtern natürlicher Personen, um diese zu identifizieren, authentifizieren respektive zu

¹ Biometrie bezeichnet die Messung und Analyse körperlicher Merkmale, die für jeden Menschen einzigartig sind (siehe Ziff. 2).

² Vgl. Algorithm Watch GmbH / Bertelsmann Stiftung, [Automating Society Report 2020 \(https://automatingsociety.algorithm-watch.org\)](https://automatingsociety.algorithm-watch.org) und Andreas Geppert, [Warum wir ein wirksames Verbot biometrischer Massenüberwachung brauchen, in Digitale Gesellschaft \(digitale-gesellschaft.ch\)](https://www.digitale-gesellschaft.ch), 29. April 2021

³ Vgl. Übersichtskarte [Facial Recognition Map - Surfshark](https://www.surfshark.com/facial-recognition-map).

⁴ [Gesetz über künstliche Intelligenz \(KI\): Rat gibt grünes Licht für weltweit erste KI-Vorschriften](https://www.srf.ch/news/technologie/gesetz-ueber-kuenstliche-intelligenz-ki).

⁵Zum Ganzen: [Nadja Braun Binder / Eliane Kunz / Liliane Obrecht, Maschinelle Gesichtserkennung im öffentlichen Raum, sui generis 2022, S. 53, Rz 3 f](https://www.staatsrecht.ch/lexis/nadja-braun-binder-eliane-kunz-liliane-obrecht-maschinelle-gesichtserkennung-im-oeffentlichen-raum-sui-generis-2022-s-53-rz-3-f)

verifizieren. Damit soll die Identifizierung einer Person aus einer Vielzahl anderer Personen heraus ermöglicht werden.⁶

3 Videoüberwachung in der Stadt St.Gallen

In der Stadt St.Gallen wird im öffentlichen Raum an einzelnen, stark frequentierten Orten eine Videoüberwachung zum Zwecke der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eingesetzt, welche die (nicht automatisierte) Personenidentifikation zulässt. Dies betrifft die Bahnhof- und Rathausunterführung, den Marktplatz Bohl und die Brühltorunterführung. Die gesetzliche Grundlage für diese Videoüberwachung auf städtischem Grund findet sich in Art. 3 des Polizeireglements vom 16. November 2004 (SRS 412.11) und im Reglement über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund vom 3. Juli 2007 (SRS 412.4). Weiter werden der Perimeter zwischen dem Bahnhof Winkeln und der Arena St.Gallen gestützt auf das Reglement über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen vom 28. August 2007 (SRS 412.5) und die Parkgarage Rathaus gestützt auf das Reglement über die Videoüberwachung der Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus vom 13. Juni 2017 (SRS 412.51) mit Videokameras überwacht.⁷ Die entsprechenden Kameras werden durch die Stadtpolizei betreut und in deren Einsatzzentrale aufgeschaltet.

Zusätzlich schafft das Reglement über die Nutzung der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen vom 16. Juni 2020 (SRS 271.1) in Art. 12 Abs. 1 die gesetzliche Grundlage zur Videoüberwachung von insbesondere Badegästen zur Erhöhung deren Sicherheit beim Schwimmen, wobei die Daten und das Bildmaterial nicht gespeichert werden. Der Stadtrat kann nach Art. 12 Abs. 2 des Reglements über die Nutzung der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen zudem auf den Schul-, Sport- und Freizeitanlagen weitere Videoanlagen bewilligen, sofern die entsprechenden Voraussetzungen des Polizeireglements und des Reglements über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund sinngemäss erfüllt sind.

Im Rahmen der Abklärungen zu diesem Motionsbericht hat sich gezeigt, dass diverse Dienststellen der Stadt St.Gallen im Laufe der letzten Jahre an verschiedenen Stellen weitere Kameras zum Schutz von eigenen Mitarbeitenden, Gebäuden und städtischer Infrastruktur installiert haben, was ein legitimes Anliegen darstellt. Jedoch ist fraglich, ob für den Betrieb dieser Kameras eine ausreichende gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 5 des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009 (sGS 142.1; DSG) besteht.

Auf kantonaler Ebene bestehen zurzeit Bestrebungen, eine gesetzliche Grundlage für die Videoüberwachung im öffentlichen Raum zu schaffen. Aus dem Regierungscontrolling, Kanton St. Gallen I März 2024, S. 17⁸: "Die Regierung hat den Entwurf eines Gesetzes zur Videoüberwachung im öffentlichen Raum [...] mit dem Verband St.Galler Gemeindepräsidenten (VSGP) erörtert. Dabei zeigte sich, dass die VSGP [...] eine Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung bevorzugt, die nicht nur ein Rahmengesetz bringt, sondern eine flächendeckende Grundlage umfasst. Die Regierung hat daher am 31. Oktober 2023 beschlossen, die Arbeiten am Gesetz über die Videoüberwachung im öffentlichen Raum zu

⁶ Zum Ganzen [Nadia Braun Binder / Eliane Kunz / Liliane Obrecht, Maschinelle Gesichtserkennung im öffentlichen Raum, s ui generis 2022, S. 53, Rz 5 f](#)

⁷ Vgl. [Videoüberwachung | stadt.sg.ch](#)

⁸ [Zusammenfassung Projekte und Gesetzesvorhaben März 2024.pdf \(sg.ch\)](#)

sistieren und diese der neuen Leitung des Sicherheits- und Justizdepartementes zu übertragen. Dabei erwartet sie bis Ende 2025 eine Beurteilung der Notwendigkeit und inhaltlichen Ausgestaltung des Gesetzes mit Entwurf zu einer neuerlichen Vernehmlassung oder einen Antrag auf definitive Einstellung der Gesetzgebungsarbeiten."

Weiter ist am Verwaltungsgericht des Kantons Zürich eine Beschwerde gegen die Verordnung über die Videoüberwachung von kantonalen Immobilien (Neuerlass) hängig. Dabei muss sich das Gericht unter anderem mit der Frage befassen, ob ein Erlass auf Verordnungsstufe der richtige Ort für eine Regelung der Videoüberwachung sei, oder ob ein Gesetz im formellen Sinne notwendig wäre.⁹ Der Ausgang dieses Verfahrens ist auch für die Stadt St.Gallen von Interesse. Je nach Entscheid des Verwaltungsgerichts könnte eine allfällig notwendige Regelung auf Verordnungsstufe verankert werden, oder aber es müsste vom Stadtparlament ein formelles Gesetz erlassen werden.

Vor diesem Hintergrund erachtet es der Stadtrat nicht als zielführend, im Moment in dieser Sache selbst aktiv zu werden und eine zusätzliche gesetzliche Grundlage auf städtischer Ebene zu schaffen. Sollten die Bemühungen auf kantonaler Ebene wider Erwarten nicht zum gewünschten Ziel führen, sieht sich der Stadtrat selbstverständlich in der Verantwortung, die notwendigen Regelungen an die Hand zu nehmen.

Damit der Stadtrat dem Auftrag der Motion dennoch im grösstmöglichen Umfang nachkommen kann, beabsichtigt er nebst den Anpassungen der bestehenden Reglemente (siehe unten Ziff. 4.1) den Erlass einer Weisung an sämtliche Dienststellen, die insbesondere ein Verbot des Einsatzes von Technologie zur automatisierten Identifikation von Personen vorsieht. Diese wird gelten, bis die notwendigen rechtlichen Grundlagen über die Videoüberwachung zum Schutz von Mitarbeitenden, Gebäuden und städtischer Infrastruktur auf kommunaler oder kantonaler Ebene geschaffen sind und ein entsprechendes Verbot darin verankert werden kann.

4 Zu den Anpassungen in den Reglementen

4.1 Verankerung des Verbots

Mit dieser Vorlage sollen im Sinne der erheblich erklärten Motion Art. 3 des Polizeireglements um einen Absatz 2^{bis}, Art. 5 des Reglements über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen um einen Absatz 4 und Art. 2 des Reglements über die Videoüberwachung der Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus um einen Absatz 2 ergänzt werden. Die Ergänzungen sind gleichlautend: «Der Einsatz von Technologie zur automatisierten Identifikation von Personen ist verboten.»

Wichtig ist zudem der Hinweis, dass die beschlossenen Anpassungen in den Reglementen keine Wirkung entfalten, wenn die Videoaufnahmen nachträglich im Rahmen eines Strafverfahrens verwendet werden. Strafverfahren unterstehen der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0). Die Stadt St.Gallen hat diesbezüglich keine Kompetenz, Vorgaben zu machen.

⁹ [NZZ-Artikel vom 10.09.2024: Der Kanton Zürich muss seine Pläne für eine Videoüberwachung seiner Gebäude vorerst auf Eis legen.](#)

Die Anpassung des (Vollzugs-)Reglements über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund fällt aufgrund des Art. 61 Abs. 1 Bst. f des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009 (sGS 151.2; GG) in die Kompetenz des Stadtrats. Dieser wird die genannte Ergänzung in diesem Reglement analog vornehmen und zeitgleich in Kraft setzen.

Da sich Art. 12 Abs. 2 des Reglements über die Nutzung der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen nur auf die Bewilligung von weiteren Videoanlagen bezieht und auch nur diesbezüglich auf die Voraussetzungen des Polizeireglements und des Reglements über die Videoüberwachung auf öffentlichem Grund verweist, ist für Art. 12 Abs. 1 des gleichen Reglements ebenfalls eine entsprechende Verankerung des Verbots notwendig. Daher wird Art. 12 des Reglements über die Nutzung der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen um einen Abs. 1^{bis} ergänzt. Die Ergänzung entspricht denjenigen gemäss obiger Ausführungen: «Der Einsatz von Technologie zur automatisierten Identifikation von Personen ist verboten.»

4.2 Formelle Anpassungen der Ingresse

Der Ingress eines Reglements führt die Bestimmungen an, auf die sich der Erlass sachlich bezieht oder die mit dem Erlass konkretisiert werden. Auf die Wiedergabe der formellen Zuständigkeitsbestimmungen wird in der Regel verzichtet.¹⁰ Somit kann der Verweis auf Art. 32 Ziff. 2 der Gemeindeordnung (SRS 111.1) im Polizeireglement, im Reglement über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen sowie im Reglement über die Videoüberwachung der Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus gestrichen werden.

Aufgrund einer Gesetzesrevision auf kantonaler Ebene sind die Verweisartikel im Ingress des Polizeireglements nicht mehr korrekt und sollen deshalb ebenfalls aktualisiert werden. Das Polizeireglement stützt sich auf die neuen Art. 9 Abs. 2 und Art. 10 des Hundegesetzes vom 13. August 2019 (sGS 456.1; HuG). Der Verweis auf Art. 10 Abs. 1 des Polizeigesetzes vom 10. April 1980 (sGS 451.1; PG) ist nach wie vor in allen drei Reglementen korrekt.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

¹⁰ Vgl. Rechtsetzungsleitfaden Kanton St.Gallen, Juni 2016, RZ 17

Beilagen:

- CRS zum Nachtrag III zum Polizeireglement
- Synopse zum Nachtrag III zum Polizeireglement
- CRS zum Nachtrag II zum Reglement über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen
- Synopse zum Nachtrag II zum Reglement über die Videoüberwachung im Umfeld der Arena St.Gallen
- CRS zum Nachtrag I zum Reglement über die Videoüberwachung der Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus
- Synopse zum Nachtrag I zum Reglement über die Videoüberwachung der Parkgaragen Kreuzbleiche und Rathaus
- CRS zum Nachtrag I zum Reglement über die Nutzung der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen
- Synopse zum Nachtrag I zum Reglement über die Nutzung der Schul-, Sport- und Freizeitanlagen
- Motion vom 24. Mai 2022