Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.358/2006 /fun

Sitzung vom 14. Dezember 2006
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Nay, Aeschlimann, Reeb,
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien
Jürg Diggelmann, Beschwerdeführer,

gegen

Politische Gemeinde St. Gallen, vertreten durch den Stadtrat, Rathaus, 9001 St. Gallen,
Gesundheitsdepartement des Kantons St. Gallen, Moosbruggstrasse 11, 9001 St. Gallen,
Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Spisergasse 41, 9001 St. Gallen.

Gegenstand
Polizeireglement der Stadt St. Gallen,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen
vom 9. Mai 2006.

Sachverhalt:

A.
Der Grosse Gemeinderat der Stadt St. Gallen (heute Stadtparlament) erliess am 16. Dezember 2004 ein neues Polizeireglement. Dieses wurde in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005 angenommen.
Das Polizeireglement bezweckt, die polizeilichen Befugnisse und das kommunale Übertretungsstrafrecht den heutigen Bedürfnissen anzupassen. Es regelt namentlich die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben auf dem Stadtgebiet im Allgemeinen (Art. 1), die Überwachung des öffentlichen Grundes (Art. 3), die Wegweisung und Fernhaltung von Personen vom öffentlichen Raum (Art. 4), ein Vermummungsverbot anlässlich bewilligungspflichtiger Versammlungen und Kundgebungen (Art. 5), die Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebrauch und Sondernutzung (Art. 8) sowie die Plakatwerbung (Art. 9 f.).
Unter dem Titel "Überwachung des öffentlichen Grundes" enthält Art. 3 des Polizeireglements folgende Bestimmungen :
1 Öffentliche Plätze und Strassen können mit Videokameras überwacht werden, welche eine Personenidentifikation nicht zulassen.
2 Der Stadtrat kann 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 Aufzeichnungsmaterial von Überwachungseinrichtungen wird nach 100 Tagen vernichtet. Vorbehalten bleibt die Weiterverwendung in einem Strafverfahren.
4 Eine missbräuchliche Verwendung des Bildmaterials ist durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen auszuschliessen.

B.
Am 20. Juni 2005 erhob Jürg Diggelmann beim Departement des Innern Kassationsbeschwerde und beantragte die Änderung von Art. 3 Abs. 3 des Polizeireglements in dem Sinne, dass Aufzeichnungsmaterial von Überwachungseinrichtungen nicht erst nach 100 Tagen, sondern bereits nach 2 Tagen vernichtet werde.
Die Beschwerde wurde dem Justiz- und Polizeidepartement und in der Folge dem Gesundheitsdepartement zur Behandlung überwiesen. Mit Entscheid vom 26. Oktober 2005 hiess das Gesundheitsdepartement die Beschwerde teilweise gut, hob Art. 3 Abs. 3 des Polizeireglements auf und wies die Sache 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 EMRK.
Diesen Entscheid des Gesundheitsdepartements focht die Politische Gemeinde St. Gallen beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen an. Sie hielt dafür, die Aufbewahrung des Aufzeichnungsmaterials während 100 Tagen diene einem erheblichen öffentlichen Interesse, stelle lediglich einen leichten Eingriff in verfassungsmässige Rechte dar und sei daher verhältnismässig.
Mit Urteil vom 9. Mai 2006 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde der Politischen Gemeinde St. Gallen gut und hob den Entscheid des Gesundheitsdepartements auf. Das Verwaltungsgericht hielt im Wesentlichen fest, die Aufbewahrungsdauer von 100 Tagen orientiere sich in sachgerechter Weise an der Strafantragsfrist von Art. 29 StGB, sei für eine effiziente Verfolgung von Straftaten erforderlich, erweise sich vor dem Hintergrund leichter Grundrechtseingriffe und vorgesehener Sicherungsmassnahmen als verhältnismässig und lasse sich verfassungskonform handhaben.

C.
Gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichts hat Jürg Diggelmann beim Bundesgericht am 12. Juni 2006 staatsrechtliche Beschwerde erhoben. Er rügt Verletzungen von Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 BV sowie von Art. 8 EMRK und erachtet eine Aufbewahrungsdauer von 100 Tagen als unverhältnismässig.
Der Stadtrat beantragt mit seiner Vernehmlassung die Abweisung der Beschwerde. Das Gesundheitsdepartement hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
Im vorliegenden Verfahren der abstrakten Normkontrolle des beanstandeten Polizeireglements ist der Beschwerdeführer als möglicherweise Betroffener zur Beschwerde legitimiert (vgl. BGE 131 I 291 E. 1.3 S. 296). Die Beschwerde ist unter Ausschöpfung des kantonalen Instanzenzuges rechtzeitig erhoben. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.
Bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines Erlasses im Rahmen der abstrakten Normkontrolle ist nach der Rechtsprechung massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungs- oder EMRK-Garantien vereinbaren lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale (oder kommunale) Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher verfassungs- und konventionskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. Dabei wird auf die Tragweite des Grundrechtseingriffs, die Möglichkeit, bei einer späteren Normkontrolle einen hinreichenden verfassungsrechtlichen Schutz zu erhalten, die konkreten Umstände, unter denen die Norm zur Anwendung kommt, sowie die Möglichkeit einer Korrektur und die Auswirkungen auf die Rechtssicherheit abgestellt. Der blosse Umstand, dass die angefochtene Norm in einzelnen Fällen auf eine verfassungswidrige Weise angewendet werden könnte, führt für sich allein noch nicht zu deren Aufhebung (BGE 130 I 26 E. 2.1 S. 31, 128 I 327 E. 3.1 S. 334).

3.
3.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, das Polizeireglement verletze mit der Aufbewahrung der Aufzeichnungen aus der Überwachung mit Videokameras während einer Dauer von 100 Tagen Art. 10 Abs. 2 und Art.

13 Abs. 2 BV sowie Art. 8 EMRK. Er stellt die Möglichkeit als solche, dass öffentliche Plätze und Strassen mit Videokameras überwacht und Aufzeichnungen vorgenommen werden, nicht in Frage. Es wird auch von keiner Seite in Zweifel gezogen, dass das Polizeireglement ein kompetenzgemässes formelles Gesetz darstellt, den Kerngehalt der angerufenen Grundrechte wahrt und damit den Anforderungen an Einschränkungen von Grundrechten gemäss Art. 36 Abs. 1 und 4 BV genügt.
Umstritten ist ausschliesslich die Frage, ob die Aufbewahrungsdauer von 100 Tagen gemäss Art. 3 Abs. 3 des Polizeireglements - anstelle der 30 Tage, wie mit dem Entscheid des Gesundheitsdepartements verfügt - im Sinne von Art. 36 Abs. 2 und 3 BV und Art. 8 Ziff. 2 EMRK durch ein hinreichendes öffentliches Interesse gerechtfertigt und vor dem Hintergrund der angerufenen verfassungsmässigen Rechte verhältnismässig ist.

3.2 Der Beschwerdeführer ruft neben Art. 8 EMRK sowohl Art. 10 Abs. 2 als auch Art. 13 Abs. 2 BV an. Demgegenüber hat das Verwaltungsgericht offengelassen, ob Art. 10 Abs. 2 BV betroffen ist.
Es ist nicht bestritten, dass die Aufbewahrung des Aufzeichnungsmaterials den Schutzbereich der Privatsphäre gemäss Art. 8 Ziff. 1 EMRK betrifft (BGE 122 I 360 E. 5a S. 362; 124 I 85 E. 2c S. 87; 120 Ia 147 E. 2 S. 149; Urteil EGMR Perry gegen Grossbritannien, Recueil CourEDH 2003-IX, S. 155, Ziff. 36 ff.; Urteil Amann gegen die Schweiz, Recueil CourEDH 2000-II, S. 201, Ziff. 44 f. [VPB 2000 Nr. 144]).
Unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Erhebung erkennungsdienstlicher Daten wie auch deren Aufbewahrung und Bearbeitung in den Schutzbereich der als ungeschriebenes Verfassungsrecht anerkannten persönlichen Freiheit eingreifen (BGE 122 I 360 E. 5a S. 362, 124 I 85 E. 2b S. 87). Mit der neuen Bundesverfassung haben die einzelnen Elemente der persönlichen Freiheit in spezifischen Bestimmungen Eingang gefunden (BGE 127 I 6 E. 5a S. 11). Danach kann die persönliche Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV als das grundlegende Freiheitsrecht bezeichnet werden und ist gegenüber anderen Aspekten und insbesondere gegenüber Art. 13 BV abzugrenzen. Sie betrifft in unmittelbarer Weise die Integrität des Menschen in unterschiedlichen Erscheinungsformen. Demgegenüber schützt Art. 13 BV in besonderer Weise die verschiedenste Aspekte umfassende Privatsphäre mit ihren spezifischen Bedrohungsformen (BGE 127 I 6 E. 5a S. 13). Dazu gehört namentlich der Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten gemäss Art. 13 Abs. 2 BV. Dieser Bestimmung kommt - parallel zu Art. 10 Abs. 2 BV - eine auf einen speziellen Schutz ausgerichtete Bedeutung zu (vgl. BGE 129 V 323; zur Abgrenzung zwischen Art. 10 Abs. 2 und Art.
13 BV Rainer J. Schweizer, St. Galler BV-Kommentar, Rz. 4 f. zu Art. 13, mit Hinweisen; Alexandre Flückiger/Andreas Auer, La vidéosurveillance dans l'oeil de la Constitution, AJP 2006 S. 933 f.; Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, Bern 2005, S. 32; Ruegg/ Flückiger/November/Klauser, Vidéosurveillance et risques dans l'espace à usage public, Genève 2006, S. 51 f.).
Die Personenidentifikationen zulassende Aufzeichnung und Aufbewahrung von Überwachungsmaterial gemäss Art. 3 Abs. 2 des Polizeireglements weisen einen spezifischen Bezug zum Schutz vor Missbrauch persönlicher Daten auf. Der Beschwerdeführer macht denn auch geltend, dass gerade die - als zu lang beanstandete - Aufbewahrungsdauer ihn in seiner Persönlichkeit beeinträchtige. Die Beschwerde ist damit neben Art. 8 Ziff. 1 EMRK in erster Linie unter dem Gesichtswinkel des Schutzes vor Missbrauch persönlicher Daten nach Art. 13 Abs. 2 BV zu prüfen.

4.
4.1 Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, es fehle an jeglichem öffentlichen Interesse für die Aufbewahrung von Aufzeichnungsmaterial während einer beschränkten Dauer. Er erachtet indessen eine Dauer von 100 Tagen vor dem Hintergrund von Art. 13 Abs. 2 BV als unverhältnismässig.
Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine behördliche Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Zieles geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung zumutbar und verhältnismässig erweist. Erforderlich ist eine vernünftige Zweck-Mittel-Relation. Eine Massnahme ist unverhältnismässig, wenn das Ziel mit einem weniger schweren Grundrechtseingriff erreicht werden kann (BGE 132 I 49 E. 7.2, mit Hinweisen).

4.2 Vorerst sind die im vorliegenden Fall umstrittene Überwachung, Aufzeichnung und Aufbewahrung des Videomaterials von anderen Überwachungsmassnahmen und Datenerhebungen abzugrenzen (vgl. Verena Bartsch, Rechtsvergleichende Betrachtung präventiv-polizeilicher Videoüberwachungen öffentlich zugänglicher Orte in Deutschland und in den USA, Berlin 2004, S. 138 ff.; Ruegg/Flückiger/November/ Klauser, a.a.O., S. 7 ff.).

Überwachungen mittels eines Monitors sind in dem Sinne möglich, dass das überwachte Geschehen permanent am Bildschirm verfolgt wird; diese erlauben im Falle besonderer, auf diese Weise festgestellter Ereignisse ein unmittelbares Einschreiten in das Geschehen durch Sicherheits- oder Polizeikräfte. Demgegenüber wird bei der örtlich begrenzten Überwachung nach Art. 3 Abs. 2 des Polizeireglements das Geschehen auf öffentlichem Grund lediglich mittels Videokameras aufgezeichnet. Die Aufzeichnungen unterliegen gemäss den Feststellungen des Verwaltungsgerichts keiner Echtzeitkontrolle; sie werden vielmehr erst bei Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens gesichtet und verwendet (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 des Polizeireglements). Die Verwendung des Aufzeichnungsmaterials richtet sich diesfalls nach strafprozessualen Grundsätzen (vgl. Art. 6 des Strafprozessgesetzes [StG; Gesetzessammlung 962.1]; Art. 12 f. und Art. 33 ff. des Polizeigesetzes [PolG; Gesetzessammlung 451.1]).
Art. 3 des Polizeireglements sieht in diesem Sinne zwei unterschiedliche Überwachungen vor. Es sind dies nach Abs. 1 Überwachungen, die öffentliche Plätze und Strassen in allgemeiner Weise betreffen und eine Personenidentifikation nicht zulassen. Die vorliegend im Vordergrund stehende Überwachung mit der Möglichkeit der Personenidentifikation nach Art. 3 Abs. 2 des Polizeireglements ist hingegen örtlich begrenzt und setzt voraus, dass der Einsatz der Videokameras zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geeignet und erforderlich ist; überdies ist die Öffentlichkeit mit Hinweistafeln auf die Videoüberwachung aufmerksam zu machen (vgl. Bartsch, a.a.O., S. 190 f.). Das Verwaltungsgericht hielt fest, der Stadtrat müsse die Standorte der Überwachungskameras in einer Verwaltungsverordnung bzw. Dienstanweisung festlegen und diese könnten einer verfassungsmässigen Überprüfung unterzogen werden. Darauf sind die kantonalen und städtischen Behörden ausdrücklich zu behaften.
Die im vorliegenden Fall zu beurteilenden Videoaufzeichnungen werden im Rahmen der allgemeinen Überwachung gemäss Art. 3 des Polizeireglements vorgenommen. Insoweit unterscheiden sie sich von der Erhebung erkennungsdienstlicher Daten, welche anlässlich eines Strafverfahrens vor dem Hintergrund eines konkreten Delikts auf spezifische Personen ausgerichtet nach strafprozessualen Regeln getätigt werden. Werden die Videoaufzeichnungen gemäss Art. 3 Abs. 3 Satz 2 des Polizeireglements in einem Strafverfahren beigezogen, stellen sie erkennungsdienstliches Material dar, auf welches die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Dauer von deren Aufbewahrung und zu deren Vernichtung Anwendung findet (vgl. BGE 120 Ia 147, 122 I 360, 124 I 80, 128 II 259). Findet das Aufzeichnungsmaterial indessen nicht Eingang in ein Strafverfahren, lässt sich die genannte bundesgerichtliche Rechtsprechung wegen der unterschiedlichen Ausrichtung nicht ohne weiteres auf die Videoaufzeichnungen gemäss Art. 3 des Polizeireglements übertragen.

4.3 Im vorliegenden Fall ist einzig die Verhältnismässigkeit der Dauer der Aufbewahrung von Videoaufzeichnungen gemäss Art. 3 Abs. 3 des Polizeireglements zu prüfen. Diese Aufzeichnungen müssen die Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 2 des Polizeireglements erfüllen und damit insbesondere für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geeignet und erforderlich sein.

5.
Für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit der Aufbewahrungsdauer ist vom Zweck der umstrittenen Massnahme, d.h. vom Zweck der Überwachung und der Aufbewahrung des Aufzeichnungsmaterials auszugehen. Ziel des Einsatzes von Überwachungsgeräten ist nach Art. 3 Abs. 2 des Polizeireglements die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

5.1 Die öffentliche Sicherheit und Ordnung wird durch die Überwachung nicht in direkter Weise gewährleistet. Wie dargetan, wird der öffentliche Raum nicht permanent observiert und dienen die Videokameras nicht dazu, im Falle besonderer Ereignisse einen unmittelbaren Einsatz von Polizeikräften auszulösen. Die Überwachung mittels Videoaufzeichnungen soll vielmehr die Feststellung von Straftaten ermöglichen, personenidentifizierende Beweise sichern und eine repressive Strafverfolgung sicherstellen.
Die Aufzeichnungen und deren Aufbewahrung während 100 Tagen stellen eine präventive Massnahme zur Verhütung von Straftaten dar. Es sollen Beweise sichergestellt und damit eine effiziente Aufdeckung von Straftaten ermöglicht werden. Mit dem damit verbundenen Abschreckungseffekt soll im Dienste der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Gewährleistung der Sicherheit von Benützern öffentlicher Strassen und Plätze Straftaten begegnet werden. Es steht nicht in Frage, dass diese Zielsetzung im öffentlichen Interesse liegt (vgl. Bartsch, a.a.O., S. 185 ff.).

5.2 Unter dem Gesichtswinkel der Erforderlichkeit ist davon auszugehen, dass die Wirksamkeit der Strafverfolgung in Beziehung zur Dauer der Aufbewahrung der Aufzeichnungen steht. Bei Straftaten auf öffentlichem Grund - an abgelegenen Orten, zu nächtlicher Stunde oder aber auch an stark frequentierten Stellen - bilden solche Aufzeichnungen häufig das einzig aussagekräftige Beweismaterial. Eine äusserst kurze Aufbewahrungsdauer birgt die Gefahr, dass im Falle einer erst späteren Entdeckung einer Straftat oder später eingereichten Anzeige die Aufzeichnungen bereits gelöscht sind und darauf als Beweismittel nicht mehr zurückgegriffen werden kann. Eine gewisse Aufbewahrungsdauer ist damit erforderlich, um die durch eine wirksame Strafverfolgung erhoffte Abschreckungswirkung sicherzustellen.
5.2.1 Polizeikräfte können Straftaten gegen öffentliche Einrichtungen auf den überwachten Plätzen und Strassen (Graffiti oder Sachbeschädigungen) selber feststellen, ohne auf Anzeigen angewiesen zu sein. Nach Feststellung solcher Straftaten kann ein Ermittlungsverfahren eingeleitet und auf die Aufzeichnungen als Beweismittel zurückgegriffen werden. Den Polizeikräften sind entsprechende Kontrollen innert nützlicher Frist möglich und zuzumuten. Insoweit ist eine längere Aufbewahrungszeit nicht erforderlich, um eine effektive Strafverfolgung unter Verwendung der Aufzeichnungen zu ermöglichen.
5.2.2 Demgegenüber werden auf dem überwachten öffentlichen Raum begangene Straftaten gegenüber Personen überwiegend erst auf Anzeigen oder Strafanträge hin bekannt. Die Betroffenen lösen mit ihren Anzeigen Ermittlungsverfahren aus, in deren Rahmen auf das Aufzeichnungsmaterial soll zurückgegriffen werden können. Sollen die Aufzeichnungen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine effektive Strafverfolgung tatsächlich ermöglichen und fördern, ist erforderlich, dass das Aufzeichnungsmaterial auch tatsächlich zur Verfügung steht und nicht vorschnell gelöscht wird. Die Aufzeichnungen müssen daher klar über eine Minimaldauer von einigen wenigen Tagen hinaus aufbewahrt werden können. Allein daraus lässt sich indessen nicht bestimmen, ob eine Dauer von 100 Tagen gemäss dem Polizeireglement oder eine solche von 30 Tagen entsprechend dem Departementsentscheid verfassungsmässig ist. Hierfür ist vielmehr auf die Verhältnismässigkeit im engern Sinn abzustellen.

5.3 Nach der Rechtsprechung wiegt die Aufbewahrung von erkennungsdienstlichen Daten für sich allein nicht schwer (BGE 120 Ia 147 E. 2b S. 150; vgl. auch BGE 128 II 259 E. 3.3 S. 269 hinsichtlich Erstellung eines DNA-Profils). Das gilt grundsätzlich auch für die hier umstrittenen Aufzeichnungen von Videoüberwachungen, die im allgemeinen Rahmen von Art. 3 Abs. 2 des Polizeireglements getätigt werden und höchstens, aber immerhin bildliche Personenidentifikationen zulassen. Diese enthalten in aller Regel keine weitern personenbezogenen Daten und berühren den Privatbereich der betroffenen Personen im Allgemeinen nicht. Darüber hinaus ist die Öffentlichkeit mit Hinweistafeln auf den Einsatz von Überwachungsmassnahmen aufmerksam zu machen (vgl. zu diesem Erfordernis Bartsch, a.a.O., S. 191). Der Umstand, dass die Überwachung lediglich örtlich begrenzt eingesetzt wird, macht den Eingriff für die einzelne betroffene Person nicht leichter. Umgekehrt wiegt der individuelle Grundrechtseingriff an sich nicht deshalb schwerer, weil eine grosse Anzahl von Personen betroffen ist. Indessen ist der Eingriff in die Grundrechte von grösserem Gewicht bei Verwendung des Aufzeichnungsmaterials für andere Zwecke unter Einsatz von technisch hochstehenden
Aufnahmegeräten, wie sie heute allgemein angewendet werden (vgl. Flückiger/Auer, a.a.O., S. 934). Dementsprechend sind die Vorkehren zur Wahrung der Grundrechte auszugestalten.
Vor diesem Hintergrund fällt die Dauer der Aufbewahrung der Aufzeichnungen ins Gewicht: Eine längere Aufbewahrungsdauer stellt bereits per se einen schwerer wiegenden Eingriff in das von Art. 13 Abs. 2 BV geschützte informationelle Selbstbestimmungsrecht dar und erhöht die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung der Videoaufzeichnungen. Insoweit kommt der vom Polizeireglement vorgesehenen Aufbewahrungsdauer von 100 Tagen im Vergleich mit der vom Departement vorgesehenen Dauer von lediglich 30 Tagen eine nicht unerhebliche Bedeutung zu. Die Dauer von 100 Tagen erscheint zudem im Vergleich mit andern Regelungen als lang (vgl. Verordnung über die Videoüberwachung durch die Schweizerischen Bundesbahnen, SR 742.147.2; Verordnung über die Geländeüberwachung mit Videogeräten, (SR 631.09; Verordnung über Glücksspiele und Spielbanken, SR 935.521; Bartsch, a.a.O., S. 140).
Umgekehrt ist unter dem Gesichtswinkel einer effektiven Strafverfolgung im Dienste der Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit den persönlichen Verhältnissen der von Straftaten betroffenen Personen Rechnung zu tragen. Hierfür fällt ins Gewicht, dass das Anzeigeverhalten der Betroffenen weitgehend von persönlichen Umständen abhängt. Es ist nachvollziehbar, dass zum Beispiel bei Straftaten gegen die sexuelle Integrität oder

gegen Jugendliche aus Furcht oder Scham oder mannigfaltigen anderen Gründen mit einer Anzeige oder einem Strafantrag eine gewisse Zeit zugewartet wird. In Bezug auf die streitige Videoüberwachung bedeutet ein längeres oder allzu langes Zögern, dass das Aufzeichnungsmaterial bereits gelöscht ist und als Beweismittel entfällt. Ein nur zögerndes Anzeigeverhalten kann für sich allein zwar nicht den Ausschlag für einen durch eine lange Aufbewahrungsdauer verstärkten Grundrechtseingriff bei den erfassten Personen geben. Doch ist den genannten persönlichen Umständen der durch Straftaten betroffenen Personen hinreichend Rechnung zu tragen, sollen die Aufzeichnungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eine effektive Strafverfolgung tatsächlich ermöglichen und fördern. Insbesondere soll auch
besonders gefährdeten Gruppen trotz anfänglicher Skepsis vor einem Verfahren eine effiziente Strafverfolgung zugestanden werden. Das sind erhebliche sachliche Gründe, die eine Aufbewahrungsdauer von 100 anstatt nur 30 Tagen grundsätzlich rechtfertigen.
Bei dieser Sachlage kommt der Bezugnahme des Verwaltungsgerichts auf die Bestimmung von Art. 29 StGB und der Regelung der Strafantragsfrist keine entscheidende Bedeutung zu. Der Beschwerdeführer übersieht mit seinem Einwand, die Strafantragsfrist sei ein unsachlicher Anknüpfungspunkt, dass sich das Verwaltungsgericht nur in allgemeiner Weise an Art. 29 StGB orientierte. Es berücksichtigte differenziert, dass die Strafantragsfrist erst mit Kenntnis der Täterschaft zu laufen beginnt und damit über 100 Tage hinausreichen kann und dass Art. 29 StGB für Offizialdelikte von vornherein nicht anwendbar ist und kein Kriterium für die umstrittene Aufbewahrungsdauer sein kann.

5.4 Die Verhältnismässigkeit der Aufbewahrung von Überwachungsmaterial bestimmt sich indes nicht ausschliesslich nach deren Dauer, sondern ist insbesondere auch vor dem Hintergrund zu beurteilen, wie und von wem dieses verwendet wird und in welchem Ausmass die Personen, deren Daten aufgezeichnet sind, vor einem nicht sachgerechten Zugriff auf die Aufzeichnungen und einer missbräuchlichen Verwendung der Daten geschützt werden.
Art. 3 Abs. 4 des Polizeireglements hält fest, dass eine missbräuchliche Verwendung des Bildmaterials durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen auszuschliessen ist. Das Polizeireglement präzisiert nicht, was im Einzelnen unter diesen Massnahmen zu verstehen ist und wie dieser Schutz verwirklicht werden soll. Das Verwaltungsgericht hält dazu einzig fest, es könne davon ausgegangen werden, dass der Stadtrat bei der Umsetzung des in Art. 3 Abs. 4 des Polizeireglements enthaltenen Auftrages hinreichend wirksame Massnahmen treffen werde. Dem fügt die Stadt St. Gallen an, dass die Zugriffsberechtigung zu regeln und die Daten vor unbefugter Kenntnisnahme, Bearbeitung und Entwendung zu sichern seien und dass darüber das städtische Datenschutzorgan zu wachen habe.
Diese Ausführungen des Verwaltungsgerichts und der Stadt St. Gallen verbleiben weitgehend im Vagen. Es geht daraus nicht hervor, welche Massnahmen bereits getroffen worden sind oder angeordnet werden sollen, wie die Datensicherung sichergestellt wird und mit welcher Unabhängigkeit und mit welchen Kompetenzen das städtische Datenschutzorgan den Schutz der Aufzeichnungen vor unsachgemässer Verwendung tatsächlich wahrnehmen kann. Im Interesse von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit wäre eine Regelung im Polizeireglement angezeigt gewesen. Es ist indes davon auszugehen, dass die Stadt St. Gallen die kantonalen und auch für Gemeinden geltenden Vorschriften über den Datenschutz beachtet. Entsprechende Garantien sind insbesondere im Staatsverwaltungsgesetz (Gesetzessammlung 140.1; siehe Art. 8 ff.) und in der Datenschutzverordnung (Gesetzessammlung 142.11) enthalten.

5.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass eine Aufbewahrungsdauer von 100 Tagen für die von den Aufzeichnungen Betroffenen einen nicht unerheblichen Grundrechtseingriff bedeutet (oben E. 5.3) und dass den Polizeikräften eine Kontrolle der überwachten Plätze und Strassen innert nützlicher Frist zuzumuten ist (oben E. 5.2.1). Vor diesem Hintergrund ist zu fordern, dass die Aufzeichnungen der in Frage stehenden Überwachungen ausschliesslich für strafrechtliche Ermittlungsverfahren Verwendung finden (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 des Polizeireglements; oben E. 4.2). Eine weitere Datenbearbeitung sieht das Polizeireglement nicht vor. Darüber hinaus ist der Stadtrat darauf zu behaften, nach Art. 3 Abs. 4 des Polizeireglements mit wirksamen Vorkehrungen sicherzustellen, dass jegliche missbräuchliche Verwendung des Aufzeichnungsmaterials ausgeschlossen wird. Im Rahmen der abstrakten Normkontrolle ist am Vollzug dieser gesetzlichen Auflagen nicht zu zweifeln. Unter diesen Umständen kann eine verfassungs- und EMRK-konforme Anwendung der Aufbewahrungsdauer von 100 Tagen gemäss Art. 3 Abs. 3 des Polizeireglementes angenommen werden.

Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet.

6.
Danach ist die Beschwerde im Sinne der vorstehenden Erwägungen abzuweisen.
Es rechtfertigt sich, keine Kosten zu erheben (Art. 154 OG). Eine Parteientschädigung fällt ausser Betracht (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Es werden keine Kosten erhoben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Politischen Gemeinde St. Gallen sowie dem Gesundheitsdepartement und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 14. Dezember 2006
Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: