

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

STADTRAT

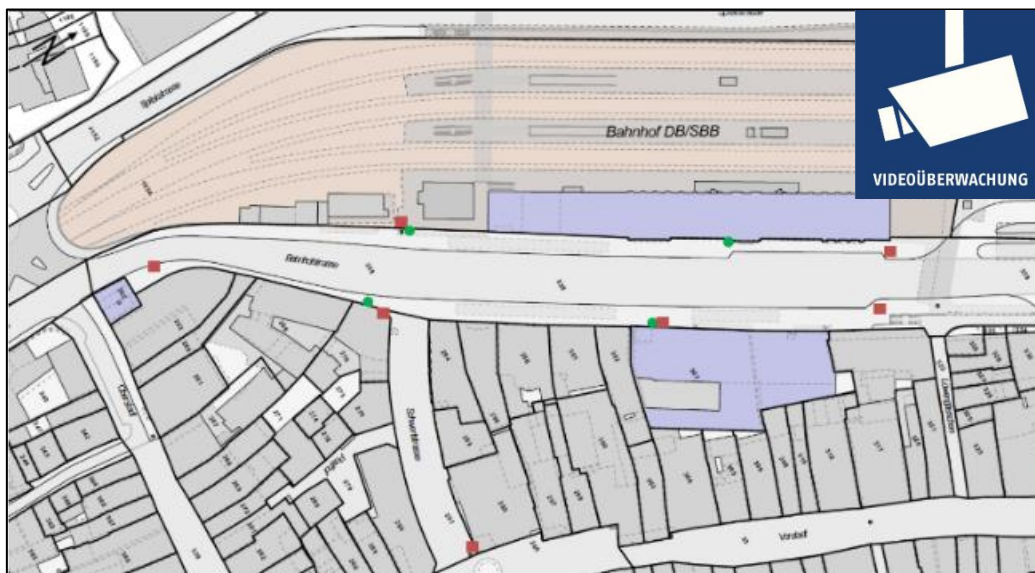
Stadthaus
Postfach 1000
8200 Schaffhausen
T + 41 52 632 51 11
F + 41 52 632 52 53
www.stadt-schaffhausen.ch

Vorlage des Stadtrats vom 28. Mai 2019

Bericht zur Evaluation Videoüberwachung 2017 und 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Nach Genehmigung mit Stadtratsbeschluss vom 28. Mai 2019 unterbreitet Ihnen der Stadtrat den Bericht zur Evaluation Videoüberwachung für die Jahre 2017 und 2018 zur Kenntnis.



1. Zusammenfassung

Die Videoüberwachung in der Stadt Schaffhausen ist seit dem 15. Dezember 2010 in Betrieb. Mit dem Stadtratsbeschluss vom 30. November 2010 hat der Stadtrat 18 Standorte bestimmt. Am 31. März 2015 wurde entschieden, zwei Kameras aus dem Kammgarnareal an die Baumgartenstrasse im Bereich Kammgarn (Seite Klosterstrasse und Mosergarten) zu versetzen. Mit Beschluss vom 22. März 2016 hat der Stadtrat zudem auf die Entwicklungen im Bereich des Bahnhofes Schaffhausen reagiert und der Erweiterung der Videoüberwachung um vier Kameras an der Bahnhofstrasse zugestimmt. Diese Kameras wurden im März 2016 installiert und in Betrieb genommen (vgl. diesbezüglich in Ziff. 6.4. nachfolgend).

Das Reglement über die (punktuelle) Videoüberwachung auf öffentlichem Grund vom 30. November 2010 (RSS 402.0, nachfolgend Reglement) bildet, gestützt auf Art. 16 der Polizeiverordnung (RSS 400.1), die rechtliche Grundlage für den Betrieb und die Verwendung der Anlage. Das Reglement enthält die notwendigen Bestimmungen über das verantwortliche Organ, eine Beschreibung des Videoüberwachungssystems inklusive der Anzahl der Überwachungskameras, es legt die Betriebszeiten fest und regelt die kontinuierliche Überprüfung der Notwendigkeit des Systems. Die Videoüberwachung soll primär präventiv der Wahrung und Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung sowie Sicherheit und damit der Vermeidung von Straftaten dienen. Zudem sollen dadurch Vandalismus, Belästigung, Unfug und andere Störungen eingedämmt werden. Die Kameras sind täglich jeweils zwischen 18 Uhr und 7 Uhr in Betrieb.

Das verantwortliche Organ für den Betrieb der Video-Überwachung ist die Stadtpolizei Schaffhausen (Art. 2 des Reglements). Gemäss Art. 14 des Reglements überprüft sie die Kamerastandorte jeweils spätestens alle zwei Jahre. Die Evaluation bezüglich der Notwendigkeit der Weiterführung der Überwachung sowie der Kamerastandorte erfolgen in enger Zusammenarbeit mit der Schaffhauser Polizei und dem Datenschutzbeauftragten des Kantons Schaffhausen. Gestützt auf das Resultat der Evaluation wird dem Stadtrat ein Antrag auf Fortführung, Anpassung oder Einstellung der Videoüberwachung gestellt. Bilden sich neue Brennpunkte, so besteht die Möglichkeit, die Video-Überwachungs-Anlage nach einer entsprechenden Evaluation um weitere Kameras zu ergänzen, wobei das Reglement jeweils anzupassen ist.

Nachdem der Stadtrat mit dem Beschluss vom 16. Mai 2017 vom dritten Evaluationsbericht seit Einführung der Videoüberwachung Kenntnis genommen und die Fortführung der Videoüberwachung genehmigt hatte, erfolgt nun nach wiederum zweijähriger Einsatzzeit der vierte Evaluationsbericht. Vorab:

Der etablierte und institutionalisierte Austausch zwischen den Sicherheitsfachleuten in der städtischen Verwaltung, den Polizeikorps und den politischen Verantwortlichen hat sich bewährt. So haben alle Beteiligten ein gemeinsames Verständnis von urbaner Sicherheit gewinnen können. Der Grund, weshalb es zurzeit in der Stadt Schaffhausen subjektiv zu weniger Zwischenfällen kommt (objektiv siehe Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik [PKS]) beziehungsweise die Sicherheitslage besser zu werten ist als in den vergangenen Jahren, ist sicherlich das Resultat eines umfang-

reichen «Massnahmenpaketes», wozu unter anderem auch die Videoüberwachung gehört. Die demografische und wirtschaftliche Entwicklung spielt ebenfalls eine Rolle und ist somit eng mit dem Ausgehverhalten der Bevölkerung verbunden.

Die Wirkung der einzelnen Massnahmen kann nicht in Prozent ausgewertet werden. Sie erhöhen jedenfalls das subjektive und objektive Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung. Es steht aber fest, dass nachhaltige Verbesserungen nur mit ganzheitlichen Konzepten und umfassenden Massnahmen erreicht und erhalten werden können.

Die folgenden Massnahmen werden seit einigen Jahren erfolgreich umgesetzt:

- Enge Zusammenarbeit und Austausch mit den Beteiligten von Stadt, Kanton und Privaten im Rahmen von Runden Tischen, Wohnen und Nachtleben
- Enge Zusammenarbeit mit der Schaffhauser Polizei (Schwerpunktpatrouillen)
- Optimierung und Modernisierung der Videoüberwachung (Strafverfolgung / Prävention)
- 5 wichtige Prinzipien für die Sicherheit umsetzen: Übersicht, Beleuchtung, Belegung, Identifikation und Unterhalt
- Punktueller Einsatz von elektronischen Lichtmeldern und bedarfsoptimierter Beleuchtung
- Qualitätssteigerung der Türsteher durch Professionalisierung (Bewilligung)
- Bewährtes Abfalleimer- und Glaskonzept (Verbot Glas über Gasse)

Tabelle 1: Sicherheitsentwicklung 2014 bis 2018

Straftat	2014	2015	2016	2017	2018
Delikte gegen Leib und Leben	70	66	88	74	67
Vermögensdelikte	445	383	390	245	175
Delikte gegen die Freiheit	67	78	62	48	45

Der nachfolgende Kurzüberblick einzelner Delikte aus der polizeilichen Kriminalstatistik für die Altstadt Schaffhausen zeigt im Bereich der Vermögensdelikte eine klar sinkende Tendenz. Bei den Delikten gegen Leib und Leben sowie gegen die Freiheit sind weder gravierende Zu- noch Abnahmen der Straftaten zu verzeichnen. Aus Gründen der Vollständigkeit werden nachfolgend nicht nur die letzten beiden Jahre aufgeführt.

Inhalt

1.	Zusammenfassung	2
2.	Zweck und Grundlage der Evaluation	5
3.	Statistik	6
3.1	Durch die Schaffhauser Polizei registrierte Delikte (Raubüberfälle und Schlägereien) von 2013 bis 2018.....	6
3.2	Durch Stadtpolizei auferlegte Bussenverfügungen nach der Polizeiverordnung (Unfug sowie Sicherheit und Ordnung) von 2013 bis 2018.....	8
4.	Auswertungen	11
4.1	Statistiken	11
4.2	Fazit	11
4.2.1	Kriminalpolizeilich erfasste Tatbestände	12
4.2.2	Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und Unfug.....	12
5.	Bilanz zur Videoüberwachung	13
5.1	Im Allgemeinen	13
5.2	Kosten.....	13
5.3	Kamerastandorte Kammgarnareal	13
5.4	Situation Bahnhofstrasse	13
5.5	Mögliche Reduktion der Kamerastandorte	14

2. Zweck und Grundlage der Evaluation

Die Evaluation bildet die Grundlage für den Antrag an den Stadtrat und beinhaltet insbesondere die folgenden Aspekte:

- statistische Angaben zu Unfug sowie Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne der Polizeiverordnung
- statistische Angaben zu Unfug und Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne der Polizeiverordnung in der überwachten Zone
- statistische Angaben zu kriminalpolizeilich erfassten Tatbeständen im Altstadt / -beziehungsweise Brennpunktebereich gemäss Daten der Schaffhauser Polizei
- statistische Angaben zu kriminalpolizeilich erfassten Tatbeständen in der überwachten Zone
- statistische Angaben zur Verwertung der gesicherten Aufnahmen im Strafverfahren

Gestützt darauf soll die Evaluation ermöglichen Aussagen zur Fortführung, Anpassung oder Einstellung der Videoüberwachung zu machen. In diesem Zusammenhang gilt es vor allem, folgende Fragen zu klären:

- Sind Deliktsverlagerungen zu beobachten?
- Fallen auf Grund der Evaluation bisherige Brennpunkte weg beziehungsweise haben sich neue gebildet?
- Ist die Betriebszeit anzupassen?
- Ist die Kameraeinstellung anzupassen?
- Ist die Qualität des Bildmaterials ausreichend?
- Welche technischen Verbesserungen sind anzustreben?

Grundlagen

Das Pflichtenheft der Arbeitsgruppe «Videoüberwachung» vom 15. Dezember 2010, beziehungsweise dessen Aktualisierung vom 23. Oktober 2014 bildet die Grundlage für das Vorgehen bei der Evaluation der Videoüberwachung. Der Arbeitsgruppe bestehend aus dem Bereichsleiter Sicherheit und öffentlicher Raum, einer Vertretung des Rechtsdienstes der Stadtkanzlei sowie einem delegierten Mitglied der Schaffhauser Polizei und dem Datenschutzbeauftragten obliegt es, die punktuelle Videoüberwachung für die Stadt zu evaluieren. Die Aufgaben der AG Videoüberwachung sind Ziff. 4 des Pflichtenhefts zu entnehmen.

3. Statistik

Gemäss Vorgaben des Reglements müssten im Rahmen des Evaluationsberichtes an sich nur die letzten beiden Jahre berücksichtigt werden. Um sich ein besseres Bild über die Situation mit und ohne Videoüberwachung machen zu können, wurde von der Arbeitsgruppe im vorliegenden Bericht eine längere Zeitspanne berücksichtigt. Die nachfolgende Statistik bezieht sich deshalb auf die Jahre 2013 bis 2018.

Sie enthält einerseits Angaben zu den kriminalpolizeilichen Tatbeständen im Altstadt- beziehungsweise Brennpunktebereich gemäss Daten der Schaffhauser Polizei, wobei die nicht überwachten und die überwachten Zonen separat erfasst wurden (4.1.).

Andererseits werden die statistischen Angaben zu Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach Art. 18 der städtischen Polizeiverordnung (PoIV, RSS 400.1) sowie zu Unfug im Sinne von Art. 19 PoIV widerspiegelt, wobei wiederum die überwachten und nicht überwachten Zonen gesondert berücksichtigt wurden (4.2.).

3.1 Durch die Schaffhauser Polizei registrierte Delikte (Raubüberfälle und Schlägereien) von 2013 bis 2018

Abbildung 1: Stadthausgasse, Safrangasse, Platz, Repfergasse und Rosengässchen

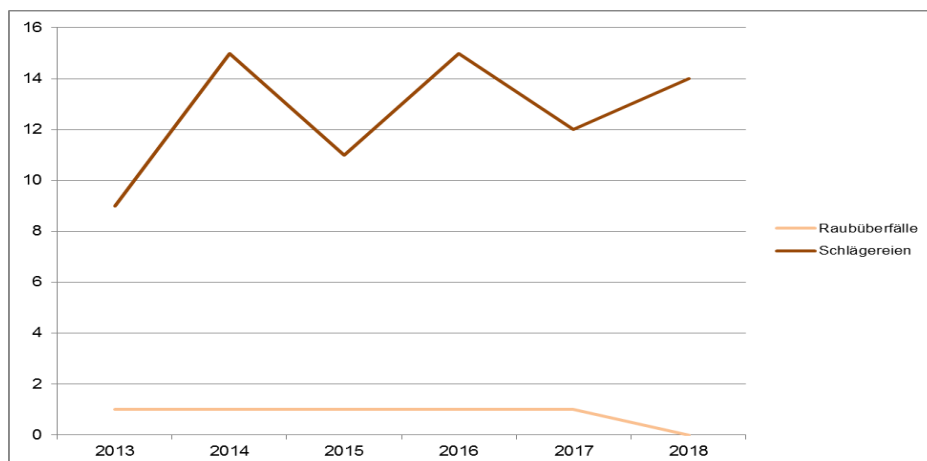


Abbildung 2: Kammgarnareal (bis 2015) inkl. Baumgartenstrasse 20

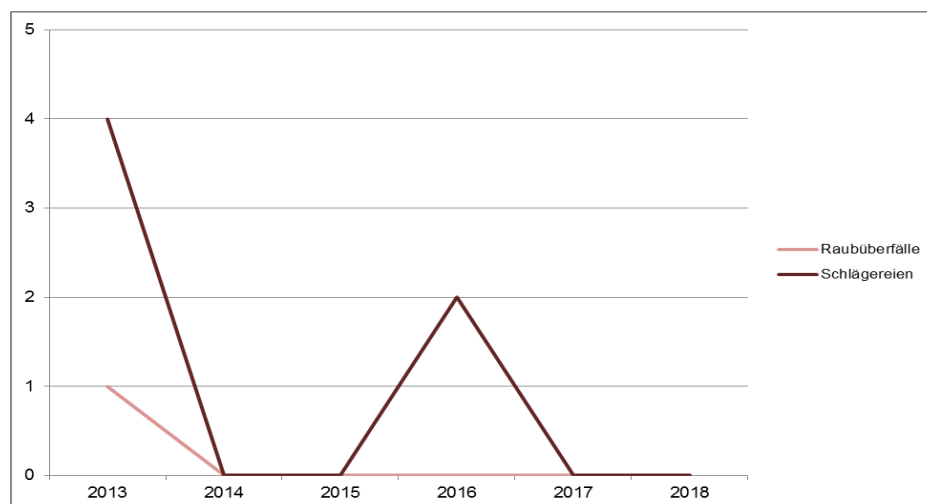


Abbildung 3: Bahnhofstrasse

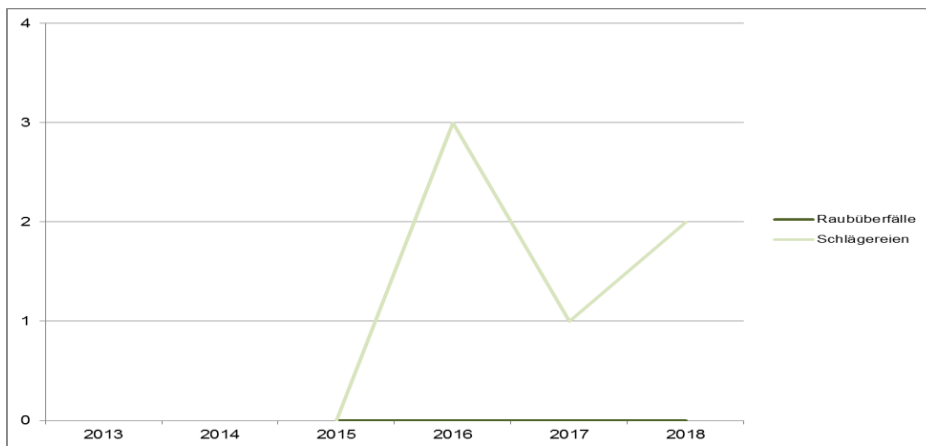


Abbildung 4: Fronwagplatz, Vordergasse, Neustadt und Oberstadt (nicht überwacht)

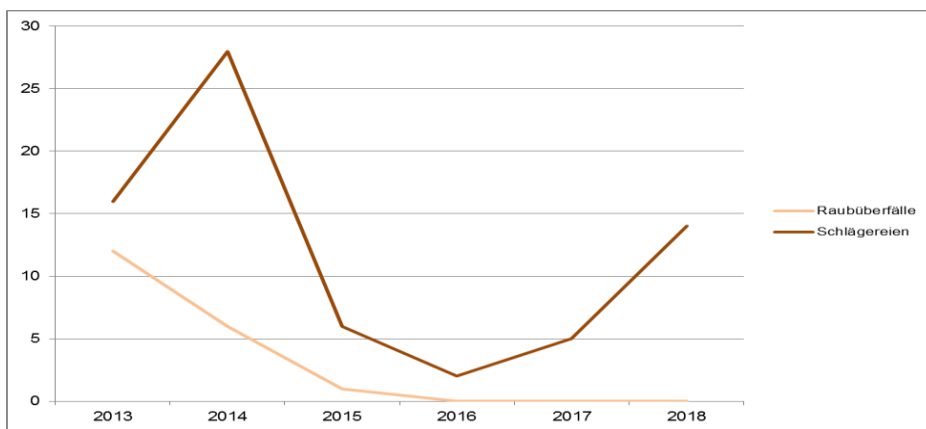


Abbildung 5: Kammgarnhof (nicht überwacht)

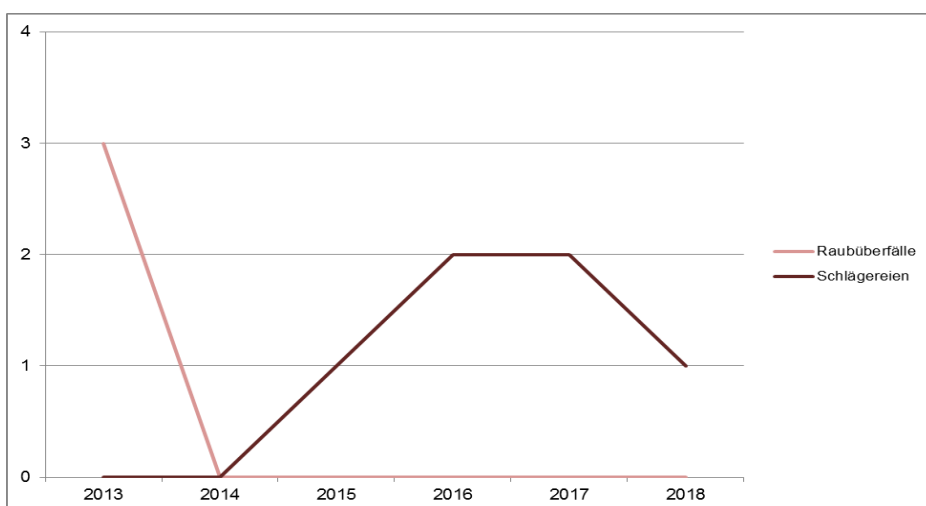
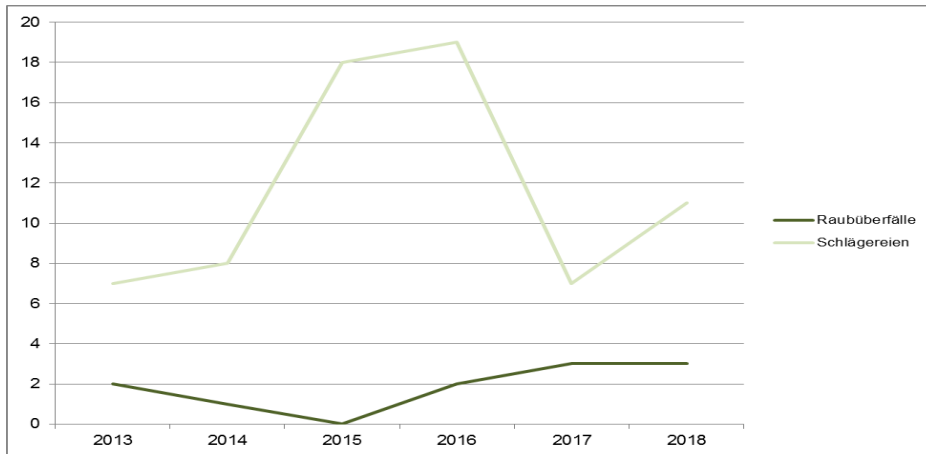


Abbildung 6: Ehem. Schalterhalle, Gleise und Unterführungen (nicht überwacht)



3.2 Durch Stadtpolizei auferlegte Bussenverfügungen nach der Polizeiverordnung (Unfug sowie Sicherheit und Ordnung) von 2013 bis 2018

Abbildung 7: Stadthausgasse, Safrangasse, Platz, Repfergasse und Rosengässchen

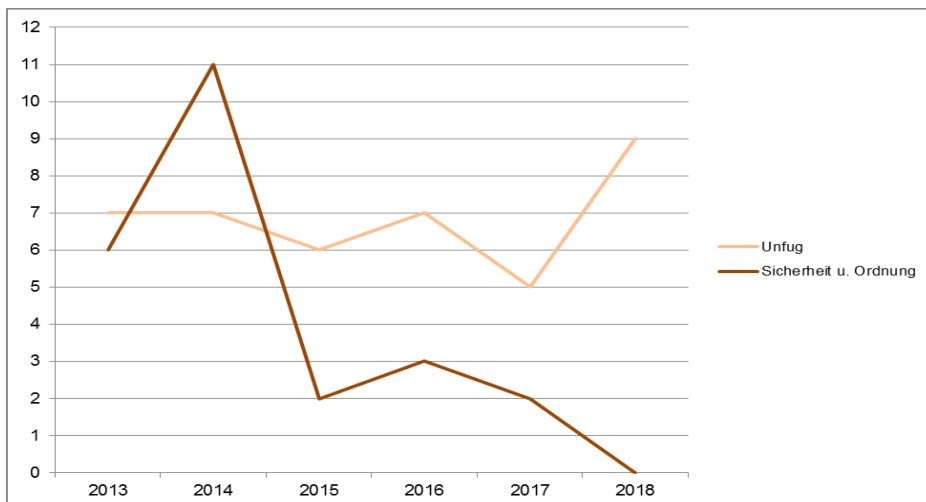


Abbildung 8: Kammgarnareal inkl. Baumgartenstrasse

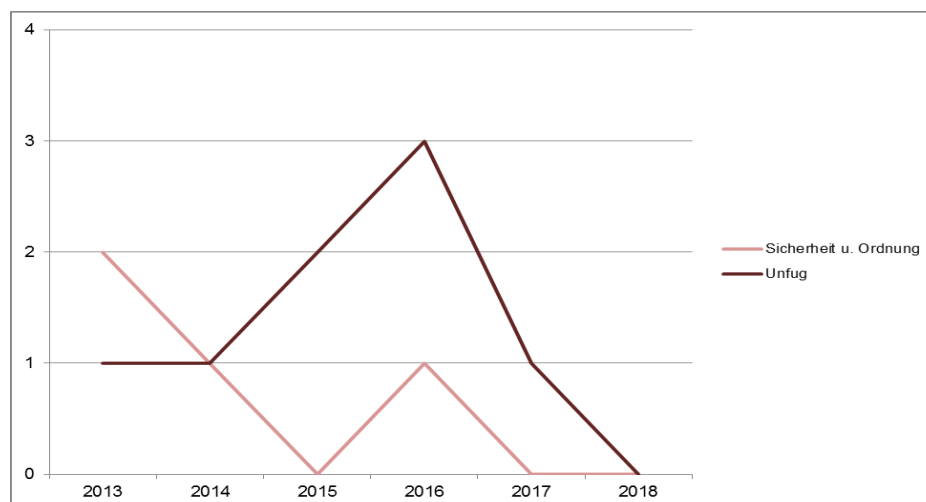


Abbildung 9: Bahnhofstrasse

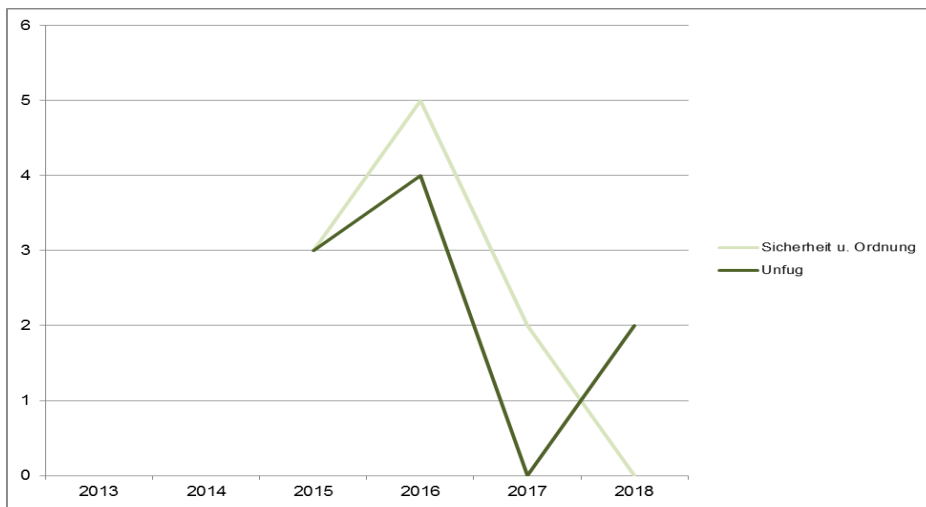


Abbildung 10: Fronwagplatz, Vordergasse, Neustadt und Oberstadt (nicht überwacht)

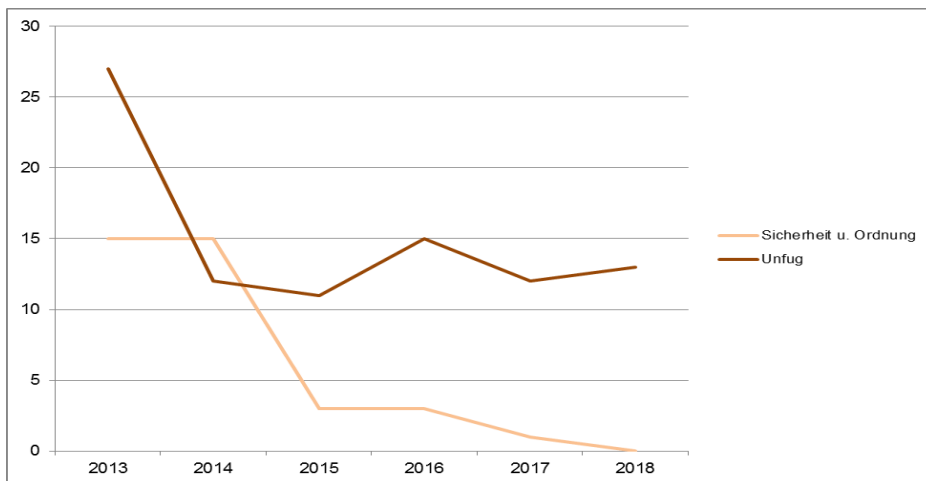


Abbildung 11: Kammgarn (nicht überwacht)

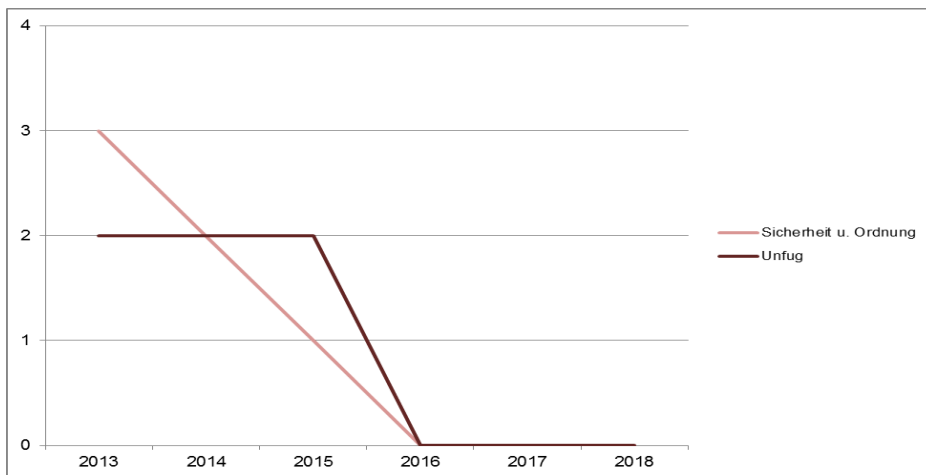
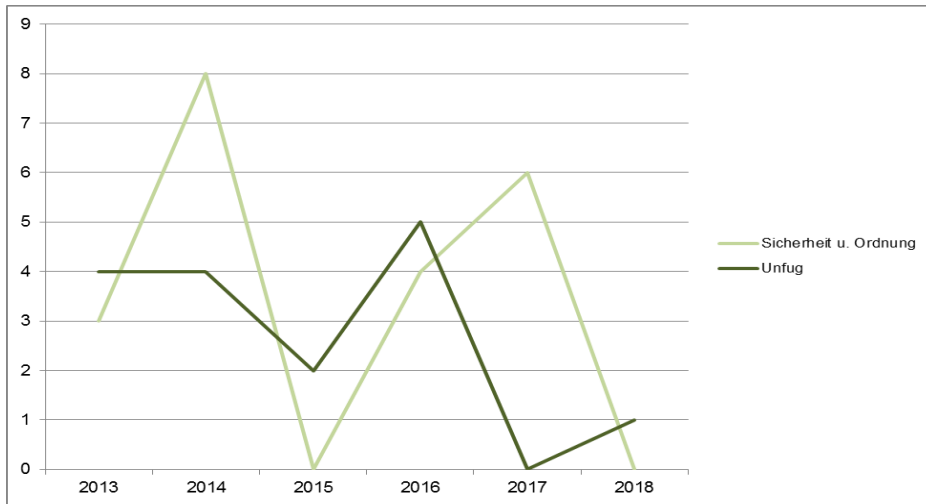


Abbildung 12: Ehem. Schalterhalle, Gleise und Unterführungen (nicht überwacht)



4. Auswertungen

4.1 Statistiken

Ort	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Altstadt	9	14	14	7	13	18
Kammgarn	4	1	1	1	2	3
Bahnhof	-	-	-	1	6	6
Erfolgreiche Ermittlung (Körperverletzung/Gefährung Leben)	3	6	3	2	9	7
Erfolgreiche Ermittlung (Sachbeschädigung/Diebstahl/Raub)	7	3	2	1	2	7
Erfolgreiche Ermittlung (Verdacht Vergewaltigung)	0	0	0	0	4	4
Nicht erfolgreiche Ermittlung mangels Bildqualität (Nähe/Distanz) bei Sachbeschädigung/Diebstahl	0	1	1	0	0	0
Nicht erfolgreiche Ermittlung mangels Bildqualität (Nähe/Distanz) bei Veruntreuung	0	0	1	0	0	0
Nicht erfolgreiche Ermittlung mangels Bildqualität (Nähe/Distanz) bei Körperverletzung/versuchtem Raub	0	1	3	1	0	0
Nicht erfolgreiche Ermittlung, Delikt ausserhalb einsehbarer Bereich	3	4	1	1	0	0
Nicht erfolgreiche Ermittlung trotz guter Bildqualität (Nähe/Distanz) bei Sachbeschädigung/Diebstahl	-	-	2	1	1	5
Nicht erfolgreiche Ermittlung trotz guter Bildqualität (Nähe/Distanz) bei Körperverletzung/versuchtem Raub	-	-	1	2	3	4
Nicht erfolgreiche Ermittlung trotz guter Bildqualität (Nähe/Distanz) bei Tötlichkeiten	-	-	0	1	2	0

Die Ermittlungen mit Videoaufnahmen sind in drei Fällen aus dem Jahre 2018 noch nicht abgeschlossen, daher kann die Erfolgsrelevanz der Videoaufnahmen noch nicht festgestellt und in der Tabelle erfasst werden.

Nach Art. 10 des Reglements erfolgt eine Auswertung der Aufzeichnungen ausschliesslich auf Anordnung der Strafverfolgungsbehörden des Bundes und des Kantons (kantonal: namentlich durch die Staatsanwaltschaft in Fällen von Vergehen oder Verbrechen).

4.2 Fazit

Bekanntlich beeinflussen diverse Faktoren das Sicherheitsgefühl beziehungsweise die Verbrechensfurcht. Hauptfaktoren dieser komplexen Dynamik sind die Persönlichkeit, das Alter, das Geschlecht, die eigenen Erfahrungen, die wirtschaftliche Situation (existenzielle Ängste) sowie Medienberichte über Einbrüche, Gewaltdelikte, Drogenhandel, Vandalismus und so weiter. In verschiedenen Forschungsberichten findet man Hinweise, welche darauf schliessen lassen, dass der Zusammenhang zwischen subjektivem Sicherheitsgefühl und dem tatsächlichen Ausmass von Kriminalität sehr komplex ist. Das Ausmass der Verbrechensfurcht, das heisst die Annahme oder Angst, ein Opfer eines Delikts zu werden, muss

nicht mit der realen Gefährdung, also der objektiven Sicherheitslage, übereinstimmen (Quelle: Lehrmittel Community Policing vom Schweizerischen Polizeiinstitut).

Die Betriebszeiten von 18 Uhr bis 7 Uhr morgens sollen beibehalten werden. Die Kameras neuester der Generation wurden 2017 verbaut. Sie liefern Bilder in Full-HD-Auflösung sowie dank integrierten Infrarot-LED auch bei Dunkelheit gute Bildqualität. Diese Modernisierung hat erheblich dazu beigetragen, die Aufklärungsquote zu erhöhen.

4.2.1 Kriminalpolizeilich erfasste Tatbestände

In den videoüberwachten Zonen wurde 2018 mit 14 Schlägereien und 0 Raubüberfällen ein hoffnungsvoll tiefer Wert bei den kriminalpolizeilichen Tatbeständen verzeichnet, dem steht ein ähnlich tiefer Wert in den nicht videoüberwachten Zonen gegenüber. Im überwachten Bereich der Bahnhofstrasse wurden 2018 lediglich 2 Schlägereien zur Anzeige gebracht. Hingegen schlugen im nicht überwachten Bereich (SBB-Areal) auf Geleise, Schalterhalle und Unterführungen 11 Schlägereien und 3 Raubüberfälle zu Buche.

4.2.2 Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und Unfug

Bei den durch die Stadtpolizei ausgesprochenen Bussenverfügungen wegen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind die Zahlen 2017 und 2018 auf ein erfreulich tiefes Niveau gefallen. Hingegen stagnieren die Bussen wegen Unfug vor allem im Bereich Altstadt.

Dieselben Tatbestände sind in den nicht videoüberwachten Zonen derzeit rückläufig, so wurden 2013 noch 33 Bussen wegen Unfug und 2018 nur noch deren 14 ausgesprochen. Bei den Bussen wegen Verstößen gegen die Sicherheit und Ordnung waren es 2013 noch 21, 2018 wurde keine Busse ausgesprochen.

5. Bilanz zur Videoüberwachung

5.1 Im Allgemeinen

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe ist der Haupterfolg der Videoüberwachung nicht nur in der präventiven und abschreckenden Wirkung der Ermittlungserfolge zu sehen. Wenn durch die Wirkung der Kameras erreicht werden kann, dass ein Delikt gar nicht erst ausgeführt wird, ist dies genau so viel wert wie eine erfolgreiche Ermittlung. Die Kameras erfüllen also verschiedene Aufgaben. Den Nachweis zu erbringen, dass mit den Kameras weniger Delikte verübt werden, ist aber praktisch nicht möglich.

Eine zentrale Fragestellung ist, wie bei strafrechtlich relevanten Ereignissen die Täterermittlung unterstützt werden kann. Hier stellt die Stadt mit einer modernen Videoüberwachung den kantonalen Strafverfolgungsbehörden ein zusätzliches Mittel zur Verfügung, dass mit Erfolg eingesetzt wird, dies attestiert auch der Datenschutzbeauftragte.

Die Bilanz der Videoüberwachung in Schaffhausen fällt - wie aus den Ergebnissen der vorliegenden Evaluation entnommen werden kann -, positiv aus. Die Videoüberwachung erfüllt ihren präventiven und abschreckenden Zweck und trägt auch dazu bei, dass sich die sicherheitsrelevanten Ereignisse in den vergangenen Jahren auf einem tiefen Niveau halten.

5.2 Kosten

Die jährlichen Kosten für den Betrieb der Videoüberwachung belaufen sich aufgrund der Ausweitung der Überwachung auf die Bahnhofstrasse neu auf rund 16'000 Franken.

5.3 Kamerastandorte Kammgarnareal

Im Mai 2015 wurden die beiden Kameras vom Kammgarnhof an die Baumgartenstrasse versetzt, da dort die Hauptverschiebung der Personen in Richtung Mosergarten / Unterstadt beziehungsweise Richtung Innenstadt stattfindet. Fundierte Rückschlüsse und Tendenzen im Zusammenhang mit dieser Verschiebung können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine gezogen werden. Hier muss auch die Entwicklung des Kammgarn Westflügels abgewartet und beobachtet werden. In der nächsten Berichtsperiode sollten mehr Fakten für eine Beurteilung vorliegen.

5.4 Situation Bahnhofstrasse

Der Bahnhof Schaffhausen deckt neben seiner Zentrumsfunktion und der räumlichen Erreichbarkeit im Zuge der 24-Stunden-Gesellschaft auch die zeitliche Verfügbarkeit der Mobilitätsangebote ab. Diese Verkehrsdreh-scheibe kann sich dadurch verstärkt zu einem sicherheitsrelevanten Brennpunkt entwickeln.

Ende August 2016 wurden am Gebäude der SBB (Seite Perron) zwei und an der Fassade der Hauptpost Schaffhausen sowie am Gebäude der Migros-Bank je neue Kameras installiert. Eine abschliessende Bilanz kann zum heutigen Zeitpunkt aufgrund der kurzen Einsatzdauer noch nicht gezogen werden, jedenfalls konnte in 6 Fällen das Videomaterial durch die Strafverfolgungsbehörden beigezogen werden.

5.5 Mögliche Reduktion der Kamerastandorte

Der Datenschutzbeauftragte regt an, im Falle der anhaltend tiefen Zahl registrierter Delikte im Rahmen der nächsten Evaluation eine Reduktion der Kamerastandorte zu prüfen.

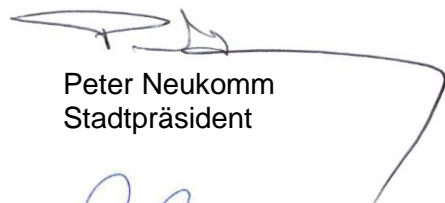
Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen stellen wir Ihnen folgenden

Antrag:

Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht des Stadtrats.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATS

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Neukomm', with a long horizontal stroke extending to the right.

Peter Neukomm
Stadtpräsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'S. Spross', with a stylized, cursive script.

Sabine Spross
Stadtschreiberin