

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

STADTRAT

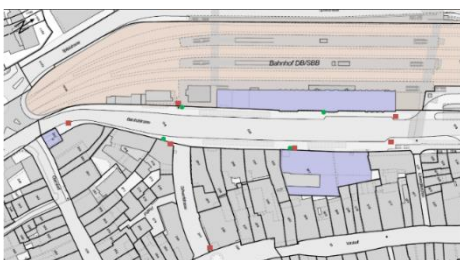
Stadthaus
Postfach 1000
8200 Schaffhausen
T + 41 52 632 51 11
F + 41 52 632 52 53
www.stadt-schaffhausen.ch

Vorlage des Stadtrats vom 4. Mai 2021

Bericht Evaluation der punktuellen Videoüberwachung auf öffentlichem Grund für die Jahre 2019/2020

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen den Bericht zur Evaluation Videoüberwachung auf öffentlichem Grund für die Jahre 2019 - 2020 zur Kenntnis.



1. Zusammenfassung

Die Videoüberwachung in der Stadt Schaffhausen ist seit dem 15. Dezember 2010 in Betrieb. Mit 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 auch Ziff. 6.4. nachfolgend). Die Kameras sind täglich jeweils zwischen 18 Uhr und 7 Uhr in Betrieb.

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.

Verantwortliches 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 die Notwendigkeit der Weiterführung der Überwachung sowie der Kamerastandorte erfolgt in enger Zusammenarbeit mit der Schaffhauser Polizei und dem Datenschutzbeauftragten des Kantons Schaffhausen. Gestützt auf das Resultat der Evaluation wird dem Stadtrat 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 Beschluss vom 28. Mai 2019 vom vierten Evaluationsbericht seit Einführung der Videoüberwachung Kenntnis genommen und die Fortführung der Videoüberwachung genehmigt hat (Kenntnisnahme durch den Grossen Stadtrat am 20. August 2019), erfolgt nun nach wiederum zweijähriger Einsatzzeit der fünfte Evaluationsbericht.

Nach wie vor bewährt sich der etablierte und institutionalisierte Austausch zwischen den Sicherheitsfachleuten in der städtischen Verwaltung, den Polizeikorps und den politischen Verantwortlichen. Alle Beteiligten haben ein gemeinsames Verständnis von urbaner Sicherheit gewinnen können.

Die Wirkung der einzelnen Massnahmen kann nicht in Prozent gewertet werden. Erfahrungsgemäss erhöhen sie das subjektive und objektive Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung. Nach wie vor können nachhaltige Verbesserungen nur mit ganzheitlichen Konzepten und umfassenden Massnahmen erreicht und erhalten werden.

Die folgenden Massnahmen werden seit einigen Jahren erfolgreich umgesetzt:

- Enge Zusammenarbeit und Austausch mit den Beteiligten von Stadt, Kanton und Privaten im Rahmen des Runden Tisches 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, Belebung, Identifikation und Unterhalt
- Punktueller Einsatz von elektronischen Lichtmeldern und bedarfsoptimierte Beleuchtung
- Qualitätssteigerung der Türsteher durch Professionalisierung (Bewilligung)
- Bewährtes Abfalleimer- und Glaskonzept (Verbot Glas über Gasse)

Der nachfolgende Kurzüberblick einzelner Delikte aus der Polizeilichen Kriminalstatistik für die Stadt Schaffhausen zeigt im Bereich der Vermögensdelikte in den letzten beiden Jahren eine klar sinkende Tendenz. Bei den Delikten gegen Leib und Leben und gegen die Freiheit sind keine massgeblichen Veränderungen der Straftaten zu verzeichnen.

Straftat	2017	2018	2019	2020
Delikte gegen Leib und Leben	196	170	193	206
Vermögensdelikte	1013	1284	1036	991
Delikte gegen die Freiheit	278	293	239	237

Am 16. März 2020 sprach der Bundesrat einschneidende Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie aus. Er stufte die Situation in der Schweiz als ausserordentliche Lage gemäss Epidemiegesetz ein. Dies erlaubte es dem Bundesrat, in allen Kantonen einheitliche Massnahmen anzuordnen, wobei einige Massnahmen bis heute andauern. Die Bevölkerung wurde unter anderem zeitweise dazu aufgefordert, alle unnötigen Kontakte zu vermeiden, Abstand zu halten und wenn immer möglich zu Hause zu bleiben. Das Ausgehverhalten der Menschen in unserer Stadt hat sich seit dem ersten Lockdown daher stark verändert. Die konkreten Auswirkungen der anhaltenden Massnahmen auf die in diesem Bericht erfassten Daten können zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden.

Inhalt

1.	Zusammenfassung	2
2.	Zweck und Grundlage der Evaluation.....	5
2.1	Grundlagen	5
3.	Statistik.....	6
3.1	Durch die Schaffhauser Polizei registrierte Delikte	6
3.2	Durch Stadtpolizei auferlegte Bussenverfügungen nach der Polizeiverordnung	9
4.	Auswertungen	13
4.1	Fazit	13
4.1.1	Kriminalpolizeilich erfasste Tatbestände	14
4.1.2	Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und Unfug.....	14
5.	Bilanz zur Videoüberwachung	15
5.1	Im Allgemeinen	15
5.2	Kosten.....	15
5.3	Kamerastandorte Kammgarnareal	15
5.4	Situation Bahnhofstrasse	15

2. Zweck und Grundlage der Evaluation

2.1 Zweck

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-/bzw. Brennpunktbereich 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 liegt das Augenmerk insbesondere auf folgenden Fragestellungen:

- 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?

2.2 Grundlagen

Das Pflichtenheft der Arbeitsgruppe Videoüberwachung vom 15. Dezember 2010 bzw. 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 der Stadt Schaffhausen, einem Mitglied des Rechtsdiensts der Stadt Schaffhausen, einem delegierten Mitglied der Schaffhauser Polizei sowie dem kantonalen Datenschutzbeauftragten, obliegt es, die punktuelle Videoüberwachung für die Stadt zu evaluieren.

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 2020.

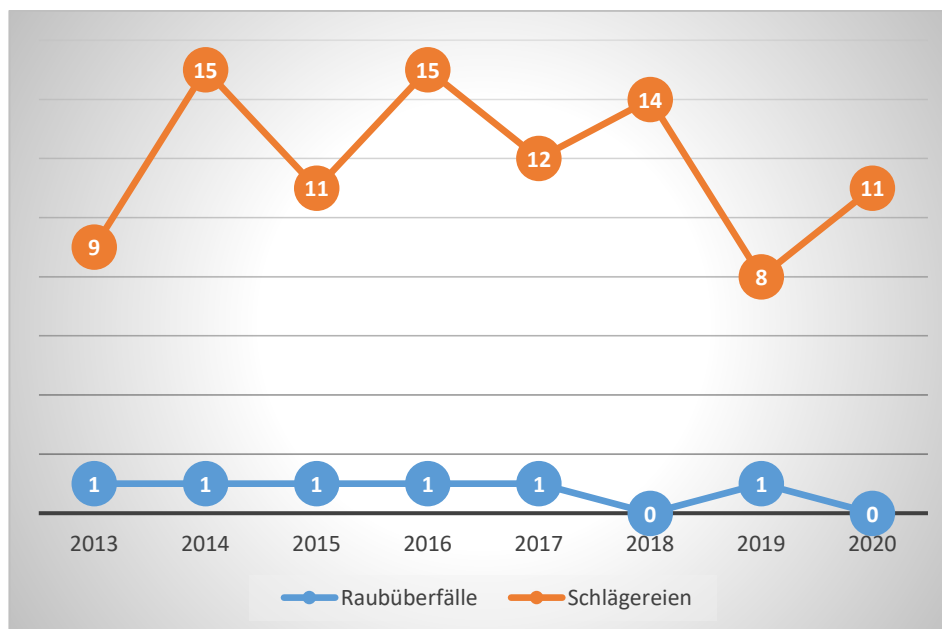
Die Statistik enthält einerseits Angaben zu ausgesuchten kriminalpolizeilichen Tatbeständen im Altstadt- bzw. Brennpunktbereich gemäss Daten der Schaffhauser Polizei, wobei die nicht überwachten und die überwachten Zonen separat erfasst wurden (3.1.).

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 (3.2.).

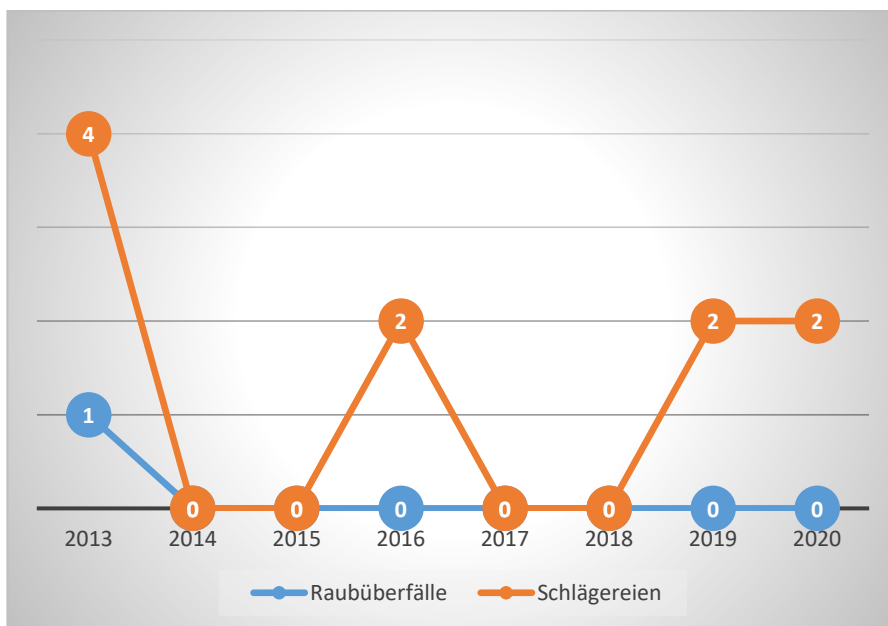
Die in diesem Bericht erfassten Delikte müssen entweder polizeilich festgestellt oder durch Dritte gemeldet bzw. zur Anzeige gebracht worden sein. Bei Antragsdelikten kann ein fehlender Strafantrag eine Verurteilung verhindern.

3.1 *Durch die Schaffhauser Polizei registrierte Delikte*

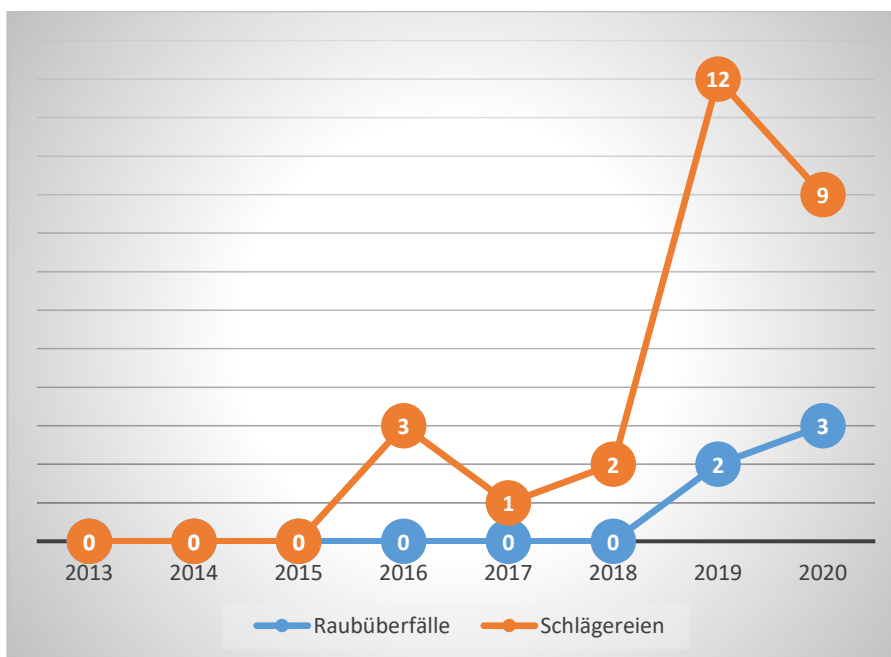
Stadthausgasse - Safrangasse - Platz - Repfergasse sowie Rosengässchen



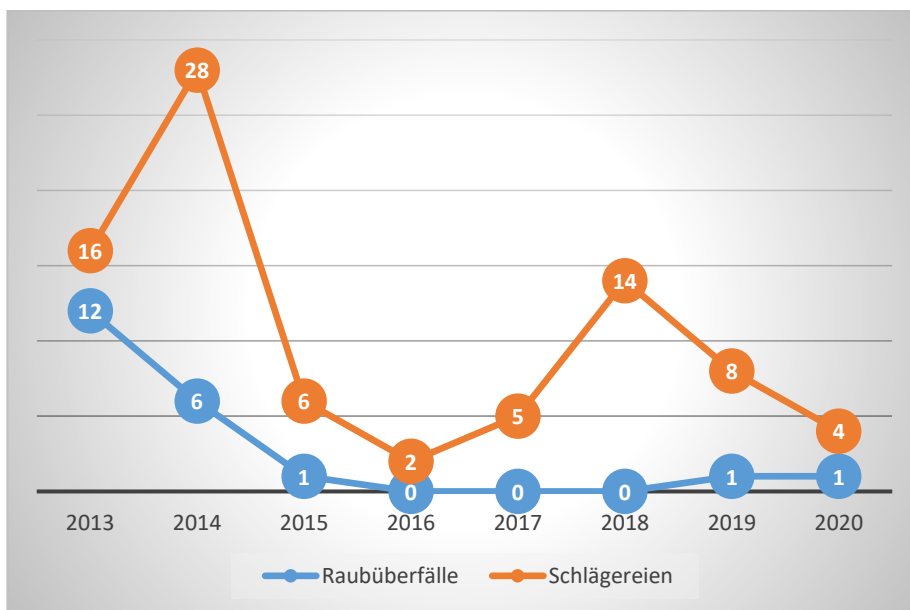
Kammgarnareal inkl. Baumgartenstrasse



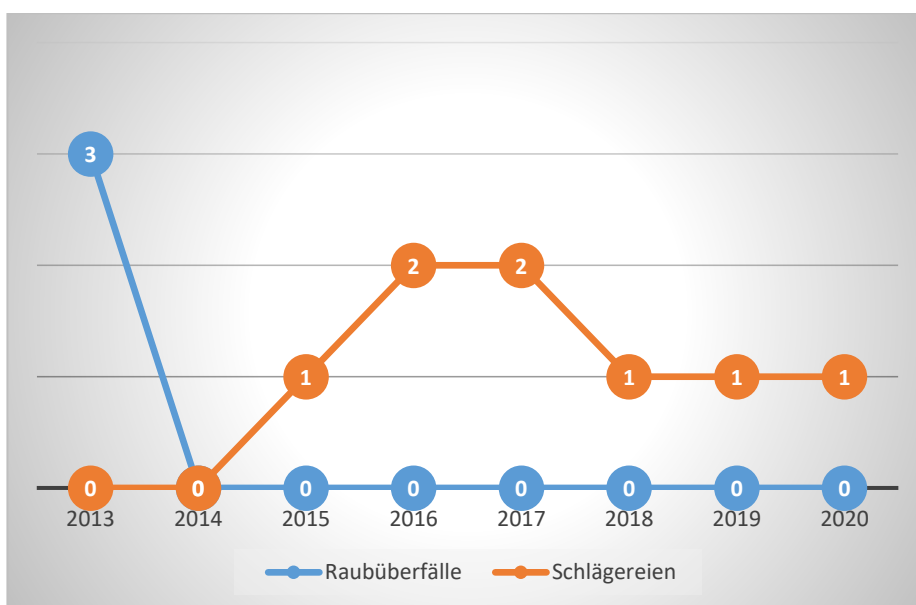
Bahnhofstrasse



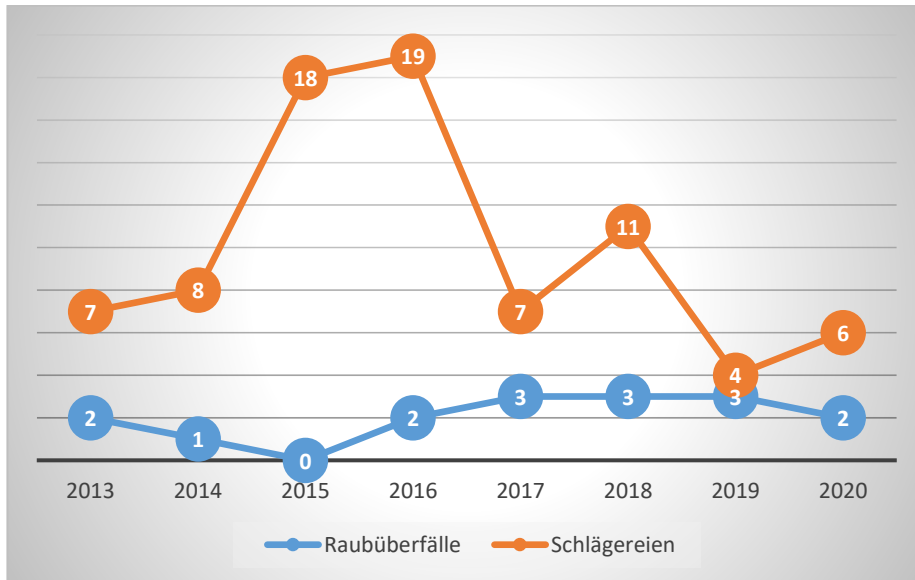
Fronwagplatz, Vordergasse, Neustadt, Oberstadt etc. (nicht überwacht)



Kammgarn (nicht überwacht)

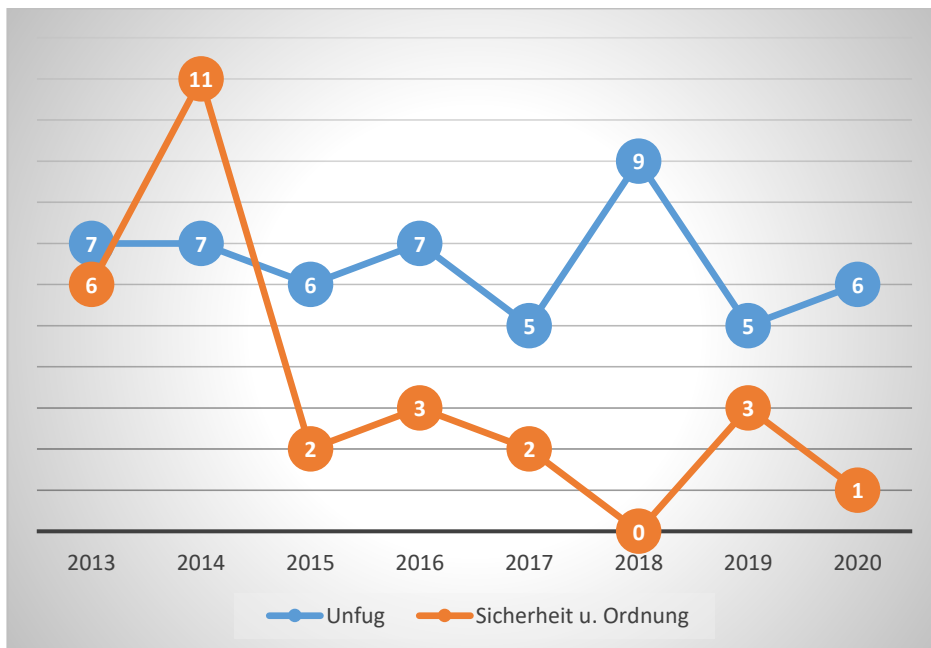


Schalterhalle, Gleise, Unterführungen (nicht überwacht)

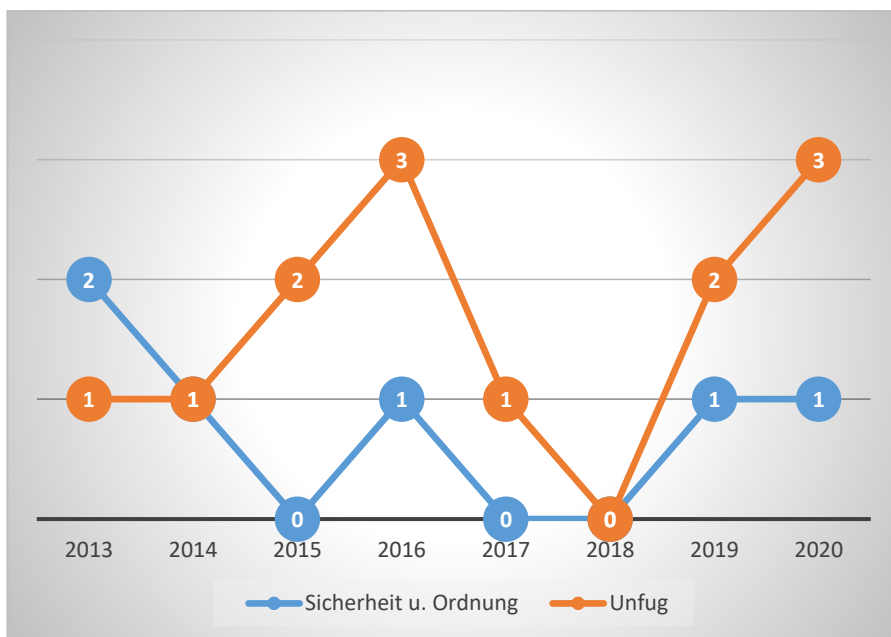


3.2 Durch Stadtpolizei auferlegte Bussenverfügungen gemäss Polizeiverordnung

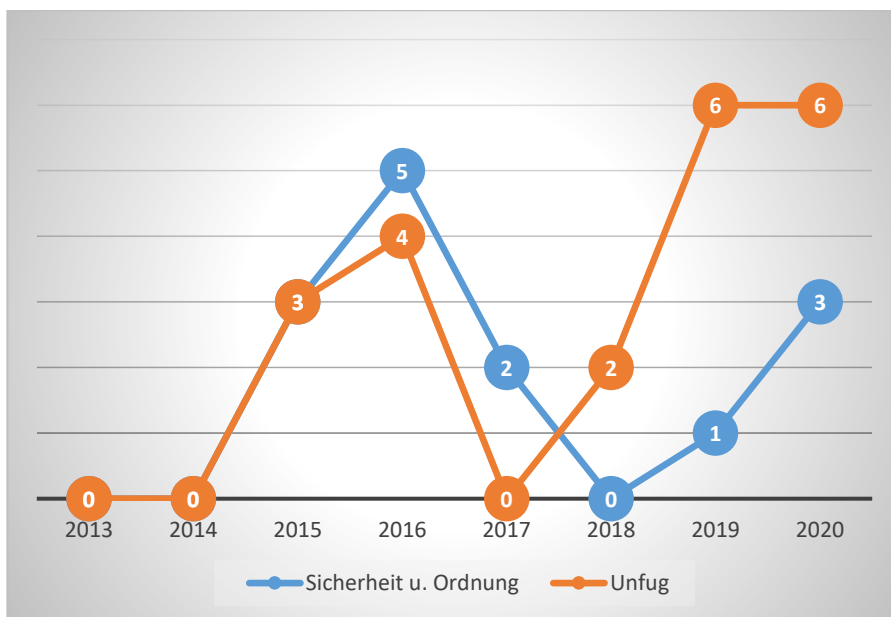
Stadthausgasse - Safrangasse - Platz - Repfergasse sowie Rosengässchen



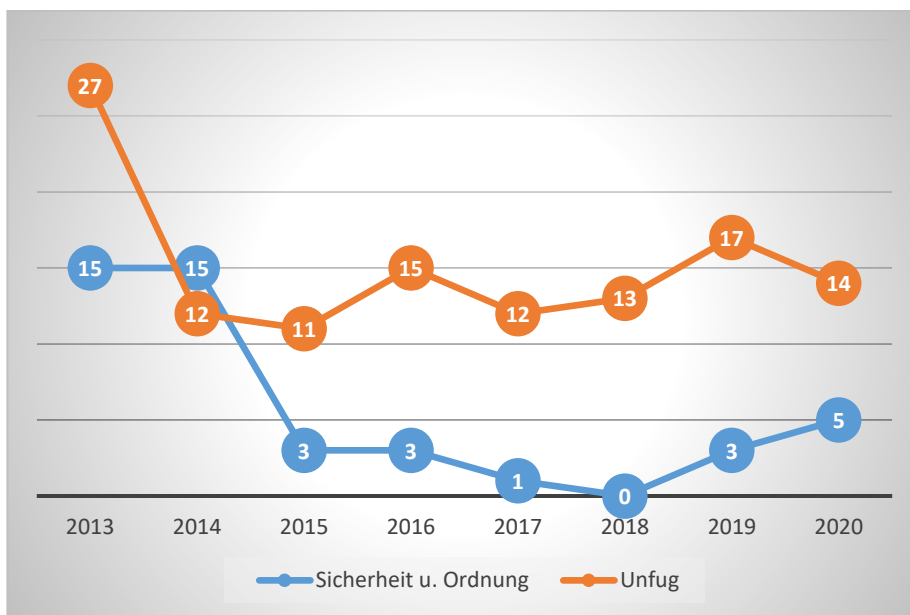
Kammgarnareal inkl. Baumgartenstrasse



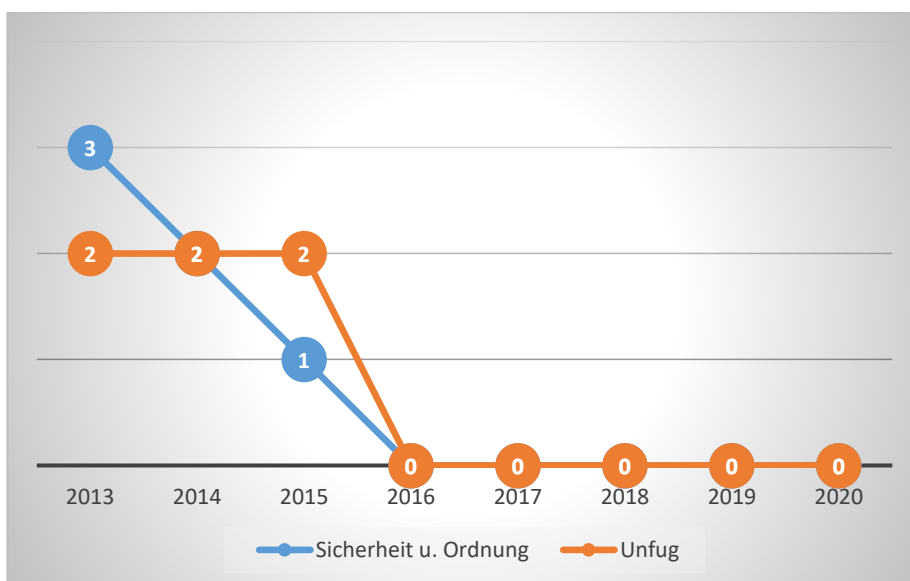
Bahnhofstrasse



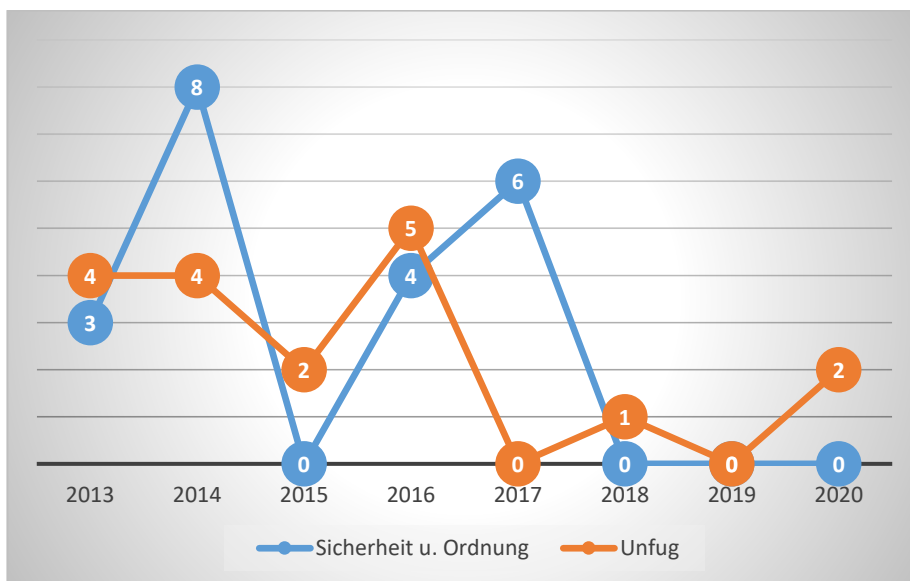
Fronwagplatz, Vordergasse, Neustadt, Oberstadt etc. (nicht überwacht)



Kammgarn (nicht überwacht)



Schalterhalle, Gleise, Unterführungen (nicht überwacht)



4. Auswertungen

Ort	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Altstadt	14	7	13	18	15	20
Kammgarn	1	1	2	3	3	4
Bahnhof	-	1	6	6	8	11
Erfolgreiche Ermittlung (Körperverletzung/Gefährdung des Lebens/Raub)	3	2	9	7	8	10
Erfolgreiche Ermittlung (Sachbeschädigung/Diebstahl)	2	1	2	7	6	8
Erfolgreiche Ermittlung (Verdacht Vergewaltigung)	0	0	4	4	2	1
Nicht erfolgreiche Ermittlung mangels Bildqualität (Licht/Distanz) bei Sachbeschädigung/Diebstahl	1	0	0	0	0	1
Nicht erfolgreiche Ermittlung mangels Bildqualität (Licht/Distanz) bei Körperverletzung/Gefährdung des Lebens/Raub	3	1	0	0	1	1
Nicht erfolgreiche Ermittlung, Delikt ausserhalb einsehbarer Bereich	1	1	0	0	0	2
Nicht erfolgreiche Ermittlung trotz guter Bildqualität (Licht/Distanz) bei Sachbeschädigung/Diebstahl	2	1	1	5	2	2
Nicht erfolgreiche Ermittlung trotz guter Bildqualität (Licht/Distanz) bei Körperverletzung/Gefährdung des Lebens/Raub	1	2	3	4	6	4
Nicht erfolgreiche Ermittlung trotz guter Bildqualität (Licht/Distanz) bei Tötlichkeiten	0	1	2	0	0	3

Die Erfolgsrelevanz der Videoaufnahmen liegt in den letzten vier Jahren bei durchschnittlich sehr guten 63%. In den letzten drei Jahren haben die Auswertungsgesuche stetig zugenommen. Für die Strafverfolgungsbehörden sind die Aufzeichnungen ein unverzichtbares Ermittlungsinstrument. Erfreulicherweise halten sich die Zahlen der nicht erfolgreichen Ermittlungen mangels Bildqualität (vor allem in der Nacht) auf einem tiefen Niveau. Die modernen Kameralinsen haben sich bewährt.

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

4.1 Fazit

Wie bereits einleitend erwähnt, hat sich das Ausgehverhalten der Menschen in unserer Stadt seit dem ersten pandemiebedingten Lockdown in verschiedenen Bereichen stark verändert. Die konkreten Auswirkungen der bis heute anhaltenden Massnahmen auf die in diesem Bericht erfassten Daten können nicht abschliessend beurteilt werden. Fest steht, dass sich vor allem aufgrund der Schliessung der Gastronomiebetriebe markant weniger Menschen im öffentlichen Raum aufgehalten haben. Dass die Fallzahlen in gewissen Bereichen trotz dieser Tatsache nicht rückläufig sind zeigt auf, wie komplex diese Thematik ist.

Bekanntlich beeinflussen diverse Faktoren das Sicherheitsgefühl bzw. 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 usw. 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, Opfer eines Delikts zu werden, muss nicht mit der realen Gefährdung, also der objektiven Sicherheit, übereinstimmen (Quelle: Lehrmittel Community Policing vom Schweizerischen Polizeinstitut).

Die Betriebszeiten von 18 Uhr abends bis 7 Uhr morgens sollen beibehalten werden. Die Kameras neuester Generation 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.

4.1.1 Kriminalpolizeilich erfasste Tatbestände

In den videoüberwachten Zonen wurde 2019 mit 8 Schlägereien und 1 Raubüberfall ein hoffnungsvoll tiefer Wert bei den kriminalpolizeilichen Tatbeständen verzeichnet. 2020 stiegen die Schlägereien wieder leicht an. Dem steht ein ebenfalls leicht gesunkener Wert in den nicht videoüberwachten Zonen gegenüber. Im überwachten Bereich der Bahnhofstrasse kam es hingegen zu einem erheblichen Anstieg der Schlägereien. So wurden 2019 12 und 2020 9 zur Anzeige gebracht. Ebenfalls schlugen die Raubüberfälle mit 2 bzw. 3 zu Buche.

4.1.2 Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und Unfug

Bei den durch die Stadtpolizei ausgesprochenen Bussenverfügungen wegen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie Unfug sind die Zahlen 2019 und 2020 in der videoüberwachten Zone leicht angestiegen. An der Bahnhofstrasse wurden 2019 und 2020 je 6 Fehlbare wegen Unfug gebüsst. Dies ist ein - auf immer noch sehr tiefem Niveau - klarer Anstieg zu den Vorjahren.

In den nicht videoüberwachten Zonen halten sich die Delikte gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie wegen Unfug konstant auf einem tiefen Niveau.

5. Bilanz zur Videoüberwachung

5.1 *Im Allgemeinen*

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, das wie alle anderen Beweissicherungsmaßnahmen verhältnismässig eingesetzt wird. Dies attestiert auch der kantonale Datenschutzbeauftragte.

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe liegt der Haupterfolg der Videoüberwachung nicht nur ausschliesslich in den präventiven und repressiven Auswirkungen. 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.

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 repressiven Zweck und trägt auch dazu bei, dass sich die sicherheitsrelevanten Ereignisse in den vergangenen Jahren auf einem tiefen Niveau halten.

Eine Anpassung bzw. Reduktion oder Erweiterung der Kamerastandorte erscheint aufgrund der durchwegs positiven Bilanz sowie der vorliegenden Kennzahlen zum heutigen Zeitpunkt nicht angezeigt.

5.2 *Kosten*

Die jährlichen Kosten für den Betrieb der Videoüberwachung belaufen sich wie in den Vorjahren auf rund 16'000 Franken.

5.3 *Kamerastandorte Kammgarnareal*

Fundierte Rückschlüsse und Tendenzen im Zusammenhang mit der per 2015 erfolgten Verschiebung können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine gezogen werden. Hier muss die Entwicklung des Kammgarn Westflügels weiterhin beobachtet und evaluiert werden.

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 Verkehrsdrehscheibe hat sich in den letzten Jahren verstärkt zu einem sicherheitsrelevanten Brennpunkt entwickelt, welcher intensiv beobachtet wird.

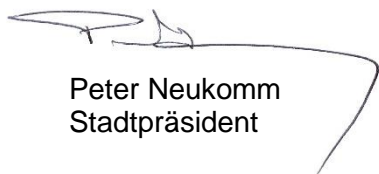
Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und die Genehmigung des Stadtrats vom 4. Mai 2021 zur unveränderten Fortführung der Videoüberwachung nach Massgabe des Reglements über die (punktuelle) Videoüberwachung auf öffentlichem Grund vom 30. November 2010 stellen wir Ihnen folgenden

Antrag:

Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht des Stadtrats.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATS



Peter Neukomm
Stadtpräsident



Yvonne Waldvogel
Stadtschreiberin